Stockholms läns landsting

8

Ekologisk kompensation - Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34)

LS 2018-0517

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2018-09-05

LS 2018-0517

Landstingsstyrelsen

Ekologisk kompensation - Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34)

Föredragande landstingsråd: Gustav Hemming

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet Ekologisk kompensation - Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystem-tjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande över betänkandet Ekologisk kompensation - Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34), i enlighet med förslag till yttrande.

Landstingsrådsberedningens motivering

Ekologisk kompensation syftar till att gottgöra och kompensera skador på naturmiljö, ekosystemtjänster med mera vid exploatering, antingen genom att tillföra nya värden eller säkerställa befintliga sådana.

Förslagen i betänkandet omfattar bland annat utveckling av befintlig lagstiftning genom ändringar i exempelvis plan- och bygglagen och

miljöbalken, införande av försöksverksamhet av kompensationspooler, kunskapshöjning via praktiska vägledningar och stimulering av såväl frivilliga som obligatoriska kompensationsåtgärder.

Landstinget ser att det finns en rad oklarheter i betänkandet och de förslag som syftar till att förstärka lagstiftningen för att öka tillämpningen av ekologisk kompensation.

Krav på redovisningar av planerade kompensationsåtgärder tidigt i Miljökonsekvensbeskrivningsprocessen tydliggörs i förslaget, liksom vilka typer av krav som kan ställas i detaljplaneringen. Intentionerna i förslaget är bra, däremot bör målet vara att dessa värden redan tillgodoses i miljökonsekvensbeskrivningsprocessen, där ett utökat redovisningskrav skulle förlänga planeringensprocessen och öka byråkratin. Landstinget konstatera att längre planeringstider i byggnation kommer fördröja genomförande och ökar risken för högre kostnader i stora infrastrukturprojekt.

Landstinget ser att behovet av mark för bland annat bostäder och infrastrukturprojekt måste prioriteras samtidigt som naturmiljöer ska tillgodoses. Att nya, mer marknadsbaserade lösningar för ekologisk kompensation i form av kompensationspooler införs på försök kan vara bra, däremot utformas dessa bäst av näringslivet och inte av myndigheter som utredaren föreslår.

Förslagen i betänkande verkar vid en översiktlig bedömning inte försvåra för landstingets infrastrukturutbyggnader. Projekt kan dock komma att ta något längre tid i planeringsskedet, vilket påverkar pågående projekt om ytterligare redovisningar och krav ska hanteras.

Landstinget ser att det är angeläget att en ökad ekologisk kompensation inte ska hindra fortsatta exploateringar eller infrastrukturutbyggnader och ser därför med tillförsikt på tillämpning av den skadelindringshierarki som påtalas i direktivet.

Landstinget ser även att markägare utgör en grupp som är avgörande för ett framgångsrikt arbete med ekologisk kompensation och föreslår därför att även dessa anges som målgrupp för de vägledningar som föreslås. Jord-, vatten- och markägare borde således ha inkluderats i utredningen.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande
Förslag till yttrande
Miljökonsekvensbedömning
Tillväxt-och regionplanenämndens yttrande den 4 juni 2018
Sammanfattning av Ekologisk kompensation, SOU 2017:34

Irene Svenonius

Gustav Hemming

Gustaf Drougge

Landstingsstyrelsen
Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Hållbarhet
Johanna Borgendahl

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2018-07-13

LS 2018-0517

Landstingsstyrelsen

Ekologisk kompensation - Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystem-tjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34)

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet Ekologisk kompensation - Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystem-tjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande
Förslag till yttrande
Miljökonsekvensbedömning
Tillväxt-och regionplanenämndens yttrande den 4 juni 2018
Sammanfattning av Ekologisk kompensation, SOU 2017:34

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande över betänkandet Ekologisk kompensation - Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystem-tjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34), i enlighet med förslag till yttrande.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Förvaltningen är generellt positiv till betänkandet och till de förslag som syftar till att förtydliga och förstärka lagstiftningen för att öka tillämpningen av ekologisk kompensation.

Förvaltningen anser dock att det kan vara befogat att vidga såväl begreppet ekologisk kompensation som när åtgärder ska vidtas. Ekologiska stödåtgärder kan vara befogade i ett projekt trots att påverkan på naturmiljön kan anses försumbar eller ringa. Det kan också vara motiverat att vidta åtgärder även om det inte föranleds av en negativ påverkan eller förlust. Förvaltningen ser samtidigt att det är angeläget att en ökad ekologisk kompensation inte ska hindra fortsatta exploateringar.

Möjligheten att ställa krav på kompensation finns redan i dagsläget men har utnyttjats i begränsad omfattning. Detta kan delvis bero på att tillämpningen av kraven har varit ojämn och oförutsägbar. Därför är det positivt att kraven på att redovisa planerade kompensationsåtgärder tidigt i Miljökonsekvensbeskrivningsprocessen nu tydliggörs.

De i betänkandet angivna förslagen bedöms vid en översiktlig bedömning inte försvåra för landstingets verksamheter att genomföra infrastrukturutbyggnader. En mer noggrann bedömning av detta kräver dock en grundligare utredning än vad som ryms inom tidsramen för remissen. Bedömningen är att projekt kan komma att ta något längre tid i planeringsskedet.

Förslaget kan även innebära ökade kostnader för landstinget i samband med nya projekt avseende infrastrukturutbyggnad. Omfattningen av kostnaderna är dock svår att bedöma eftersom de kommer att variera beroende på olika projekts utformning och omfattning.

Bakgrund
I april 2017 redovisades regeringsuppdraget, Ekologisk kompensation - Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystem-tjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses SOU 2017:34, där en särskild utredare hade i uppdrag att identifiera och föreslå åtgärder för att åstadkomma en effektivare och mer konsekvent tillämpning av ekologisk kompensation i samband med större exploateringar och ingrepp i värdefulla mark- och vattenområden.

Med ekologisk kompensation avses i 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.

Förslagen i betänkandet omfattar bland annat utveckling av befintlig lagstiftning genom ändringar i exempelvis plan- och bygglagen och miljöbalken, införande av försöksverksamhet av kompensationspooler, kunskapshöjning via praktiska vägledningar och stimulering av såväl frivilliga som obligatoriska kompensationsåtgärder.

Kompensationspooler är ett relativt nytt begrepp som innebär att exempelvis markägare skapar naturvärden i form av ökad biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Dessa naturvärden kan sedan säljas, via en kompensationspool, till intressenter som har behov av att kompensera för motsvarande värden. Kompensationspooler har visat sig framgångsrika i andra länder och utredningen föreslår att de prövas även i Sverige.

Överväganden
Ur landstingets perspektiv är dessa frågor främst relevanta för trafiknämnden och tillväxt- och regionplanenämnden. Förvaltningen har samrått med trafikförvaltningen och Centrum för Arbets- och Miljömedicin/SLSO, samt vägt in synpunkter från tillväxt- och regionplanenämnden som de lämnat till landstingsstyrelsen utifrån landstingets roll som regionplaneorgan för Stockholms län.

De frågor som främst omfattas av remissen; ekologisk kompensation, ekologisk mångfald och hållbara städer, omfattas inte direkt av landstingets miljöprogram 2017 - 2021. Dock har alla ett gemensamt ansvar för att arbeta mot såväl de globala hållbarhetsmålen som Sveriges miljökvalitetsmål. För de globala hållbarhetsmålen är det främst mål 11 Hållbara städer och samhällen och Mål 15 Ekosystem och biologisk mångfald som är relevanta. Förslagen i betänkandet knyter an till flera av de svenska miljökvalitetsmålen, exempelvis God bebyggd miljö och Ett rikt växt- och djurliv.

Förvaltningen är överlag positiv till betänkandet och till de förslag som syftar till att förtydliga och förstärka lagstiftningen för att öka tillämpningen av ekologisk kompensation, men anser att begreppet, för att motverka förlust av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, bör utvidgas till att omfatta ekologiska stödåtgärder även där de inte föranleds av en negativ miljöpåverkan eller förlust.

I miljöbalken finns redan i dagsläget ett flertal bestämmelser om kompensation vid negativ påverkan på naturmiljön. Möjligheten att ställa krav på kompensation har dock hittills utnyttjats i begränsad omfattning, vilket delvis kan bero på att tillämpningen av de krav på kompensation som

redan gäller har varit ojämn och oförutsägbar. Därför är det positivt att kraven på att redovisa planerade kompensationsåtgärder tidigt i Miljökonsekvensbeskrivningsprocessen nu tydliggörs. Begreppen kompensationsåtgärder och ekologisk kompensation används redan idag inom kommunal planering för att beskriva olika typer av åtgärder som exempelvis syftar till att kompensera för förlust av tätortsnära naturmiljöer och områden för närrekreation. De ändringar av plan- och bygglagen som föreslås avser tydliggörande av allmänna intressen och hur krav på ekologisk kompensation kan ställas i detaljplanering. Förvaltningen ser fram emot klargörandet av att man får bestämma kompensationsåtgärder för ekosystemtjänster i detaljplaner, något som tidigare har varit svårtolkat.

Ekologisk kompensation anses kunna innebära både möjligheter och risker. Det finns farhågor om att krav på ekologisk kompensation skulle förhindra enskilda exploateringar. Enligt utredningen ska detta inte ske då en skadelindringshierarki enligt direktivet ska tillämpas. Det innebär att man genom prövning av olika tillstånd och dispenser i första hand ska undvika skada. I andra hand ska skadan göras så liten som möjligt genom olika skyddsåtgärder. I sista hand ska den skada som inte går att undvika kompenseras. Genom tillämpning av denna skadelindringshierarki minskar också risken för att åtaganden om kompensation kan leda till lägre krav vid bedömningen av om en verksamhet ska tillåtas.

Utredningen föreslår flera åtgärder för att öka kunskapen om och användandet av ekologisk kompensation. Bland annat föreslås 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.

Förslagen i betänkandet verkar vid en översiktlig bedömning inte försvåra för landstingets verksamheter att genomföra infrastrukturutbyggnader. En mer noggrann bedömning av detta kräver dock en grundligare utredning än vad som ryms inom tidsramen för remissen. Bedömningen är att projekt kan komma att ta något längre tid i planeringsskedet. För redan pågående projekt, där ekologisk kompensation inte vägts in i projektets planeringsskede är det viktigt att beakta att det då inte finns avsatta budgetmedel.

Förslaget kan innebära ökade kostnader för landstinget i samband med nya projekt avseende infrastrukturutbyggnad. Omfattningen av kostnaderna är svår att bedöma eftersom de kommer att variera beroende på olika projekts utformning och omfattning.

Förvaltningens synpunkter på förslaget framgår närmare av förslaget till yttrande.

Ekonomiska konsekvenser
Beslutet att lämna yttrande har inga ekonomiska konsekvenser.

Malin Frenning
Landstingsdirektör

Carl Rydingstam
Chef ledningsstab

Beslutsexpediering:
Akt
Tillväxt- och regionplanenämnden
Trafiknämnden
Centrum för Arbets- och Miljömedicin/SLSO
SLL Hållbarhet

Godkänd av Malin Frenning, 2018-07-13

Landstingsstyrelsen

YTTRANDE
[Sammanträdesdatum]

LS 2018-0517

Miljö- och
energidepartementet
Naturmiljöenheten

Ekologisk kompensation - Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34)

Inledning

Stockholms läns landsting lämnar yttrande över Miljö- och energidepartementets betänkande Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34).

Sammanfattning

Landstinget är generellt positivt till betänkandet och till de förslag som syftar till att förtydliga och förstärka lagstiftningen för att öka tillämpningen av ekologisk kompensation.

Landstinget anser att det kan vara befogat att vidga såväl begreppet ekologisk kompensation som när åtgärder ska vidtas. Ekologiska stödåtgärder kan vara befogade i ett projekt trots att påverkan på naturmiljön kan anses försumbar eller ringa. Det kan också vara motiverat att vidta åtgärder även om det inte föranleds av en negativ påverkan eller förlust. Landstinget ser samtidigt att det är angeläget att en ökad ekologisk kompensation inte ska hindra fortsatta exploateringar.

Begreppet ekologisk kompensation leder dock till en tolkning att det främst rör de ekologiska värdena. Detta är olyckligt då även sociala värden och kulturella ekosystemtjänster inbegrips.

Landstinget ser vikten av att frågor om kompensation behöver komma tidigt i planeringsprocessen samt hanteras i ett helhetsperspektiv.

Förslagen i betänkandet ger kommuner bättre förutsättningar att planera för kompensationsområden och grön infrastruktur i översiktsplaneringen.

I och med klargörandet att man får bestämma kompensationsåtgärder för ekosystemtjänster i detaljplaner kan arbetet med kompensationsåtgärder genomsyra planprocessen, från regional nivå till detaljplanenivå. Detta anser landstinget bidrar till att skapa förutsättningar för hållbar samhällsutveckling.

Förslagen verkar vid en översiktlig bedömning inte försvåra för landstingets verksamheter att genomföra infrastrukturutbyggnader. Bedömningen är dock att projekt kan komma att ta något längre tid i planeringsskedet.

Förslaget kan även innebära ökade kostnader för landstinget i samband med nya projekt avseende infrastrukturutbyggnad. Omfattningen av kostnaderna är dock svår att bedöma eftersom de kommer att variera beroende på olika projekts utformning och omfattning.

Generella synpunkter

Landstinget stödjer betänkandets förslag till utveckling av lagstiftningen som syftar till att öka förutsägbarheten och effektiviteten av tillämpning av ekologisk kompensation. Landstinget ser dock att det är angeläget att en ökad ekologisk kompensation inte ska hindra fortsatta exploateringar och ser därför med tillförsikt på tillämpning av den skadelindringshierarki som påtalas i direktivet. Landstinget vill därtill betona att en högre grad av kompensation inte får leda till lägre krav vid tillåtlighetsbedömning.

Ordvalet Ekologisk kompensation kan vara missvisande eftersom det i exploaterings- eller förändringsprojekt inte enkom handlar om kompensation för förlorade värden. Det kan även handla om stöd och förstärkningsåtgärder som kan och bör vidtas när ett förändringsprojekt ändå pågår. Det kan vara motiverat att vidta ekologiska stödåtgärder på en plats eller i ett projekt även om det inte föranleds av en negativ påverkan eller förlust. Även detta bör omfattas för att motverka förlust av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Landstinget föreslår att formuleringen Ekologisk kompensation utvidgas och ersätts med Ekologiskt stöd alternativt Ekologisk kompensation och stöd, eller motsvarande.

Begreppet ekologisk kompensation leder också till en tolkning att det främst rör de ekologiska värdena. Detta är olyckligt då även sociala värden och kulturella ekosystemtjänster inbegrips. Med anledning av det anser

landstinget att det är bra att en vägledning som ska fokusera på dessa värden ska tas fram. Därtill anser landstinget att det är bra att denna ska tas fram av Boverket, i samverkan med flera myndigheter. Det är angeläget att kunskapsunderlag och -utveckling kopplas till planeringsprocessen för att kunna omsättas i samhällsplaneringen. Först då kan underlagen ge stöd för den fysiska planeringen och i hanteringen av de utmaningar som finns i tider av hög bebyggelsetakt. Att utredningen även betonar vikten av de ekosystemtjänster som kopplar till klimatanpassning, anser landstinget ger stöd för byggandet av ett resilient och robust samhälle.

Med ekologisk kompensation avses i utredningen gottgörelse av skada på naturmiljö. Om det endast regleras genom att den som gör skada ska vidta ekologiska stödåtgärder tappas dimensionen att åtgärder kan vara befogade i ett projekt trots att den negativa påverkan på naturmiljön kan anses försumbar eller ringa. Det behövs belysas hur detta ska hanteras och regleras genom lagstiftning.

Landstinget ser vikten av att frågor om kompensation behöver komma tidigt i planeringsprocessen samt hanteras i ett helhetsperspektiv och konstaterar att kommuner enligt förslagen ges bättre förutsättningar att planera för kompensationsområden och grön infrastruktur i översiktsplaneringen. Här finns därmed ökade möjligheter för kommunerna att i ett tidigt skede ta hänsyn och förhålla sig till de underlag som landstinget har när det gäller den regionala grönstrukturen, upplevelsevärden, ekosystemtjänster med mera. Landstinget ger således också sitt stöd för att kraven på att redovisa planerade kompensationsåtgärder tidigt i MKB-processen nu tydliggörs.

I och med klargörandet att man får bestämma kompensationsåtgärder för ekosystemtjänster i detaljplaner kan arbetet med kompensationsåtgärder genomsyra planprocessen, från regional nivå till detaljplanenivå. Detta anser landstinget bidrar till att skapa förutsättningar för hållbar sam-hällsutveckling.

Förslagen verkar vid en översiktlig bedömning inte försvåra för landstingets verksamheter att genomföra infrastrukturutbyggnader. En mer noggrann bedömning av detta kräver dock en grundligare utredning än vad som ryms inom tidsramen för remissen. Bedömningen är att förslagen sannolikt kommer att leda till att planeringsskedet för projekt kommer att förlängas. För redan pågående projekt, där ekologisk kompensation inte vägts in i projektets planeringsskede är det viktigt att beakta att det inte finns avsatta

budgetmedel. Detta måste avspeglas i övergångsbestämmelserna, så att inte projekt med en tidshorisont på 5–10 år missgynnas. Betänkandets förslag om övergångsbestämmelser innebärande att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för handläggningen och bedömningen av ärenden rörande planer eller program som har påbörjats före den 1 juli 2018 med den föreslagna avgränsningen att ett plan- eller programärende får anses ha påbörjats när ett formellt beslut om att inleda ärendet har fattats, stöds av landstinget.

Det behövs ett förtydligande om fastställande av åtgärder och när dessa är bindande. I en planprocess måste åtgärder såväl inom som utanför planområdet fastställas genom planen eller annan formell process. Detta krävs för att åtgärderna ska bli bindande och för att genomförandet ska säkras. Hur det ska regleras framgår inte tydligt i utredningen.

Landstinget ser positivt på att betänkandet i flera sammanhang lyfter ett områdes psykosociala kvaliteter och värden. Mycket bra också att aktuell forskning beskrivs, som visar på sambandet mellan avstånd till grönområden och upplevd stress, och att den lugnande effekten från grönområden gäller alla oavsett kön, ålder och social och ekonomisk position i samhället.

Landstinget ser att även markägare är en viktig aktör och föreslår därför att även dessa anges som målgrupp för de vägledningar som föreslås. Jord-, vatten- och markägare borde således ha inkluderats i utredningen.

Det är viktigt att vid utformning av kompensationsytor beakta att det utöver positiva hälsofrämjande effekter av en ökad andel urbana grön- och blåstrukturer även finns en ökad risk för vissa negativa hälsoeffekter som exempelvis sjukdomar som kan spridas via fästingar, gnagare eller andra djur som finns i dessa miljöer. En ökad medvetenhet om dessa potentiella risker ska dock inte tolkas som en anledning att inte genomföra kompensationsåtgärder utan som en uppmaning att ta hänsyn till detta i planeringen för att säkerställa vidtagna kompensationsåtgärder verkligen främjar hälsan som det är tänkt.

En generell kommentar är att det ibland kan vara svårt att utreda nyttan med en viss åtgärd. Ibland läggs mer resurser på utredningsarbetet än på stödåtgärderna. Det är viktigt att medel till ekologiskt stöd används så resurseffektivt som möjligt. Ur den aspekten kan det vara motiverat att utföra vissa åtgärder i samband med ett genomförandeprojekt, då det kan

innebära att åtgärden kan genomföras till en betydligt lägre kostnad jämfört med om den hade vidtagits vid ett separat tillfälle.

För att kunna planera och vidta bra och evidensbaserade åtgärder är det värdefullt för verksamhetsutövare att kunna ta del av den kunskap och expertis som finns inom forskningen. Idag när projekten ska söka den expertisen är det tidskrävande och svårt att initiera effektiva och ändamålsenliga samarbetsformer eftersom strukturer för detta ofta saknas. Landstinget vill därför lyfta vikten av att främja möjligheter för bra samarbetsformer mellan verksamhetsutövare och akademi.

Specifika synpunkter

Sidan 19, punkt 15 gällande ändringar i lagen om byggande av järnväg.
Är det vägförordningen som avses och inte förordningen om byggande av järnväg? Vidare föreslås att sista meningen i punkt 15 förstärks från bör till ska, det vill säga att planerade åtgärder ska redovisas även i ett sådant underlag.

På sida 19, punkt 17 gällande att kompensationsåtgärder utanför planområdet ska redovisas i underlag för fastställelsebeslut.
Det behövs förtydliganden avseende om det som redovisas blir bindande.

Sidan 21, punkt 22 gällande kompensationspooler. Landstinget anser att 5 år för en försöksverksamhet för kompensationspooler är för kort tid. Om erfarenhet från kompensationspooler kopplat till planprocesser (exempelvis järnvägsplaner) ska kunna erhållas och utvärderas krävs en längre försöksperiod. Tidsrymden från start planskede till färdigbyggd anläggning är ofta 5–10 år. Projektfinansiering i kompensationspooler bör dessutom omfatta andra organisationer än kommuner, som exempelvis landsting och regioner. Försöksverksamheten bör inte heller endast omfatta intresserade instanser. Relevanta och centrala verksamheter behöver ingå i försöket för att få fram ändamålsenliga resultat och ett bra och heltäckande underlag för utvärdering.

Stockholms läns landsting

Dokumentets namn		Manualnr	Version	Sida
Blankett för bedömning av miljökonsekvenser vid beslut G Gem MLS		6.0	1	1 (2)
Utarbetad av Samordningsgruppen	Ansvarig Rådet			2014-03-03

Verksamhet: SLL Hållbarhet Datum 2018-06-21

Ärende: LS 2018-0517 Ekologisk kompensation - Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystem-tjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34)

Kontaktperson o tfn nr: Johanna Borgendahl, 08-12314446

Bedömning av miljökonsekvenser vid beslut

Avgränsning
Denna rutin gäller inte för:
upphandlingsärenden inom SLL Upphandling, om miljökrav redan ställts.

Bedömning av miljökonsekvenser	Minskar	Oförändrad	Ökar	Ej relevant
1. Vad innebär beslutet för användningen av fossila drivmedel? Kommentar:	☐ 1 p	☐ 0 p	☐ -1 p	☒
2. Vad innebär beslutet för energianvändningen (el, värme, kyla)? Kommentar:	☐ 1 p	☐ 0 p	☐ -1 p	☒
3. Vad innebär beslutet för mängden farligt avfall (kemikalier, läkemedel, elavfall m m)? Kommentar:	☐ 1 p	☐ 0 p	☐ -1 p	☒
4. Vad innebär beslutet för materialanvändningen? Kommentar:	☐ 1 p	☐ 0 p	☐ -1 p	☒
5. Vad innebär beslutet för exploatering av de gröna markytorna? Kommentar: Betänkandet avser förtydligande och förstärkande av lagstiftningen för att öka tillämpningen av ekologisk kompensation vid exploatering av ytor.	☒ 1 p	☐ 0 p	☐ -1 p	☐
6. Vad innebär beslutet för hotet mot den biologiska mångfalden? Kommentar: Betänkandet syftar till att kompensera för exploaterade ytor, vilket resulterar i positiva effekter för den biologiska mångfalden.	☒ 1 p	☐ 0 p	☐ -1 p	☐
Summa:	**2 p**			

Stockholms läns landsting

Dokumentets namn		Manualnr	Version	Sida
Blankett för bedömning av miljökonsekvenser vid beslut G Gem MLS		6.0	1	1 (2)
Utarbetad av Samordningsgruppen	Ansvarig Rådet			2014-03-03

Bedömningsgrunder

1 till 6	= Beslutet är bättre för miljön
0	= Beslutet medför oförändrade konsekvenser för miljön
-1 till -6	= Beslutet är sämre för miljön

I tjänsteutlåtandet

	Bättre	Oförändrad	Sämre
Beslutet medför följande konsekvens för miljön:	☒	☐	☐

Underskrift, ansvarig chef _____

Namnförtydligande:

§ 74
Remiss – Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses

TRN 2018–0069

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att yttra sig över remiss om - Ekologisk kompensation - Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystem-tjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34). Tillväxt- och regionplanenämnden ska yttra sig till Landstingsstyrelsen senast 2 juli 2018. Utredningens för-slag avseende ekologisk kompensation syftar till att bidra till att behovet av bygg- och infrastrukturprojekt tillgodoses, samtidigt som nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster motverkas.

Beslutsunderlag

Tjänsteutlåtande, 2018-06-04
Förslag till yttrande, 2018-06-04
Betänkandet Ekologisk kompensation, SOU 2017:34, finns att läsa på regeringens webbsida:
http://www.regeringen.se/remisser/2018/04/remiss-av--betankande-ekologisk-kompensation-sou-201734/

Förslag och yrkande

Ordförandes förslag om bifall till förvaltningens förslag

Beslut

Tillväxt- och regionplanenämnden beslutar

att yttra sig över Betänkandet Ekologisk kompensation, SOU 2017:34, enligt förvaltningens bifogade förslag till yttrande, bilaga 1

att yttrandet överlämnas till Landstingsstyrelsen

YTTRANDE
2018-06-04

TRN 2018-0069

Landstingsstyrelsens förvaltning
Registraturen
Box 22550
104 22 Stockholm

Remiss - Ekologisk kompensation - Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34)

Inledning

Tillväxt- och regionplanenämnden yttrar sig över remissen i egenskap av regionplaneorgan för Stockholms län och utgår från ett samlat regionalt utvecklingsperspektiv. Nämnden konstaterar att förslagen om att förtydliga lagstiftningen kan öka tillämpningen av ekologisk kompensation. Vidare ser nämnden att förslagen i utredningen kan underlätta för kommunerna att använda de regionala planeringsunderlag och avvägningar som landstinget har i sin strategiska planering och vidare till detaljplanering.

Synpunkter

Tillväxt- och regionplanenämnden stödjer de förslag till utveckling av lagstiftningen som syftar till att öka förutsägbarheten och effektiviteten av tillämpning av ekologisk kompensation. Nämnden ser dock att det är angeläget att en ökad ekologisk kompensation inte ska hindra fortsatta exploateringar och ser därför med tillförsikt på tillämpning av den skadelindringshierarki som påtalas i direktivet. Nämnden vill därtill betona att en högre grad av kompensation inte får leda till lägre krav vid tillåtlighetsbedömning.

Själva begreppet ekologisk kompensation leder till en tolkning att det främst rör de ekologiska värdena. Detta är olyckligt då även sociala värden och kulturella ekosystemtjänster inbegrips. Med anledning av det anser nämnden att det är bra att en vägledning som ska fokusera på dessa värden ska tas fram. Därtill anser nämnden att det är bra att denna ska tas fram av Boverket, i samverkan med flera myndigheter. Det är angeläget att kunskapsunderlag och -utveckling kopplas till planeringsprocessen för att kunna omsättas i samhällsplaneringen. Först då kan underlagen ge stöd för den fysiska planeringen och i hanteringen av de utmaningar vi har i tider av

hög bebyggelsetakt. Att utredningen även betonar vikten av de ekosystemtjänster som kopplar till klimatanpassning, anser nämnden ger stöd för att vi ska bygga ett resilient och robust samhälle. Nämnden ser att även markägare är en avgörande aktör och föreslår därför att även dessa anges som målgrupp för de vägledningar som föreslås. Jord-, vatten- och markägare borde således ha inkluderats i utredningen.

Nämnden ser vikten av att frågor om kompensation behöver komma tidigt i planeringsprocessen samt hanteras i ett helhetsperspektiv och konstaterar att kommuner enligt förslagen ges bättre förutsättningar att planera för kompensationsområden och grön infrastruktur i översiktsplaneringen. Här finns därmed ökade möjligheter för kommunerna att i sina tidiga skeden ta hänsyn och förhålla sig till de underlag som landstinget har när det gäller den regionala grönstrukturen, upplevelsevärden och ekosystemtjänster mfl. Nämnden ger således också sitt stöd för att kraven på att redovisa planerade kompensationsåtgärder tidigt i MKB-processen nu tydliggörs.

I och med klargörandet att man får bestämma kompensationsåtgärder för ekosystemtjänster i detaljplaner kan arbetet med kompensationsåtgärder genomsyra planprocessen, ända från regional nivå till detaljplanenivån. Detta anser nämnden bidrar till att skapa förutsättningar för hållbar samhällsutveckling.

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 förslagens 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 markexploatering 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, kulturreservat 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. Järnvägplaner 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 områdens 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 förprövning 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.