



Naturskyddsföreningen
Stockholms län

RAPPORT

Kompensationsprincipens användning

Lägesbeskrivning och diskussionsunderlag

Förord

Antalet människor som bor i städer ökar ständigt över hela världen. Stockholms län väntas öka med mellan 315 000 och 535 000 invånare till år 2030. Detta skapar ett tryck på att bebygga värdefull grönmark. Byggnation på grönmark innebär oftast ett oåterkalleligt beslut, det är svårt, för att inte säga omöjligt, att omvandla hårdgjord yta till grönyta. Att på olika sätt kompensera för bebyggd grönyta är något som de senaste decennierna har börjat tillämpas både på kontinenten och i Sverige. Denna rapport beskriver olika sätt som den så kallade kompensationsprincipen tillämpas på och hur de olika kriterier som används ser ut. Slutsatsen är att det mer än tidigare är nödvändigt att skapa tydliga och kraftfulla regler för att skydda och bevara värdefulla naturområden, framförallt i och runt våra städer. Risken finns annars att grönområden gradvis försvinner och med det mycket värdefulla tillgångar. Rapporten visar hur det övergripande arbetet kan utformas för att skapa kriterier och hur dessa kan tillämpas och är på så sätt ett underlag för att driva på arbetet för bättre skydd av vår värdefulla natur.

Stockholm i december 2007

Mårten Wallberg
Ordförande i Naturskyddsföreningen i Stockholms län

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
Kompensationsprincipens användning i Sverige i allmänhet och i Stockholms län i synnerhet	3
- lägesbeskrivning och diskussionsunderlag.....	3
Inledning	3
Vad är kompensation?	3
Läget i Sverige	4
Läget i Stockholms län	6
Diskussion	8
Övervakning och skötsel	9
Kompensation som verktyg i grönstrukturplaneringen – risker och möjligheter.....	10
Slutsatser	12
Referenser	13

Text: Pella Larsson
Layout: Pella Larsson, Susanne Ortmanns

Kompensationsprincipens användning i Sverige i allmänhet och i Stockholms län i synnerhet

- lägesbeskrivning och diskussionsunderlag

Inledning

Kompensationsprincipen har börjat användas i Stockholms län vid exploatering i grönområden, utan att det finns kriterier för hur den ska tillämpas. Man kan alltså inte i dagsläget i Stockholms län tala om ordentliga kompensationsåtgärder. Risken är överhängande att om bruket av kompensationsprincipen får fäste i det dagliga politiska beslutsarbetet kan vi få ohållbara normer för vad som ska gälla vid kompensationsåtgärder.

Under 2006 har Naturskyddsföreningen i Stockholms län i en enkät om samhällsplanering frågat tio av kommunerna i länet bland annat om huruvida de tillämpar kompensationsprincipen vid exploatering av grönyta. Vi har också intervjuat ett antal nyckelaktörer om hur de ser på denna fråga. Resultaten presenteras i denna rapport. Rapporten behandlar främst frågan om kompensation för värden på mark som inte är skyddad.

Vad är kompensation?

Med kompensationsprincipen menas att då mark med vissa värden exploateras ska dessa värden ersättas på något sätt. Värdena kan vara av ekologisk, kulturell eller social art.¹ Många tätortsnära natur- och grönområden är inte skyddade som reservat, men spelar ändå en viktig roll för människors välbefinnande. Samtidigt är exploateringsstrycket på dessa områden högt. Bostäder och nya vägar utgör ett hot mot många områden som är oersättliga för de närboendes rekreation och för att tillhandahålla ekosystemtjänster som bullerminskning, luft- och vattenrening. Kompensationsprincipen är alltså ett hjälpmedel för att uppnå miljömål. Syftet är att den ska vara en motkraft mot tillåtna exploateringar, så att exploatörer undviker eller minimerar förstörande ingrepp och kompenserar för naturvärden som går förlorade².

Tanken bakom kompensationsprincipen är att mark och de värden och funktioner som hör till den är en begränsad resurs, speciellt i tätbebyggda områden. Ekologiska och rekreativa funktioner ägs inte av någon – det måste till särskilda system för att värna dessa. Vid exploatering av mark minskar eller omintetgörs dessa värden för allmänheten, och de bör alltså kompenseras av exploitören. Värden som bör kompenseras är exempelvis: naturupplevelser, grundvattenbildning, buffert och filter, livsrum och klimatreglering. Genom kompensationsprincipen tydliggörs dessa värden i beslutsprocesser i planfrågor och man kommer närmare de verkliga kostnaderna för ingrepp.

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, vilket syftar till att klarlägga om det är acceptabelt eller ej. Det finns inga krav på att exploitören ska undvika eller mildra effekterna som förväntas uppstå. Å andra sidan finns heller inga hinder för att detta kan ske på frivillig basis, och det har också gjorts i vissa sammanhang. Kommuner kan också välja att ställa krav på

1 Kompensationsprincipens tillämpning i Tyskland och möjligheter i Sverige har utförligt beskrivits av Erik Skärbäck i skriften Balanserad samhällsbyggnad, MOVIUM, 1997.

2 Enligt rapporten Balanseringsprincipen tillämpad i fysisk samhällsplanering. Ett samarbetsprojekt mellan stadsbyggnadskontoren i Helsingborg – Lund – Malmö. 2002.

kompensation. Men det är långt ifrån tillräckligt för att skydda våra gemensamma resurser.

I tysk lagstiftning ingår kompensationsåtgärder som en del i MKB-förfarandet och regleras i byggnadslagen. Det berör all mark, inte bara mark som har någon typ av skydd. Efter kartläggning av konsekvenser och bedömning av deras allvar och varaktighet ska den som förorsakar ingrepp redovisa hur man avser att undvika och minimera skada. Konsekvenser som inte kan undvikas ska kompenseras med åtgärder i det berörda funktionella sammanhanget. Ett ingrepp bedöms vara utjämnat endast om naturfunktionerna kan återställas (i) på likartat sätt (ii) inom rimlig tid och (iii) i samma rumsligt funktionella sammanhang. Om ingreppet inte kan kompenseras i i sitt funktionella sammanhang kan man i vissa fall godta ersättningsåtgärder inom ett annat funktionellt sammanhang.

Alltså:

1. Undvika
2. Minimera
3. Kompensera
4. Ersätta

Funktioner hos naturresurser och landskapsbild*

Mark: buffert och filter, infiltration, erosionsskydd, biologisk produktion, livsrum

Vatten: grundvattenbildning, grundvattenskydd, ytvattenskydd, avrinningsfördröjning

Arter: hotade och sällsynta arter, biotopfunktion

Klimat/luft: värme-, kyla- och fuktreglering, immissionskydd

Landskapsbild och kulturhistoria: naturerfarenhet, naturupplevelser, kulturförankring, dokumentations- och informationsfunktion

*enligt den tyska lagstiftningen, ur Skärbäck, 1997, Balanserad samhällsbyggnad.

Exempel på kompensationsåtgärder kan vara att återskapa naturmark på f d bebyggd mark eller ge plats för vegetation i samband med bebyggelse genom att exempelvis anlägga takgrönka. Åtgärderna syftar ofta till att uppvärdera markens värde för att garantera/upprätthålla ekologiska funktioner och kulturella/rekreativa värden, genom att t ex anlägga dammar och öppna diken eller utveckla skogsbyn. I Nederländerna tillämpas kompensationsprincipen sedan 1993 på ungefär samma sätt som i Tyskland. I en uppföljning av kompensation i samband med motorvägsbyggen bestod många åtgärder av att förvandla intensivt brukad jordbruksmark till önskvärd naturtyp³. Ofta föreslås flera olika åtgärder för att kompensera för ett ingrepp. Åtgärderna ska genomföras så tidigt som möjligt för att undvika funktionsförluster. Om sådana inte kan undvikas kan det beslutas om extra mängd åtgärder. En avvägning sker för att pröva om föreslagna åtgärder är tillräckliga. Om så inte är fallet ifrågasätts hela projektet. Om projektet anses vara av särskild samhällsnytta kan det ändå tillåtas om ersättningsåtgärder används. Åtgärder som tar längre tid än 25 år för att uppnå avsedd effekt klassas som ersättningsåtgärder. Alla åtgärder kostnadsberäknas för att kostnaderna ska kunna tas ut av det allmänna om inte exploatören utför åtgärderna tillfredsställande. Efter färdigställandet sker besiktning. Det är byggherren som ansvarar för att kompensationsmålen uppnås och att detta kontrolleras.

Läget i Sverige

I svensk lagstiftning finns kompensationsprincipen i Miljöbalken, där den används för skyddade områden – naturreservat, kulturresevat och Natura 2000-områden⁴. Tillstånd till intrång i dessa

3 Cuperus et al. 2002. Preparation and implementation of Seven Compensation plans for Dutch highways. Environmental Management vol 29, no 6, pp 736-749.

4 7 kap. MB "Länsstyrelsen eller kommunen får meddela dispens från de föreskrifter som gäller i ett naturreservat eller kulturresevat. Dispens får ges endast om skada på natur- eller kulturvärden kompenseras. Kompensationsåtgärderna behöver inte nödvändigtvis ske inom reservatet."

områden förenas med krav på kompensation⁵. Kompensationen får göras i det skyddade området eller utanför. Vid två aktuella och uppmärksammade fall vill man använda sig av kompensationsåtgärder, exploateringen av Stådjan i Idre och utbyggnaden av Botniabanan vid Umeälvens delta. Generellt får även tillstånd, dispens eller upphävande av tillstånd förenas med krav på kompensationsåtgärder (16 kap 9 § 3 MB). I de aktionsplaner för biologisk mångfald som Naturvårdsverket och Boverket gjorde i mitten på 90-talet finns miljömässig kompensation med som en åtgärd för att skydda och utveckla den biologiska mångfalden.

Användningen av begreppet kompensationsåtgärder varierar över landet och det finns ingen klar bild av vad det egentligen innebär. Vissa aktörer har varit mer drivande, föga förvånande i storstadsområden och i Skåne där exploateringen av naturmiljöer är långt gången.

Stadsbyggnadskontoren i Helsingborg, Lund och Malmö har gemensamt utarbetat en ambitiös rapport med en metodik för vad de kallar balanseringsprincipen, mycket lik den som används i tysk lagstiftning⁶. Man använder sig av ett bedömningssystem för att vikta olika naturtyper mot varandra. Rapporten har främst lett till en bättre inventeringsfas. När kommunen bedömer att aktuella projekt påverkar miljön inventeras värdena för att bedöma om kompensation krävs. Man arbetar enligt modellen undvika-minimera-kompensera-ersätta. Ingrepp i parkmark kompenseras alltid, skogsmark tillåter man i princip aldrig exploatering av eftersom den är så värdefull. Ofta går det till så att kommunen äger marken och man reglerar aktuella åtgärder i ett försäljningsavtal med exploatören. Kostnader för kompensation påförs sedan exploatören. Det har förekommit att kommunen har säkrat värdefull naturmark på annan plats än där värden har försvunnit, när det inte har funnits möjlighet att kompensera på plats. Kompensation med sociala värden för exploatering av ekologiska värden används inte.

Vägverket i region Skåne har tillsammans med Länsstyrelsen i Skåne tagit fram en rapport för att nå en samsyn i frågan⁷. I denna rapport konstateras att kompensation främst kan bli aktuell när Länsstyrelsen har bedömt att ett projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Dessutom ska kompensationsåtgärder alltid övervägas om skyddade områden påverkas (natur- och kulturresevat, naturminnen, biotopskyddsområden, strandskyddsområden samt Natura 2000-områden enligt fågel- eller habitatdirektivet). För oskyddade områden kan åtgärder bli aktuella i följande fall: (i) ingrepp som innebär vattenverksamhet, (ii) ingrepp i områden med höga natur- eller friluftsvärden som prioriterats på internationell, nationell, regional eller lokal nivå, (iii) ingrepp i områden med höga kulturvärden som prioriterats på motsvarande sätt. Det är Länsstyrelsen som bör ta ställning till om kompensationsåtgärder ska krävas. Uppföljning bör ske enligt Vägverkets gällande rutiner för måluppfyllelse. Som en följd av rapporten gjorde Vägverket i Skåne en enkätundersökning till kommuner, myndigheter och föreningslivet om deras inställning till kompensation⁸.

Vägverket är på nationell nivå försiktigt med användningen av begreppet kompensationsåtgärder. Man anser att man kan hamna i ett läge där det går att ta sig rätten att förstöra, att snart sagt alla ingrepp kan drivas igenom bara de kompenseras. Det finns risk för att kompensationsåtgärder kan fungera som ett sätt att mörka för skador som kan uppkomma. Begreppet ska användas när en viss funktion *kan* och *ska* kompenseras. I Vägverkets handbok för miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn sägs bland annat 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

5 7 kap 29 § MB

6 Balanseringsprincipen tillämpad i fysisk samhällsplanering. Ett samarbetsprojekt mellan stadsbyggnadskontoren i Helsingborg – Lund – Malmö. 2002.

7 Kompensation vid förlust av miljövärden. Samsyn mellan Länsstyrelsen i Skåne län och Vägverket Region Skåne. 2004. Länsstyrelsen i Skåne län och Vägverket. Finns på Vägverkets hemsida www.vv.se.

8 Enkät om miljömässig kompensation i samband med byggen av statliga vägar. 2005. Vägverket Region Skåne. Finns på Vägverkets hemsida www.vv.se.

åtgärden kommer att fungera över längre tid.”⁹ Vidare fastslås att kompensationsåtgärderna ska ha samband med de befarade konsekvenserna; negativa konsekvenser för en art eller ett miljöintresse kan inte kompenseras med något som gynnar andra arter eller intressen. Vägverket efterlyser en större konsensus kring begreppet, mycket som idag kallas kompensation är inte det, enligt Vägverkets MKB-expert.

Svenska Naturskyddsföreningen gjorde under 2003 en enkätundersökning där frågan om kommunerna använder sig av kompensationsåtgärder fanns med. Av 159 svarande kommuner var det endast 3 stycken som svarade att de använder sig av kompensationsprincipen - Örebro, Västervik och Bollnäs. Ingen kommun i Stockholms län tillämpade kompensationsprincipen enligt enkäten. Vi har frågat de tre kommunerna om hur arbetet med kompensation fortlöper.

I **Bollnäs** jobbade man tidigare med nyplantering av träd som kompensation för träd som försvann vid omdragning av gator. Det var planingenjören i kommunen som drev detta. Nu har han delvis andra arbetsuppgifter och man har de senaste åren inte använt sig av kompensationsåtgärder.

I **Västervik** arbetar man inte regelmässigt med kompensation. Dock är det just nu aktuellt med en golfbaneetablering som har aktualiserat frågan. Marken det handlar om ligger runt en sjö, inom ett område med höga naturvärden och hotade arter. Starka intressen står bakom projektet och Länsstyrelsen och kommunekologen har drivit att förlorade naturvärden ska kompenseras. Kompensationen handlar främst om annan typ av natur och andra arter än de som hotas. Man föreslår att våtmarker skapas och att ängar etableras med årlig slåtter. Även andra skötselåtgärder kan bli aktuella och dessutom utreds frågan om inrättande av ett naturreservat på delar av golfbanan.

I **Örebro** är det ett hårt tryck på grönområdena när staden nu växer genom förtätning, varvid de gröna stråken in i staden hotar att försvinna. Kommunfullmäktige har just tagit en grönplan¹⁰ där kompensationsprincipen är en av 11 styrande principer som kommunen ska arbeta efter¹¹. I samband med detaljplaneläggning har man arbetat med kompensationsåtgärder, till exempel att bevara vissa områden i utbyte mot exploatering av andra. I en stadsnära skog – Varbergaskogen – i vars närområde det bor 12 000 personer, försöker man förstärka kommunikationen mellan skogen och ett näraliggande naturområde som kompensation för intrång på grönområdet. Grönplanen innehåller en lista med förslag på åtgärder för att utveckla grönstrukturen. Dessa kan tjäna som lämpliga kompensationsobjekt i olika delar av staden.

Läget i Stockholms län

Trots en stor medvetenhet om de stora värden som finns i grönområdena i Stockholms län så minskar deras yta kontinuerligt. Populationer av växter och djur minskar, arter försvinner och människor får sämre tillgång till rekreationsområden. Frågan om kompensation har aktualiserats i Stockholms stad av beslutet att bygga 20 000 bostäder före 2006 års utgång. Mer om detta nedan.

Under 2005 har Naturskyddsföreningen i Stockholms län i en enkät om samhällsplanering frågat tio av kommunerna i länet bland annat om huruvida de tillämpar kompensationsprincipen. Av de sju svarande kommunerna svarar tre – Huddinge, Sollentuna och Stockholm – att de tillämpar

9 Eriksson och Lingestål. Handbok för miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn. Publikation nr 2002-42. Vägverket.

10 Örebro grönstruktur. Dnr A 0166/04. Antagen av kommunfullmäktige den 20 september 2006.

11 Princip nr 4: Kompensationsprincipen och försiktighetsprincipen ska tillämpas i planarbetet. Den förstnämnda innebär exempelvis att förluster av träd och värdefulla grönytor i stadsmiljön ska kompenseras genom nyanläggning av liknande grönytor i närliggande del av staden i minst samma omfattning förlorats. ...

kompensationsprincipen. Ingen av dem gör det regelmässigt utan det handlar om enskilda åtgärder.

I **Huddinge** har kompensationsåtgärder tillämpats vid ett intrång i naturreservatet Gömmaren då en idrottsplats byggdes vid Kungens kurva. Naturreservatet utökades då med mer skogsmark samtidigt som föreskrifterna skärptes i reservatet, bl a infördes fågelskydd på en ö.

I **Sollentuna** har en överdäckning med plantering skett på en sträcka av 200 meter av Häggviksleden. Syftet var att motverka ledens effekt som barriär, och kommunen bidrog med pengar till åtgärden. I samband med utbyggnad av bostadsområdet Silverdal iordningställdes en strandpromenad mellan Helenelund och Ulriksdal (nationalstadsparken) för att öka allmänhetens tillträde till stranden. I samband med byggandet av "Sollentunas sista stora nya stadsdel", 2800 lägenheter i området kring Väsjön, planeras en restaurering av sjön som är eutrofierad och igenväxande. Bebyggelsen planeras på strandskyddat område där det bl a växer sumpskog.

I **Stockholms stad** har marknämnden haft ett politiskt uppdrag att redovisa metoder och rutiner för grönmarkskompensation. Under våren 2006 har miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och markkontoret arbetat fram ett gemensamt tjänsteutlåtande, ett metodförslag som behandlar processen för kompensation: *vad* som ska kompenseras, *hur* kompensationen ska se ut och *var* man ska kompensera.

I metodförslaget anges två syften med kompensationen, (i) stockholmarna ska kompenseras för att värden tas i anspråk, och (ii) naturen kompenseras för dess egen skull. Kompensation ska ske vid icke obetydlig påverkan. Vad det innebär bedöms av handläggare på mark- eller stadsbyggnadskontoret. Kompensationen görs sedan enligt följande prioritering:

1. Kompensation med samma funktion (exempelvis våtmark med våtmark)
2. Kompensation med annan funktion (exempelvis våtmark med spridningsväg)
3. Kompensera biologiska värden med rekreativa (och tvärtom)

Man strävar efter ett helhetsgrepp genom att koppla ihop detaljplaner med varandra på stadsnämnds nivå. Varje projekt ska ange i budget vad och var man kompenserar. Förslaget blev inte antaget utan fastnade hos Stadsledningskontoret i juni, oklart varför.

Markkontoret har i ett eget tjänsteutlåtande redovisat arbetet med grönmarkskompensation¹². Detta godkändes av marknämnden 061019. Redovisningen omfattar kompensation i pågående projekt (främst 20 000-projekt, alltså relaterade till bostadsbyggande 2003-2006). Sammanställningen visar att av 270 projekt användes någon form av kompensation i 140 projekt. 71 projekt omfattar både rekreativ kompensation och ekologisk kompensation, 50 rekreativ kompensation och 17 ekologisk kompensation. Huvuddelen av projekten (130 st) ligger i ytterstaden. Av de projekt som inte redovisar kompensation har 10-15 % tagit grönmark i anspråk. I tjänsteutlåtandet beskrivs också hur markkontoret idag arbetar med kompensation. I första hand arbetar man för att ersätta den förlorade funktionen eller värdet med samma eller motsvarande funktion eller värde om detta är möjligt och lämpligt, i andra hand sker kompensation genom att en annan bristande funktion eller värde förstärks eller tillförs området.

Bedömningen av hur omfattande kompensationen skall vara sker i varje enskilt fall, det anges att kostnaderna för kompensation måste vara "rimliga" i relation till omfattningen på exploateringsprojektet. Beslut om vilka kompensationsåtgärder som ska genomföras sker i samband med att marknämnden fattar genomförandebeslut. Vidare anges att det i varje projekt bör redovisas på vilket sätt, var och när kompensation ska ske, samt att kompensationsåtgärderna bör genomföras

12 Grönmarkskompensation vid exploatering. Tjänsteutlåtande Dnr M05-110-01316.

samtidigt eller i nära anslutning till genomförandet av projekten.

Utlåtandet slår fast att genomgången visar att grönmarkskompensation diskuteras i projekten och att det sker kompensation i de fall projektet har en inte obetydlig påverkan på natur- och rekreationsvärden, och man slår mot bakgrund av detta fast att ytterligare metodutveckling inte behövs utan att nuvarande metoder och arbetssätt är tillräckliga.

Många jag har pratat med inom Stockholms stad anser att visst kompenseras det, dvs man använder sig av begreppet, men det är sällan försvunna värden ersätts. Det är vanligt med kompensation enligt den tredje typen i prioriteringslistan ovan, och då i princip alltid åt det hållet, dvs ekologiska värden ersätts av rekreativa. Ett exempel är att försvunnen grönyta ersätts med upprustning av lekpark.

Länsstyrelsen i Stockholms län har enligt Planenheten inte tittat närmare på frågan om kompensationsåtgärder utan hänvisar endast till gällande lagstiftning.

Vägverket har i augusti 2005 flyttat en kalkfuktäng från sitt ursprungliga läge i Täby kommun för att dra Norrortsleden. 3 kvadratmeter mark med 15 cm djup flyttades med hjälp av en hjullastare från sitt ursprungliga läge till ett lämpligare läge i ett naturreservat. Kostnaden uppges vara ”ett par hundra tusen”. I detta fall var marken där vägen skulle dras klassad som riksintresse, annars hade åtgärden inte varit aktuell. Enligt miljösamordnaren för projektet är varje projekt unikt och om kompensationsåtgärder kommer till stånd beror på de aktuella förutsättningarna. I detta fall var ängsflytten en idé från MKB:n för vägen som gjordes 1996. För att följa upp flytten inventeras vegetationen på sin nya lokal av en konsult (Ekologigruppen). En fuktäng är ju en skötselkrävande biotop men skötselfrågan är inte löst ännu, eventuellt kommer ängen att ingå i skötselplanen för naturreservatet.

Diskussion

Förändringar i markanvändning och den beslutsprocess som föregår sådana är ett av få tillfällen att gå emot trenden med minskande grönytor och försämrade ekologisk kvalitet, genom att ställa krav på tillskapande av gröna värden. Idag finns inget stöd i lagen för att göra detta för oskyddade områden, utan det hänger på exploatörernas vilja att göra något frivilligt och kommunernas vilja och förmåga att slå vakt om sina grönområden. Något som kan väga lätt när det handlar om arbetstillfällen och bostadsbyggande. Det kan vara svårt för kommuner att hålla emot och kräva kompensation när grannkommunen inte gör det. Kommunerna kan också vara begränsade av brist på medel, metoder och erfarenhet när det gäller att ställa miljökrav vid förändringar. Om kommunen inte är markägare kan det vara snudd på omöjligt. ”*Hade det funnits ett lagkrav hade vi kunnat använda det i planprocessen även när kommunen inte äger marken*” säger planchefen i Helsingborgs stad.

En metod för förtätning av stadsbebyggelse utan att ta grönområden i anspråk är att bygga på redan ianspråktagen mark. Ett Stockholmsexempel på det är den stadsdel som nu växer fram på det gamla Lugnets industriområde, Hammarby sjöstad. Ett problem med att bygga på sådan mark – som t ex utgörs av gammal industrimark eller hamnområden – är att den oftast är förorenad, vilket innebär höga byggkostnader eftersom man först måste sanera marken. Bebyggelse på grönområden innebär inga sådana merkostnader och det anses därför attraktivt att bygga på grönmark. En lagstadgad kompensationsprincip skulle göra det mer kostsamt att bebygga grönmark och därmed bromsa utvecklingen mot minskande grönytor. Den skulle tvinga exploatörer att överväga att avstå från svårkompenserade objekt. I Nederländerna har användningen av principen lett till att exploatörer vid motorvägsbyggen väljer alternativa sträckningar, som inte påverkar lika mycket och därmed är

billigare ur kompensationsynpunkt¹³. Studier därifrån visar också att kostnaderna för kompensationsen är marginella (mellan 0,1 och 3,6 % av den totala projektkostnaden)¹⁴.

I Tyskland och i den metod för balansering som används i Skåne används ett system för biotopvärdering. Mark med lågt biotopvärde är billigare att exploatera än mark med högt värde, eftersom den kräver mindre kompensationsinsats. Det gör att trycket på mark med högre värde minskar. Som exempel på mark med högt värde kan nämnas ädellövträdsbestånd och vatten. Många av de värden som gynnar biologisk mångfald och hotade arter är svåra eller omöjliga att kompensera. Det gäller särskilt värden som kräver långa tidrymder för att skapas, som gamla träd. Åtgärder som utförs för att ersätta dessa kan aldrig kallas kompensation, utan just ersättning. I princip all grönmark i och kring tätorter har ett utomordentligt stort värde för människor som bor och arbetar där. Det är viktigt att ett system för värdering även tar hänsyn till rekreationsaspekten och upplevelsevärden.

Hur effektiv kompensationsprincipen är som redskap beror förstås på vilket utgångsläget är. Enligt en ekolog i Stockholms stad finns det så rik mångfald i staden att det bästa sättet att gynna den är att värna om den grönyta som finns. I exempelvis Skåne är läget ett annat, menar hon. Där kan kompensation vara en bra metod att öka mångfalden. Planchefen i Helsingborg ger henne rätt med sitt uttalande *"Vi har inte så mycket vardagsnatur..."*. Situationen i Skåne kan jämföras med hur det ser ut i Tyskland och Nederländerna, där den stadsnära naturen är betydligt rikare än omgivande jordbrukslandskap.

Ett par av de svarande kommunerna i Stockholms län ansåg att frågeställningarna var "storstadsanpassade". *"Kommunen är mycket stor till ytan och bebyggelsen utspridd vilket gör att det allmänt är nära till naturen"* (Värmdö kommun). Givetvis är behovet av kompensationsåtgärder inte lika stort överallt och en tvingande kompensationsprincip skulle behöva ta hänsyn till kvoten mellan bebyggd yta och grönmark. Finns det någon gräns där andelen grönmark är tillräcklig? Centrum för Biologisk Mångfald förordar en rikstäckande praxis som dock kan tillämpas striktare i utsatta delar (storstadsområdena och Skåne)¹⁵. Frågan är om det inte är mer rimligt att kompensationsprincipen används uteslutande i områden där det råder brist på naturmark, vilket förordas av författarna till avsnittet om kompensation i boken *Grönare städer*¹⁶.

Övervakning och skötsel

Flytten av kalkfuktängen i Täby är ett intressant exempel som ställer många frågor på sin spets. Det finns ett glapp mellan Vägverkets nationella policy och hur man har handlat i detta fall. En kalkfuktäng är ju inte vilken natur som helst, här kan man verkligen instämma i Vägverkets egna ord om att: "... skapa nya biotoper som ska fungera som natur med vissa växt- och djurarter är inte lätt."¹⁷ Vems är ansvaret för att en kompensationsåtgärd verkligen fungerar? Vad händer om den inte gör det? Vem ska stå för skötseln? Det är viktigt att frågan om övervakning och skötsel behandlas när kompensationsåtgärderna beslutas. Eftersom det kan ta lång tid för en nyskapad biotop att få den avsedda funktionen måste övervakning ske även efter en längre tid¹⁸.

13 Cuperus et al. 2001. Ecological compensation in Dutch Highway planning. *Environmental Management* vol. 27, no 1, 75-89.

14 Cuperus et al. 2002. Preparation and implementation of Seven Compensation plans for Dutch highways. *Environmental Management* vol 29, no 6, pp 736-749.

15 Remissvar på betänkandet "Kompensation för förlust av miljövärden", Ds 1997:52
<http://www.cbm.slu.se/publ/remiss/miljovarden.htm>

16 Isakson och Burman. 1999. Grönare städer – biomångfald och grönstruktur. Kapitel 5, *Styra mot grönare städer*. Svenska Naturskyddsföreningen.

17 Eriksson och Lingestål. Handbok för miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn. Publikation nr 2002-42. Vägverket.

18 Pettersson, H. 2004. Compensation within Environmental Impact Assessment in Sweden and the United Kingdom. Examensarbete, Cranfield University at Silsoe.

I Västervik är det andra typer av natur som skapas när naturvärden försvinner vid golfbane-etableringen. De som försvinner (bl a häckande fiskgjuse) är svåra eller omöjliga att kompensera för och de som skapas är lättare att kombinera med en golfbana. Det finns inga konkreta tankar på uppföljning eller ansvar för att de nya biotoperna fungerar som det var tänkt. Inte heller är ansvaret för skötseln av de nya biotoperna utrett. Detta beror säkert på att det aktuella projektet är på planeringsstadiet ännu. Men om kompensation hade varit en självklar del av planfrågorna hade ansvarsfrågan behövt vara löst. ”Vi skulle nog kunna ställa krav på en skötselplan” säger kommunekologen i Västervik.

I Vägverkets MKB-handbok¹⁹ sägs att det är mycket tveksamt att väghållaren kan ta på sig ansvar för skötseln av ett kompensationsobjekt som ligger utanför vägområdet. ”Drift och underhåll” av vegetation, biotop etc skulle istället kunna lösas genom åtagande från annan part. I Nederländerna används en modell där exploatören efter genomförda åtgärder lämnar över marken till en myndighet eller naturvårdsorganisation, som förvaltar och sköter marken mot ersättning från exploatören²⁰.

Kompensation som verktyg i grönstrukturplaneringen – risker och möjligheter

Idag behandlas ofta grönstrukturen på ett ad hoc-artat sätt och på en helt annan nivå än den långsiktiga planering som gäller för infrastrukturfrågor. I Tyskland är kompensationsområden fastslagna i översiktsplaner, vilket skapar möjligheter för en mer offensiv planering och utveckling av grönstrukturen. Det finns ett system med *ekokonton* – förutsedda kompensationsåtgärder kan göras i förväg av kommunen. När en sådan åtgärd har gjorts krediteras biotopvärdet på ekokontot. När en detaljplan fastställs kan de kompensationsåtgärder som krävs debiteras ekokontot. Kostnaderna för kompensationen betalas sedan av exploatören, på motsvarande sätt som exempelvis gatukostnader. På ekokontot finns alltså inte pengar utan biotopvärden²¹. I Nederländerna finns även försök med ”*compensation banking*”, särskilda fonder dit exploatörer får betala om det finns svårigheter att uppfylla kompensations- eller ersättningsåtgärder, exempelvis för att lämpliga områden saknas. Dessa medel kan sedan användas på lämpligt sätt i samhälls- och grönstrukturplaneringen. Ren ekonomisk kompensation betraktas med misstänksamhet som ett sätt att köpa sig rätten att exploatera. Det har hittills också använts som en sista utväg när alla möjligheter till reell kompensation är uttömda²². Dock saknas riktlinjer för när ekonomisk kompensation bör användas. Fördelen med ekonomisk kompensation är att den ger utrymme för åtgärder som kanske inte kan utföras direkt i anslutning till ingreppet. Direkt kompensation kanske inte alltid är möjlig bl a av hänsyn till tid för utredning.

Kan en liberal syn på kompensation bidra till att det blir svårare att slå vakt om värden som är omistliga, som inte kan kompenseras för inom rimlig tid? Kan kompensation bli ett sätt att köpa sig fri, att det blir lättare att driva igenom projekt som skadar naturvärden? Stämmer Vägverkets farhågor om att snart sagt alla ingrepp kan drivas igenom om man bara kompenserar? Öppnar man för bebyggelse på grönyta om det är ok att göra åtgärder någon annanstans? Eller är det ett sätt att fördyra och därmed bromsa exploatering av grönmark och frigöra resurser till naturvårdsåtgärder? ”Det är jättestarka intressen som driver detta projekt och jag kan inte se att det fanns någon möjlighet att stoppa exploateringen av naturvärden. Då var det bättre att försöka driva att nya

19 Eriksson och Lingestål. Handbok för miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn. Publikation nr 2002-42. Vägverket.

20 Cuperus et al. 1999. Guidelines for ecological compensation associated with highways. Biological Conservation, 90: 41-51.

21 Balanseringsprincipen tillämpad i fysisk samhällsplanering. Ett samarbetsprojekt mellan stadsbyggnadskontoren i Helsingborg – Lund – Malmö. 2002.

22 Cuperus et al. 2001. Ecological compensation in Dutch Highway planning. Environmental Management vol. 27, no 1, 75-89.

naturvärden skapas på marken” säger kommunekologen i Västervik. ”Är vi för liberala riskerar vi dålig kompensation, är vi för rigida riskerar vi ingen kompensation alls” säger en ekolog i Stockholms stad.

Det är ju inte så att kompensation kan vara en smitväg för att driva igenom projekt som annars inte skulle komma till stånd. Normala regler för tillstånd gäller. Om det finns regler som hindrar exploatering så ska dessa givetvis gälla före kompensationsprincipen. Det är väsentligt att kompensationsfrågan inte kopplas samman med frågan om ett ingrepp överhuvudtaget skall få ske. Den bedömningen måste göras separat. Emellertid kan det ju i praktiken fungera så att projekt som förenas med omfattande kompensationsåtgärder lättare godkänns. Därför är det av yttersta vikt att begreppet kompensation ges en robust definition, så att inte som i dagens läge allt från parkbänkar till våtmarker kallas kompensation. Det måste också finnas ett fungerande regelverk för när, hur och var kompensation ska ske. Den största risken med användningen av begreppet är att kriterierna för vad som menas med kompensation är så lösa. Det finns ingen gemensam syn på vad en kompensationsåtgärd är. Förutom i Skåne – där man lyckats komma överens om metoder för kompensation - så tillämpas kompensationsprincipen lite som det faller sig, både gällande vilka ingrepp som kompenseras och hur kompensationen ser ut. Det verkar ofta bero på enskilda tjänstemäns drivkraft och engagemang, vilket var fallet i Bollnäs. Detta leder till en oförutsägbar och ohållbar tillämpning av begreppet.

I exempelvis Örebro, där kommunen har antagit en ambitiös grönplan som också har kompensation som styrande princip, finns idag inget regelverk för vad som menas med kompensation. Det som finns är ganska lösa skrivningar om ”liknande grönytor i näraliggande del av staden i minst samma omfattning som förlorats”. Enligt kommunekologen har det ännu inte funnits fall att testa principen på, men nu är det aktuellt med byggande över en känslig spridningskorridor där man vill kräva kompensation. Örebro har ändå bäddat för att på ett offensivt sätt jobba med kompensation i grönstrukturplaneringen om man får hållbara kriterier.

Staden är till sin natur ett påverkat och föränderligt system. Man måste fråga sig om det är den natur vi har nu som är viktigast? Hur stora ansträngningar ska göras för att bevara status quo? Finns det vinster att göra ur grönytesynpunkt²³ genom att vara mer öppen för förändring? Förlorar vi idag tillfällena till ökade resurser? Eller riskerar man då att hamna i en situation där det aldrig går att säga stopp och där förändringar alltid blir till det sämre?

Man skulle kunna tänka sig två olika synsätt på frågan om kompensationsåtgärder och hur de kan hota eller gynna grönstrukturen:

Ett mer restriktivt:

En snäv tillämning av begreppet kompensationsåtgärder. Projekt som innebär byggande på grönyta eller att naturvärden hotas ska kompensera för dessa värden på platsen och med åtgärder som bedöms vara tillräckliga för att ersätta funktioner i sitt rumsliga sammanhang. Åtgärder som inte möter kraven på kompensationsåtgärder godkänns inte som sådana, utan då får man redovisa de värdeförluster som görs. Med detta synsätt blir det svårare att driva igenom projekt som hotar naturvärden med hänvisning till att de kompenseras. Risken för att exploatörer kan ”köpa sig fria” är liten. Kompensationsåtgärder kan bli så svåra att genomföra att de inte tillämpas i någon större omfattning.

Ett mer liberalt:

En vid tolkning av begreppet kompensationsåtgärder. Åtgärder kan utföras på annan plats, utanför sitt rumsliga sammanhang. Värden kan ersättas med andra värden, som anses vara lika viktiga eller

23 Både för biologisk mångfald och rekreation

viktigare och som är en bristvara. Risken finns att vissa värden får stryka på foten eftersom de är svåra att kompensera (jmf Västervik). Med detta synsätt blir det lättare att kompensera förluster av värden i samband med exploatering, och därmed kanske det görs i större omfattning. Om man kan räkna med att värden måste kompenseras kan exploatering styras bort från värdefulla områden, eftersom det blir dyrare att kompensera intrånget. Det kan finnas förutsättningar för en mer offensiv grönstrukturplanering. Det kan också vara ett tillfälle att få loss medel till naturvårdssatsningar.

Slutsatser

Idag tillämpas kompensationsprincipen i Sverige i stort sett för enskilda projekt, utan systematisk ansats för när eller hur det ska göras. I Örebro och i Skåne (Helsingborg, Lund, Malmö) finns mer uttalade ambitioner att kompensera på ett regelmässigt sätt. I Stockholms stad har flera försök gjorts för att fastslå regler för kompensation, men det har hittills inte lyckats.

Kompensationsprincipen kan vara ett ypperligt redskap att slå vakt om natur i staden, både kvantitativt och kvalitativt. Om exploatörer har ansvar för att tillskapa grönområden eller öka den ekologiska kvaliteten hos dessa då grönyta bebyggs, blir kostnaderna för att bygga på grönmark mer kända vilket fungerar som en broms för exploatering. Mer värdefulla områden blir ”dyrare” än mer triviala. Resurser kan frigöras för att öka kvaliteten på tätortsnära natur, både upplevelsevärden och naturvärden. Den största risken med användningen av begreppet idag är att det inte finns några kriterier för vad kompensation är och när ett värde kan anses vara kompenserat. Därför får kompensationen ibland karaktären av allmosor, som i exemplet Västervik ovan. Det är angeläget att det utarbetas en riksomfattande metodik för när, var och hur kompensation ska tillämpas, exempelvis med det skånska exemplet som förlaga²⁴ och att kompensationsprincipen ges stöd i lagen även för natur som inte är skyddad, då det gäller tätortsnära natur.

- Rätt tillämpad kan kompensationsprincipen vara ett redskap för en bättre grönstrukturplanering
- Det är av yttersta vikt att kompensationsprincipen ges hållbara kriterier
- Kompensationsprincipen bör vara tvingande även för grönområden som saknar skydd - i områden där grönyta är en bristvara
- Principen bör följa metodiken undvika-minimera-kompensera-ersätta
- Ansvarsfrågan för övervakning och skötsel av kompensationsobjekt måste klargöras

24 Balanseringsprincipen tillämpad i fysisk samhällsplanering. Ett samarbetsprojekt mellan stadsbyggnadskontoren i Helsingborg – Lund – Malmö. 2002.

Referenser

Skriftliga:

- Balanseringsprincipen tillämpad i fysisk samhällsplanering. Ett samarbetsprojekt mellan stadsbyggnadskontoren i Helsingborg – Lund – Malmö. 2002.
- Cuperus et al. 2001. Ecological compensation in Dutch Highway planning. Environmental Management vol. 27, no 1, 75-89.
- Cuperus et al. 1999. Guidelines for ecological compensation associated with highways. Biological Conservation, 90: 41-51.
- Cuperus et al. 2002. Preparation and implementation of Seven Compensation plans for Dutch highways. Environmental Management vol 29, no 6, pp 736-749.
- Eriksson och Lingestål. Handbok för miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn. Publikation nr 2002-42. Vägverket.
- Isakson och Burman. 1999. Grönare städer – biomångfald och grönstruktur. Kapitel 5, Styra mot grönare städer. Svenska Naturskyddsföreningen.
- Länsstyrelsen i Skåne län och Vägverket. 2004. Kompensation vid förlust av miljövärden. Samsyn mellan Länsstyrelsen i Skåne län och Vägverket Region Skåne.
- Pettersson, H. 2004. Compensation within Environmental Impact Assessment in Sweden and the United Kingdom. Examensarbete, Cranfield University at Silsoe.
- Skärbäck Erik. 1997. Balanserad samhällsbyggnad. MOVIUM.
- Vägverket Region Skåne. 2005. Enkät om miljömässig kompensation i samband med byggen av statliga vägar.
- Örebro grönstruktur. Dnr A 0166/04. Antagen av kommunfullmäktige den 20 september 2006.

Muntliga:

- Susann Östergård, Miljöförvaltningen Stockholms stad
- Ulrika Egerö, Stadsbyggnadskontoret Stockholms stad
- Ulf Lindahl, Markkontoret Stockholms stad
- Katarina Borg, Stadsbyggnadskontoret Stockholms stad
- Nicklas Johansson, Miljöförvaltningen Stockholms stad
- Åsa Wigfeldt, Markkontoret Stockholms stad
- Inga-Maj Eriksson, Vägverket
- Thomas Holmström, Vägverket
- Katharina Fågelberg, Länsstyrelsen i Stockholms län
- Ulf Sandström, Örebro kommun
- Caroline Dahl, Helsingborgs kommun
- Göran Göransson, Bollnäs kommun
- Anders Hallmén, Sollentuna kommun
- Thomas Strid, Huddinge kommun

Naturskyddsföreningen är en ideell miljöorganisation med kraft att förändra. Vi sprider kunskap, kartlägger miljöhot, skapar lösningar samt påverkar politiker och myndigheter såväl nationellt som internationellt. Dessutom står vi bakom världens tuffaste miljömärkning Bra Miljöval. Klimat, hav, skog, miljögifter och jordbruk är våra viktigaste arbetsområden. Föreningen har ca 170 000 medlemmar och finns i lokalföreningar och länsförbund över hela landet.



Naturskyddsföreningen
Stockholms län

Naturskyddsföreningen i Stockholms län
Norrbäckagatan 80
113 41 Stockholms

Tel 08-644 52 70
kansli.stockholmo@naturskyddsforeningen.se
<http://www.stockholm.naturskyddsforeningen.se/>