

Handläggare
Franzen Jan
Axelsson Anna

Datum
2018-08-22

Diarienummer
KSN-2018-1256

Kommunstyrelsen

Yttrande över betänkande om ekologisk kompensation (SOU 2017:34)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Miljö- och energidepartementet enligt ärendets **bilaga 1**.

Ärendet

Miljö- och energidepartementet har remitterat betänkandet Ekologisk kompensation – åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34) till Uppsala kommun för yttrande senast den 4 oktober 2018.

Betänkandet kan laddas ned från regeringens webbplats regeringen.se. Sammanfattningen bifogas som **bilaga 2**.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret och stadsbyggnadsförvaltningen.

Föredragning

Utredningen om ekologisk kompensation har haft regeringens uppdrag att föreslå åtgärder för en mer effektiv och konsekvent tillämpning av ekologisk kompensation i samband med större exploatering och ingrepp i värdefulla mark- och vattenområden. Åtgärderna ska syfta till att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Utredningen definierar ekologisk kompensation som gottgörelse av skada på naturmiljö som utgör allmänna intressen, såsom arter, naturtyper, ekosystemfunktioner och upplevelsevärden. Gottgörelsen kan ske genom att den som orsakat skada tillför nya värden eller säkerställer befintliga värden som annars skulle riskera att gå förlorade.

I betänkandet lämnas förslag om ändringar i bl.a. miljöbalken och plan- och bygglagen i syfte att öka förutsägbarheten och effektiviteten vid tillämpning av ekologisk kompensation. Utredningen föreslår också försöksverksamhet med s.k. kompensationspooler. Vidare vill utredningen öka kunskapen om ekologisk kompensation genom att Boverket och Naturvårdsverket får i uppdrag att tillsammans med andra myndigheter ta fram praktiska vägledningar. Utredningen föreslår också regeringen att stimulera en ökad användning av såväl frivilliga som obligatoriska ekologiska kompensationsåtgärder.

I förslaget till yttrande konstaterar kommunen att förslagets inriktning överensstämmer med kommunens ambitioner när det gäller att arbeta med ekologisk kompensation i översikts- och detaljplaneringen. I sammanfattning lämnar kommunen följande synpunkter:

- Det är bra att fokus ligger på större exploateringar och de mest värdefulla mark- och vattenområdena.
- Ekologisk kompensation bör i första hand behandla markarealer men kan även ske genom specifika lösningar i detaljplaner.
- Kommunen välkomnar ett förtydligande om att ekologiskt funktionella landskap ska främjas.
- Kommun är positiv till förslaget om kompensationspooler och är intresserad av att delta i en försöksverksamhet.
- Ansvar för såväl genomförande som drift av genomförda kompensationer behöver klargöras. Försök med kompensationspooler bedöms vara viktigt för att utreda detta.
- Kommunen välkomnar en lagstadgad skadelindringshierarki och att planerade kompensationsåtgärder ska redovisas i miljökonsekvensbeskrivningsprocessen. Kompensationsåtgärder behöver dock inte nödvändigtvis utformas för att motsvara den biotop som ska kompenseras eftersom det i praktiken sällan är möjligt.
- När det gäller påverkan på byggprocessen anser kommunen att de ekonomiska konsekvenserna inte är tillräckligt belysta. Det finns en risk att det allmänna får stå för de stora kostnaderna.
- Det är svårt att bedöma vad som är en rimlig ekologisk kompensation. Därför är det positivt att Naturvårdsverket och Boverket får i uppdrag att tillsammans med andra myndigheter ta fram vägledningar för att öka kunskapen om användandet av ekologisk kompensation. Det finns behov av mer förståelse och likvärdighet i bedömningarna.

I förslaget till yttrande betonar kommunen avslutningsvis vikten av att det även fortsättningsvis måste vara möjligt att göra avvägningar mellan olika värden, exempelvis för att möta behovet av bostäder och infrastruktur.

Ekonomiska konsekvenser
Inte aktuellt i detta ärende.

Stadsbyggnadsförvaltningen

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Mats Norrbom
Stadsbyggnadsdirektör

Handläggare
Franzen Jan
Axelsson Anna

Datum
2018-08-22

Diarienummer
KSN-2018-1256

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se
Ert dnr: M2017/01115/Nm

Yttrande över betänkandet Ekologisk kompensation (SOU 2017:34)

Uppsala kommun lämnar följande yttrande över betänkandet Ekologisk kompensation – åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34).

Utredningen inleder med att det rör sig om kompensation i större exploateringar i värdefulla mark- och vattenområden. Det är bra att fokusera på de större projekten och de mest värdefulla områdena. En avgränsning om storlek på projekt och värdet på naturen kommer att bli viktig för att skapa en tydlig och förutsägbar samhällsbyggnadsprocess.

Utredningens inriktning överensstämmer med Uppsala kommuns ambitioner att arbeta med ekologisk kompensation i översikts- och detaljplaneringen. Kommunala riktlinjer och planeringsinstrument för ekologisk kompensation i stadsbyggnadsprocessen håller på att tas fram. De ändringar som föreslås i plan- och bygglagen och miljöbalken ger kommunen stöd för att utarbeta mer effektiva och konkreta riktlinjer. Lagändringarna gör att kommunen kan planera för kompensationsområden och potentiella kompensationsområden, grön infrastruktur och s.k. habitat banking.

Uppsala kommun välkomnar ett förtydligande om att ekologiskt funktionella landskap ska främjas, då det skulle ha stor betydelse för en ekologiskt hållbar utveckling och för att motverka förluster av ekosystemtjänster. Uppsala kommun ser vidare positivt på förslaget om kompensationspooler, och är också intresserad av att delta i en försöksverksamhet.

Uppsala kommun bedömer att möjligheten för kommunen att ställa krav på kompensationsåtgärder i eller utanför planområden kan leda till att ekologisk kompensation ökar i såväl samhällsbyggnadsprocesser som tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Detta kommer att ställa ökade krav på att det finns kvalitetssäkrat regionalt och kommunalt planeringsunderlag samt ekologisk kompetens i handläggningen av detaljplaner och bygglov.

Ekologisk kompensation bör i första hand behandla markarealer men kompensation kan även ske genom specifika lösningar i detaljplaner. Översiktsplanen fångar in de stora planeringsprojekten, men det kan vara lång tid till genomförande. I detaljplaneskedet är planområdet mycket avgränsat, och kompensationen kan behöva göras långt från området. Ansvaret för såväl genomförande som drift av genomförda kompensationer behöver klargöras. Försök med kompensationspooler bedöms därför viktigt för att utreda genomförbarhet. I vilket planeringsskede som planering och beredskap för kompensationen ska ske behöver också prövas.

Uppsala kommun välkomnar en lagstadgad skadelindringshierarki. Kommunen tillstyrker också förslaget om att planerade kompensationsåtgärder ska redovisas i miljökonsekvensbeskrivningsprocessen, och att det sker tidigt eftersom det ger bättre förutsättningar att åtgärderna blir effektiva och adekvata för att väga upp mot den skada som ska kompenseras. Uppsala kommun anser emellertid att en kompensationsåtgärd inte behöver utformas för att motsvara den biotop som kompensationen avser eftersom planområdet i detaljplaner är begränsat och ekologiska kompensationsåtgärder därför sällan kan ske inom planområdet. Åtgärder som ändå genomförs inom detaljplaner, exempelvis i form av grönytefaktor, fungerar främst som skadelindring. En ekologisk kompensation utan nettoförlust blir möjlig först när kompensationsområden ingår i större sammanhang, oftast utanför detaljplanen eller i s.k. habitat banking.

Utredningen har även som mål att inte förlänga exploateringsprocessen och öka kostnaderna, utan underlätta genomförandet. När det gäller påverkan på byggprocessen anser Uppsala kommun att de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag inte är tillräckligt belysta, särskilt när det gäller kostnaderna för kommunerna. Uppsala kommun ser en risk för att de stora kostnaderna kommer hamna hos det offentliga.

Det är svårt att bedöma vad som är en rimlig ekologisk kompensation. Inte sällan anser exploatörer att kommunens förslag till kompensation är för kostsamma, samtidigt som kommunen bedömer att förslagen inte tillräckligt kompenserar för de värden som går förlorade. Det finns behov av ökad förståelse och mer likvärdighet i bedömningarna. Särskilt viktigt är att de åtgärder som används bygger på evidensbaserad grund. Uppsala kommun är därför positiv till att Naturvårdsverket och Boverket föreslås få i uppdrag att tillsammans med andra myndigheter ta fram vägledningar för att öka kunskapen om användandet av ekologisk kompensation.

Avslutningsvis saknar kommunen ett tydligare socialt perspektiv i betänkandet, då detta ingick i utredarens uppdrag. Kommunen vill också betona att det även fortsättningsvis måste vara möjligt att göra avvägningar mellan olika värden, exempelvis för att möta behovet av bostäder och infrastruktur.

Kommunstyrelsen

Ordförande
Marlene Burwick

Sekreterare
Ingela Persson

Sammanfattning

Uppdraget

Uppdraget har varit att identifiera och föreslå åtgärder för att åstadkomma en effektivare och mer konsekvent tillämpning av ekologisk kompensation i samband med större exploatering och ingrepp i värdefulla mark- och vattenområden. Åtgärderna ska syfta till att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Övergripande slutsats

Innebörden av våra förslag är:

- Kunskapen om behovet av ekologisk kompensation och tillämpningen av lämpliga rutiner och metoder kommer att öka.
- Tillämpningen av ekologisk kompensation kommer att öka, vilket i sin tur motverkar förluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster.
- Vid tillämpning av den i utredningsdirektivet påtalade skadelindringshierarkin, kommer en ökad ekologisk kompensation inte att hindra fortsatta exploateringar.
- Genom förslagets fokus på förutsägbarhet, konsekvens och effektivitet i befintligt prövningssystem, kommer den ekologiska kompensationen endast att ha marginell påverkan på en exploaterings totala kostnad och tidsåtgång.

Bakgrund

Historiskt finns det gott om exempel på motsättningar mellan mark-exploatering och miljöhänsyn. Olika intressen kan upplevas stå emot varandra och ibland vara oförenliga. Ekologisk kompensation är ett sätt att balansera och överbrygga detta förhållande.

Rätt utformad kan ekologisk kompensation leda till att fler bygg- och infrastrukturprojekt utformas på ett sådant sätt att samhällsekonomisk nytta av biologisk mångfald och ekosystemtjänster inte går förlorad.

Utredningen har haft att beakta såväl farhågor om att krav på ekologisk kompensation skulle riskera att förhindra enskilda exploateringar, som en oro över att möjligheten till att använda ekologisk kompensation skulle leda till att fler exploateringar genomförs.

Vi ser ekologisk kompensation som ett stöd för samhällsnyttiga investeringar, snarare än ett hinder. Detta genom att förlorade naturvärden ersätts.

Utredningens förslag avseende ekologisk kompensation syftar till att bidra till att behovet av bygg- och infrastrukturprojekt tillgodoses, samtidigt som nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster motverkas.

Begreppet ekologisk kompensation

Med ekologisk kompensation avser utredningen gottgörelse av skada på naturmiljö som utgör allmänna intressen, såsom arter, naturtyper, ekosystemfunktioner och upplevelsevärden. Gottgörelsen kan ske genom att den som orsakat skada tillför nya värden eller säkerställer befintliga värden som annars skulle riskera att gå förlorade.

Åtgärdsförslag

- a) Utveckla befintlig lagstiftning genom ändringar i miljöbalken, PBL och annan lagstiftning.
- b) Införa försöksverksamhet av kompensationspooler, som förmedlar värdeskapande insatser för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

- c) Öka kunskapen om och användandet av ekologisk kompensation genom praktiska vägledningar och stimulering av såväl frivilliga som obligatoriska kompensationsåtgärder.

A) Föreslagna lagändringar

Förslagen till utveckling av befintlig lagstiftning syftar till att öka förutsägbarheten och effektiviteten av tillämpning av ekologisk kompensation. Tillämpningen av de krav på kompensation som redan gäller har varit ojämn och oförutsägbar. Det kan bero på att reglerna om kompensation delvis haft en undanskymd placering.

Krav på redovisning av planerade kompensationsåtgärder i MKB och krav på att efterföljande prövning tar om hand förslag på kompensationsåtgärder ställs numera i EU:s MKB-direktiv. Det gäller för miljökonsekvensbeskrivningar som omfattas av direktivet. Regleringen måste genomföras i Sverige.

Utredningens förslag ökar förutsägbarheten genom att tydliggöra det redan gällande kravet på underlag vid tillståndsprövning och dispensprövning rörande planerad ekologisk kompensation, liksom att krav ska ställas på kompensationsåtgärder som inte är orimliga. Den så kallade skadelindringshierarkin tydliggörs i miljöbalken så att det framgår att man vid tillståndsprövning och dispensprövning i första hand ska undvika skada, i andra hand vidta skyddsåtgärder och i tredje hand återställningsåtgärder. När det visar sig att en verksamhet eller åtgärd kan tillåtas efter sådana hänsyn ska man överväga rimliga kompensationsåtgärder. Genom att krav på redovisning av planerade kompensationsåtgärder ställs tidigt redan i MKB-processen bedömer utredningen att förutsägbarheten och därmed effektiviteten i prövningarna avseende kompensationsåtgärder kommer att öka.

Kommuner som vill arbeta med ekologisk kompensation i planeringen ges enligt förslagen bättre förutsättningar för det genom att de kan planera för kompensationsområden och grön infrastruktur i översiktsplaneringen. Kopplat till det ges kommuner möjlighet att ställa krav på kompensationsåtgärder i detaljplaneringen.

I andra sektorslagar som hänvisar till miljöbalken (exempelvis väglagen och ellagen) och där beslut föregås av miljökonsekvensbeskrivningar kommer det enligt förslagen också att finnas möjlighet att ställa krav på ekologisk kompensation.

Ändringar i miljöbalken

1. Inför krav på redovisning av planerade kompensationsåtgärder som underlag i MKB.
2. Inför obligatoriskt krav att bedöma behovet av ekologisk kompensation i 16 kap. miljöbalken.
3. Skadelindringshierarkin och principen om en tvådelad prövning för tillståndspliktiga (enligt 9 och 11 kap.) och dispenspliktiga (enligt 7, 8 och 11 kap.) verksamheter enligt miljöbalken ska framgå tydligt av 2 kap. miljöbalken.
4. Gör ett tillägg om kompensationsvillkor i regeln i 22 kap. miljöbalken om vad en dom i förekommande fall ska innehålla.
5. Inför obligatoriskt krav på kompensation för dispens från biotopskyddsområden, kulturresevat samt nationalparker för sådana åtgärder som påverkar skyddssyftet med området.

Ändringar i PBL

6. Ett tydliggörande tillägg bör ske i 2 kap. PBL, om vikten av ekologiskt funktionella landskap och att kopplingen mellan grön infrastruktur och lämpliga kompensationsåtgärder behöver stärkas i planeringsarbetet varvid det också tydliggörs att de vida bestämmelserna i 2 kap. PBL utgör grund för kompensationsåtgärder.
7. Inför en 4 kap. 12 a § i PBL som tydligt anger att kompensationsåtgärder för biologisk mångfald och ekosystemtjänster får bestämmas i detaljplan.
8. Inför en ändring i 4 kap. och 14 § PBL för att i detaljplan kunna ställa krav på kompensationsåtgärder i bygglov, startbesked eller slutbesked för åtgärd som innebär väsentligt ändrad markanvändning.

Ändringar i väglagen

9. Vägplaner kommer att omfattas av krav på redovisning av planerade kompensationsåtgärder i MKB.
10. Vägplaner som inte innebär betydande miljöpåverkan föregås av ett förenklat underlag enligt bestämmelser i vägförordningen. Planerade kompensationsåtgärder bör redovisas även i sådant underlag.
11. Bedömning av behov av ekologisk kompensation och planerade kompensationsåtgärder ska redovisas i vägplan enligt väglagen.
12. Kompensationsåtgärder utanför planområdet ska redovisas i underlag för fastställelsebeslut.
13. Skadelindringshierarkin och principen om en tvådelad prövning i kap. 2 miljöbalken ska gälla vid prövning av ärenden enligt väglagen.

Ändringar i lagen om byggande av järnväg

14. Järnvägsplaner kommer att omfattas av krav på redovisning av planerade kompensationsåtgärder i MKB.
15. Järnvägsplaner som inte innebär betydande miljöpåverkan föregås av ett förenklat underlag enligt bestämmelser i vägförordningen. Planerade kompensationsåtgärder bör redovisas även i sådant underlag.
16. Bedömning av behov av ekologisk kompensation och planerade kompensationsåtgärder ska redovisas i järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg.
17. Kompensationsåtgärder utanför planområdet ska redovisas i underlag för fastställelsebeslut.
18. Skadelindringshierarkin och principen om en tvådelad prövning i kap. 2 miljöbalken ska gälla vid prövning av ärenden enligt lagen om byggande av järnväg.

Ändringar i andra sektorslagar

19. Utredningen föreslår att ellagen ska ändras så att det tydligt framgår att villkor om kompensationsåtgärder kan föreskrivas enligt ellagen. Skadelindringshierarkin och principen om en tvådelad prövning i kap. 2 miljöbalken ska gälla vid prövning av tillstånd enligt ellagen.
20. Utredningen föreslår att kontinentalsockellagen ska ändras så att det tydligt framgår att villkor om kompensationsåtgärder kan föreskrivas enligt kontinentalsockellagen. Skadelindringshierarkin och principen om en tvådelad prövning i kap. 2 miljöbalken ska gälla vid prövning av tillstånd enligt kontinentalsockellagen.
21. Utredningen föreslår att lagen om ekonomisk zon ska ändras så att det tydligt framgår att villkor om kompensationsåtgärder kan föreskrivas enligt lagen om ekonomisk zon. Skadelindringshierarkin och principen om en tvådelad prövning i kap. 2 miljöbalken ska gälla vid prövning av tillstånd enligt lagen om ekonomisk zon.

B) Försöksverksamhet av kompensationspooler

Det i Sverige nya begreppet kompensationspooler handlar om att markägare, eller annan aktör, skapar naturvärden i form av ökad biologisk mångfald och ekosystemtjänster. De värden som skapas kan sedan säljas, via en kompensationspool till dem som behöver kompensera för motsvarande värden, vilka går förlorade vid en specifik exploatering.

Det finns ett antal fördelar med kompensationspooler

- tillgång till möjliga kompensationsmarker och kompensationsåtgärder underlättas
- bedömning av olika områdets kompensationsvärde är förberedda eller utförda
- åtgärder är redan planerade, påbörjade eller t.o.m. genomförda
- ansvaret för genomförande och förvaltning av kompensationen, övergår till aktör med relevant kompetens.

Kompensationspooler har visat sig framgångsrika i andra länder. Utredningen föreslår att de testas även i Sverige. Vi föreslår en försöksverksamhet som i första hand syftar till att kompensera förluster av tätortsnära naturmiljöer och områden för rekreation, när områden planläggs enligt plan- och bygglagen.

22. Utredningen föreslår att regeringen ger ett antal län (t.ex. Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Länsstyrelsen i Skåne) i uppdrag att utveckla och genomföra en försöksverksamhet med kompensationspooler i samarbete med intresserade kommuner i respektive län. Arbetet bör ske i samarbete med t.ex. Naturvårdsverket, Boverket, Skogsstyrelsen Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, Trafikverket, Folkhälsomyndigheten och Riksantikvarieämbetet.

Försöksverksamheten föreslås pågå under 5 år. Medverkande kommuner söker projektfinansiering hos länsstyrelsen. Naturvårdsverket ansvarar för att försöksverksamheten utvärderas och föreslår därefter om försöksverksamheten ska permanentas, förlängas eller avvecklas.

C) Övriga förslag

För att öka kunskapen om och användandet av ekologisk kompensation föreslår utredningen tre ytterligare åtgärder.

23. Regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverk, Boverket, Trafikverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och Folkhälsomyndigheten att ta fram vägledningar för ekologisk kompensation med ett tydligt fokus på betydelsen av att kompensera för förlust av biologisk mångfald och förlorade ekosystemtjänster. Målgrupp är exploatörer, tillståndsgivare, länsstyrelser, kommuner och övriga intressenter.

24. Regeringen bör ge Boverket i uppdrag att tillsammans med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Trafikverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och Folkhälsomyndigheten ta fram en vägledning för ekologisk kompensation med ett tydligt fokus på betydelsen av att kompensera för

förlorade ekosystemtjänster inom planlagt område. Här ligger ett extra stort fokus på kulturella ekosystemtjänster som hälsa, sinnliga upplevelser och sociala interaktioner. Platsens psykosociala kvaliteter ska beaktas utöver hänsyn till olika arter på platsen och deras livsmiljöer samt övriga ekosystemtjänster. Särskilt viktiga är också reglerande ekosystemtjänster som vattenfördröjning, luftrening och temperaturreglering. Målgrupp är exploatörer, tillståndsgivare, länsstyrelser, kommuner och övriga intressenter.

25. Utredningen föreslår regeringen att stimulera en ökad användning av såväl frivilliga som obligatoriska ekologiska kompensationsåtgärder, genom att sprida information om ekologisk kompensation med hjälp av de myndigheter som har föreslagits få i uppdrag att ta fram vägledningar för ekologisk kompensation.

Andra förslag som övervägts

I direktivet anges att utredningen ska redovisa övriga åtgärder som övervägts, men inte föreslås. Dessa kan sammanfattas i följande punkter:

1. Exploateringsavgift för ekologisk kompensation.
2. Tydliggörande av materiell grund i 2 kap. 3 § miljöbalken för ekologisk kompensation.
3. Möjlighet att besluta om kompensation vid tillsyn i form av förprovning även avseende miljöfarliga verksamheter.
4. Möjlighet att i detaljplan ställa krav på tillåtna värden för alla typer av störningar som omfattas av miljöbalken.
5. Införande av en regel i 16 kap. miljöbalken för tillståndspliktiga och dispenspliktiga verksamheter och åtgärder om obligatoriskt krav på kompensationsåtgärder för tillstånd som innebär att mark eller vattenområde tas i anspråk. I sådana fall skulle i rimlig utsträckning gottgöras för kvarstående skada på biologisk mångfald och ekosystemtjänster som kunde förutses efter det att undvikande, skyddsåtgärder och restaureringsåtgärder har vidtagits.
6. Möjliga följdändringar till utredningens förslag avseende beskrivning av skadelindringshierarkin.

7. Utredningsuppdrag till Boverket avseende psykosociala faktorer i den bebyggda miljön.
8. Statlig utredning om ekosystemtjänster och plan- och bygglagen för en hållbar stadsutveckling.
9. Beredningsgrupp för ekologisk kompensation.