

## **Ekologisk kompensation - åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses - SOU 2017:34**

### **Sammanfattning**

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

- avstyrker förslag till ändringar i plan- och bygglagen (PBL) i nuvarande form, då förslagen inte är tillräckligt bearbetade
- tillstyrker förslag till ändringar i miljöbalken (MB)
- tillstyrker förslag om försöksverksamhet av kompensationspooler
- tillstyrker förslag om uppdrag till statliga myndigheter för att öka kunskapen om och användandet av ekologisk kompensation

### **Förbundets ställningstagande**

#### **En positiv grundsyn**

SKL har en positiv grundsyn avseende förslagen och anser att utredningen har ett bra anslag. Det är viktigt att öka kunskapen ytterligare om ekologisk kompensation, biologisk mångfald och ekosystemtjänster i samhället för att långsiktigt ställa om till ett hållbart och robust samhälle. Erfarenheter finns i andra länder som Sverige kan ta lärdom av, t ex USA och Tyskland. Det är angeläget att i områden med hög exploateringsgrad kunna behålla eller skapa värdefulla ekosystem så som våtmark eller sänka som kan fungera som utjämningsmagasin vid skyfall eller bevara stora träd som kan härbärgera stora vattenmängder och ge svalka.

#### **Förslagen gällande PBL behöver bearbetas vidare**

Utredningen behandlar mycket komplexa frågeställningar. När det gäller de förslag som presenteras avseende PBL anser SKL att de i sin nuvarande form är alltför skissartade och att de behöver utredas ytterligare innan de kan läggas till grund för lagstiftning. Förutsättningarna ser olika ut i Sverige. SKL kan se ett behov av verktygen i områden med behov av tät exploatering och brist på byggbar mark. I stora delar av landet finns det däremot enligt SKL:s erfarenhet inte något större behov av denna typ av ekologisk kompensation. På grund av de skiftande förutsättningarna i landet är det av stor vikt att ekologisk kompensation kan tillämpas där behov finns,

men att det å andra sidan inte uppfattas som ett krav som kan hämma exempelvis bostadsbyggandet.

Föreslagna ändringar avseende översiktsplanen ser SKL inte är nödvändiga. Förslagen om att kunna styra den ekologiska kompensationen i samband med detaljplanering, exploateringsavtal och bygglovsprocess behöver utredas ytterligare, så att det säkerställs att de effekter man söker kan uppnås samtidigt som inga ytterligare krav förlänger eller försvårar plan- och byggprocesserna i kommunerna. Om denna fortsatta bearbetning sker ser SKL att systemet med ekologisk kompensation mycket väl i framtiden kan vara en del av PBL.

### **Ekologisk kompensation i relation till andra avvägningar**

SKL anser att utredningen inte tydligt redogör för i vilken omfattning ekologisk kompensation kan krävas i förhållande till en rimlighetsavvägning. Det finns därmed en viss risk att utredningens förslag leder till att nya krav ställs på områden med begränsande värden och på så sätt försvårar byggande och utveckling. Det vore en olycklig konsekvens av förslaget. SKL anser därför att detta behöver belysas ytterligare.

### **Att säkra åtgärderna ekonomiskt och praktiskt över tid**

SKL anser att utredningen inte tillräckligt behandlar frågan om hur kompensationsåtgärder ekonomiskt och praktiskt ska säkras över tid. Hur länge ska en kompensationsåtgärd finnas för att syftet ska vara uppnått? Vem ska långsiktigt bekosta drift, förvaltning och utveckling av de områden som utgör ekologisk kompensation för en exploatering? Det är viktigt att kommunerna inte i framtiden belastas med ekonomiska åtaganden för områden för ekologisk kompensation. När det gäller dessa frågor skulle SKL vilja se en fördjupad studie.

### **Åtgärder utanför planområdet**

Utredningen berör kortfattat möjligheten till kompensationsåtgärder utanför detaljplaneområdet. Det är en viktig fråga, som också måste hantera andra former av åtgärder som kan behöva komma till stånd för att ett område ska vara möjligt och lämpligt att exploatera. Det kan exempelvis gälla åtgärder utanför planområdet som säkerställer skydd mot översvämningar eller andra former av klimatanpassningsåtgärder. SKL anser att frågan om att kunna ställa krav på åtgärder utanför planområdet behöver ses i ett större sammanhang än bara ekologisk kompensation, för att tillgodose flera aspekter på ett långsiktigt hållbart byggande. SKL menar därför att frågan behöver beredas vidare innan den kan ligga till grund för lagstiftning.

### **Ändringar i PBL 2 kap om översiktlig planering**

Utredningen konstaterar att det redan idag finns ett krav på att planlägga med hänsyn till existerande grönstruktur. Ändringen har enligt utredningen till syfte att tydliggöra

vikten av att planering ska främja ekologiskt funktionella landskap med livsmiljöer för växter och djur och med en god konnektivitet mellan dessa livsmiljöer. Utredningen anger vidare att ett annat syfte är att erinra om möjligheten att använda sig av kompensationsåtgärder. SKL menar att lagstiftningen idag ger tillräckligt utrymme för de kommuner som önskar att arbeta med ekologiskt funktionella landskap att göra det. För att detta ska få större avtryck behövs istället kunskapsunderlag från centrala myndigheter och informationsinsatser till byggherrar, exploatörer, fastighetsägare om vikten av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. De regionala handlingsplaner för grön infrastruktur som länsstyrelserna har tagit fram, i dialog med lokala och regionala aktörer, kan fungera som kunskapsunderlag för den översiktliga planeringen och dessutom vara en del i arbetet med att nå de regionala och lokala miljömålen.

SKL anser att PBL redan idag både kräver av och ger utrymme för kommunerna att i sin planering ta hänsyn till befintlig och planerad grönstruktur på en nivå som är rimlig för översiktsplanen. SKL anser vidare att ändringar av lagen inte är ett korrekt eller effektivt tillvägagångssätt för att erinra om möjligheter eller tydliggöra vikten av sådant som lagen redan tillåter. Tydliggörande av lagens möjligheter bör ske genom ordinarie vägledningsarbete från ansvarig myndighet.

SKL avstyrker förslaget.

### **Ändringar i PBL 4 kap om detaljplan**

Det är svårt att se att ändringarna skulle ge kommunen något redskap som den inte har idag. Detaljplanens syfte är att reglera användningen av mark och vatten. Att inom planområdet tillse att det finns en rimlig balans mellan grönska och bebyggelse, är en av detaljplaneringens huvudfunktioner redan idag. Det är dock viktigt att förstå detaljplanens begränsningar. Detaljplanen ger en möjlighet till markanvändning, men innebär inget tvång på att markanvändningen kommer till stånd. De exempel som utredningen ger på att detaljplanen ska "...skapa olika typer av biotoper såsom en ängsmark eller vattenmiljö i form av en damm eller att planera solitära träd av inhemska arter (ädellövträd och bärande träd)" indikerar en detaljeringsgrad som detaljplanen inte ska ha. Detaljplanen kan tillse att det finns plats för våtmark, grönytor med mera, men kan inte reglera eller säkra växtlighet, detaljerad utformning eller skötsel. Fokus bör istället ligga på fastighetsägare, exploatörer och byggherrar och att utveckla de redskap som de förfogar över.

Möjligheten att genomföra kompensationsåtgärder utanför ett detaljplaneområde finns inte idag. Det är en viktig fråga. Utredningens förslag på detta område är inte tillräckligt utrett och behöver utvecklas vidare för att kunna ligga till grund för ändringar i lagstiftningen.

SKL avstyrker förslagen som förbundet inte kan se leder fram till önskade effekter.

SKL skulle vilja se en fortsatt utredning som belyser möjligheterna att ställa krav på kompensationsåtgärder i exploateringsavtal gällande såväl allmän platsmark som

kvartersmark. Utredningen bör belysa konsekvenser av att hantera ekologisk kompensation både i ett programskede över större områden och i efterkommande detaljplaner samt därtill kopplade exploateringsavtal.

SKL anser också att principerna för den långsiktiga finansieringen och driften av sådana kompensationsåtgärder måste utredas.

### **Ändringar i MB 2 kap om allmänna hänsynsregler**

SKL delar utredningen syn att principen om en tvådelad prövning innebär att beslutsmyndigheten först ska avgöra om en verksamhet kan tillåtas i enlighet med de allmänna hänsynsreglerna i 2-7 §§ och i den bedömningen ska inte eventuella planerade kompensationsåtgärder vägas in. Detta innebär såvitt SKL förstår en mer konsekvent och tydligare tillämpning av lagstiftningen vid tillståndsgivning för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. SKL är också positiv till att skadelindringshierarkin tydliggörs i lagtext, det vill säga undvika, begränsa, återställa och kompensera skada i miljön.

### **Ändringar i MB i övrigt**

SKL har inget att erinra mot de förtydligande som sker vid upprättande av MKB enligt 6 kap och att krav ställs på att bedöma ekologisk kompensation vid tillståndsärenden enligt 16 kap. Likaså har förbundet inget att erinra mot förslaget om införande av obligatorisk kompensation i skälig utsträckning vid dispenser från föreskrifter för biotopskydd, natur- och kulturresevat samt nationalparker för sådana åtgärder som påverkar skyddssyftet med området enligt 7 kap. Förbundet anser att det finns oklarheter kring hur tillsynen av kompensationsåtgärder enligt MKB-direktivet ska ske och efterlyser ett förtydligande på området.

### **Försöksverksamhet med kompensationspooler**

SKL anser att förslaget om kompensationspooler är intressant och att det fortsatt måste utvecklas med bl. a. avseende på annan lagstiftning. Det är ett för Sverige nytt angreppssätt som måste utvecklas i samverkan med berörda aktörer.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko  
Ordförande