



Rektor

Handläggare:

Rikard Skårfors
FD, Utbildningsledare
Avdelningen för planering och ledningsstöd

Regeringskansliet (Miljö- och
energidepartementet)

Yttrande över betänkandet Ekologisk kompensation (SOU 2017:34)

Stockholms universitet har av Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) anmodats att inkomma med yttrande över betänkandet *Ekologisk kompensation. Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses* (SOU 2017:34). Universitetet har följande att anföra.

Generella synpunkter

Utredningens uppdrag har varit att föreslå åtgärder för att med 'ekologisk kompensation' i samband med exploateringar nå målsättningen att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Stockholms universitets övergripande synpunkt är att utredningens förslag tillhandahåller redskap för att nå denna målsättning. Förslagen till lagändringar (avsnitt 6.2-6.8) tillstyrkes, om än med vissa kommentarer som redovisas i det följande.

En brist i utredningen är dock att den inte behandlar risken att ekologisk kompensation ökar mängden exploateringar i områden med höga naturvärden. Frågan berörs endast kortfattat: "Utredningen har noterat en viss oro för att en utökad användning av ekologisk kompensation skulle kunna leda till ett ökat antal exploateringar" (s. 62). Men frågeställningen problematiseras inte, och diskuteras inte närmare. Överlag är utredningen svagt förankrad i ekologisk vetenskap. Få eller inga referenser berör den omfattande forskning som finns gällande sambanden mellan biologisk mångfald och ekosystemens egenskaper ('funktioner'). Utredningen nämner inte heller den omfattande (och ofta kritiska) internationella diskussionen om frågor som berör ekologisk kompensation. Restaureringsekologi – ett stort forskningsområde som kan ge mycket värdefull bakgrund för att utreda frågan om förutsättningar att lyckas med ekologisk kompensation – berörs knappt.

Utredningen baseras på ett förenklat antagande om samband mellan biologisk mångfald och ekosystemfunktioner, som översätts till det idag så vanligt förekommande begreppet 'ekosystemtjänster', som, i normalfallet, värderas monetärt ("...vi ser en poäng med att försöka värdera ekosystemtjänster i pengatermer" (s.71)). Kompensationspooler (Kap. 4) bygger i sin helhet på monetär värdering, 'köp och försäljning' av naturvärden. Överlag behandlas värderingsproblematik mycket ytligt i utredningen. Det finns flera problem med en



Stockholms
universitet

enkel monetär värdering av biologisk mångfald. Det finns skäl att tro att många arter inte ens har någon kvantifierbar 'nytta', men även om så vore fallet är det problematiskt att tilldela monetära värden till enskilda arter som inte förekommer på en marknad. Begreppet 'kulturella ekosystemtjänster' som betonar sinnliga upplevelser m.m., är en möjlig utväg, men är problematiskt eftersom det är utomordentligt svårt att göra detta begrepp operationellt. Dessutom är sannolikt flertalet hotade arter i Sverige helt okända för en övervägande majoritet av befolkningen. I sin helhet är avsaknaden av diskussion av värderingar av biologisk mångfald i utredningen en brist.

Det finns enligt universitetets mening således en risk med ekologisk kompensation som inte behandlas i utredningen. Om inte skadelindringshierarkin tillämpas tillräckligt ökar mängden exploateringar av områden med biotopskydd, naturreservat och nationalparker, eller andra områden med hög biologisk mångfald, med hänvisning till att ekologisk kompensation kan utföras, baserad på förenklade modeller av monetärt kvantifierbara ekosystemtjänster. Effekten blir då precis den utredningen föreslår motverka, dvs nettoförluster av biologisk mångfald.

Synpunkter på enskilda förslag till ändrad lagstiftning

Förslag till ändringar i miljöbalken (avsnitt 6.2, ss 259ff.)

Stockholms universitet tillstyrker förslaget (avsnitt 6.2.1, ss. 259ff.) att införa krav på att redovisa planerade kompensationsåtgärder tidigt i MKB-processen och krav på att bedöma behovet av kompensationsåtgärder vid tillstånds- och dispensprövningar. Universitetet tillstyrker även att villkor om kompensation ska kunna ställas. De föreslagna ändringarna i miljöbalken (avsnitt 6.2.2, ss. 269ff.) innebär att det införs obligatoriska krav på att utreda och bedöma behovet av kompensationsåtgärder, men inget obligatoriskt krav på att kompensationskrav ska ställas (se dock nedan ang. skyddade områden). Eftersom det sedan länge har funnits en möjlighet att ställa krav på kompensationsåtgärder enligt 16:9 miljöbalken, ifrågasätter universitetet om kravet på utredning och bedömning är tillräckligt styrande för att uppnå syftet. De införda kraven verkar i rätt riktning men ett obligatoriskt krav, ev. avgränsat till vissa situationer, skulle främja målgenomförandet ytterligare. Exempel på situationer när ekologisk kompensation skulle kunna vara obligatoriskt är när exploateringen påverkar särskilt känsliga arter eller livsmiljöer (som inte skyddas genom biotopskydd, naturreservat eller nationalpark), vanliga arter eller livsmiljöer med viktiga ekosystemfunktioner som är svåra att ersätta (som blåstångsamhällen och andra livsmiljöer som har långa livscyklar), ekosystemtjänster som är särskilt viktiga för samhället men trots detta godkänns på grund av andra starka allmänintressen. Universitetet anser att ett krav på att verksamhetsutövaren redovisar planerade kompensationsåtgärder tidigt i MKB-processen, även innan en skada har konstaterats, är förenligt med försiktighetsprincipen, den omvända bevisbördan samt principen om att förorenaren betalar som föreskrivs i miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Universitetet ser lagstadgandet om skadelindringshierarkin och principen om en tvådelad prövning (avsnitt 6.2.3-6.2.4, ss. 274ff.) som viktiga led för att säkerställa att krav på kompensation inte medför lägre krav på skydds- och försiktighetsåtgärder än som redan följer av 2 kap. miljöbalken. För att tillse att principen tillämpas också vid beslut enligt 7 kap. miljöbalken bör en hänvisning till bestämmelsen införas i 7 kap. En effektiv tillämpning av skadelindringshierarkin förutsätter dock att riktlinjer tas fram för vad som är en skydds- eller försiktighetsåtgärd respektive kompensationsåtgärd.

Stockholms universitet tillstyrker förslaget (avsnitt 6.2.5, s. 278) att obligatoriskt krav på ekologisk kompensation vid dispenser från biotopskyddsområden, kulturresevat samt nationalparker men anser att det är en brist att inte motsvarande krav införs för strandskyddet. Stränder, inte minst grunda vikar, utgör viktiga livsmiljöer för många djur- och växtarter och fyller också en viktig funktion för att säkerställa arters spridning i landskapet. Med tanke på den höga andelen exploaterade stränder, och den kontinuerligt ökande exploateringstakten bland annat till följd av bebyggelse, behöver strandnära miljöer återställas. Det är rimligt att sådana kompensationskrav ställs just vid beviljandet av strandsskyddsdispenser enligt likvärdighetsprincipen. Det hade även varit rimligt med ändringar i 7 kap. miljöbalken som anger att krav på kompensation också ska ställas vid beviljande av tillstånd till verksamheter eller åtgärder som, som huvudregel, är förbjudna enligt områdesföreskrifter. Universitetet påminner också om att trots att ett obligatoriskt krav på kompensation sedan länge har funnits vid naturreservatsdispenser, har sådana krav ställts i mycket få fall. För att främja genomförandegraden ytterligare är det nödvändigt att de förslag genomförs som gäller framtagandet av en ny vägledning för beslut under miljöbalken.

Med hänsyn till utfallet i Mark- och miljööverdomstolens dom M 11101-16 bör det tydligt anges i 2 kap. miljöbalken att de allmänna hänsynsreglerna utgör den materiella grunden för kompensationskrav.

Universitetet anser att ett krav på ekologisk kompensation också bör införas vid beslut om tillåtlighet av regering enligt 2:9 miljöbalken samt att möjligheterna att införa en ny skyddsform bör utredas med syfte att öka tillgången till markåtkomst för kompensationsåtgärder, som ett komplement till instrumenten naturvårdsavtal och servitut.

Förslag till ändringar i plan- och bygglagen (avsnitt 6.3, ss. 281ff.)

Stockholms universitet tillstyrker förslaget (avsnitt 6.3.1, ss. 282ff.) att ändra ordalydelsen av 2:3 plan- och bygglagen för att tydliggöra vikten av funktionella landskap och grön infrastruktur i planeringen. Möjligheten att i översiktsplanen avsätta mark- eller vattenområden som kan lämpa sig som kompensationsområden är av stor vikt för säkerställandet av ekologiskt funktionella landskap givet att fragmentering av livsmiljöer är ett av de största hoten mot bevarandet av den biologiska mångfalden. Det är centralt att de framtida regionala handlingsplanerna för grön infrastruktur blir vägledande för utformningen av översiktsplanerna för att säkerställa att kompensationsåtgärder vidtas på den plats där de

gör mest nytta ur ett landskapsperspektiv. De förslag till regionala handlingsplaner som hittills har presenterats är emellertid alltför vaga för att kunna ge vägledning vid planering (eller vid beslutsfattandet enligt miljöbalken).

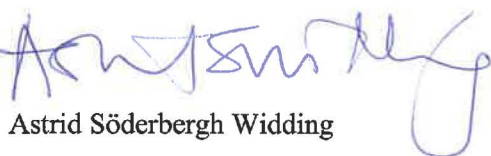
Universitetet tillstyrker förslaget (avsnitt 6.3.2, ss. 286ff.) att ge kommuner möjlighet att ställa krav på ekologisk kompensation i detaljplaneringen eftersom det skulle främja målet om hållbar utveckling. Det är positivt att kompensationsåtgärder kan vidtas även utanför planområdet, inte minst från ett landskapsperspektiv. För att främja genomförandet av kompensationsåtgärder och säkerställa att kraven inte anses orimliga är det viktigt att lämpliga områden pekas ut i översiktsplanerna.

Universitetet anser att det behöver tydliggöras hur skadelindringshierarkin ska säkerställas vid planläggning och beslut enligt plan- och bygglagen.

Förslag till ändringar i sektorslagstiftning (avsnitt 6.4-6.8, ss. 290-303)

Stockholms universitet tillstyrker förslagen att det i sektorslagstiftning (väglagen, lagen om byggande av järnväg, ellagen, kontinentalsockellagen samt lagen om ekonomisk zon) där beslut föregås av en MKB ska finnas möjlighet att ställa krav på ekologisk kompensation.

Detta beslut är fattat av rektor, professor Astrid Söderbergh Widding, i närvaro av förvaltningschefen, universitetsdirektör Eino Örnfeldt. Studeranderepresentanter har informerats och haft tillfälle att yttra sig. Övrig närvarande har varit Henrik Lindell, Avdelningen för planering och ledningsstöd (protokollförare).



Astrid Söderbergh Widding



Rikard Skårfors