



Datum
2018-09-28

Diarie nr
5.0-1804-0252

Ert datum
2018-04-04

Er beteckning
M2017/01115/Nm

Vår referens
Helena Helgesson

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Remissvar

Ekologisk kompensation, SOU 2017:34

Bakgrund

Statens geotekniska institut (SGI) har av Miljö- och energidepartementet beretts möjlighet att lämna synpunkter på utredningen "Ekologisk kompensation. Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34)". Synpunkter lämnas endast på frågor som rör SGI:s verksamhetsområden, vilket i detta sammanhang betyder geotekniska och miljötekniska frågor kopplat till miljö, hälsa, säkerhet och ett långsiktigt hållbart markbyggande.

Sammanfattning av SGI:s synpunkter

Sammanfattningsvis bedömer SGI att föreslagna lagändringar i vissa fall kan leda till en förbättrad miljö, med måttliga, och i varje fall, rimliga insatser från verksamhetsutövare och exploatörer. Vi menar dock att systemet innehåller betydande osäkerheter. För det första finns betydande risk att kompensationsåtgärder inte får samma funktioner som ett orört ekosystem skulle haft. Kompensationsåtgärder bör därför endast tillåtas för att säkra särskilt viktiga samhällsfunktioner. För det andra måste den långsiktiga funktionen av kompensationsåtgärder och kompensationspooler säkerställs. Det är helt centralt att kunskapen säkras och förs vidare, om var kompensationsåtgärder och -pooler utförts och hur dessa ska skötas.

Vi anser att det är angeläget att skadelindringshierarkin, och principen om en tvådelad prövning, införs i lagstiftningen, bl.a. i 2 kap, 8a§ i miljöbalken.

Geotekniska åtgärder, för att t.ex. öka säkerheten för skredbenägen mark, ger inte sällan kraftig markpåverkan. Möjligheten att vidta kompensationsåtgärder kan, i dessa fall, underlätta för att göra viktiga markstabiliserande åtgärder.

Vi vill även peka på att kantzoner mot vattendrag är viktiga för många funktioner och att kantzonens funktion inte helt kan ersättas av ekologisk kompensation på andra platser. Kantzoner mot vattendrag skulle dock kunna utgöra värdefulla områden för ekologisk kompensation.

För myndigheten SGI bedöms förslaget ge relativt små konsekvenser. För ett fåtal fall kan konsekvenserna bli större, t.ex. vid arbeten för att motverka erosion.

Statens geotekniska institut

581 93 LINKÖPING
Besöksadress: Olaus Magnus väg 35

Phone: +46 13-20 18 00
Fax: +46 13-20 19 14
E-post: sgi@swedgeo.se

Bankgiro: 5211-0053
Plusgiro: 18 30 64-5
Org.nr: 20 21 00-0712

SGI:s synpunkter

SGI delar uppfattningen att ekologisk kompensation i vissa fall kan stärka miljöarbetet och utgöra ett stöd för samhällsnyttiga investeringar, bl.a. i SGI:s arbete med frågor om markstabilitet och erosion. Vi vill dock peka på risken med att man använder ekologisk kompensation som en lättvindig lösning, och att exploatering då tillåts även på värdefulla och svårersättliga områden. Det finns betydande risk att kompensationsåtgärder inte får samma funktioner som ett orört ekosystem skulle haft. Kompensationsåtgärder bör därför endast tillåtas för att säkra särskilt viktiga samhällsfunktioner. För att säkerställa detta är det angeläget att skadelindringshierarkin, och principen om en tvådelad prövning, införs i lagstiftningen, bl.a. i 2 kap, 8a§ i miljöbalken.

Av utredningen framgår att kunskapen är begränsad för vissa aspekter av kompensationsåtgärder. Det förefaller dock rimligt att en del av dessa bäst studeras i ett pågående system, som efterhand utvärderas. Våra synpunkter på förslagen utvecklas vidare nedan.

Geotekniska åtgärder, för att t.ex. öka säkerheten för skredbenägen mark, ger inte sällan kraftig markpåverkan. Möjligheten att vidta kompensationsåtgärder kan, i dessa fall, underlätta för att göra viktiga markstabiliserande åtgärder.

Kantzoner

Vattennära lägen är ofta utsatta för ett högt bebyggelsetryck. SGI:s erfarenhet är att byggnation nära vattendrag ofta ökar risken för problem med hänsyn till ras, skred, erosion, översvämningar och förorenade områden.

Kantzoner är generellt sett värdefulla för den biologiska mångfalden, oavsett om det är kantzoner vid bebyggelse, infrastruktur, eller jord- eller skogsbruk. Men kantzoner mot vattendrag är även viktiga för att minska risker för ras, skred, erosion och översvämningar. Orörda, eller medvetet anlagda, kantzoner vid vattendrag bidrar dessutom till att minska konsekvenserna av t.ex. översvämningar, vilket bl.a. ökar samhällets resiliens mot klimatförändringen.

Vår erfarenhet är att kantzoner mot vattendrag är viktiga för många funktioner och att kantzons funktion sällan helt kan ersättas av ekologisk kompensation i andra områden.

10 kap miljöbalken

Regler om ekologisk kompensation finns redan i 10 kap, 5§, miljöbalken. Eventuella nya regler måste på lämpligt sätt harmoniseras med dessa för att inte två disparata system ska uppstå.

Försöksverksamheter

Utredningen föreslår (förslag 22) att regeringen ger ett antal län i uppdrag att utveckla och genomföra försöksverksamhet med kompensationspooler. Arbetet föreslås ske i samarbete med bl.a. Naturvårdsverket. Vi menar att även SGI bör ingå i samarbetsgruppen och att vi kan bidra med exempel på lämpliga försöksområden, bl.a. i Västra Götalands och i Skåne län.

Praktiska vägledningar

Om lagförslagen antas är det angeläget att praktiska vägledningar, för arbetet med och utförandet av kompensationsåtgärder, snarast tas fram (förslag 23 och 24). SGI finner det lämpligt att Naturvårdsverket respektive Boverket ansvarar för dessa uppdrag. Vi menar dock att även SGI bör inbjudas att medverka i arbetet. SGI fick i regleringsbrev 2016 ett uppdrag att redovisa myndighetens insatser för att ta fram en handledning om naturanpassade erosionsskydd¹. Som följd av detta uppdrag håller SGI på att ta fram vägledningar för naturanpassade erosionsskydd för flera olika typer av vattenområden och vattendrag. Vi menar att de erfarenheter vi får i det arbetet är värdefulla vid framtagandet av vägledningar för utförandet av kompensationsåtgärder.

Genomförande, långsiktighet och ansvar

Det finns fem frågor som är centrala, för att kunna bedöma frågan om ekologisk kompensation. Dessa är:

- vilka konsekvenserna blir om åtgärderna inte lyckas i den utsträckning man planerat,
- åtgärdernas långsiktiga funktion,
- hur åtgärderna förvaltas på lång sikt,
- hur ansvaret fördelas på lång sikt samt
- hur man säkerställer att utfästa och beslutade åtgärder redovisas i översikts- och detaljplaner samt i fastighetsregister.

Säkerställande av beslutade åtgärder

SGI menar att områden med kompensationspooler, och områden för kompensationsåtgärder, måste framgå av kommunens översiktsplan. Föreslagen ändring i 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900) är viktig men bedöms inte vara tillräcklig för att säkerställa detta.

Det är inte heller uppenbart för oss om, och i så fall hur, information om områden för ekologisk kompensation/kompensationspooler säkerställs i detaljplanerna. Såvitt vi kan se är föreslagna bestämmelser inriktade på att ge utrymme för att bestämma kompensationsåtgärder *till följd av* föreslagen detaljplan, inte att bestämmelserna i detaljplanen *säkrar att information om beslutade åtgärder förs vidare* till bygglovs-/exploateringsledet.

Översiktsplanerutredningen har nyligen lämnat sitt betänkande En utvecklad översiktsplanering, SOU 2018:46. Utredningen tar inte närmare upp frågan om ekologisk kompensation men konstaterar att för att översiktsplanen ska säkerställa goda förutsättningar för efterföljande planering behöver kraven på planens innehåll ses över (avsnitt 9.1). SGI delar denna uppfattning och menar att sådana krav måste framgå både av vägledningar för översiktsplanerarbetet och för detaljplanearbetet. Även i den vägledning som föreliggande utredning föreslår i punkt 24 behöver frågan belysas om hur kunskapen, om ekologiska kompensationsåtgärder/kompensationspooler, dokumenteras i de kommunala fysiska planerna.

Förutom krav på att kompensationsåtgärder och kompensationspooler ska redovisas i de kommunala fysiska planerna krävs sannolikt att åtgärden även finns registrerad på fastighetsnivå, d.v.s. i fastighetsregistret, t.ex. på motsvarande sätt som miljöriskområden registreras (se vidare 10 kap. miljöbalken).

¹ Uppdraget redovisades 2017 i rapporten Naturanpassade erosionsskydd. Plan för att ta fram vägledningar.

Långsiktig funktion, ansvar och tillsyn

Utredningen anger att ”robusta informationssystem behövs för att långsiktigt följa upp om den ekologiska kompensationen uppfyller förväntade krav” (s. 103). Sådana informationssystem är nödvändiga för att hela systemet ska kunna anses vara lämpligt. Vidare skriver man att ”det finns få studier över kostnader för ekologisk kompensation och att de studier som har genomförts inte har varit tillräckligt specifika ...” (s. 131). SGI är inte närmare insatt i dessa frågor men det framstår som uppenbart att även frågan om de långsiktiga förvaltningskostnaderna måste tydliggöras.

Vi har inte haft resurser att närmare fördjupa oss i frågorna om ansvar för kompensationsåtgärder eller kompensationspooler. Vi kan dock konstatera att det långsiktiga ansvaret för detta måste säkras. Kompensationsåtgärder och -pooler måste skyddas mot bl.a. ”vanvård”, nya beslut eller annat agerande som försämrar, eller omintetgör, åtgärdens funktion. Vad händer t.ex. vid dödsfall eller konkurs om kompensationspoolen drivs av en privatperson eller ett privat företag?

För att ansvaret ska säkerställas bedömer vi att det bl.a. krävs en aktiv tillsyn av en oberoende part och möjlighet till sanktioner för verksamhetsutövaren. Ett sådant sanktionssystem bör införas redan nu för att ta hand om de fall där åtgärden eller kompensationspoolen inte uppfyller tänkt funktion. Bristande funktion skulle kunna bero på att åtgärden inte föll så väl ut som man antagit vid ansökan eller att den långsiktiga förvaltningen brister. Ett sätt att lösa detta skulle kunna vara att inrätta någon typ av avgift i de fall verksamhetsutövaren inte uppfyller sitt åtagande. En sådan avgift skulle kunna förvaltas i en kompensationsfond som kan finansiera andra åtgärder eller bidra till forskning och utveckling inom området. Alternativt bör verksamhetsutövaren teckna lämpliga försäkringar eller skapa andra former av ekonomisk säkerhet för verksamheten.

Remissens utformning

SGI kan konstatera att uppgifter, som normalt utförs av utredarna, i denna utredning hänskjutits till remissinstanserna. Vi noterar att detta ökar arbetsbördan på remissinstanserna. Det medför också att remissinstanserna får sämre överblicken, över konsekvenserna för andra aktörer, eftersom samtliga konsekvenser kan sammanställas först efter remissrundan.

Särskilt utpekade frågor i remissen

Hur SGI berörs

SGI berörs sannolikt i måttlig utsträckning. Frågan kan dock aktualiseras vid myndighetens hantering av ärenden om:

- Erosionsskydd, inklusive till följd av vågor från fartyg eller vattenståndsvariationer till följd av vattenkraft
- Översvämningar
- Skredförebyggande åtgärder
- Efterbehandling av förorenad mark. Här kan noteras att bestämmelser om kompensationsåtgärder redan finns inskrivna i 10 kap, 5 § miljöbalken

Konsekvenser för SGI och för SGI:s verksamhetsområde

För myndigheten SGI bedöms förslaget inledningsvis öka arbetsbördan något, framför allt när t.ex. nya vägledningar ska tas fram. Förslaget bedöms dock kunna öka förståelsen för de frågeställningar som SGI arbetar med och på det sättet, på sikt, möjligen både underlätta vårt arbete och förbättra den faktiska situationen.

Inom SGI:s område bedöms konsekvenserna av förslagen som måttliga i flertalet fall. För ett fåtal fall kan konsekvenserna bli större, men kan då sannolikt ändå begränsas genom att ta hänsyn till de aspekter som framförs under avsnittet ”Kantzoner”, ovan.

Bedömning av förslagets effekter

SGI har inte haft möjlighet att närmare utreda förslagets effekter. Vi ser dock att systemet innehåller betydande osäkerheter men menar att det i vissa fall kan leda till en förbättrad miljö. Geotekniska åtgärder, för att t.ex. öka säkerheten för skredbenägen mark, ger inte sällan kraftig markpåverkan. Möjligheten att vidta kompensationsåtgärder kan, i dessa fall, underlätta för att göra viktiga markstabiliserande åtgärder.

SGI:s konsekvensbedömning

Nedan redovisas konsekvenser som vi identifierat vid en översiktlig konsekvensbedömning.

1. Påverkan på offentliga utgifter inom SGI:s område

På kort sikt kan t.ex. kommuner och Trafikverket komma att få något höjda kostnader i enstaka fall, om ekologiska kompensationsåtgärder vidtas. Bevarande av kantzoner blir sannolikt ingen utgift, men kan möjligen betraktas som ett inkomstbortfall om man avsett att exploatera området. Anläggande av naturanpassade erosionsskydd är i allmänhet en relativt billig åtgärd, men kan i vissa fall bli kostsamma.

På längre sikt bedöms det som en större värde för samhället om man t.ex. behåller värdefulla kantzoner och på det sättet minska kostnader för erosion och översvämningar.

Om föreslagna åtgärder om ekologisk kompensation även ändrar förutsättningarna för ekologisk kompensation enligt 10 kap miljöbalken följer vissa konsekvenser. Ska t.ex. den ursprungliga ekologiska markfunktionen (soil security-perspektivet) återställas, vid sanering av förorenade områden, kommer sannolikt kostnaderna för sanering att öka. I de fall saneringarna bekostas av Naturvårdsverkets ramanslag 1:4 (Sanering och återställning av förorenade områden) eller då kommunen varit huvudman och därmed är ansvarig, kommer denna ökade kostnad att belasta det offentliga. På längre sikt kommer samhället sannolikt gynnas av de ekosystemtjänster som kan återfås om de ekologiska markfunktionerna återställs vid saneringar. Ambitionen idag är vanligen endast att förhindra att föroreningarna i marken inte skadar omgivningen.

2. Antal ärenden och projekt som kan beröras av förslaget

SGI kan inte i dagsläget närmare bedöma detta, men sannolikt kommer inte något större antal ärenden att beröras.

3. Förutsättningar att bygga bostäder, infrastruktur och andra byggnadsverk

Förutsättningarna att bygga bostäder, infrastruktur och andra byggnadsverk skulle kunna öka till följd av att värdefull mark kan tas i anspråk. I områden där kompensationspooler anlagts kommer, å andra sida, framtida byggnation att bli omöjlig, eller i varje fall mer komplicerad. Systemet kräver därför god framförhållning i planeringen så att inte byggnation i vissa regioner helt blockeras på sikt.

4. Konsekvenser vid exploatering och annan ändrad markanvändning

SGI har svårt att göra en kvalificerad bedömning av denna aspekt.

5. Konsekvenser av att först införa lagändringarna och därefter vägledningar m.m.

Generellt sett är det olyckligt att införa helt ny lagstiftning utan att samtidigt ge tillräckligt med råd till dem som ska hantera frågorna i praktiken. Innan vägledningar tagits fram, vilket kan ta åtskillig tid, finns risk att exploateringsprojekt drivs fram utan tillräcklig kunskap om lämpliga och rimliga kompensationsåtgärder. Det finns också risk att kompensationspooler anläggs utan tillräcklig kunskap. Tidsåtgången för handläggande myndigheter blir också avsevärt större om tillräcklig vägledning saknas när ny lagstiftning införs.

Även kommunernas planläggningar genomförs kontinuerligt och det är angeläget att det snarast tas fram vägledningar om hur dessa ekologiska kompensationsåtgärder och -pooler ska redovisas i översikts- och detaljplaner.

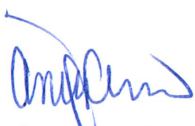
6. Ev. andra konsekvenser

Ingen annan konsekvens har identifierats.

Beslut

Beslut i detta ärende har tagits av generaldirektör Åsa-Britt Karlsson efter föredragning av miljöingenjör Helena Helgesson, som handlagt ärendet. I ärendet har även deltagit miljöstrateg Anette Björlin, geotekniker Per Danielsson, geotekniker Ulrika Isacson, samt avdelningschef Mikael Stark.

STATENS GEOTEKNISKA INSTITUT



Åsa-Britt Karlsson
Generaldirektör



Helena Helgesson
Miljöingenjör