

BALANSERINGSPRINCIPER FÖR NATUR- OCH KULTURVÄRDEN I SAMBAND MED EXPLOATERING OCH SAMHÄLLSBYGGNAD



Antagen av kommunfullmäktige 2015-09-03

Västerås Stad

ARBETETS ORGANISATION

Arbetsgrupp

Kerstin Enaeus	Fastighetskontoret
Kerstin Isaksson	Tekniska kontoret
Kristoffer Jasinski	Tekniska kontoret/Stadsbyggnadsförvaltning
Maria Lundin	Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen
Jan Melander	Kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen
Peter Olmårs	Fastighetskontoret
Johanna Olsson	Stadsledningskontoret aug 2013– juni 2014
Barbro Sollén	Stadsbyggnadsförvaltning
Håkan Svärd	Stadsledningskontoret from aug 2014
Sune Waardahl	Stadsledningskontoret tom juni 2013
Lars Wiberg	Tekniska kontoret

Styrgrupp

STRATSAM Strategiska samhällsbyggnadsråd

Omslagsbilden – Bogvägen, Östramälarstrand. Minimera påverkan; tallarna med den rödlistade Reliktbocken har skyddats genom planbestämmelser. Ett exempel av att minimera skadan inom detaljplansområdet.

Balanseringsprinciper för natur- och kulturvärden i samband med exploatering och samhällsbyggnad

Innehåll

1. Sammanfattning	4
2. Läsanvisningar	5
Del 1.....	6
3. Bakgrund och uppdrag	6
4. Balanserad samhällsbyggnad i Västerås.....	8
4.1 Riktlinjer för balanserad samhällsbyggnad i Västerås finns i ÖP 2026.....	8
4.2 Planeringsprinciper.....	8
Genomförande	9
4.3 Planeringsrutiner	9
4.4 Avtal.....	10
4.5 Uppföljning	10
Del 2.....	12
5. Balanserad samhällsbyggnad och kompensationsåtgärder	12
5.1 Terminologi	12
5.1.1 Steg och Terminologi inom kompensation och balansering	12
5.1.2 Val av kompensationsstrategi	13
6. Planeringsprocessen, avtal och uppföljning.....	15
6.1 Översiktlig planering.....	15
6.2 Detaljplaner, planprogram och områdesbestämmelser	16
6.3 MKB-processen.....	16
6.4 Avtal.....	17
6.5 Bygglovgivning	17
6.6 Kontroll och uppföljning.....	18
7. Exempel på balanserad samhällsbyggnation inom Västerås stad.....	19
7.1. ÖP59 Hacksta.....	19
7.2. DP1732 del av kvarteret ISOLATORN, Gideonsberg.....	20
7.3. Dp 1710 Stadsträdgården i Västerås	21
7.4. Öp60 Gäddeholm	23

8. Referenser	25
Bilagor.....	27
Bilaga 1. Schema över steg i tillämpning av principer för balanserad samhällsbyggnation	27
Bilaga 2. Direktiv och lagar samt miljömålsarbete	30
EU-direktiv	30
Nationell lagstiftning	31
Miljöbalken.....	31
Plan och bygglagen.....	32
Miljökvalitetsmål	32
Stadens miljömål	33
Bilaga 3 Omvärlden	34
Kommuner	34
Myndigheter	36
Internationellt	37
Forskning	38
Bilaga 4 Internationella miljökonventioner.....	40
Bilaga 5 Art- och habitatdirektivet 92/43/EEG.....	40

1. Sammanfattning

I Handlingsplan för natur- och kulturmiljön i Västerås som antogs av Kommunstyrelsen den 18:e augusti 2010 beslutades det "att ta fram principer för kompensation för natur- och kulturvärden i samband med exploatering".

En arbetsgrupp, bestående av tjänstemän från Fastighetskontoret, Kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen, Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen, Stadsbyggnadsförvaltningen, Stadsledningskontoret och Tekniska kontoret har tagit fram detta förslag om hur staden ska arbeta med kompensationsåtgärder i den fysiska planeringen och vid exploatering.

I uppdraget ingick att ta fram en metodik för naturvårdens, kulturmiljövårdens och frilufslivets intressen vid exploatering, att säkerställa att den negativa påverkan på dessa intressen minimeras, samt att beskriva de juridiska begränsningar och möjligheter som påverkar vilka krav som kan ställas vid exploatering. Arbetsgruppen kom tidigt fram till att man bör gå igenom ett antal steg i planeringsprocessen innan det blir aktuellt med kompensation och studerade exempel från andra delar av Sverige och omvärlden. Det visade sig att det finns ett antal varianter av en trestegsmetodik som i Sverige benämns **balanserad samhällsbyggnad**. Enligt denna metodik ska man vid planering av exploatering i första hand undvika värdefulla natur- och/eller kulturmiljöområden. Om det inte är möjligt ska man försöka minimera skador och om det inte heller är möjligt först då kompensera för skador. Arbetsgruppen förordar denna trestegs-metodik, där kompensation är det sista steget.

Arbetsgruppen föreslår ett antal rutiner som ska användas i stadens samhällsplanering och för hur man kan kontrollera att kompensationsåtgärder genomförs.

- Stadsbyggnadsförvaltningen ska uppdatera miljöbedömningschecklistan och rutiner kring denna, så att det i behovsbedömningen kan fastställas bland annat ifall olika dispenser behövs, om dessa kan komma att villkoras och om eventuell negativ påverkan behöver balanseras eller kompenseras.
- Tekniska kontoret ska införa rutiner som gör att skriftlig dokumentation av naturvårds- och kulturmiljöinventeringar blir lättillgängliga för byggindustriernas representanter och allmänheten.
- Stadsbyggnadsförvaltningen ska införa rutiner som säkerställer att alla beslut om dispenser, balansering och villkorad kompensation redovisas klart och tydligt både på plankartan och i planbeskrivningen.
- Fastighetskontoret ska införa rutiner som säkerställer att byggherren känner till eventuella myndighetsbeslut om dispenser och villkorade krav samt införa rutiner så att det framgår av exploateringsavtal vilka balanseringsåtgärder exploatören måste utföra, när de ska utföras och hur de ska bekostas.
- Fastighetskontoret ska införa rutiner så att även avtalade balanseringsåtgärder uppföljs och, i de undantags fall där så inte sker, rapporteras till beslutande myndighet.
- Stadsbyggnadsförvaltningen ska införa rutiner så att även efterlevnad av dispensbeslut samt utförande av villkorade balanserings/ kompensationsåtgärder reglerade i planbestämmelserna uppföljs. I de undantagsfall där så inte sker ska det finnas en rutin för rapportering till beslutande myndighet.

Det var även tänkt att gruppen skulle producera vägledningsdokument med rutiner för att beräkna och fördela tillkommande kostnader för kompensation. Detta visade sig vara extremt komplicerat och arbetsgruppen lägger inte fram något förslag.

2. Läsanvisningar

Del 1 består av avsnitten 3 och 4. I avsnitt 3 beskrivs bakgrunden till rapporten och arbetsgruppens uppdrag. I avsnitt 4 beskrivs arbetet med balanserad samhällsbyggnad i Västerås. Principerna för balanserad samhällsbyggnad i Västerås bygger på riktlinjer som finns i ÖP2026 och som beskrivs i avsnitten 4.1 och 4.2.

Det har visat sig att det behövs förändringar i principer för planering, avtalsskrivning och uppföljningsrutiner på Stadsbyggnadsförvaltningen och Fastighetskontoret. Förslag på förändringar ges i avsnitt 4.3 (Planeringsrutiner), 4.4 (Avtal) och 4.5 (Uppföljning).

Någon beräkningsmodell för kompensation föreslås inte. Exempel från omvärlden visar att det krävs stora insatser i form av värdering och beräkningar för att skapa generella kompensationsmodeller, och att dessa insatser i många fall ger väldigt litet utbyte.

Del 2 består av avsnitten 5–7. I avsnitt 5 förklaras begreppet samhällsbyggnation och ger också en förklaring av terminologin och de strategier som används.

Avsnitt 6 ger en fördjupad inblick i planeringsprocessen, i exploateringsavtal och uppföljning.

Avsnitt 7 ger exempel på hur man i Västerås stad de facto har arbetat med balanserad samhällsbyggnation i flera projekt, utan att begrepp som kompensation eller balansering har använts.

I bilaga 1 visas ett förenklat schema av de olika stegen i en process där man arbetar efter principerna med balanserad samhällsbyggnation.

I bilaga 2 beskrivs EU-direktiv, nationella lagar och miljömål som ställer krav på kompensation och balanserad samhällsbyggnad.

I bilaga 3 ges en beskrivning av hur man arbetar med balanserad samhällsbyggnation i omvärlden – i andra kommuner, vid olika myndigheter och i andra länder. Där redovisas även en del forskning kring ämnet.

I bilaga 4 finns de internationella miljökonventioner som Sverige har ratificerat och som berör balanseringsprinciper.

Bilaga 5 innehåller Art- och habitatdirektivet.

Del 1

3. Bakgrund och uppdrag

Samhällets tillväxt och expansion i Sverige, i form av bostadsbebyggelse, infrastruktur och rekreationsområden, ska ske med beaktande av en hållbar utveckling. Denna tillväxt och expansion har ofta skett på naturmark, men sällan visat sig gå hand i hand med den hållbara utvecklingen, med förlust av naturmark och dess värden som följd. Enligt Handlingsplan för natur- och kulturmiljön i Västerås som antogs av Kommunstyrelsen den 18:e augusti 2010 *ska inga områden med höga naturvärden, viktiga kulturmiljöer eller friluftslivsområden allvarligt försämrats pga. otillräckliga hänsyn*. Som en åtgärd för att uppnå målet beslutades det *att ta fram principer för kompensation för natur- och kulturvärden i samband med exploatering*.

Det måste dock påpekas att kompensation räknas som det sista steget i en trestegs-metodik som i Sverige benämns **balanserad samhällsbyggnad** (se kapitel 4), och det är snarare denna trestegs-metodik som rapporten och föreslagna riktlinjer behandlar. De första två stegen innebär att man försöker undvika eller minimera skador. Balanserad samhällsbyggnad innebär att den som exploaterar ett område i samband med samhällsutveckling i första hand undviker och minimerar skador på natur- och kulturmiljövärden, och därefter, om det inte är möjligt, kompenserar dessa värden, och ersätter det skadade med något som kan räknas som likvärdigt.

Skälet för kompensation, i de fall det inte går att undvika eller minimera skador, är att mark och de värden och funktioner som hör till den är en begränsad resurs. Genom att arbeta med kompensation i dessa fall tydliggörs dessa värden i beslutsprocesser i planfrågor och man kommer närmare de verkliga kostnaderna för ingrepp. Syftet med kompensationsåtgärder är att säkerställa tillgång till värdefulla natur- och rekreationsområden samt kulturmiljöer samtidigt som en ort växer och förtätas. Att på olika sätt kompensera för bebyggd grönyta är något som de senaste decennierna har börjat tillämpas både i omvärlden och i Sverige. Målet med kompensationsåtgärder är inte att bevara allt grönt utan att skydda de värden och processer som berikar och är viktiga för ett område samt tillåta ett balanserat samhällsbygge.

Ansvar för att ta fram rapporten om (balanserad samhällsbyggnad och) kompensationsprinciper för natur- och kulturmiljö lades på Tekniska nämnds stab, Stadsbyggnadskontoret och Fastighetskontoret med Stadsledningskontoret som samverkande part. Kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen nämns som ansvariga för kultur- och friluftslivsintressen.

En arbetsgrupp bildades, bestående av tjänstemän från Tekniska nämndens stab, Stadsbyggnadskontoret, Fastighetskontoret, Kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen, Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen och Stadsledningskontoret. Arbetsgruppens uppdrag var att ta fram ett förslag till hur kommunen ska arbeta med kompensationsåtgärder i den fysiska planeringen och vid exploatering.

Frågan om kompensationsprinciper är inte okomplicerad och innefattar många motstående intressen. Gruppens samlade kompetens omfattade både stadsbyggnad och samhällsplanering, naturvård, ekologi och kulturmiljövård samt ekonomi och fastighetsförvaltning och representanterna i arbetsgruppen hade förväntningar och mandat från sina respektive förvaltningarna att ta fram en robust definition av kompensation samt ett förslag till regelverk för när, hur och var kompensation ska ske.

Uppdragets omfattning och begränsningar definierades som att:

- beskriva en metodik som beaktar naturvårdens, kulturmiljövårdens och friluftslivets intressen vid all planering, bygglovsprövning, prövning av strandskyddsbestämmelser och annan exploatering samt att säkerställa att den negativa påverkan på dessa intressen minimeras genom att undvika, lindra eller kompensera
- beskriva de juridiska begränsningar och möjligheter som påverkar krav som kan ställas vid exploatering
- producera vägledningsdokument med rutiner som ska användas i stadens samhällsplanering
- producera vägledningsdokument med rutiner för att beräkna och fördela tillkommande kostnader för kompensation
- producera vägledningsdokument med rutiner för hur man kan kontrollera att kompensationsåtgärder genomförs

4. Balanserad samhällsbyggnad i Västerås

Utgångspunkten för principen ”Balanserad samhällsbyggnad” med avseende på natur, kultur och rekreation är att behålla och förstärka värdefulla områden. Principen ska tillämpas vid all prövning, oavsett markägare, tillkommande bebyggelse eller annan förändring av markanvändningen.

4.1 Riktlinjer för balanserad samhällsbyggnad i Västerås finns i ÖP 2026

- Trygga och tillgängliga park-och naturområden av god kvalitet och med olika funktioner ska finnas
- Vid prövning av ny bebyggelse eller annan förändring av markanvändningen ska hänsyn tas till såväl människors behov av naturupplevelser som förutsättningarna att bevara och stärka växt- och djurlivet
- För mycket värdefulla områden ska områdenas natur-, kultur-och rekreativvärden bevaras och utvecklas. Endast sådana anläggningar eller andra anordningar som är förenliga med områdenas bevarande och utveckling tillåts.
- För värdefulla områden ska områdenas natur-, kultur- och sociala värden stärkas och utvecklas. Inom områdena kan delvis annan markanvändning tillåtas om utpekade värden och kvaliteter kan behållas eller kompenseras.
- Vid prövning av ny bebyggelse eller annan förändring av markanvändningen ska särskild hänsyn till kulturmiljövärdena tas inom de områden som avgränsats som miljöhänsynsområden så som förklaras i kulturminnesprogram.
- Bygga staden inåt. Blanda bostäder och verksamheter.
- Ny bebyggelse som innebär att befintliga stadsdelscentra kan behållas och utvecklas eftersträvas

4.2 Planeringsprinciper

- Områden eller arter med särskilt skydd (Natura 2000, naturreservat, artskydd eller biotopskydd) kan kräva dispens eller tillstånd av Länsstyrelsen. Detta är en hantering som ska ske parallellt med planering och ska påbörjas så tidigt som möjligt i processen, gärna i samråd med länsstyrelsen.
- Områden som saknar formellt skydd men med dokumenterat höga värden för naturmiljö, kulturmiljö och friluftsliv ska skyddas och negativ påverkan undvikas. Om detta inte är möjligt och det gäller ett mycket värdefullt område föreligger hinder mot exploateringen.
- Om det gäller bevarandevärda områden av lägre dignitet är inriktningen att minimera inverkan – undanta områden, skydda träd m.m.

Huvudregeln är att skydda värden och det kan endast undantagsvis bli fråga om att göra intrång i värdefulla områden. Det förutsätts i så fall vara ett annat viktigt intresse som står emot ett naturvärde. Någon beräkningsmodell för kompensation föreslås inte. Kompensationsmodeller kräver stora insatser med värdering och beräkningar och har visat sig ge väldigt litet utbyte. Fråga om kompensation får i stället lösas i varje särskilt fall. Som exempel på kompensation hänvisas till DP 1710 Stadsträdgården och DP 1732 del av kvarteret Isolatorn.

Genomförande

4.3 Planeringsrutiner

Planer och program som ska upp för beslut om planuppdrag hos Byggnadsnämnden ska behovsbedömas om planen antas påverka miljön så mycket att en miljökonsekvensbeskrivning behövs innan beslut fattas. Det är stadsbyggnadsförvaltningen som gör en bedömning om planens miljöpåverkan innan beslut om uppdrag från byggnadsnämnden. Detta görs bland annat med hjälp av en checklista och vid dialog mellan tjänstemän som har olika kompetenser.

Stadsbyggnadsförvaltningen ska uppdatera miljöbedömningschecklistan och rutiner kring detta så att det i behovsbedömningen kan fastställas

- **hur detaljerad inventering och funktionsbeskrivning av området kommer att krävas**
- **om dispens från strand-, biotop- eller artskyddsförordningar kommer att behövas samt om dessa kan komma att villkoras**
- **om eventuell negativ påverkan kommer att behöva balanseras eller kompenseras på något sätt**

Inventeringar av naturvärdena är mycket viktig och att de resulterar i skriftliga dokument som blir tillgängliga för byggherrarna och även allmänheten är viktigt. Dokumentet förutsätts användas av staden så att ärenden bedöms på ett likartat sätt oberoende av vilken tjänsteman som hanterar ett visst ärende. Stadsekologen och/stadsbiologen ska se till att inventeringar blir lättare tillgängliga genom exempelvis stadens kartportal.

Tekniska kontoret ska införa rutiner som gör att skriftlig dokumentation av naturvårds- och kulturmiljöinventeringar blir lätt tillgängligt för byggindustriernas representanter och allmänheten.

En detaljplan består av en plankarta med bestämmelser. Till varje detaljplan hör en planbeskrivning som förklarar innehållet för att man ska kunna förstå detaljplanen.

Av beskrivningen ska det framgå vilka organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda.

Stadsbyggnadsförvaltningen ska införa rutiner som försäkrar att alla beslut om dispenser, balansering och villkorad compensation redovisas klart och tydligt både på plankartan och i planbeskrivningen. Det ska finnas klara och tydliga kopplingar mellan dessa dokument.

Hållbarhetsfyran är en metod som används på Stadsbyggnadskontoret för att analysera och visa om detaljplanearbetet går mot en ökad social, ekologisk, kulturell och ekonomisk hållbarhet vid planläggningen. Analysen skall följa hela arbetet med detaljplanen och redovisas för politikerna som bilaga allteftersom arbetet fortskrider. Hållbarhetsfyran används endast för de något större planerna och en övergripande bedömning med hjälp av hållbarhetsfyrans mall görs redan vid förfrågan om en

detaljplaneprovning är möjlig.

Det pågår en översyn av hållbarhetsfyran där man undersöker om och hur strategier antagna i ÖP2026 ska vävas in. Extra fokus ställs på klimatfrågor, luftkvalitet, vattenfrågor och balanseringsprinciperna. Behov av bättre kunskapsunderlagsmaterial för att bedöma ekologiska spörsmål har redan konstaterats samt att hållbarhetsfyran måste synkroniseras/ samordnas bättre med behovsbedömningen.

Exempelvis bör hållbarhetsfyrans checklista kompletteras med att frågor som bättre berör balanserad samhällsbyggnation - exempelvis om någon skyddad art eller område berörs av planerna eller om den kommer att behöva balanseras på något sätt.

Stadsbyggnadsförvaltningen ska se till att den nya förbättrade hållbarhetsfyran synkroniseras bättre med behovsbedömningen och på ett bättre sätt kan användas som metod att analysera hur staden arbetar med balanserad samhällsbyggnation.

4.4 Avtal

Genomförandet av en detaljplan och klarläggning av vem som ska bekosta genomförandet av den ska redovisas i en planbeskrivning. Även det framtida ekonomiska ansvaret för underhåll av gator och allmänna platser redovisas.

Under detaljplanefasen upprättas genomförandeavtal som reglerar transaktionen mellan byggherren och staden. Genomförandeavtal är ett samlingsbegrepp för exploaterings- och markanvisningsavtal som används för att reglera genomförandet av detaljplanen. När exploatering genomförs av byggherrar på privat mark upprättas exploateringsavtal. Ska exploatering ske på kommunal mark upprättas ett markanvisningsavtal med en eller flera byggherrar.

I de fall exploatering sker på privat mark av privata exploatörer måste balanseringsåtgärder säkras genom åtagande i exploateringsavtal. När exploatering sker på kommunalägd mark finansieras balanseringsåtgärderna av staden och utförs av berörd förvaltning.

Fastighetskontoret ska införa rutiner som försäkrar att byggherren känner till eventuella beslut av myndigheter om dispenser och villkorade krav.

Fastighetskontoret ska införa rutiner så att det framgår av exploateringsavtal vilka balanseringsåtgärder exploatören måste utföra, när de ska utföras och hur de ska bekostas.

4.5 Uppföljning

Det är viktigt att följa upp att balanseringsåtgärderna genomförs och i det längre perspektivet är det lika viktigt att undersöka om åtgärderna leder till det önskade resultatet. Det är även viktigt att den beslutande myndigheten, oftast länsstyrelsen, kan kontrollera att dispensbeslut och villkorat krav på åtgärd utförs på ett bra sätt.

Fastighetskontoret följer upp exploateringsavtal och därmed kan man kontrollera att avtalade balanseringsåtgärder har utförts. Stadsbyggnadskontoret kontrollerar i bygglovsskedet att planbestämmelser följs upp och därmed kan även efterlevnad av dispensbeslut samt utförande av villkorade balanserings/ kompensationsåtgärder reglerade i planbestämmelserna kontrolleras. Avsteg från dispens och utförande av åtgärd ska rapporteras till beslutande myndighet.

Fastighetskontoret ska införa rutiner så att även avtalade balanseringsåtgärder uppföljs och, i de undantags fall där så inte sker, rapporteras till beslutande myndighet.

Stadsbyggnadsförvaltningen ska införa rutiner så att även efterlevnad av dispensbeslut samt utförande av villkorade balanserings/ kompensationsåtgärder reglerade i planbestämmelserna uppföljs. I de undantagsfall där så inte sker ska det finnas en rutin för rapportering till beslutande myndighet.

Ett enkelt register byggs upp för uppföljning och kontroll där handläggarna kan lägga in information om relevanta beslut och som stadsekologen kan kontrollera vid slutet av varje verksamhetsår.

Del 2

5. Balanserad samhällsbyggnad och kompensationsåtgärder

Tanken bakom balanserad samhällsbyggnad är att skydda och värna naturen och kulturmiljön samt de ekologiska och rekreativa värden och funktioner som hör till den. Vid exploatering av mark riskerar man att minska eller omintetgöra dessa värden. Därför är det nödvändigt att staden tillsammans med exploatören och med hjälp av planeraren, reglerar ingreppen i naturen och kulturmiljön genom att i första hand undvika eller minimera förstörande ingrepp och där det inte går kompensera för de ekologiska, kulturella eller sociala värden som går förlorade. Genom kompensationsåtgärder kan den som exploaterar och utvecklar ett område kompensera oundvikliga negativa förändringar för naturen och kulturmiljön med något likvärdigt. Lämplig kompensation innebär att funktioner och värden som går förlorade vid en exploatering kompenseras genom passande åtgärder inom planområdet eller på en annan plats i kommunen. Ytterst finns det exempel där kompensationsavgift betalas till miljökonton för att bekosta skapande av reservat m.m. (ekobanking UK, offset Australien, USA).

Genom att arbeta efter denna metodik tydliggör man naturens och kulturmiljöns värden i beslutsprocesser i planfrågor och man kommer närmare de verkliga kostnaderna för ingrepp.

5.1 Terminologi

Kompensation betyder uppväga eller ersätta. På engelska förklaras *compensation* som *an action or adjustment that cancels out another action, usually one that has a bad or destructive effect*. Hos Vägverket (idag Trafikverket) används begreppet miljökompensation och Stockholms stad har använt begreppet grönmarkskompensation för att betona att det är gröna områden som kompenseras. I Sverige talar man ibland om balanseringsprincipen och där ingår kompensation som tredje steg i exploatering och föregås av försök att undvika och sedan lindra skadorna.

Balanseringsprincipens steg eller hierarki har sin grund i tysk och amerikansk lagstiftning och återfinns i EU-direktiv och FN:s miljöprogramms MKB-manual.

5.1.1 Steg och Terminologi inom kompensation och balansering

	Steg 1	Steg 2			Steg 3
MKB direktiv UNEP manual	Undvika Avoid	Minska Reduce			Avhjälpa Remedy
Clean Water Act USA	Avoid	Minimize			Compensatory Mitigation *
Balanseringsprincip (Helsingborg, mm)	Undvika	Lindra			Kompensera
					Utjämnas Ersätta
West Australia EPA	Avoid	Minimize	Rectify	Reduce	Offset *

Tabell 1. Begrepp och termer som används i olika exempel och vid olika steg.

* I USA, Australien, Tyskland kan man även planera och genomföra kompensationsåtgärder genom att skapa ekokonton/kompensationspooler.

I Sverige kallas sekvensen *undvika – lindra – kompensera* för balanseringsprincip. Första steget *undvika (avoid)* används dessutom i ett flertal andra fall, men för andra steget *lindra* finns en rad skillnader. Man använder *lindra (minimize)* i exemplet Balanseringsprincip (Helsingborg m.m.) och i

Clean Water Act men i MKB-direktivet och UNEP manualen talar man om *minska (reduce)*. West Australien Environmental Protection Agency tar det hela ett steg längre och delar upp andra steget i tre delar *minimize – rectify – reduce*. Här strävar man efter att lindra skador i första hand, sedan reparera skador så fort som möjligt (*rectify*) och därefter eliminera skador över tid (*reduce*).

Det finns en nästan total divergens då det gäller begrepp inom det tredje steget. Enligt MKB-direktivet och UNEP manualen ska man *avhjälpa (remedy)* skadan. Inom *Clean Water Act* används begreppet *compensatory mitigation* som kan översättas till *kompensationslindring* och i West Australia EPA används begreppet *offset (motvikt)*.

I svenskan används ibland begreppen *utjämna* – kompensation av samma typ och på samma plats som ingreppet - eller *ersätta* som betyder att kompensationen kan vara av samma typ på annan plats eller annan typ på samma plats eller annan typ på annan plats.

Bland kompensationsåtgärder kan nämnas *ekokonton* eller *kompensationspooler (habitat banking/compensation banking)*. Efter att miljökompensation infördes i Tyskland under 1970-talet fann man att det ibland var svårt att hitta platser för kompensationsåtgärder och att de åtgärder som genomfördes, inte alltid föll väl ut. I slutet av 1990-talet infördes ändringar i tyska Plan- och bygglagen (1998) som tillsammans med den federala Naturvårdslagen (2002) gjorde det möjligt att skapa områden eller miljöer som utgjorde en "projektbank" där den som ansöker som kompensation kan köpa rättigheter eller andelar i "projektet". Grundidén är att exploatören genomför kompensation via en pool i de fall det visar sig omöjligt att genomföra något på egen mark. En skillnad är att man här inte strikt följer balanseringsprincipens tredje steg och frångår en plats- och typorienterad kompensation och väljer en mer flexibel lösning.

5.1.2 Val av kompensationsstrategi

Objektorienterad kompensation
Strategin fokuserar på objekt. Objekt har dock struktur och funktion och det blir svårare om man hänvisar till en objektsfunktion. Bl.a. EU-direktivet rekommenderar en koppling till ett objekts ekologiska funktioner. <i>Strukturer kan vara dödved eller gamla grova träd, funktioner kan vara fukt eller skydd. Ett enkelt exempel på objektorienterad kompensation är Örebros trädgaranti.</i>
Plats- och typorienterad kompensation
Plats- och typorienterad kompensation är inriktad på värden och funktioner på en plats, exempelvis biotop, landskapsbild eller rekreationsområde. <i>Exempel på biotoper kan vara våtmarker, landskapsbilden kan vara en John Bauer-skog och rekreationsområden kan vara strövområden med strandnära stigar.</i>
Målorienterad kompensation
Strategin fokuserar på lokala eller nationella miljömål och kompensationsåtgärden består av insatser som ger bästa "vinst" utifrån relevanta miljömål. <i>Exempel kan vara att bebyggelse som resulterar i avverkning och utdikning av sumpskogsbestånd kompenseras med restaurering av en starkt övergödd sjö som exempelvis Väsjön i Sollentuna</i>

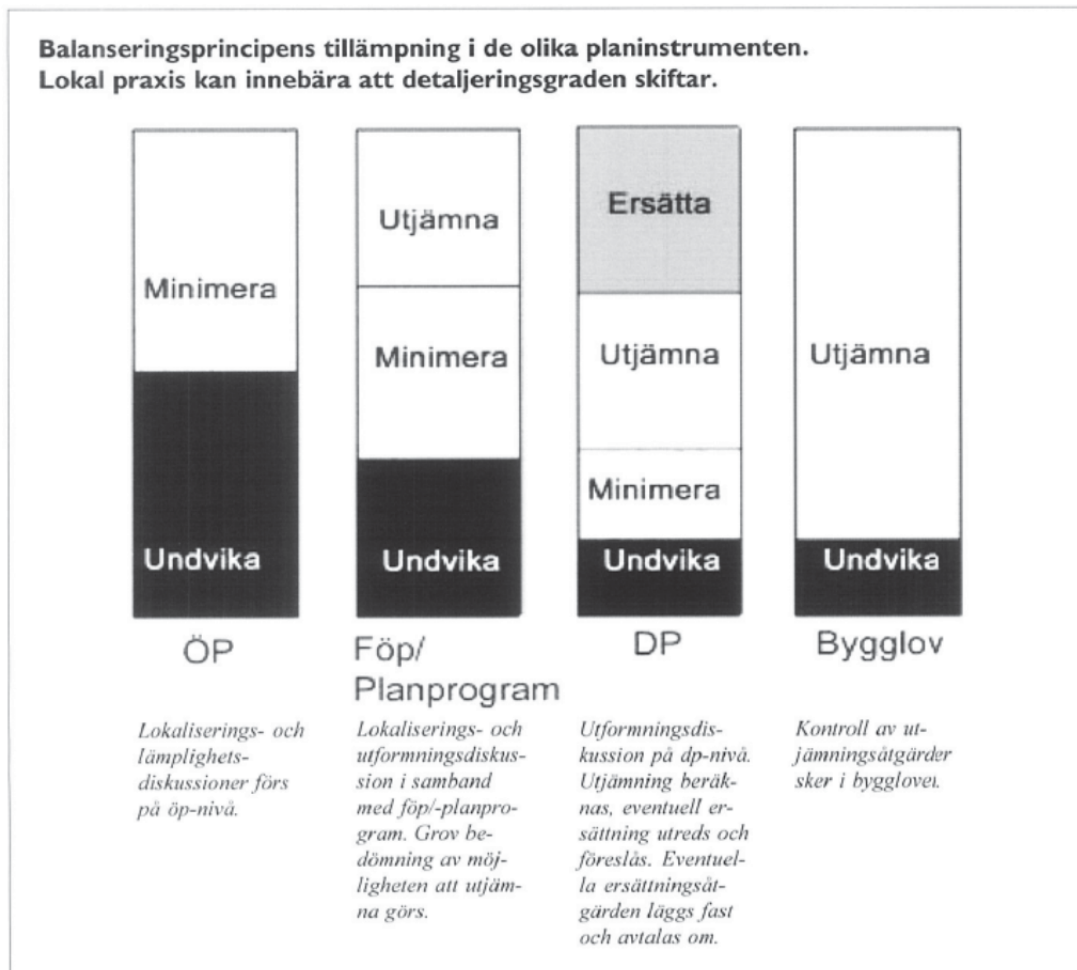
Vilken strategi som används beror till en del på vilka prioriteringar man gör. Kompensationsåtgärden ska ersätta de värden eller funktioner som försvinner vid exploateringen. De begrepp som används är *on-site/off-site* och *in-kind/out of kind*. Med *on-site* menas på eller intill platsen där skadan uppstår,

dvs. i samma planområde eller på plats som är funktionellt kopplad till skadan. *In-kind* betyder att skada ersätts med samma funktioner, värden eller naturtyp.

Detta betyder att ett skadat naturvärde kan kompenseras genom fyra olika alternativa kompensationsåtgärder.

	<i>On-site</i>	<i>Off-site</i>
<i>In-kind</i>	Utjämning sker på eller intill platsen där skada sker och är av samma typ. (Exempelvis trädgarantin)	Skada ersätts med samma typ på annat ställe. (Exempelvis en våtmark ersätts med en restaurerad våtmark på annan plats).
<i>Out-of-kind</i>	Kompensation sker på platsen men ett miljövärde av annan typ tillförs. (Exempelvis anläggande av nya reproduktionsbottnar i bäckar efter rätning av flödet).	Kompensation sker på annan plats och av annan typ. (Exempelvis en våtmark ersätts med en restaurering av ängs- och hagmark).

6. Planeringsprocessen, avtal och uppföljning



Figur 1 Balanseringsprincipens tillämpning i olika planinstrument (ur Balanseringsprincipen; samarbete mellan Helsingborg, Lund och Malmö)

6.1 Översiktlig planering

Ett första övergripande steg i balanserad samhällsbyggnad tas i stadens översiktliga planering. Det kommer att innebära att planering av markanvändning, med särskilt belysning av markanvändningsförändringar, måste innehålla moment av miljökonsekvensanalys där ingrepp i natur och landskap analyseras och graderas utifrån dess lämplighet för förändring.

På denna övergripande nivå ska kulturmiljön och grönstrukturen analyseras med avseende både på potential för hållbart nyttjande och utveckling, och för känslighet, belastning och bevarandebehov.

Inventering av området kan göras utifrån en checklista, vars detaljgrad kan ökas eller minskas vid behov.

Checklistan ska innehålla följande punkter:

Naturvärden – biotopfunktion, hotade och skyddade arter, rekreativvärde, biologisk produktion.

Vattenvärde – strandskydd, grundvatten, dagvatten.

Kulturmiljövärden – landskapsbild, fornlämningar, kulturhistoriskt värdefulla byggnader, kultiverade landskap.

I den översiktliga planeringen bör det fastslås att man har för avsikt att tillämpa principer för balanserad samhällsbyggnation och att det handlar om att identifiera områden där man ska/bör undvika ingrepp eller där man kan minimera skadan. Utjämning och kompensation är inte aktuell i översiktsplansnivå. Det kan dock vara lämpligt att lista insatser eller åtgärder som kan prioriteras om kompensation på annan plats blir aktuell i framtiden. (se 3.1.2 Val av kompensationsstrategi och on-site/off-site)

6.2 Detaljplaner, planprogram och områdesbestämmelser

Enligt Miljöbalken (MB) 6 kap 11 § ska en miljöbedömning göras för en detaljplan eller ett planprogram när en sådan upprättas eller ändras för att avgöra om planen riskerar att medföra en betydande miljöpåverkan. Om en plan eller ett program antas medföra en betydande miljöpåverkan upprättas en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) enligt Miljöbalkens krav. Länsstyrelsen ska ges tillfälle till yttrande enligt MB 6 kap 13 § angående behovsbedömningen innan planen/programmet tas upp till nämnden. Beslut om planen/programmet innebär miljöbedömning om betydande miljöpåverkan sker alltså tillsammans med beslut om planuppdrag i Byggnadsnämnden.

Stadsbyggnadsförvaltningen gör en bedömning om planen kommer att innebära en betydande miljöpåverkan eller inte och samråder sedan med Länsstyrelsen om detta. Som hjälp med bedömningen finns en checklista för behovsbedömning av planer och program. Det är viktigt att man med hjälp av denna checklista kan fastställa hur detaljerad inventering och funktionsbeskrivning av området kommer att krävas samt om dispens från strand-/ biotop- eller artskyddsförordningar behövs. Grönstrukturplanen som ska vara hjälpmedel i bedömningsarbetet bör revideras så att handläggaren kan lättare se om det inom planområdet kan finnas förekomster av skyddade arter och/eller biotoper.

Balansering med åtgärder inom ett exploateringsområde kan regleras i detaljplanens utformning och bestämmelser. Normalt sett ger inte detaljplanerade områden plats för kompensationsåtgärder innanför området och dessa hamnar utanför. I sådana fall måste problem lösas med avtal. En genomgång av vissa detaljplaner visar att Västerås stad faktiskt har arbetat en del med principer för balanserad samhällsbyggnation men dessa har inte redovisats som sådana.

Hållbarhetsfyran är en riktninganalys som används av Västerås stad (SBF) för detaljplanearbetet och ska visa om vi går mot en ökad social, ekologisk, kulturell och ekonomisk hållbarhet vid planläggningen. Analysen skall följa hela arbetet med detaljplanen och redovisas för politikerna som bilaga allteftersom arbetet fortskrider. Mallen redovisar nuvarande förhållanden och förhållanden i detaljplaneförslaget.

Man använder fyra hållbarhetsbegrepp; Ekologisk, Kulturell, Ekonomisk och social hållbarhet. Under varje hållbarhetsbegrepp redovisas ett antal påståenden och dessa ligger dels på övergripande långsiktig nivå, dels på kortare sikt på lokal nivå.

6.3 MKB-processen

Miljökonsekvensbeskrivningar ska upprättas i de fall en plan bedöms medföra en betydande påverkan på miljön. En tillämpning av balanseringsprincipen skulle vara ett komplement till MKB'n genom en systematiserad process med införande av krav på att följa de tre steg i balansering samt vissa hur de ska säkerställa natur- och kulturvärden.

6.4 Avtal

Genomförandet av en detaljplan ska redovisas i en planbeskrivning. Där ska klargöras vem som ska bekosta genomförandet av detaljplanen. Där ska också redovisas att det budgeterats för framtida underhåll av gator och parker. Under detaljplanefasen tecknas olika avtal med byggherrar.

Genomförandeavtal är ett samlingsbegrepp för exploaterings- och markanvisningsavtal som används för att reglera genomförandet av detaljplanen. När exploatering genomförs av byggherrar på privat mark upprättas exploateringsavtal. Ska exploatering ske på kommunal mark upprättas ett markanvisningsavtal med en eller flera byggherrar.

Exploateringsavtal

Exploateringsavtal används när byggherren äger marken då byggprojektet initieras. I detta fall baseras kommunens förhandlingsposition på rätten att bestämma var, hur och när en detaljplan ska upprättas, dvs. det kommunala planmonopolet. Därför ska exploateringsavtalet alltid tecknas före kommunens antagande av detaljplanen. Exploateringsavtalet är en överenskommelse mellan kommunen och en byggherre om hur en exploatering ska genomföras. Det gäller dels vem som ska ha ansvar för utförande av olika åtgärder, dels vem som ska finansiera åtgärderna.

Markanvisningsavtal

Genom markanvisningar kan kommunen överlåta mark till byggherrar som är intresserade av att uppföra bebyggelse. En markanvisning innebär att en byggherre får rätt att, under en viss tid och på vissa villkor, ensam förhandla med kommunen om förutsättningarna för genomförande av ny bebyggelse på mark som kommunen äger. Ett markanvisningsavtal innebär dels en konfirmering av kommunens beslut om markanvisning, dels att byggherren accepterar de villkor som gäller för markanvisningen. I samband med att detaljplanen antas sker sedan en definitiv överlåtelse av den kommunala marken till byggherren, samtidigt som ett slutligt avtal ingås mellan kommunen och byggherren.

Vad får regleras i ett avtal

Kommunen får inte framtvunga sådana åtgärder eller åtaganden från byggherrens sida som går utöver vad som skulle kunna uppnås vid tillämpning av lagstiftningen. Det finns flera bestämmelser att beakta. En sådan bestämmelse är likställighetsprincipen i kommunallagen. Avtalslagen sätter stopp för oskäliga avtalsvillkor. Plan- och bygglagen innehåller begränsningar av kommunens möjligheter att styra markens användning och bebyggelsens utformning. Det är ibland svårt att exakt avgöra var gränsen går mellan tillåtna och otillåtna avtalsvillkor. I praktiken har det därför utvecklats en gråzon där kommunen och byggherren träffar överenskommelser om att byggherren svarar för något större kostnader eller andra åtaganden, än vad byggherren lagligen skulle kunna tvingas till.

6.5 Bygglövgivning

Bygglöva kan villkoras i detaljplan med att vissa åtgärder måste genomföras inom planområdet innan bygglöva kan ges. Om det finns beslut om villkorad dispens från strandskydd och/eller artskydds- eller biotopskyddsförordningen samt avtal om balanserings- eller kompensationsåtgärder är det viktigt att upplysningar om detta finns på plankartan samt att de är enkla att hitta och tolka i genomförandeplanen och i planbeskrivningen. Detta görs enklast genom att man lägger till rubriken "upplysningar" även i genomförandeplanen och planbeskrivningen.

6.6 Kontroll och uppföljning

Oavsett om exploatering genomförs av byggherrar på privat mark i överensstämmelse med ett exploateringsavtal eller på kommunal mark i överensstämmelse med ett markanvisningsavtal ska balansering- eller kompensationsåtgärd säkras genom åtagande i genomförandeavtal. När exploatering sker på kommunalägd mark kan balanseringsåtgärderna finansieras av staden och utföras av berörd förvaltning.

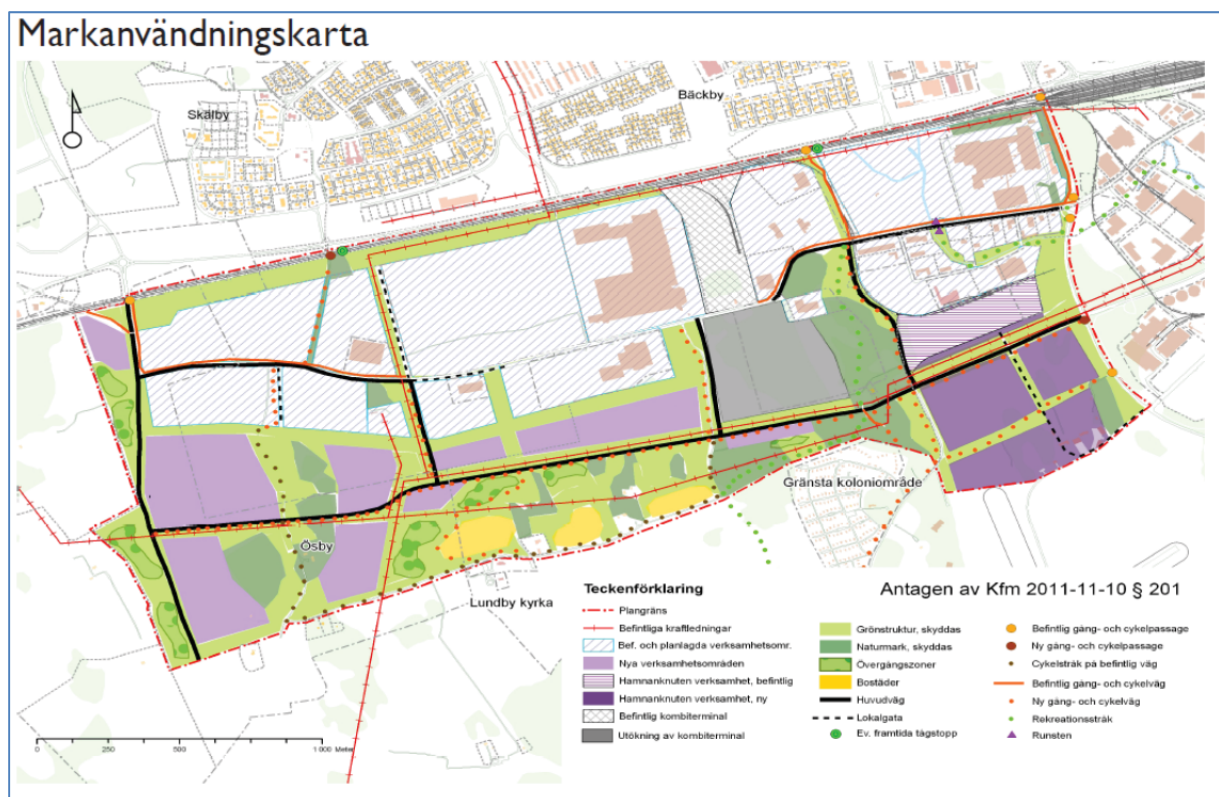
Genomförandeavtal följs upp av fastighetskontoret som därmed kan kontrollera om avtalade åtgärder har utförts. Då det gäller åtgärder som krävs i samband med länsstyrelsebeslut måste avsteg från åtgärd rapporteras dit. Då det är Länsstyrelsen som har myndighetsansvar och därmed ska besluta om sanktioner och/ eller ytterligare åtgärder.

7. Exempel på balanserad samhällsbyggnation inom Västerås stad

Medvetenheten om det "grönas" betydelse för stadsdelar och de boende i närområdet har ökat de senaste 10-15 åren. I planarbeten har under perioden en form av balanserad samhällsbyggnad **informellt** tillämpats där gröna värden vägts mot en aktualiserad förändring av markanvändningen. Det finns flera exempel på planprojekt som avskrivits (t ex Gamla vattentornet och Nordanbygatan) av natur- eller sociala hänsyn. I översiktsplanen för Erikslund har ett 45 stort område undantagits från exploatering för att skydda en salamanderart. Här nedan lämnas ytterligare exempel på hänsyn i några planer.

7.1. ÖP59 Hacksta

Hackstaområdets utveckling mot ett verksamhetsområde för logistikföretag och verksamheter med behov av närhet till hamn, överordnat vägnät och järnväg har inletts. Ett av målen för översiktsplanen var att ge området en grön profil där storskaliga byggnader och verksamheter ska balanseras av ett nätverk av gröna stråk.



Figur 2 Markanvändningskarta ÖP 59, Översiktsplan för Hacksta, s 5, som visar vilka naturområden som skyddas.

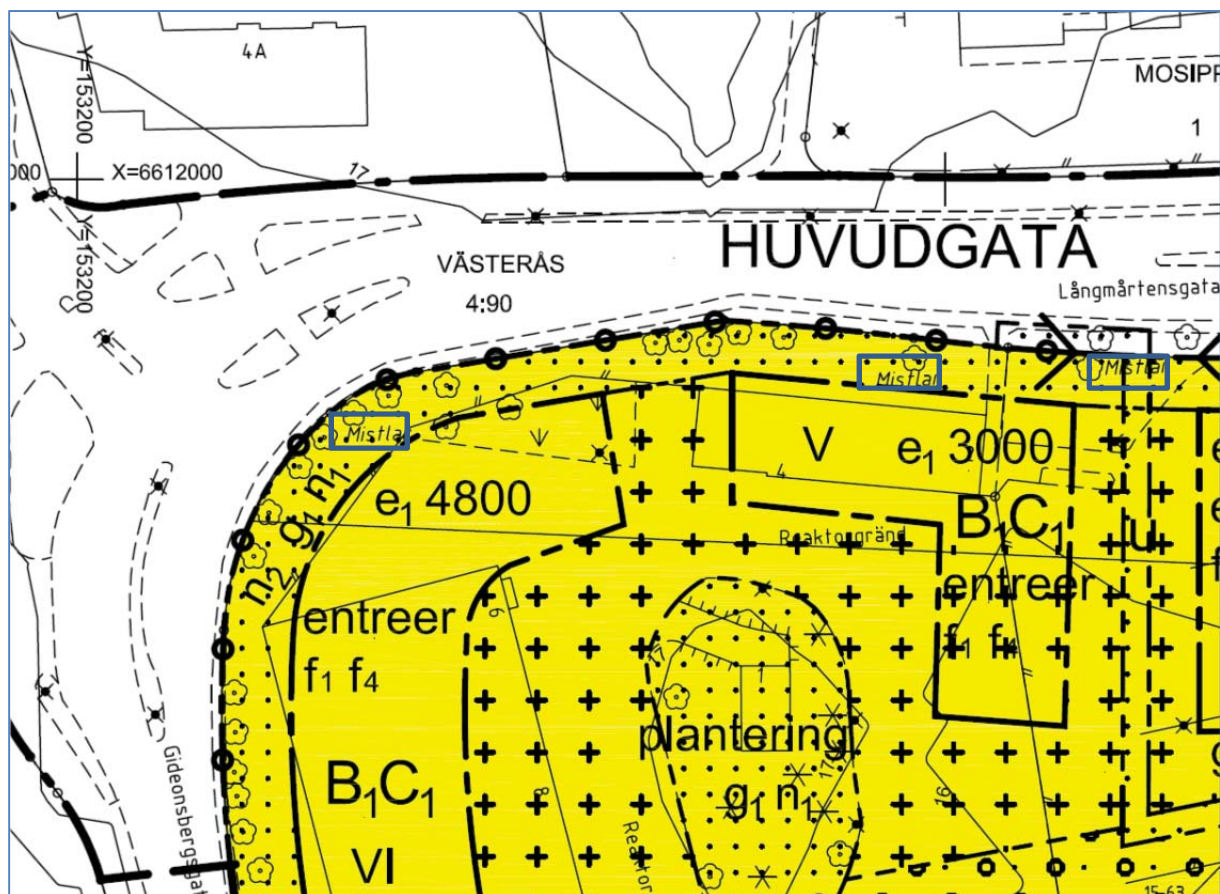
Det gröna nord-sydliga stråket från Bäckby till Gränsta koloniområde och i förlängningen Lundbyskogen och Önstensborg-Johannisberg ansågs som viktigast. Även den gamla vägen förbi Ösby och det gröna stråket i anslutning till denna skulle bevaras som en viktig länk till landskapet söder om planområdet. Allén mellan Saltängsvägen och järnvägen redovisades som skyddsvärd i översiktsplanen, men dispens från biotopskydd för att lägga igen öppna diken och ta bort åkerholmar söktes hos länsstyrelsen.

Om utvecklingen följer intentionerna i översiktsplanen har man genom dessa **undvikande** åtgärder lyckats skapa förutsättningar för att uppnå följande delmål i Hacksta-området:

- skydda och utveckla de gröna värdena inom området
- ge goda förutsättningar för spridning och skydd för växt- och djurliv
- ge goda förutsättningar för rekreation och naturupplevelser för arbetande och besökare
- skydda och stärka naturen och gröna områden som viktiga länkar mellan bostadsområden i norr och natur- och kulturmiljöer i söder.

7.2. DP1732 del av kvarteret ISOLATORN, Gideonsberg

Planen syftade till att omvandla delar av ett område som idag används för verksamhet till ett bostadskvarter som innehåller ca 280 lägenheter. Större delen av kvarteret bestod av asfalterade ytor och den begränsade gröna strukturen utgjordes av en rad med träd längs Gideonsbergsgatan och Långmårtensgatan samt en bergsknalle bevuxen med yngre björkar. Både i trädraden samt i träd inom fastigheten fanns det mistel, som är fridlyst i Sverige men är ganska vanlig i Västmanland. Fridlysning innebär att det är förbjudet att plocka mistel eller på annat sätt ta bort eller skada vilt levande exemplar och att det måste finnas särskilda skäl för att få dispens från artskyddsförordningen för att fälla träd som innehåller mistel. Länsstyrelsen gav i mars 2012 dispens för att fälla åtta träd med mistel, samt meddelade villkor för detta.



Figur 2 Del av DP1732 som visar positionen av några av träden med mistel i.

Plankartan visar var träden växer idag och under rubriken Upplysning konstateras det att det finns villkor för att fälla träd med mistlar. I plankartan står det inget om vilka villkor som gäller, utan man hänvisas till planbeskrivningen.

I planbeskrivningen saknas det en rubrik för "Upplysningar" men i den löpande texten under Mark och vegetation kan man läsa- "Länsstyrelsen har i mars 2012, gett dispens för att fälla åtta träd med mistel, samt meddelat villkor för detta. Bland annat ska åtta nya träd med mistel inympad eller mistelvänliga träd planteras, senast tre år från det att planen vunnit laga kraft. Lövträden utefter Långmårtensgatan och Gideonsbergsgatan ska bevaras. Då det redan idag finns en variation med olika lövträd ska de i de fall där träd tas ned ersättas med antingen lönn, lind eller körsbärsträd med en minsta stamomfång på 30 cm. Detta är trädsorter som misteln trivs i".

Tyvärr ser man inte i den löpande texten att det är just hit man refererar i upplysningen och det är otydligt i det här fallet hur det är tänkt att man ska följa upp att villkoren efterföljs.

Om dessa åtgärder följs upp utför man **steg 3 av Balanseringprincipen utjämna – kompensation av samma typ och på samma plats som ingreppet.**

7.3. Dp 1710 Stadsträdgården i Västerås

Planens syfte, enligt byggnadsnämndens uppdrag, är att:

- Säkerställa tillgängligheten till strandområdet för allmänheten och förädla områdets upplevelsevärden.
- Studera och förtydliga gång- och cykelvägens sträckning genom området.
- Bevara och utveckla området för odlingslotter.
- Pröva möjligheten att bygga bostäder på Stadsträdgårdens område.

- Bedöma möjligheterna att genomföra planen i samklang med områdets naturvärden.



Figur 3 Enligt ÖP 54 är stora delar av planområdet "Värdefullt grönt område, där ny bebyggelse är möjlig att pröva". Landområdet närmast vattnet och området mellan Hamrebäcken och Tegeluddsvägen är betecknat som "Mycket värdefullt natur- och rekreationsområde", där "endast sådana anläggningar som är förenliga med områdets bevarande och utveckling ska tillåtas". Hamrebäcken är betecknad som "Mycket värdefull vattenlänk".



Figur 4 Dp1710 del av illustration som visar var det nya spångsystemet ska anläggas.

Enligt MKB'n är de åtgärderna inom planen som bedöms medföra störst konsekvenser de som berör strandskydd och tillgänglighet samt rekreation och friluftsliv. Planen innebär att strandskyddet upphävs inom området där bostäder planeras. Formellt kan inte förlorat strandskydd kompenseras, men den förlorade funktionen kan kompenseras genom att man återinför strandskydd i ett område utanför, dock intill detaljplansområdet, samt att tillgänglighet för det rörliga friluftslivet till främst vassområdet förbättras avsevärt med det nya spångsystemet. De åtgärder som planeras i Tegeluddsparken, norra piren, Bäckparken och vassområdet bedöms ligga i linje med målen i stadens Grönstrukturplan och kommer att leda till att fler människor får bostadsnära och varierade rekreativmöjligheter.

Om planen antas och åtgärderna utförs kan återinförande av strandskydd på annan plats tolkas som **steg 3 av Balanseringprincipen ersätta – kompensation av samma typ (funktion) men på annan plats än ingreppet** och anläggande av spången ute i vassen tolkas som **steg 3 av Balanseringprincipen utjämna – kompensation av samma typ och på samma plats som ingreppet**

7.4. Öp60 Gäddeholm

Målet för planeringen av Gäddeholm var att skapa förutsättningar för att bland annat:

- Ett varierat bostadsutbud med olika upplåtelseformer och med inslag av verksamheter ska ge förutsättningar för integration.
- Trygga, säkra och trivsamma närmiljöer ska skapas.
- Attraktiva mötesplatser/samlingspunkter för gemenskap och kultur ska skapas.
- Identitetsskapande byggnader, parker och andra natur- och kulturmiljöer ska visas respekt och ges en än mer framträdande roll/betydelse.
- Tillgängliga park- och naturområden av god kvalitet och med olika funktioner ska finnas.
- Mycket värdefulla områden för biologisk mångfald ska utvecklas och bevaras.
- Tillgängligheten till stranden ska värnas.
- Markanvändningen ska anpassas till, ta tillvara och hushålla med markens kvaliteter.
- Mälarens vattenkvalitet ska bibehållas.
- Byggnader ska vara resurssnåla och miljöanpassade med en låg energiförbrukning. El ska inte användas för uppvärmning



Figur 5 ÖP 60 del av illustration som visar var de bevarandevärda natur- och kulturmiljöer finns och som avsattes som kulturresevat.

Gäddeholm är ett fideikommissaktiebolag som inrättades för att långsiktigt skydda de kulturhistoriska värdena hos hela egendomen. För att kunna genomföra den tänkta utvecklingen av området beslutade staden i samråd med länsstyrelsen att avsätta huvudparten av den ursprungliga fastighetens inägor samt bebyggelseområdet som ett kulturresevat. Detta område är ett bra exempel på ett storskaligt herrgårdsjordbruk som grundläggs på 1500-talet. Genom kulturresevatet kan de kulturhistoriskt intressanta och viktiga delarna skyddas. Samtidigt öppnade det för att det

skulle vara möjligt att exploatera skogsområdena. Dessa hade av en tidigare ägare till stor del avverkats. De bedömdes inte längre ha några stora kultur- eller naturvärden.

Planen kan anses vara exempel på **steg 1** i Balanseringsprincipen **att undvika**. Samtidigt är den även ett exempel på **steg 3 kompensera** då exploateringen av skogsmarkerna till del kompenseras med att reservatsområdet i delar återställs till ett dokumenterat äldre skick. Detta ger förutsättningar för att de biologiska värdena inom reservatet ökar.

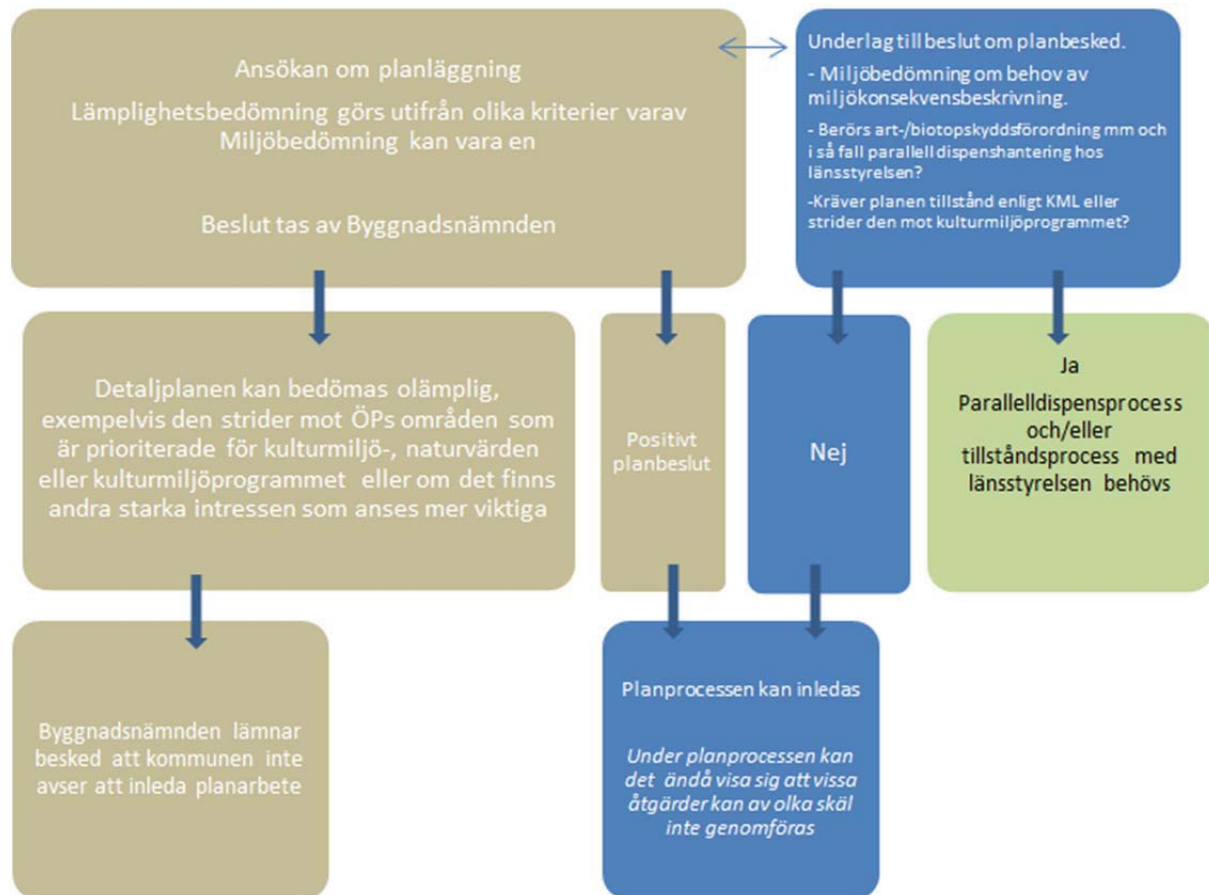
8. Referenser

- Andersson, K. 2008. *Grönytefaktorn – ett pussel med bostadsgårdens grönska*. SLU Examensarbete inom landskapsingenjörsprogrammet.
- Anon. 2001. *Metodik för bedömningar enligt art. 6.3 – 6.4 i habitatdirektivet* Oxford Brookes University Impacts Assessment Unit
- Anon. 2002. *Regeringens skrivelse 2001/02:173 "En samlad naturvårdspolitik"*
- Anon. 2004. *Detaljplan för del av Lomma 24:4-6 m fl, Lomma Hamn, huvudgatasystemet*. Lomma kommun, Skåne län.
- Anon. 2005. *Miljöprogram. Västerås stad*. Antaget av kommunfullmäktige den 12 maj 2005.
- Anon. 2009. *Översiktsplan Eslövs kommun Fördjupning för Östra Eslöv Antagandehandling - Mars 2009*
- Anon. 2009. *Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege. Bundesnaturschutzgesetz – BnatSchG* Ausfertigungsdatum: 29.07.2009
- Bengtsson & Wehrmann. 2011. *Balanseringsprincipen i Helsingborg. Från politisk motion till praktisk metod*. Presentationsmaterial, Helsingborg Stadsbyggnadsförvaltning.
- Crompton, J. 2005. *The impact of parks on property values: empirical evidence from the past two decades in the United States*. *Managing Leisure* 10; pp 203-218
- Cuperus, R. et. al. 2002. *Preparation and implementaion of seven ecological compensation plans for Dutch highways*. *Environmental Management* 29(6): 736-749
- Dahl, C., Delshammar, E., Grip, E., Mårell, E., Rosengren, H., Björnsdotter, C. & Skärbäck, E. 2003. *Balanseringsprincipen tillämpad i fysisk samhällsplanering, Ett samarbetsprojekt mellan stadsbyggnadskontoren i Helsingborg - Lund - Malmö*. [online] Tillgänglig: <http://www.lund.se/Global/F%C3%B6rvaltningar/Stadsbyggnadskontoret/PDF-filer/balanseringsprincipen.pdf?epslanguage=sv>
- Elfström, E. 2011. *Ekologisk kompensation, gröna investeringar*. Stockholm stad, Exploateringskontor. (Föreläsnings/ konferensmaterial)
- Emanuelsson, U. & Boverket. 1995. *Aktionsplan för biologisk mångfald vid byggd miljö*. Boverket, Karlskrona.
- EU. 2001. *Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2007 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan*. Europeiska gemenskapernas officiella tidning nr L 197, 21/07/2001 s. 0030-0037.
- Faskunger, J. 2007. *Den bygga miljöns påverkan på fysisk aktivitet. En kunskapsammansättning för regeringsuppdraget "Byggd miljö och fysisk aktivitet"*. Statens Folkhälsoinstitut R2007:3

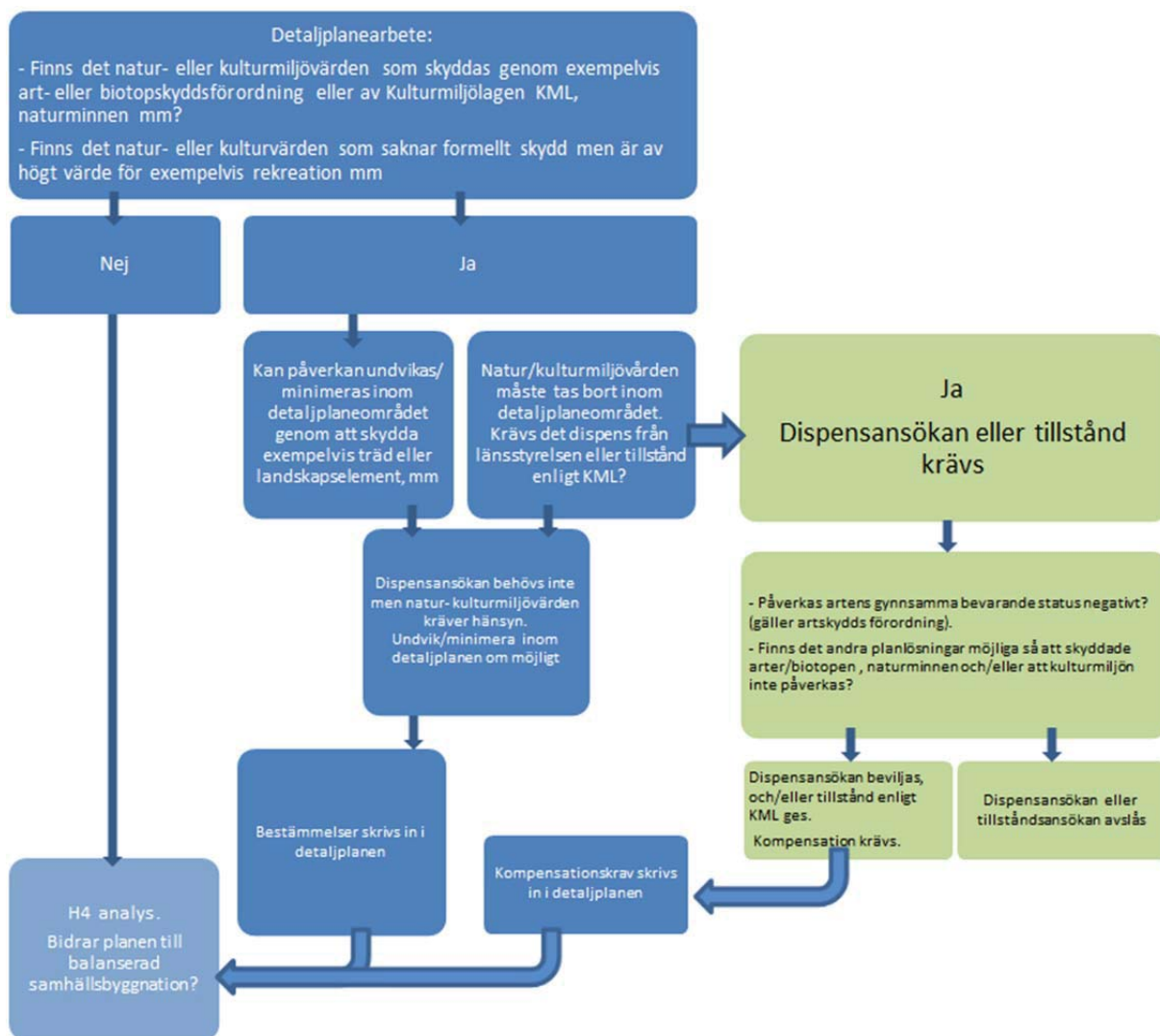
- Grahn, P. 1991. *Om parkers betydelse*. Stad & Land. Movium/ institutionen för landskapsplanering. Sveriges lantbruksuniversitet, Alnarp. nr 93 Doktorsavhandling.
- Hellström, M. 2011. *Vegetationsanvändning för en hållbar stadsutveckling – från Västra hamnen till Rosengård*. SLU Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap.
- Lutzenhiser, M & Noelwah, N. 2001. *The effect of open spaces on a home's sale price*. Contemporary Economic Policy, vol 19, issue 3, pp 291-298.
- Nilsson, C. 2008. *Den fysiska planeringens påverkan på människans rekreativmiljöer- Tillämpning av de åtta parkkaraktärerna inom balanseringsprincipen*. Sveriges lantbruksuniversitet, Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds och jordbruksvetenskap, Landskapsutveckling, Alnarp 2008. Examensarbete.
- Olofsson, E. 2006. *Balanserad samhällsbyggnad i Eslövs kommun – fördjupning av översiktsplanen för östra Eslöv*. SLU, Inst. För landskapsplanering, Alnarp. Examensarbete
- Olsson, S. 2011. *Utvärdering av balanseringsprincipen – i Södertäljes fysiska planering*. Arbetsdokument, Stadsbyggnadskontoret, Södertälje.
- Persson, E. 2011. *Att förstå kompensation. Melicamedia*.
- Pålsson, M. 2012. *Grönytefaktorn, ett verktyg för en grön och tät stad? Fallstudier av förtätningsprojekt i Malmö*. Examensarbete i landskapsarkitektur. Landskapsarkitekturprogrammet LTJ-fakulteten, SLU., Alnarp 2012
- Rayment, M. 2013. *Exploring potential demand for and supply of habitat banking in the EU and appropriate design elements for a habitat banking scheme Final Report submitted to DG Environment*. ICF GHK., London
- Rydell-Andersson, K. 2009. *Miljökompensation vid exploatering av Natura2000. En jämförande studie av Sverige, Tyskland och Nederländerna*. SLU, Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap.
- UNEP. 2002. *Environmental Impact Assessment Training Resource Manual, Second edition, Topic 7, Mitigation and impact management*. UN Environment Program, Division of Technology, Industry and Economics.
- Vägverket och Länsstyrelsen i Skåne län (2004). *Kompensation vid förlust av miljövärden: samsyn mellan Länsstyrelsen i Skåne län och Vägverket Region Skåne*. Malmö, Länsstyrelsen.
- Västerås stad. 2004. Grönstrukturplan för Västerås tätort.
- Västerås stad. 2005. Miljöprogram
- Västerås stad. 2026. Västerås Översiktsplan 2026 med utblick mot 2050.
- Örebro Stad. 2006. *Örebro grönstruktur*. Dnr A 0166/04. Antagen av kommunfullmäktig 2006-09-20

Bilagor

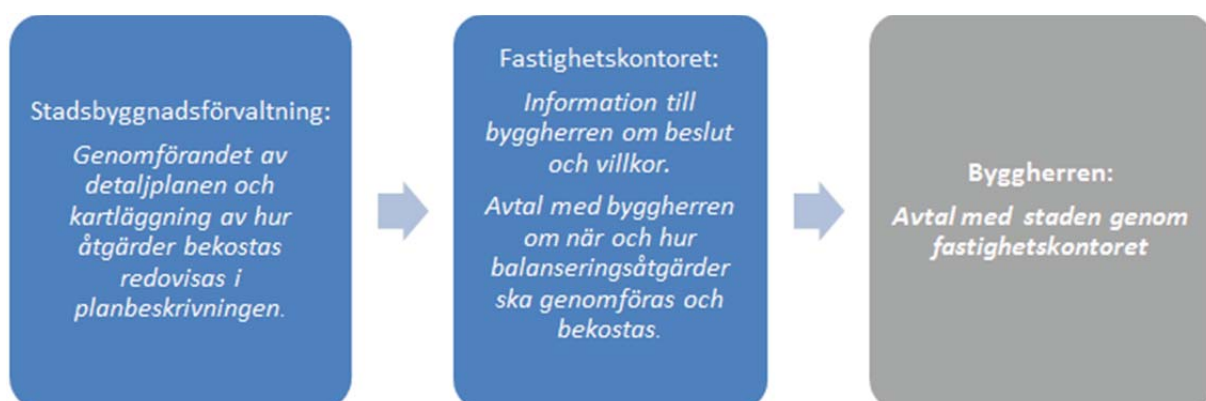
Bilaga 1. Schema över steg i tillämpning av principer för balanserad samhällsbyggnation



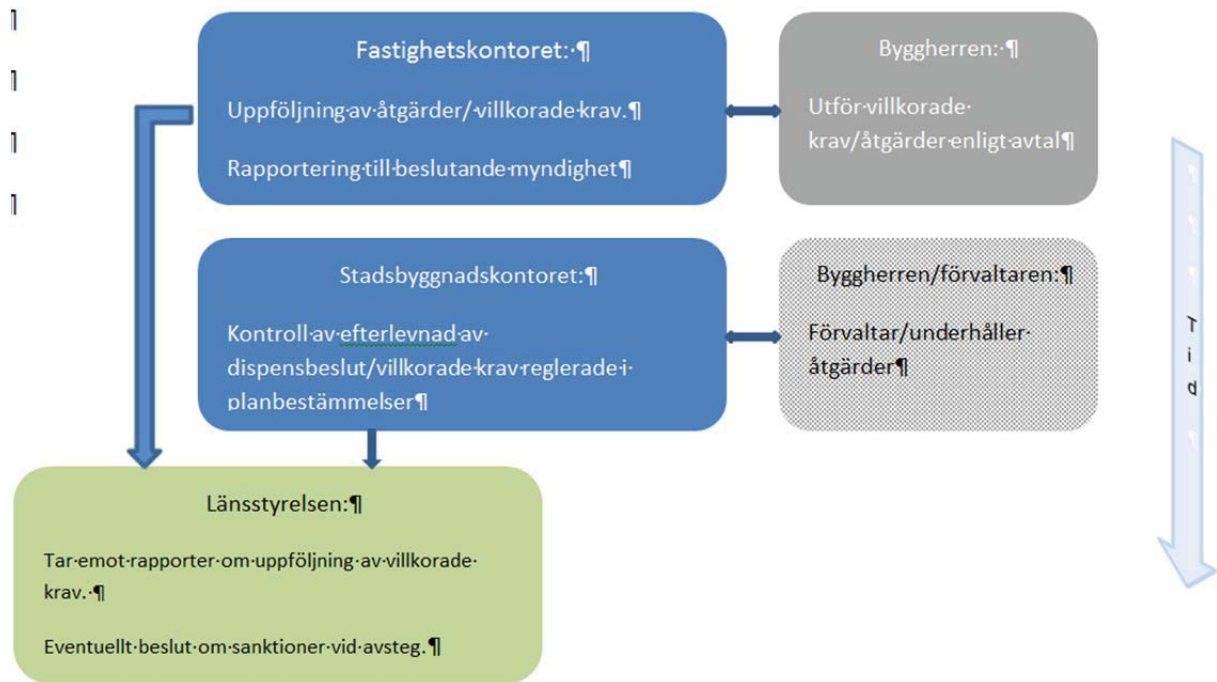
Steg 1. Planläggning & miljöbedömning



Steg 2 Detaljplanering



Steg 3 Avtal



Steg 4 Uppföljning



Bilaga 2. Direktiv och lagar samt miljömålsarbete

EU-direktiv

Inom EU finns ett antal direktiv som på något sätt ställer krav på kompensation.

Fågeldirektivet	Rådets direktiv 2009/147/EG (79/409/EEG)	Om bevarande av vilda fåglar
Art- och habitatdirektiv	EG-Rådets direktiv 92/43/EEG	Om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.
MKB-direktivet	EG-Rådets direktiv 85/337/EEG samt Rådets direktiv 97/11/EG	Om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt
SMB-direktivet (strategisk miljöbedömning)	Rådets direktiv 2001/42/EC	Om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan
Miljöansvars-direktivet	Rådets direktiv 2004/35/EG	Om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador

Art- och habitatdirektivet och Fågeldirektivet¹ förknippas mest med kompensation och det är dessa direktivens bestämmelser som har gett upphov till de flesta kompensationsåtgärder. Framförallt gäller direktiven skador på den biologiska mångfalden, innefattande arter och livsmiljöer, samt vattenmiljöer.

Miljöansvars-direktivet siktar på att förebygga och avhjälpa miljöskador. Vid en redan skedd skada ligger ansvaret att avhjälpa skadan på den som drivit verksamheten till detta tillstånd. Den ansvarige myndigheten, länsstyrelsen, ska meddelas om den allvarliga skadan varefter man tar sedan fram en åtgärdsplan. Först och främst ska åtgärderna säkerställa att inga risker finns för människors hälsa. Om den biologiska mångfalden eller en vattenmiljö skadats ska det ursprungliga tillståndet för området återställas. Vid fall då inte skadan går att återställa kan kompensationsåtgärder krävas (Miljöansvarsutredningen, 2006).

Ett EU-direktiv är bindande på så sätt att det anger vilket resultat som ska uppnås i de olika medlemsstaterna, men det är de suveräna medlemsstaterna som väljer form och tillvägagångssätt för att uppnå resultatet. För att underlätta tolkning av direktiv har man tagit fram bedömningsmetoder. Det finns en officiell vägledning av Habitatdirektivet – ”Skötsel och förvaltning

¹ Direktiven är grundade i ett antal internationella konventioner såsom Bernkonventionen (skydd för vilda växt- och djurarter i deras naturliga miljöer), Bonnkonventionen (skydd för flyttande arter), CITES (skydd mot handel med utrotningshotade arter), Ramsarkonventionen (skydd av viktiga våtmarker) och Riokonventionen (skydd för biologisk mångfald).

av Natura 2000-områden artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG”. På uppdrag av kommissionen har Oxford Brooks University utarbetat en mer utförlig vägledningsbeskrivning – ”Metodik för bedömningar enligt art. 6.3 – 6.4 i habitatdirektivet”. Enligt Kommissionen kan kompensation bestå av att: en livsmiljö skapas i ett nytt område, ett Natura 2000-område utvidgas eller ett nytt område föreslås, en livsmiljö i en annan del av det påverkade området eller i ett annat område förbättras – dvs. det handlar om restaurering eller förbättring av naturvärden i Natura 2000-områden.

Nationell lagstiftning

Miljöbalken

Miljöbalkens syfte är att främja en hållbar utveckling. Den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd ska följa de allmänna hänsynsregler, vars syfte är att förebygga negativa effekter och öka miljöhänsyn i olika sammanhang. De allmänna hänsynsreglerna innefattar:

- Kunskapskravet
- Försiktighetsprincipen
- Lokaliseringsprincipen
- Hushållningsprincipen
- Kretsloppsprincipen
- Skälighetsregeln
- Skadeansvaret (förorenaren betalar)
- Stoppregeln.

Miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden anger viktiga principer:

- Mark och vatten skall användas för de ändamål de är bäst lämpade och användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning skall ges företräde
- Opåverkade områden skall skyddas
- Känsliga områden skall skyddas
- Jordbruks- och skogsmark är av nationell betydelse
- Områden av riksintresse för naturvård, kulturmiljövård, friluftslivet liksom grönområden i tätort skall så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Miljöbalken innehåller regler om kompensation för intrång i naturvärden av allmänt intresse (MB 16 kap 7 §).

Den övergripande miljöbeskrivningen i förstudien samt den lagstadgade MKBn skall behandla intrång i naturvärden och behov av kompensationsåtgärder på så tidigt stadium som möjligt i planeringsprocessen. Beskrivningens detaljeringsgrad av det intrång som görs och behovet av kompensationsåtgärd ska dock följa huvuddokumentets detaljeringsgrad. Normalt ingår inte behov eller anmodan om kompensation i en MKB.

Det är viktigt att vid planeringsarbetet känna till vilka bestämmelser som gäller. Om ett Natura 2000-område på något sätt riskerar att utsättas för exploatering är det avdelning 1 kapitel 3-4 och avdelning 2 kapitel 7-8 som står till grund för dess skydd. Framförallt skyddas Natura 2000-områden av 7 kap. Vid en exploatering där ett Natura 2000-område kommer att ta skada eller störas kan trots allt ett tillstånd beviljas om (7 kap. 29§ MB):

- det saknas alternativa lösningar,
- verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och

- de åtgärder vidtas som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses

Intrång i skyddade områden, t.ex. naturreservat (7 kap 7 § MB) ska kompenseras i skälig omfattning och åtgärden ska utföras i reservatet eller på något annat område. Detsamma gäller kulturresevat och naturminne. Om ett område istället klassats som riksintresse är detta framförallt skyddat av kap 3-4. Bestämmelser om nationalparker och naturreservat hittas i kapitel 7

Generellt gäller att tillstånd, dispens eller upphävande av tillstånd får förenas med krav på kompensationsåtgärder (16 kap 9 § 3 MB). Villkor om kompensation kan alltså föreskrivas i t.ex. tillstånd enligt 7 kap, 9 kap, 11 kap eller 12 kap MB (prop. 1997/98:45).

Vanliga ärenden för Länsstyrelsen att ta ställning till är reservatsdispenser, strandskyddsdispenser, biotopskyddsdispenser, artskyddsförordningen, tillstånd enligt landskapsbildsskydd och tillstånd till vattenverksamhet. Länsstyrelsen kan lämna tillstånd för åtgärd/verksamhet som berör Natura 2000-områden om åtgärden/verksamheten inte skada livsmiljö eller inte medför en störning som försvårar bevarandet av en art i området. Länsstyrelsen kan dock ge tillstånd till sådana åtgärder/verksamheter efter tillåtighet från regeringen, enligt 7 kap 29§ miljöbalken, om vissa villkor uppfylls.

I svensk lagstiftning finns ett krav på miljökonsekvensbeskrivning (MKB) om ingreppet anses medföra "påtaglig skada". Mindre försämringar godtas alltså utan att ens behöva kartläggas. I MKB:n analyseras de förväntade konsekvenserna av ingreppet och syftar till att klarlägga om dessa är acceptabla eller inte. Det finns inga krav på att exploatören ska undvika eller mildra effekterna som förväntas uppstå.

Plan och bygglagen

Enligt 5 kap 18 § PBL gäller följande: när detaljplanen upprättas ska bestämmelserna i 6 kap. 11-18 och 22 §§ miljöbalken tillämpas, om planen kan antas medföra en sådan miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken. Oavsett vad som följer av andra stycket ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas, om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för

- industriändamål,
- köpcentrum, parkeringsanläggning eller annat projekt för sammanhållen bebyggelse,
- skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
- hamn för fritidsbåtar,
- hotellkomplex eller fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,
- permanent campingplats,
- nöjespark, eller
- djurpark.

Miljö kvalitetsmål

1999 fastställde riksdagen 15 nationella miljö kvalitetsmål och 2005 beslutade man om ett 16:e miljö kvalitetsmål om biologisk mångfald. Riksdagen beslutade dessutom om 71 delmål, som 2009 utökades till 73 delmål. Delmålen och åtgärder för att nå dem skulle utformas med utgångspunkt i fem grundläggande värden; människors hälsa, den biologiska mångfalden och naturmiljön,

kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena, ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga samt en god hushållning med naturresurserna.

De mål som en balanserad samhällsbyggnad mer eller mindre berörs av är; god bebyggd miljö, ett rikt växt- och djurliv, levande skogar, levande sjöar och vattendrag, myllrande våtmarker och ett rikt odlingslandskap.

Stadens miljömål

Enligt Västerås stads miljöpolicy ska man bland annat; "hushålla med jordens resurser och samverka med andra för ett långsiktigt hållbart samhälle i samklang med naturens bärkraft och kretslopp" och "väga in miljöhänsyn i stadens beslutsprocesser och miljöanpassa stadens samtliga verksamhetsområden".

I Västerås stads miljöprogram, baserat på de nationella miljömålen och antaget av kommunfullmäktige 2005 säger man att "Vi ska aktivt och långsiktigt arbeta för att stärka och bevara Västerås natur- och kulturtillgångar" och "Västerås bebyggda miljöer ska bidra till att främja och utveckla västeråsarnas livskvalitet." Mer konkret talar man om att "tillväxten i Västerås ställer krav på medvetenhet och långsiktigt tänkande i planerings- och genomförandeprocesser eftersom trycket på våra naturtillgångar ökar" och som inriktningsmål för natur- och kulturtillgångar fastslår man att "Västerås ska erbjuda ett rikt växt- och djurliv och en varaktigt frisk, livskraftig och attraktiv miljö för invånarna."

Det konstateras att "Västerås bebyggda miljöer ska bidra till att främja och utveckla västeråsarnas livskvalitet" och att "många grön- och vattenområden i den bebyggda miljön är viktiga för människors hälsa och möjligheter till rekreation och naturupplevelser. De utgör också en del i det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet där de samspelar med byggnader och bebyggelsemiljöer". För bebyggd miljö har man följande inriktningsmål: "mark- och vattenanvändning ska planeras så att naturens bärkraft stärks, vattnets kvalitet skyddas och den biologiska mångfalden bevaras och utvecklas" samt "grönområden och vatten som bidrar till stadens identitet och karaktär, är bärare av kulturhistoriska värden, har god tillgänglighet och kvalitet för människors rekreation eller bidrar till ett hälsosamt lokalklimat ska säkerställas och vidareutvecklas".

Bland Västerås stads ambitioner, dvs. de föreslagna åtaganden som bör genomföras för att vara drivande i den ekologiska utvecklingen fastställs att man ska "verka för en utveckling och ett ökat skydd av värdefulla grönområden i och kring stadsbebyggelsen" samt "följa upp och vidareutveckla riktlinjer för planering av tätorten och för exploatering i stadens gröna områden".

Bilaga 3 Omvärlden

Miljökompensation föreslogs som en metod för första gången i Boverkets "Aktionsplan för biologisk mångfald i byggd miljö" 1995. Kompensation berördes väldigt kort, endast två sidor, och dels var det en argumentation för kompensation, dels lyftes behovet av en utredning kring kompensation. Man hänvisade inte till EU-direktivet utan till behovet av att bevara biologisk mångfald och man använde begreppet biotopkompensation.

En regel om gottgörelse dock hade redan införts i Naturvårdslagen (12§ 1-2 st) 1974, där Länsstyrelserna kunde ålägga en exploatör att gottgöra för ett intrång i ett naturreservat. 1994, som följd av Ramsarkonventionen (internationell konvention för skydd av värdefulla våtmarker), tillkom ytterligare en paragraf som var kopplad till skydd av våtmarker och innebar samma krav på gottgörelse som vid intrång i naturreservat.

Kommuner

Stadsbyggnadskontoren i Helsingborg, Lund och Malmö utarbetade gemensamt en ambitiös rapport med en metodik för balanseringsprincipen. Enligt metodiken ska man använda sig av ett bedömningssystem för att vikta olika naturtyper mot varandra. Om ett projekt bedöms påverka miljön inventeras värdena för att bedöma vilka balanseringsåtgärder som krävs. Man arbetar enligt modellen undvika-minimera-kompensera-ersätta. Ingrepp i parkmark kompenseras alltid, medan man i princip aldrig tillåter exploatering i skogsmark eftersom den är så värdefull i Skåne.

Äger kommunen marken ska man reglera aktuella åtgärder i ett försäljningsavtal med exploatören. Kostnader för kompensation påförs sedan exploatören. Kommunen har även möjlighet att säkra värdefull naturmark på annan plats än där värden har försvunnit, när det inte finns möjlighet att kompensera på plats.

Helsingborgs stad beslutade 2007, genom ett kommunfullmäktigebeslut, att balanseringsprincipen ska tillämpas vid exploatering av mark i Helsingborg. En arbetsgrupp arbetar för närvarande med att ta fram rutiner för hur kompensationsåtgärder ska tillämpas. I Malmö använder man idag den s.k. grönytefaktor, som grundar sig på den tyska (Biotopflächenfaktor) modellen och som man introducerade första gången i samband med Bo01.

2004 antog kommunfullmäktige i Lomma DP 04/06 Detaljplan för del av Lomma 24:4-6 m.fl. Lomma Hamn, huvudgatusystemet. Bland de administrativa bestämmelserna står det att "*för att säkra den uppvuxna växtlighet som finns inom planområdet, vilken utgör en speciell tillgång har förbud mot fällning och skador införts inom vissa områden (n). Det innebär markklovsplikt för de åtgärder, som av speciella skäl (säkerhet eller annat), kan bli nödvändiga. Här förutsätts också kompensation i form av t ex nya träd med sammanlagt motsvarande stamomfång, varav hälften skall planteras på platsen och hälften kan planteras på annan plats inom planområdet*".

I Eslöv gjordes en studie för att testa balanseringsprincipen i översiktsplanering 2005. Studien skulle användas i ett tidigt skede i planeringen och målet var att det skulle underlätta att hitta de lämpligaste platserna att bygga på samt att i ett senare skede ge en mer detaljerad beräkning med

förslag på lämpliga åtgärder. Grundmetoden som användes i studien kommer från Bayern i Tyskland. Planområdet inventerades och därefter tilldelades en biotopvärdesfaktor före och en efter exploatering, enligt en tabell baserad på tabellerna använda i Tyskland. Dessa summeras till ett värde som motsvarar kompensationsbehovet för exploateringen.

Bland studiens slutsatser lyftes möjligheterna med balanseringsprincipen fram, om den utvecklas och används på rätt sätt. Trots tillgång till färdiga, utarbetade tabeller från främst Tyskland ifrågasattes det om detta var tillräckligt för att värdesätta ett landskap och dess värde i framtiden.

Balanseringsprincipen bedömdes vara ett bra instrument att styra resurser till nyskapande av natur för kvalitetshöjning i vår omgivning som på lång sikt leder till hälsosammare miljöer och friskare människor, växter och djur.

Dock, enligt översiktsplanen beslutade Eslövs kommun att "kompensationsåtgärder behöver utredas ytterligare".

Stadsbyggnadskontoret i Södertälje startade arbetet med balanseringsprinciper under ledning av planenheten 2006. Arbetet resulterade i att en checklista kallad Balanseringslistan togs fram som ett verktyg för att uppmärksamma och tydliggöra de kvaliteter och funktioner som riskerar att gå förlorade i samband med planläggning och exploatering.

Enligt checklistan ska områdets kvaliteter och funktioner inventeras och värderas. Därefter beskrivs exploaterings påverkan på dessa samt vilka åtgärder som krävs för att balansera påverkan; undvika, minimera, kompensera eller ersätta. Slutligen försöker man redovisa om den negativa påverkan balanseras av åtgärderna eller om resultatet blir negativt. För att säkerställa att föreslagna balanseringsåtgärder genomförs var det tänkt att detta skulle regleras i avtal med exploatören/byggherren.

Under 2011 gjordes en utvärdering av användning av balanseringsprincipen. Den visade att balansering genom åren har använts mer eller mindre systematiskt i samband med planprojekten dock utan att det tydligt har framgått i underlagen. Balanseringslistans ansats att på ett pedagogiskt sätt redovisa vad som bedöms och hur, har visat sig vara uppskattat av politiker och tjänstemän. Listan är komplicerad att använda vilket leder detta till att den tolkas och tillämpas olika.

En ny checklista som utgör underlag för behovsbedömning om betydande miljöpåverkan håller på att tas fram i Södertälje. För att slippa två olika underlag som i flera delar behandlar samma frågor är det tänkt att den nya behovsbedömningschecklistan även lyfter balanseringsfrågor. Den nya checklistan ska vara uppdaterad utifrån förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar och uppställd enligt Boverkets allmänna råd för miljöbedömningar samt innehålla aspekter som handlar om naturvärde, estetiska, sociala och kulturella värden.

Det finns ytterligare frågor som måste lösas, bl.a. behöver möjligheten att reglera olika typer av åtgärder i avtal med exploatören utredas vidare, särskilt vad gäller hur man löser problematiken med åtgärder som en exploatör ska vidta på mark som ägs av kommunen. Balansering i form av förvaltning och skötsel är svårt att bevaka och följa upp, varför detta är en mindre lämplig tillämpning av kompensationsprincipen. Inrättande av gemensamhetsanläggning kan vara en möjlighet för åtgärder på kvartersmark.

Förslag på en balanseringspool (Ekobanking) har tagits upp. En lista på lämpliga ersättningsprojekt som t.ex. trädplantering, upprustning av parkmark, sanering av mark, dagvattenanläggning,

ersättningsbiotop m.m. behöver tas fram. Om ingen möjlighet finns att undvika, minimera eller kompensera påverkan inom planområdet kan en åtgärd från balanseringspoolen användas som ersättning för negativ påverkan.

Åtgärderna på listan förekommer oftast på kommunal mark där en exploatör inte får genomföra åtgärder enligt Lagen om offentlig upphandling. I stället föreslås att kostnaden för genomförandet tas ut i samband med försäljning av kommunal mark där så sker i samband med exploatering av ett område med negativ påverkan. En pott skapas som kan användas för att genomföra åtgärderna på listan.

I Örebro har kommunledningen fattat ett beslut som är kopplat till deras grönstrukturplan om att man bör använda kompensation i planarbetet. Beslutet innebär ”exempelvis att förluster av träd och värdefulla grönytor i stadsmiljön skall kompenseras genom anläggning av liknande grönytor i närliggande del av staden i minst samma omfattning som det som förlorats”. I grönstrukturplanen finns en lista över föreslagna åtgärder som bidrar till att utveckla grönstrukturen i staden och som kan användas som lämpliga kompensationsprojekt.

Dessutom försöker man underlätta planarbetet med hjälp av checklistor med tre olika perspektiv; det sociala perspektivet, det kulturella perspektivet och det ekologiska perspektivet. Checklistorna innehåller viktiga parametrar som man tycker bör beaktas i planeringsarbetet för att nå de uppsatta målen i Örebros grönstruktur. Syftet med checklistorna är att synliggöra effekter av en tänkt exploatering samt att om möjligt bevara eller höja befintliga kvaliteter. Önskvärt är att tidigt i planeringsprocessen kunna ”checka” vilka konsekvenser olika förslag och idéer kan få för de mål och utvecklingsstrategier som programmet vilar på.

Tekniska nämnden i Örebro fattade under 2009 ett beslut om en trädgaranti där bl.a. ett vuxet träd ska ersättas med fem träd medan ett ungt träd ska ersättas med två träd vid exploatering av försåld kommunal mark.

I Stockholm gav marknämnden markkontoret, miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret i uppdrag att ta fram ett förslag om kompensation under 2006. Resultatet redovisades i ett tjänsteutlåtande ”Grönmarkskompensation vid exploatering”. Enligt Stockholms metod ska markkontoret, i samband med en markanvisning, göra en tidig bedömning om ändrad markanvändning är acceptabelt ur ekologisk, rekreations- eller biologisk mångfaldssynpunkt. Om så är fallet ska en bedömning göras av hur stor påverkan är samt hur den kan kompenseras. Kompensationen bör ske nära i tid och i närheten av exploateringen. Som en del av uppföljningsarbetet samlar man in information om grönkompensation i aktuella exploateringsprojekt och om möjliga framtida kompensationsåtgärder. Det sätts upp två listor per stadsdel; en om pågående exploateringsprojekt i stadsdelen med kommentar om grönkompensation, den andra om lämpliga behov i stadsdelen som skulle kunna åtgärdas som grönkompensation i framtiden.

Myndigheter

I Regeringens skrivelse 2001/02:173 ”En samlad naturvårdspolitik” konstateras att naturvård har beröringspunkter med andra områden som regional utvecklingspolitik, turism, kulturmiljövård och fysisk planering och att det är viktigt att arbeta med ett helhetsperspektiv. Vidare konstateras att det i Miljöbalken finns ett antal vägledande principer för naturvårdsarbetet: *lokaliseringsprincipen, förebyggandepincipen, försiktighetsprincipen och kompensationsprincipen.*

I Miljöbalken finns krav på att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som försämrar eller förstör bevarandevärdena måste kompensera förlusten. Kompensation ska dock ses som något som blir aktuellt först när man inte lyckas förebygga förlust av naturvärden.

År 2004 tog dåvarande Vägverket i region Skåne tillsammans med Länsstyrelsen i Skåne fram en rapport för att nå samsyn i frågan om kompensation. Enligt rapporten får kompensation främst bli aktuell när ett projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Dessutom föreslås det i rapporten att kompensationsåtgärder alltid ska övervägas om skyddade områden påverkas (natur- och kulturresevat, naturminnen, biotopskyddsområden, strandskyddsområden samt Natura 2000-områden enligt fågel eller habitatdirektivet). Skyddade områden är dock ändå garanterade genom Miljöbalken som innehåller regler om kompensation för *intrång i naturvärden av allmänt intresse*.

För oskyddade områden föreslog rapporten att åtgärder kan bli aktuella i följande fall: ingrepp som innebär vattenverksamhet, ingrepp i områden med höga natur- eller friluftsvärden som prioriterats på internationell, nationell, regional eller lokal nivå, ingrepp i områden med höga kulturvärden som prioriterats på motsvarande sätt. Rapporten menar att det är länsstyrelsen som bör ta ställning till om kompensationsåtgärder ska krävas och att uppföljning bör ske enligt Vägverkets (idag Trafikverkets) gällande rutiner för måluppfyllelse.

I sin handbok om konsekvensbeskrivning inom vägsektorn skriver Trafikverket att "om skada ej kan hindras eller begränsas kan väghållaren skapa eller bidra till en positiv utveckling av miljö kvalitén genom kompensationsåtgärder". Trafikverket är dock på nationell nivå försiktigt med användningen av begreppet kompensationsåtgärder – risken finns att man hamnar i ett läge där det går att ta sig rätten att förstöra och att ingrepp, oavsett hur väsentliga de är, kan drivas igenom bara de kompenseras. I handboken står det bl. a. att "det finns skäl att vara restriktiv med att föreslå kompensationsåtgärder på annan plats än den skadade. För det första måste det kunna visas att det är troligt att åtgärden kommer att fungera över längre tid." Vidare menar Trafikverket att kompensationsåtgärden ska ha samband med skadorna; negativa konsekvenser för en art eller ett miljöintresse kan inte kompenseras med något som gynnar andra arter eller intressen – någon målorienterad kompensation (se Tabell 2) kan det inte vara fråga om.

Internationellt

Genom Fish and Wildlife Coordination Act infördes kompensation i amerikansk lagstiftning redan 1934. Federala myndigheter som gav tillstånd till byggnation av dammbygge utformade även kompensationsåtgärder för skador på fiskeintressen. Ytterligare lagar som förknippas med balansering och kompensation är National Environmental Policy Act (1969) och Federal Water Pollution Act(1972), som även kallas Clean Water Act.

Enligt Federal Water Pollution Act måste man ha tillstånd vid all form av exploatering av vattenresurser. Ett tillstånd ska inte beviljas om det finns rimliga alternativ som är mindre skadliga för miljön eller om skadorna anses vara alltför omfattande. Tillstånd kan också villkoras så att en kompensation krävs. Grundprincipen är att den som ansöker om tillstånd måste visa att de har följt tre steg: undvika skador, minimera skador och redovisa hur kompensation ska se ut för den natur som inte går att skydda. Dessa kan balanseras genom restaurering, nyanläggning, förbättring eller bevarande av ett annat område.

I Holland introducerades användning av kompensation i samband med exploateringsprojekt på frivillig basis 1989, och 1993 infördes kompensation i lagstiftningen genom Structuurschema Groene Ruimte (ung Nationell strukturplan för landsbygden). Enligt bestämmelser är det exploatören som är ansvarig för utförande av kompensation. Man försöker i första hand undvika eller minimera skadorna på miljö på platsen, men om inte det är möjligt måste man upprätta en kompensationsplan. Kompensation sker inte alltid på samma plats som skadan och det är tänkt att man istället kan bidra till en etablering av ett nationellt ekologiskt nätverk. 2002 genomfördes en studie av sju vägbyggen där man hade tillämpat kompensationsplaner. Man fann att det tog mellan två och fem år att inrätta/etablera kompensationsåtgärder efter projektets början.

I den tyska lagen om naturskydd och landskapsvård (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege. Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) som kom till 1987 och reviderades 2009 talar man om ingreppsreglering och det som vi kallar för balansering lyfts fram i 2 kap 9 §. Enligt denna ska man undvika, minska eller eliminera negativa effekter på naturen och landskapet eller kompensera på mark som av olika anledningar; tillstånd, placering eller naturegenskaper har utvecklingsmöjligheter för framtiden. De olika delstaterna har olika arbetsprocesser och modeller för den praktiska tillämpningen av naturvårdslagen.

Så sent som den 29 januari 2013 levererades rapporten "Exploring potential demand for and supply of habitat banking in the EU and appropriate design elements for a habitat banking scheme" om habitatbanking (se sida 9 för förklaring) till DG Environment (Director General Europa Kommissionen). Frågeställningen i rapporten utgår från att man (EU i sin helhet) kommer att klara av EU:s 2020 biodiversitetsstrategimål om ingen nettoförlust av biodiversitet. I rapporten konstaterar man att förlust av habitat kompenseras på ett tillfredställande sätt då det gäller Natura2000-områden och det som är skyddat genom art- eller habitatdirektiven. Men förutom i Tyskland till en viss del, och i ännu mindre grad i Nederländerna, Frankrike, Sverige och Storbritannien har man inte alls lyckats kompensera förlusten av habitat och biologisk mångfald.

Forskning

Grönytefaktor

I Tyskland utformade man en metod för att säkerställa andelen grönytor vid exploatering (Dahl m.fl. 2003). I metoden uttrycker man förhållandet mellan den totala ytans area och den ekologiska effektiva ytan, där de olika ytorna i ett område vägs in enligt en beräkningsmall. I mallen ges olika ytor, såsom grönskan på marken, gröna tak, klättrväxter, dammar för uppsamling av vatten m.fl. olika beräkningsfaktorer. Syftet med grönytefaktor är att skapa en attraktiv miljö för människor, att gynna den biologiska mångfalden samt att förbättra dagvattenhanteringen i området. I Berlin ställer man olika krav på grönytefaktor för olika typer av ny bebyggelse. Områden som människor normalt vistas mycket utomhus i, t.ex. bostadsområden och allmänna platser, har fått ett krav på högre faktor. Däremot behöver inte t.ex. områden med företag och kontor uppfylla lika hög kvot. Förhoppningen är att dessa gröna satsningar har ökat intresset och förståelsen för den biologiska mångfalden för byggherrar och arkitekter.

En studie från 2011 visar att de undersökta gårdarna på Bo01 utnyttjas mindre men uppskattas mer jämfört med gårdarna utan krav på grönytefaktor. Gårdarna verkar kunna erbjuda ett större attraktivt värde för ögat än vad de kan erbjuda i form av utrymme för aktivitet. Dessutom menar man

att trots att det var ett oerhört värdefullt och ett viktigt steg att man började diskutera och pröva vegetationens roll i hållbar stadsutveckling, hade det kunnat göras betydligt mer för att gynna biologisk mångfald. I en annan studie (Pålsson 2012) kommer man fram till att en hög grönytefaktor betyder att det finns mer genomsläppliga material och grönska på mark vilket bidrar till en fördröjning av dagvatten inom tomten och ett bättre mikroklimat. Det är däremot inte lika entydigt att grönytefaktorn höjer den biologiska mångfalden eller skapar en mer rekreativ miljö utan att det är andra tilläggfaktorer som mer direkt styr utformningen mot dessa mål.

Rekreativmiljöer

Rekreation är en viktig del av våra liv och tillgång till natur och grönområden visar sig ha en positiv påverkan på människan som leder till sänkt blodtryck, ökad koncentrationsförmåga och minskad stresshormonproduktion. Under början av 90-talet började man fördjupa sig i frågan hur människan kände för och använde städernas grönområden. 1991 utkom "Om parkers betydelse" av Patrick Grahn där syftet var att skapa kunskap om vad parker och grönområden kan ha för betydelse för människor, där åldern sträckte sig från dagis till äldreomsorgen. Slutsatsen var att människornas upplevelse kunde delas in ett antal olika karaktärer och att de aktiviteter som man utförde i parkerna var starkt bundna till dessa.

2006 fick Statens folkhälsoinstitut i uppdrag att påbörja ett långsiktigt utvecklingsarbete om den byggda miljöns betydelse för fysisk aktivitet och som en del av arbetet skrevs Den byggda miljöns påverkan på fysisk aktivitet. En kunskapsammansättning för regeringsuppdraget "Byggd miljö och fysisk aktivitet".

Syftet med kunskapsammansättningen, där forskningsmaterial från Skandinavien, USA, Storbritannien och Australien undersöktes, var att analysera sambandet mellan byggd miljö och fysisk aktivitet samt identifiera effektiva åtgärder. Forskningen visar att en förtätning av staden får negativa konsekvenser för vissa samhällsgruppers möjligheter till fysisk aktivitet och att det finns ett tydligt samband mellan avstånd till grön/rekreativområden och fysisk aktivitet. Därmed kan rekreativområden anses vara en resurs som är betydelsefull för en hållbar utveckling och för folkhälsan. För att människor ska besöka grönområden krävs det en lättillgänglighet och att det finns lockande kvaliteter.

Idag är gränsvärdet 300m till grön-/rekreativområden vedertaget och det är detta avstånd som rekommenderas av boverket för planering av gröna områden i tätorter och som användes av Västerås stad i Grönstrukturplanen som var en delutredning till Översiktsplan för utveckling av Västerås tätort, ÖP 54.

Ekonomi

Främst i USA har man studerat samband mellan fastighetsvärde och närhet och tillgång till gröna områden och vatten. 2001 publicerades en studie gjord i Portland, Oregon som fann ett statistiskt signifikant samband med en fastighets värde och avstånd till öppna områden. Studiens resultat har bekräftats av andra studier, bland annat en utförd av Crompton, Texas University (2005) som sammanställde resultat från hela USA över två decennier, där man fann att en fastighets värde ökade med närmare 20 % om den låg intill en välskött park. Värdeökning avtar med avstånd till parkerna med en tröskel på omkring 400 fot (ca 125 m).

Bilaga 4 Internationella miljökonventioner

En konvention är ett internationellt överenskommet avtal som står till grund för juridiskt bindande regelverk. Under 1950-talet blev det tydligt att det fanns ett stort behov för internationellt samarbete för att lösa internationella miljöfrågor och fram till nu har Sverige hittills anslutit sig till 40 av de internationella miljökonventionerna varav en del är de internationella konventioner rörande djur- och naturskydd .

- *Bernkonventionen* (Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats) trädde i kraft 1982. Konventionen är ett skydd för vilda växt och djurarter och deras naturliga miljöer. Skyddet är särskilt starkt för utrotningshotade arter.
- *Bonnkonventionen* (Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals) trädde i kraft 1994. Konventionen är ett skydd för flyttande arter, speciellt för utrotningshotade arter.
- *CITES/Washingtonkonventionen* (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna) trädde i kraft 1975. För att handeln av växter och djur inte ska leda till utrotning av utsatta arter krävs en övervakning där denna konvention står bakom.
- *Mångfaldskonventionen/Riokonventionen* (Convention on Biological Diversity) trädde i kraft 1993. Konventionen är ett skydd för att bevara den biologiska mångfalden. Tillhörande konventionen finns Cartagena-protokollet som beskriver hur man ska gå till väga för att skydda den biologiska mångfalden.
- *Ramsarkonventionen/Våtmarkskonventionen* (Conventions on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat) trädde i kraft 1975. Konventionen är ett skydd för att bevara våtmarker och vattenmiljöer.

Bilaga 5 Art- och habitatdirektivet 92/43/EEG

EU:s naturvårdspolitik, grundar sig i Art- och habitatdirektivet 92/43/EEG, från 1992, och Fågeldirektivet 79/409/EEG, från 1979. Art- och habitatdirektivets syfte är att bibehålla den biologiska mångfalden samt att bevara livsmiljöer för vilda växter och djur. Fågeldirektivets syfte handlar om ett bevarande av vilda fåglar

Art- och habitatdirektivets första och andra bilaga innehåller de arter och livsmiljöer som behöver särskilda bevarandeområden:

- Bilaga 1. "Livsmiljötyper av gemenskapsintresse vilkas bevarande kräver att särskilda bevarandeområden utses"
- Bilaga 2. "Djur- och växtarter av gemenskapsintresse vilkas bevarande kräver att särskilda bevarandeområden utses"
- Bilaga 3. "Kriterier för val av områden som kan utses till områden av gemenskapsintresse och till särskilda bevarandeområden"
- Bilaga 4. "Djur- och växtarter av gemenskapsintresse som kräver noggrant skydd"