

Handläggare
Anette Jansson
Telefon: 08-508 28 820**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2018-06-12 p. 19

Ekologisk kompensation (SOU 2017:34)

Remiss från kommunstyrelsen dnr KS 2018/612

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen
2. Omedelbart justera beslutet

Gunnar Söderholm
FörvaltningschefGustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått *Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34)* på remiss från kommunstyrelsen för yttrande senast den 24 augusti 2018.

Kravet på kompensation för förlorade naturvärden m.m. återfinns i en rad bestämmelser i miljöritten. Det är i en utbyggd stad som Stockholm närmast ofrånkomligt att nya bostäder, ny infrastruktur eller andra anläggningar i större eller mindre utsträckning tar något av värde i anspråk om så bara en parkeringsplats eller en öppen hårdgjord yta i stadsrummet. Kravet på kompensation görs därför allt oftare gällande i stadsutvecklingen

Det är dock inte alla värden som kompenseras. Om man t ex bygger bostäder på gatumark finns inte krav på kompensation, men om samma antal lägenheter istället byggs på grönmark uppkommer frågan om intrånget skall kompenseras. Ett av de grundläggande problemen med kravet på kompensation är att värdet de nytillkomna bostäderna inte jämförs med andra värden som går förlorade. Det befintliga är per presumtion alltid mer värdefullt än det nya. Det gäller för övrigt inte bara naturvärden utan också kulturhistoriska värden, vilket senast har kommit till uttryck i mark- och miljödomstolens upphävande av detaljplanen för Nobel center.

Utredningen har i sina principiella överväganden inte reflekterat över dessa principiella frågor. Det framgår inte heller hur man hanterat uppdraget i direktiven till utredningen om att förslagen ska utformas med hänsyn till behovet av en rimlighetsavvägning där nyttan av obligatoriska kompensationsåtgärder jämförs med kostnaderna, så att nya krav inte inriktas mot områden med begränsade värden och så att planering och byggande inte försvåras i onödan.

Det finns därför anledning att inledningsvis understryka att miljöförvaltningen anser att det från principiella utgångspunkter inte finns några värden som är överordnade andra värden. Utgångspunkten är att Stockholms utveckling skall grundas på helhetssyn och principen att staden skall bygga bra och hållbar stadsmiljö. I detta ligger att det i stort sett alltid krävs avvägningar mellan en rad olika intressen. Det innebär självklart att vid sådana avvägningar att ekologiska värden inte bara kan behöva kompenseras utan också i vissa fall kan motivera att nybyggnationer helt skall förbjudas. Det innebär även man på lämpligt sätt skall begränsa skadorna av det nytillkomna, men ett sådant synsätt är emellertid något helt annat än att presumera att det bestående har större värde än det nya.

Det finns således anledning att göra en tydlig åtskillnad mellan att kommunen **får** besluta om kompensation och att kommunen **ska** besluta om ekologisk kompensation.

Med detta sagt är det rimligt att undanröja oklarheter i nuvarande lagstiftning även i de fall lagstiftaren på tveksamma grundar beslutat om inskränkningar i kommunens handlingsfrihet.

Miljöförvaltningen anser att följande bör utvecklas i utredningen:

- skadelindringshierarkin i plan- och bygglagen bör förtydligas
- det bör klargöras hur kompensationsåtgärder ska förvaltas och finansieras långsiktigt
- konsekvensen av att inte uppfylla de nya kraven på utredning av kompensationsåtgärder (2 kap. 8 a § miljöbalken) i tillståndsprocessen bör förtydligas
- skyldighet att vidta kompensationsåtgärder bör även göras tillämplig på verksamheter som tillåts efter att regeringen finner att det finns särskilda skäl enligt 2 kap. 9 § första stycket miljöbalken

Miljöförvaltningen föreslår också att staden anmäler sitt intresse att medverka i försöken med kompensationspooler.

Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått *Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och eko-*

systemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34) på remiss från kommunstyrelsen för yttrande senast den 24 augusti 2018. Kommunstyrelsen har i sin tur fått denna SOU på remiss från Regeringskansliet, Miljö- och energidepartementet. Utredningen finns att ladda ner på regeringens hemsida www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2017/04/SOU-2017_34_webb.pdf

Utredningens uppdrag 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 nettoför-luster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

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.

Utredningen föreslår bl.a. följande åtgärder:

- Utveckla befintlig lagstiftning genom ändringar i miljöbalken, PBL och annan lagstiftning.
- Införa försöksverksamhet av kompensationspooler, som förmedlar värdeskapande insatser för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.
- Öka kunskapen om och användandet av ekologisk kompensation genom praktiska vägledningar och stimulering av såväl frivilliga som obligatoriska kompensationsåtgärder.

Sammanfattning av föreslagna lagändringar

- I 2 kap. 8 a § miljöbalken införs krav på att förena tillstånd och dispenser till verksamheter och åtgärder som bedömts tillåtliga enligt 2 kap. 2-7 §§ miljöbalken med krav på rimliga kompensationsåtgärder vad gäller skada eller olägenhet för miljön. Kravet på att vidta kompensationsåtgärder görs tillämpligt även på tillstånd enligt lagen om kontinentalsockeln, väglagen, lagen om byggande av järnväg, lagen om Sveriges ekonomiska zon och ellagen (sektorslagarna).
- I 2 kap. 8 a § miljöbalken införs även en skadelindringshierarki enligt vilket åtgärder för att uppfylla miljöbalkens krav ska vidtas i prioriteringsordningen undvika, begränsa, återställa och slutligen kompensera.
- 7 kap. 7 och 11 §§ miljöbalken införs krav på att dispenser från naturreservats- respektive biotopsskyddsföreskrifter eller upphävande av naturreservatsföreskrifter endast kan meddelas om skada

på natur- eller kulturvärden (det sistnämnda gäller endast i naturreservat) kompenseras i skälig utsträckning. Motsvarande krav införs i nationalparksförordningen.

- Ett antal mindre språkliga ändringar införs 6 kap. miljöbalken och motsvarande bestämmelser i sektorslagarna (i fråga om väglagen och lagen om byggande av järnväg införs ändringen i tillhörande förordningar). Dessa innebär att den som söker tillstånd utöver sedvanlig utredning även ska utreda möjligheter att kompensera för skadliga verkningar som inte kan undvikas trots rimliga försiktighetsmått. Krav på den typen av utredning ställs även i EU:s MKB-direktiv och plan-MKB-direktiv. Förslagen utgör därmed även en implementering av direktiven i den delen.
- I 16 kap. 9 § miljöbalken införs krav på obligatorisk prövning av möjligheter att kompensera intrång i allmänna intressen.
- Punkten 12 i 22 kap. 25 § miljöbalken skrivs om utifrån ändringar i 2 kap. 8 a § till att omfatta möjligheten att föreskriva behövliga villkor för kompensationsåtgärder. Motsvarande ändringar görs även i ovan nämnda sektorslagar.
- I plan- och bygglagen införs krav i 2 kap. att planläggning även ska främja ekologiskt funktionella landskap.
- Det införs en möjlighet i plan- och bygglagen för kommunen att i detaljplan bestämma krav på kompensationsåtgärder eller ställa krav på att bygglov, start- eller slutbesked som innebär en väsentlig ändring av markens användning ska förenas med sådana krav.

Konsekvenser

Enligt utredningen bedöms den eventuella merkostnaden av ökad kompensation i ett livscykelperspektiv vara försumbar eller mycket liten. Konsekvenser för näringsliv, bostadsförsörjning, infrastruktur och annan byggnation kommer snarare gälla exakt var och hur exploateringen sker, än att den inte kan genomföras. Utan lagändringar bedömer utredningen det som osannolikt att nå ambitionen om att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster eller bidra till EU:s mål om ”no net loss”. Vinster av föreslagna lagändringar bedöms som potentiellt stora ur miljösynpunkt och då även samhällsekonomiskt, utifrån resonemangen om ekosystemtjänsternas och naturkapitalets ökade betydelse för en hållbar samhällsutveckling. Om kompensationskrav utformas så att genomförandet sker på ett transparent och effektivt sätt, behöver det inte innebära att målet att säkerställa behov av bostäder, infrastruktur och andra byggnadsverk försvåras. Den externa kostnad som i dag bärs av samhället kommer i stort att läggas på exploatören, vilket innebär att dessa kommer att möta en något högre kostnad.

Enligt utredningen kan ett kompensationskrav påverka förutsättningarna för att bygga bostäder, infrastruktur och andra byggnadsverk. Aktörer kan

besluta att inte genomföra ett projekt om uppskattade kostnader för att genomföra projektet blir för höga jämfört med uppskattade intäkter från projektet. Givet att alla exploatörer möts av samma kompensationskrav kommer kravet att leda till att exploatörer försöker exploatera mark som är mindre värdefull (och därmed minska kostnaden för kompensation). Det blir mer intressant för en exploatör att finna lösningar som innebär att värdefull naturmark inte tas i anspråk, t.ex. bygga på naturmark med låga värden, redan hårdgjord mark etc.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Miljöförvaltningen är – med de inledningsvis redovisade principiella ställningstagandena – positiv till förslagets klargörande syfte. Utredningen är välskriven och tydliggör begrepp, förutsättningar, utmaningar, fördelar och nackdelar. Miljöförvaltningen anser att utredningen visar att fördelarna med föreslagna åtgärder överväger de negativa konsekvenserna.

Förvaltningen bedömer att de föreslagna lagändringarna i plan- och bygglagen innebär att kommunen ges ökade möjligheter att vid planläggning ta hänsyn till ekologiskt funktionella landskap och kräva utredning och vidtagande av kompensationsåtgärder för intrång i allmänna intressen. Detta är inte tvingande för staden utan kan tillämpas för de planer där staden anser att det är lämpligt. Staden arbetar redan idag med ekologisk kompensation och i dokumentet *Grönare Stockholm*¹ anges att ”Hänsyn ska tas till förutsättningar för biologisk mångfald och att en lämplig grönytekompensation säkerställs.” En uppföljning² visar att av avslutade projekt 2013 som tagit i anspråk mark i Stockholm med ekologiska värden kompensades 80 %. Vilken påverkan det nya regelverket får tidsmässigt och ekonomiskt på kommande exploateringsprojekt kommer att bero på hur staden formulerar kraven i förhållande till hur de formulerats tidigare. Kompensationspooler kan effektivisera arbetet i exploateringsprojekt.

Möjligheten att ställa krav på kompensation i tillståndsärenden finns redan i miljöbalken och motsvarande lagstiftning, men blir i och med utredningens förslag tydligare och obligatorisk. Förslagen innebär därför ökade krav på verksamhetsutövare som söker tillstånd till olika exploateringsprojekt. I och med att kompensation endast krävs i den mån det är rimligt eller skäligt bedöms dock bestämmelserna inte få till följd att exploateringar för allmänintressen försvåras eller hindras från att komma till stånd.

¹ Grönare Stockholm – Riktlinjer för planering, genomförande och förvaltning av stadens parker och naturområden. 2017. Stockholm stad, stadsledningskontoret.

² Askelöf, M. och Gustafsson, A. 2015: Utredning av rutiner och processer för grönkompensation i Stockholms stad. WSP på uppdrag av exploateringskontoret Stockholms stad.

Vad gäller utökade krav på utredning utgör dessa dessutom en implementering av EU-rätt vilket Sverige har en skyldighet att följa.

Miljöförvaltningen anser att följande bör utvecklas i utredningen:

- skadelindringshierarkin i plan- och bygglagen bör förtydligas
- det bör klargöras hur kompensationsåtgärder ska förvaltas och finansieras långsiktigt
- konsekvensen av att inte uppfylla de nya kraven på utredning av kompensationsåtgärder (2 kap. 8 a § miljöbalken) i tillståndsprocessen bör förtydligas
- skyldighet att vidta kompensationsåtgärder bör även göras tillämplig på verksamheter som tillåts efter att regeringen finner att det finns särskilda skäl enligt 2 kap. 9 § första stycket miljöbalken

Miljöförvaltningen föreslår också att staden anmäler sitt intresse att medverka i försöken med kompensationspooler.

Bra att skadelindringshierarkin tydliggörs i lag

Skadelindringshierarkin innebär ett hierarkiskt synsätt där skador i första hand ska undvikas, i andra hand, så långt det är praktiskt möjligt, minimeras och avhjälpas på plats och endast i sista hand kompenseras.

Skadelindringshierarkin införs i miljöbalken, väglagen, lagen om byggande av järnväg, ellagen, kontinentalsockellagen, och lagen om ekonomisk zon.

Miljöförvaltningen är positiv till att skadelindringshierarkin förtydligas i miljöbalken m.fl. lagar. Det är viktigt att skyldigheten att vidta kompensationsåtgärder inträder först när verksamheten bedömts tillåtlig enligt 2 kap. 2 – 7 §§ miljöbalken. Detta för att inte kravet på kompensationsåtgärder ska urholka verksamhetsutövarens skyldighet att välja bästa lokalisering och att undvika påverkan på miljön och hälsa så långt rimligt. Men det skulle behövas en tydligare reglering som ger större utrymme att väga olika allmänintressen mot varandra.

Tydliggör skadelindringshierarkin i plan- och bygglagen

Skadelindringshierarkin införs inte i plan- och bygglagen på samma sätt som i t.ex. miljöbalken. Däremot står det i utredningen att *”Planeringsarbetet i enlighet med skadelindringshierarkin möjliggörs därmed i och med att även det sista ledet i skadelindringshierarkin tillgängliggörs i detaljplaneringen.”*

Miljöförvaltningen anser att det är otydligt var de tidigare leden av skadelindringshierarkin finns i plan- och bygglagen och anser att detta bör för-

tydligas i utredningen. Det bör ske samtidigt som kommunernas rätt att inom vida ramar besluta om utvecklingen inom den egna kommunen.

Bra med kompensation i PBL

Miljöförvaltningen är positiv till förslaget att ändra plan- och bygglagen så att kommuner ges möjlighet att ställa krav på kompensationsåtgärder i detaljplan, bygglov, startbesked eller slutbesked. Förvaltningen anser att det är bra att det finns tydliga verktyg för kommunen att arbeta med kompensationsåtgärder.

Förvaltningen är också positiv till ändringarna i plan- och bygglagen som gör det möjligt att ställa krav på kompensationsåtgärder utanför planområdet. Förvaltningen bedömer att detta kommer att ge förutsättningar för ökad miljönytta av kompensationen, samt underlätta stadsplanering.

Förvaltningen är också positiv till förslaget om att ekologiskt funktionella landskap ska främjas vid planläggning. Förvaltningen anser att detta är grundläggande för en långsiktigt hållbar utveckling och för att motverka en förlust av ekosystemtjänster. Det skall dock understrykas att det vid en samlad bedömning kan innebära att det är motiverat att acceptera förlust även av värdefulla naturvärden. T.ex. byggande av tunnelbanor som kan tvingas göra ingrepp i känsliga naturområden om sådana ingrepp inte kan undvikas.

Bra med försöksverksamhet kompensationspooler

Utredningen föreslår en försöksverksamhet med kompensationspooler. Detta för Sverige nya begrepp 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.

Miljöförvaltningen anser att förslaget om kompensationspooler är intressant och föreslår att staden anmäler sitt intresse att medverka under en försöksperiod. Förvaltningen bedömer att detta skulle kunna vara en bra metod för att rikta kompensationsinsatserna där de gör störst nytta ur ett ekologiskt perspektiv.

Bra med vägledning om ekologisk kompensation

Miljöförvaltningen är positiv till utredningens förslag om att regeringen ska ge Naturvårdsverket och Boverket i uppdrag att ta fram vägledning för ekologisk kompensation inom sina respektive ansvarsområden. Förvaltningen bedömer att det finns ett stort behov av att likrikta bedömningar och tydliggöra t.ex. vad som bör kompenseras, hur detta ska bedömas/beräknas, samt hur man kan bedöma vad som är en rimlig kompensation. Förvaltningen bedömer att sådana vägledningar skulle vara ett bra

stöd i stadens arbete med att ta fram en egen strategi för kompensation. Därvid bör också regeringen redovisa hur en rimlig helhetsbedömning skall ske.

Miljöförvaltningen erfar att rimlighetsavvägningar när det gäller kompensation vid t.ex. dispensärenden i naturreservat är svårbedömda. Exempelvis anser exploatörer ofta att förvaltningens förslag till kompensation är för kostsamma, samtidigt som förvaltningen bedömer att förslagen inte är tillräckliga för att kompensera för förlorade värden. En vägledning skulle kunna ge en större förståelse och acceptans för alla inblandade parter.

Det skall dock konstateras att exploatörer inte sällan göra en dygd av nödvändigheten och kompensationsåtgärder som de inledningsvis varit motståndare till.

Klargör hur kompensationsåtgärder ska förvaltas och finansieras långsiktigt

Det bör klargöras hur kompensationsåtgärder ska förvaltas och finansieras långsiktigt. I utredningen framgår att exploatören ska bekosta kompensationen, men det är mer otydligt hur den långsiktiga förvaltningskostnaden för åtgärden ska hanteras. I Stockholm är detta ett stort problem, t.ex. när nya groddammar anläggs eller kulturmarker restaureras till slåtterkrävande ängsmarker, vilka sedan ska tas över av stadsdelarna som redan har knappa resurser för skötsel. Det är därför viktigt att detta belyses i kommande vägledning och att frågorna hanteras i tillståndsprocesser och planering.

Förtydliga konsekvens av otillräcklig kompensationsutredning

Miljöförvaltningen anser att det bör klargöras om otillräcklig utredning kring möjligheter att vidta kompensationsåtgärder enligt 2 kap. 8 a § miljöbalken i sig kan utgöra grund för att avslå en ansökan för en i övrigt tillåtlig verksamhet.

För att en ansökan ska tas upp till prövning måste kraven på utredning i 6 kap. miljöbalken vara uppfyllda. Nuvarande praxis innebär dock att det endast är relativt stora brister, motsvarande i princip helt utebliven utredning om en viss miljöpåverkan, som kan föranleda avvisning av ansökan på den grunden. De flesta brister i utredningen hanteras istället inom den materiella prövningen genom att eventuella oklarheter påverkar tillåtlighetsbedömningen och tolkas till verksamhetsutövarens nackdel inom ramen för verksamhetsutövarens bevisbörda. Verksamhetsutövaren kan sägas ha ett incitament att utreda och föreslå långtgående försiktighetsmått för att inte riskera en bedömning att man inte valt en lämplig lokalisering. De föreslagna bestämmelserna om kompensation innebär emellertid att bristfälligt utreda kompensationsåtgärder inte ska påverka bedömningen om verksamheten är tillåtlig enligt 2 kap. 2-7 §§ miljöbalken. Det bör där-

för förtydligas om avsikten med förslagen är att en ansökan utöver tillåtlighetsprövningen kan avslås på den grunden att verksamhetsutövaren inte fullt ut har visat att rimliga och effektiva kompensationsåtgärder kommer att kunna vidtas. Förvaltningen tolkar att så är fallet i och med att verksamhetsutövarens bevisbörda gäller alla krav i 2 kap. miljöbalken. Förvaltningen anser därför att de föreslagna bestämmelserna innebär en viss skärpning i lagstiftningen som tydligt bör uppmärksammas även i tillhörande förarbeten. Om en sådan skärpning inte är avsedd anser förvaltningen att det finns risk för att kraven inte får önskat genomslag i tillståndsprövningar.

Kraven bör omfatta även ingripande verksamheter som tillåts av regeringen på grund av särskilda skäl

Kravet på kompensationsåtgärder enligt 2 kap. 8 § miljöbalken bör även göras tillämplig på verksamheter som tillåts då regeringen finner att det finns särskilda skäl enligt 2 kap. 9 § första stycket miljöbalken. Nuvarande lydelse tycks utesluta dessa fall eftersom möjligheten att ställa kraven förutsätter att verksamheten är tillåtlig redan utifrån en prövning enligt 2-7 §§ i 2 kap. miljöbalken.

SLUT