



Höskolan
Kristianstad



Ekologisk compensation som styrmedel i kommunal planering

Delrapport 1 från forskningsprojektet
Ekologisk compensation som styrmedel
– ett kommunperspektiv (MuniComp)

Ida Pettersson, Sofia Lidfalk
Ecogain AB

Anna Mellin
IVL, Svenska Miljöinstitutet

SEPTEMBER 2021

I samarbete med



Ekologisk kompensation som styrmedel – ett kommunperspektiv (MuniComp) 2018 – 2021

MuniComp var ett inter- och transdisciplinärt forskningsprojekt med syfte att undersöka kommunernas tillämpning av ekologisk kompensation i fysisk planering och beslut om användning av mark och vatten. Projektet finansierades av Naturvårdsverket, inom ramen för en större satsning på forskning som ska ge mer kunskap om hur ekologisk kompensation kan användas som styrmedel i miljömålsarbetet.

Från projektet har följande rapporter publicerats, tillgängliga på projektets webbsida www.hkr.se/municomp:

Slutrapport:

Jönsson, K.I., Hasselström, L., Bengtsson, F., Björn, H., Cole, S., Doherty, H., Franzén, F., Kjeller, E., Lidfalk, S., Lindblom, E., Mellin, A., Pettersson, I., Söderqvist, T. 2021. Ekologisk kompensation som styrmedel i kommunal planering. Naturvårdsverket, Rapport 8992.

Delrapporter:

Pettersson, I., Lidfalk, S., Mellin, A. 2021. Ekologisk kompensation som styrmedel i kommunal planering. MuniComp, Delrapport 1. Kristianstad University Press, Kristianstad.

Hasselström, L., Cole, S. 2021. Allmänhetens inställning till ekologisk kompensation – Resultat av en enkätundersökning i Skåne. MuniComp, Delrapport 2. Kristianstad University Press, Kristianstad.

Mellin, A., Lindblom, E., Doherty, H. 2021. Tillämpning av skadelindringshierarkin i svensk kommunal planering. MuniComp, Delrapport 3. Kristianstad University Press, Kristianstad.

Kjeller, E., Jönsson, K.I., Franzén, F. 2021. Analys av modellerna för kompensation i Helsingborgs och Lomma kommun. MuniComp, Delrapport 4:1. Kristianstad University Press, Kristianstad.

Kjeller, E., Jönsson, K.I. 2021. Analys av kompensationsfall i Helsingborgs och Lomma kommun. MuniComp, Delrapport 4:2. Kristianstad University Press, Kristianstad.

Söderqvist, T. 2021. Kommuners beräkningsmodeller för ekologisk kompensation. MuniComp, Delrapport 4:3. Kristianstad University Press, Kristianstad.

Kristianstad University Press

ISBN: 978-91-87973-65-9

© Ida Pettersson, Sofia Lidfalk och Anna Mellin.

Innehåll

1.	INLEDNING	3
2.	METOD	4
2.1.	Utgångspunkter	4
2.2.	Konceptuell analys	4
2.3.	Styrmedelsanalys – Fokusaspekter	4
2.4.	Styrmedelsanalys – litteraturgenomgång, workshoppar och referensgrupp	5
2.5.	Styrmedelsanalys – intervjuer	5
3.	KONCEPTUELL ANALYS	7
4.	STYRMEDELSANALYS	8
4.1.	Genomförbarhet	8
4.2.	Måluppfyllelse	10
4.3.	Kostnadseffektivitet	12
4.4.	Fördelningseffekter	15
4.5.	Demokratiska effekter	17
5.	SLUTSATSER	20
6.	KÄLLFÖRTECKNING	23
	BILAGA 1 – KONCEPTUELL ANALYS	26
	Inledning	26
	Miljöproblemet med minskad tillgång till ekosystemtjänster	28
	Kommunernas rådighet över miljöproblemet	29
	Vad orsakar miljöproblemet?	30
	Ekologisk kompensation som styrmedel	33
	Administrativa styrmedel	34
	Ekonomiska styrmedel	34
	Information som styrmedel	35
	Forskning, utveckling och demonstration	35
	Vilka styrmedel reglerar mot samma mål som ekologisk kompensation och skadelindringshierarkin?	35
	Referenser	39
	BILAGA 2 - SAMMANSTÄLLNING AV GRUPPINTERVJUER	41
	Bakgrund	41

Så genomfördes och analyserades intervjuerna	41
Deltagare	42
Intervjuernas upplägg	42
Analys	42
Resultat	44
Måluppfyllelse	44
Genomförbarhet	46
Kostnadseffektivitet	49
Fördelningseffekter	50
Demokratiska effekter	51
Intervjufrågor	53

1. Inledning

Styrmedel är medel som styr samhällsutvecklingen genom att påverka aktörers beteenden och ageranden. De delas ofta in i fyra kategorier: administrativa, ekonomiska, informativa samt forskning, utveckling och demonstration. Kategorierna går dock in i varandra. I följande avsnitt adresseras frågan hur ekologisk kompensation kan fungera som ett styrmedel inom kommunal samhällsplanering. Vi belyser för- och nackdelar med att tillämpa ekologisk kompensation som styrmedel. Utvärderingen fokuserar inte på situationer där krav på kompensation kan ställas enligt miljöbalken idag.

Inom den kommunala samhällsplaneringen kan kommuner anta strategier eller policyer för tillämpning av ekologiska kompensation. Dessa strategier eller policyer utgör styrmedel som åstadkommer kompensationsåtgärder, vilka i sin tur ska bidra till att uppfylla styrmedlets mål. Ekologisk kompensation som styrmedel inom kommunal samhällsplanering kan ses som en styrmedelsmix med inslag av ekonomiska, administrativa och informativa aspekter.

2. Metod

För att utvärdera ekologisk kompensation som styrmedel inom kommunernas samhällsplanering har vi utfört en konceptuell analys och en styrmedelsanalys.

2.1. Utgångspunkter

Ekologisk kompensation ses allmänt som en del av skadelindringhierarkin (Naturvårdsverket 2016). Kompensationsåtgärder bör enligt skadelindringshierarkin genomföras först efter att all annan rimlig hänsyn för att förhindra skada på naturvärden har genomförts. Skadelindringshierarkin är en viktig utgångspunkt hos de kommuner som arbetar med ekologisk kompensation idag. I den här studien analyserar vi därför inte ekologisk kompensation som en enskild åtgärd, utan som en del av en arbetsmetodik där skadelindringshierarkin tillämpas.

De kommuner som arbetar med ekologisk kompensation idag gör det med utgångspunkt i egna strategier med olika mål, olika sätt att bedöma behov av kompensation, olika sätt att välja kompensationsåtgärder med mera. Dessa strategier är olika varianter av ekologisk kompensation som styrmedel. I de här studierna analyseras ingen enskild kommuns kompensationsstrategi i sig, utan strategierna analyseras gemensamt på ett övergripande plan.

2.2. Konceptuell analys

Den konceptuella analysen är en samhällsekonomisk problemformulering. I analysen sätts ekologisk kompensation i samhällsplaneringen in i ett större sammanhang. Den konceptuella analysen utgör en utgångspunkt för styrmedelsanalysen. Analysen har huvudsakligen utförts genom litteraturstudier, men även information som samlats in under intervjuer med kommunala tjänstepersoner och workshoppar har använts.

2.3. Styrmedelsanalys – Fokusaspekter

Styrmedelsanalysen är en ex-post analys, det vill säga en analys av ett redan infört styrmedel. Analysen har genomförts med ett tvärvetenskapligt fokus för att kunna belysa styrmedlet från flera olika perspektiv (Forsstedt 2018). Med utgångspunkt i etablerad litteratur för styrmedelsanalyser (t.ex. Brännlund & Kriström 2012; Goulder & Parry 2008; OECD 2008) har nedanstående aspekter valts ut för att få en helhetsbild av ekologisk kompensation som styrmedel.

- Genomförbarhet
- Måluppfyllelse
- Kostnadseffektivitet

- Fördelningseffekter
- Demokratiska effekter

Det finns en brist på kvantitativa data att använda för att utvärdera de fem aspekterna. Bristen grundas huvudsakligen i avsaknad av systematisk, heltäckande dokumentation av kostnader och kvantitativ uppföljning av kompensationsåtgärder hos de kommuner som arbetar med kompensation idag (se MuniComp, Delrapport 4:2). Styrmedelsanalysen bygger därför huvudsakligen på kvalitativ information.

2.4. Styrmedelsanalys – litteraturgenomgång, workshoppar och referensgrupp

Analysen genomfördes delvis genom litteraturstudier av relevanta rapporter, vetenskapliga publikationer samt kommunala strategier och arbetsdokument från kommuner som arbetar med ekologisk kompensation. Vi har även samlat in information om kommunala tjänstepersoners erfarenheter av att tillämpa kompensation i kommunal planering via workshoppar. Kunskap om ekologisk kompensation överlag har även samlats in från de internationella och nationella experter som deltagit i de referensgruppsmöten som varit en del av MuniComp-projektet.

2.5. Styrmedelsanalys – intervjuer

Ett viktigt underlag till styrmedelsanalysen är kunskap och erfarenheter från kommuner som genomför kompensationsåtgärder enligt fastslagna rutiner idag. Övergripande information om kommunernas arbete med skadelindringshierarkin och ekologisk kompensation finns i de dokument som beskriver respektive kommuns fastslagna arbetssätt. Däremot saknas det i stor utsträckning information om kommunernas erfarenheter av att arbeta med ekologisk kompensation i skriftlig form. Kommunernas erfarenheter finns framför allt hos enskilda tjänstepersoner på kommunerna.

För att nå den icke-nedtecknade kunskapen om tjänstepersonernas erfarenheter har vi fördjupat kunskapsinsamlingen genom gruppintervjuer med tjänstepersoner på fem kommuner (Lomma, Helsingborg, Svedala, Göteborg, Västerås) som idag arbetar med ekologisk kompensation enligt fastslagna rutiner. Intervjuerna genomfördes som webbaserade semi-strukturerade gruppintervjuer där 2–4 tjänstepersoner från varje kommun deltog. En mer detaljerad sammanställning av hur intervjuerna genomfördes och resultatet från dem ges i bilaga 2. Genom intervjuerna har vi inkluderat en betydande del av de kommuner som idag arbetar rutinmässigt med ekologisk kompensation i Sverige. Enligt en förfrågan som

skickades till Sveriges samtliga kommuner i juni 2019 arbetade vid det tillfället 48 kommuner med ekologisk kompensation på något sätt (MuniComp, Delrapport 3). Bara en mindre del av dessa kommuner arbetar med det strukturerat enligt antagna rutiner.

3. Konceptuell analys

I den konceptuella analysen, vilken kan läsas i sin helhet i Bilaga 1, ges en nulägesanalys av det miljöproblem som kommunerna önskar lösa genom att tillämpa ekologisk kompensation. I följande avsnitt ges en kortfattad sammanfattning av den konceptuella analysen.

Under analysen framkom det att kommunerna definierar miljöproblemet på olika sätt. I analysen definierar vi sammanfattningsvis miljöproblemet som *minskad tillgång till ekosystemtjänster över tid, till följd av exploatering för byggande*. I begreppet ekosystemtjänster inkluderar vi även biologisk mångfald, som vi ser som en stödjande ekosystemtjänst.

Markexploatering som omfattas av kommunernas fysiska samhällsplanering sker i syfte att skapa utrymme för bostäder, industri, kontorshus, skolor, infrastruktur med mera. Bakom markexploateringen finns drivkrafter som befolkningsökning och urbanisering. När värdet av ekosystemfunktioner som genererar ekosystemtjänster inte fullt ut inkluderas i markvärdena eller i beslut om markexploatering, leder det till ett marknadsmisslyckande, vilket kräver offentlig styrning för att nå en mer samhällsekonomiskt optimal nivå av ekosystemtjänster.

Genom planmonopolet har kommunerna en avgörande roll i att säkerställa tillgången till ekosystemtjänster och kan göra detta dels genom egna åtgärder, dels genom att införa olika styrmedel. Ekologisk kompensation är ett av de styrmedel som kan användas för att säkerställa tillgång till, och förhindra förlust av, ekosystemtjänster. Detta styrmedel tar ett helhetsgrepp om problematiken med minskad tillgång till ekosystemtjänster till följd av exploatering. Ekologisk kompensation som styrmedel erbjuder således kommunerna en metod att hantera marknadsmisslyckandet som ligger bakom förlusten av ekosystemtjänster i relation till exploateringar.

4. Styrmedelsanalys

I följande avsnitt presenteras resultaten från analysen av ekologisk kompensation som styrmedel med utgångspunkt i de fem utvalda aspekterna: Genomförbarhet, måluppfyllelse, kostnadseffektivitet, fördelningseffekter och demokratiska effekter. Varje delavsnitt inleds med en kort förklaring av respektive aspekt och eventuella indikatorer som har använts för att analysera dem.

4.1. Genomförbarhet

Genomförbarhet handlar om i vilken grad ekologisk kompensation är möjligt att genomföra ur både teoretisk och praktisk synvinkel. Kan ekologisk kompensation exempelvis tillämpas med gällande lagstiftning och på ett rättssäkert sätt? Och finns det en acceptans för metoden från olika grupper, till exempel politiker och allmänhet, som stödjer att åtgärder genomförs i praktiken?

KOMMUNERNAS RÄTTSLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR

Kommunerna har genom Plan- och Bygglagen (PBL 2010:900) och reglerna för planprocessen ett instrument för att styra användningen av mark och vatten inom kommunen. PBL ger kommunerna en möjlighet att arbeta med skadelindringshierarkin och ekologisk kompensation, men det finns inga juridiska krav på att sådant arbete måste ske. Det är via översiktsplanering och detaljplanering som kommunerna idag har störst möjlighet att tillämpa hela skadelindringshierarkin. Möjligheterna att fritt detaljplanera utifrån skadelindringshierarkin inskränks dock av lagstiftningen på så vis att planbestämmelser i en detaljplan endast får reglera sådant som har stöd i fjärde kapitlet PBL. 4 kap. 1 § PBL:

"Inom kommunen får mark- och vattenområdets användning, bebyggelse och byggnadsverk regleras med detaljplaner eller områdesbestämmelser enligt detta kapitel"

Kommunernas möjligheter att ställa krav på ekologisk kompensation begränsas på så vis av de allmänna begränsningar för vilka typer av bestämmelser en detaljplan kan innehålla (SOU 2017:34, s. 287). Det innebär bland annat att kommuner inte kan ställa krav på privata aktörer att kompensera för förluster av naturvärden som uppkommer i samband med genomförande av detaljplan. Kompensationsåtgärder kan dock bekostas av privata aktörer på frivillig basis och därför sker en del av den kompensation som utförs i samband med kommunernas samhällsplanering idag på frivillig basis.

BRIST PÅ GEMENSAMMA RIKTLINJER OCH ENHETLIGT ARBETSSÄTT

Kommunernas möjligheter att tillämpa ekologisk kompensation idag kan ses som ett oklart reglerat rättsområde. Det visar sig bland annat genom att de intervjuade kommunerna tolkar och tillämpar det utrymme som medges i PBL på olika sätt. Som exempel kan nämnas att det bland kommunerna råder delade meningar om huruvida

det är förenligt med gällande lagstiftning att ställa krav på kompensationsåtgärder i exploateringsavtal med privata aktörer i de fall det inte är kommunens egen mark som ska exploateras.

Under intervjuerna framkom andra sätt på vilka arbetet med skadelindringshierarkin och ekologisk kompensation skiljer sig mellan kommunerna. Bland annat sker utvärdering av behov av kompensation och val av kompensationsåtgärder på olika sätt i olika kommuner. Exempel på olika utvärderingsmodeller kan ses i en annan delrapport från projektet (MuniComp, Delrapport 4:3). Det är rimligt att anta att skillnaderna i arbetssätt delvis är en konsekvens av att det arbete som utförs i stor utsträckning sker på frivillig basis och utan uttalat lagstöd och nationell vägledning.

ACCEPTANS FÖR KOMPENSATIONSARBETET VARIERAR

Bland de intervjuade kommunerna finns generellt en acceptans för kompensationsarbetet inom förvaltningen och politiken, vilket ses som viktigt för arbetet med kompensation, speciellt i ljuset av avsaknaden av tydligt rättsligt stöd. En kommunal nämnd kan ändra sitt fokus beroende på faktorer som exempelvis ekonomi och partipolitisk tillhörighet vilket kan försvåra ett långsiktigt arbete med ekologisk kompensation om kompensationsarbetet inte är tydligt förankrat inom förvaltning och politik.

De intervjuade kommunerna vittnar om varierande acceptans hos exploatörerna. Stora exploatörer med god ekonomi upplevs generellt som mer positiva till ekologisk kompensation i syfte att måna om ekosystemtjänster, men även ur ett marknadsföringsperspektiv. Mindre exploatörer är enligt kommunerna ofta mindre vana och mindre benägna att acceptera arbetet med ekologisk kompensation.

Under intervjuerna framkom det även att kommunernas arbete med ekologisk kompensation är relativt okänt för allmänheten, men att det varierar mellan kommunerna. Mot bakgrund av detta går det inte att dra några slutsatser beträffande allmänhetens acceptans. Eftersom det rättsliga stödet för arbetet med kompensation är otydligt, saknas möjligen incitament för att öka allmänhetens kännedom om arbetet. Arbetet försiggår till stor del ”i det tysta”. Därför är allmänheten i stor utsträckning ovetande om arbetet med ekologisk kompensation i kommunerna.

FRAMGÅNGSFAKTORER OCH HINDER I KOMMUNERNAS ARBETE

Det arbete som sker i ett antal kommuner, bland annat de fem intervjuade, visar att det är praktiskt möjligt att arbeta med ekologisk kompensation. Det är dock svårt att bedöma hur framgångsrikt detta arbete är eftersom det saknas en strukturerad utvärdering av arbetet (mer om detta i kommande avsnitt om måluppfyllelse).

Som gemensamma framgångsfaktorer bland de intervjuade kommunerna återfinns:

- stödet från den beslutande nämnden
- tydliga interna riktlinjer för arbetet
- tillgång till kunskapsunderlag om naturvärden

- ett gott samarbete mellan olika förvaltningar.

Kommunerna upplever också hinder och svårigheter i sitt arbete. Under intervjuerna lyftes:

- avsaknaden av ett tydligt lagstöd som bland annat möjliggör för kommunen att ställa krav på kompensation när en privat aktör orsakar skada.
- resursbrist.
- att hitta lämpliga platser för kompensationsåtgärder.
- att kompensationsåtgärderna sällan har ett långsiktigt skydd.

4.2. Måluppfyllelse

Måluppfyllelse handlar om i vilken grad styrmedlet får aktörer att vidta åtgärder och/eller fatta beslut som leder till att uppsatta mål uppnås, helt eller delvis. Med andra ord, hur ser styrningseffekten ut? Indikatorer är lokaliseringsval - om exploateringsprojekt omlokaliseras och/eller lagts ner på grund av bedömd/förväntad negativ påverkan på ekosystemtjänster, och om tillgången på ekosystemtjänster i förhållande till befolkningsmängd ökat eller minskat under tiden en kommun har arbetat med ekologisk kompensation.

TYDLIGA MÅL OCH UPPFÖLJNING AV KOMPENSATION SAKNAS OFTA

Kommunerna har olika mål med att tillämpa ekologisk kompensation. Under intervjuerna framgick det att målsättningen sällan är tydligt definierad. Några av de intervjuade kommunerna hänvisade till någon form av nedtecknade och antagna mål under intervjuerna. Dessa uttrycks bland annat som att ”Uppnå god hushållning med naturresurser och bevara biologisk mångfald och ekosystemfunktioner” (Lomma kommun 2018) och ”Att skydda de värden och processer som berikar och är viktiga för ett område samt tillåta ett balanserat samhällsbyggande” (Västerås stad 2015). Under intervjuerna nämnde kommunerna även målsättningarna att styra bort exploatering som påverkar naturvärden negativt, undvika gradvis degradering av naturvärden och att skydda vardagslandskapet. En av kommunerna framhöll även att arbetet är en del av kommunens arbete med miljömålen.

Med utgångspunkt i de intervjuade kommunernas olika mål och den konceptuella analysen kan målsättningen övergripande beskrivas som *att avhjälpa miljöproblemet med minskad tillgång till ekosystemtjänster över tiden till följd av exploatering för byggande.*

En heltäckande uppföljning av utvecklingen av tillgången till ekosystemtjänster med koppling till kommunernas respektive mål saknas delvis eller helt hos de fem intervjuade kommunerna. De intervjuade tjänstepersonerna upplever att arbetet för dem närmare sina mål, men de upplever inte att de når målen till fullo. Tjänstepersonerna menar även att de i vissa fall inte kan veta om mål uppnås förrän

långt efter att åtgärder genomförts, eftersom det tar lång tid för vissa av de värden som de vill skapa genom kompensationsåtgärder att utvecklas.

Det kan finnas flera anledningar till att kommunerna dels saknar tydligt definierade mål för sitt arbete, dels saknar heltäckande och systematisk uppföljning med koppling till målen. En av dessa kan vara att trots att det har utvecklats flera metoder och vägledningar för klassificering, bedömning och värdering av ekosystemtjänster som är anpassade för svenska förhållanden (till exempel Andersson-Sköld m.fl. 2018; C/O city 2014; Naturvårdsverket 2015) inte finns någon nationellt vedertagen metod. En annan anledning kan vara att kommunerna i sina kompensationsstrategier vill inkludera rekreativa och sociala värden av vardagslandskapet. Sociala värden kan vara svåra att bedöma och värdera, bland annat eftersom de ofta är platsspecifika (Maron et al. 2016). Det kan även antas vara svårt att bedöma vardagslandskapets naturvärden eftersom miljöerna ofta är allmänna och inte klassas som naturvärde enligt svensk standard för naturvärdesinventering (SS 199000:2014).

Ytterligare en svårighet med uppföljning av målet *att avhjälpa miljöproblemet med minskad tillgång till ekosystemtjänster över tiden till följd av exploatering för byggande* är att naturens förmåga att generera ekosystemtjänster påverkas av en mängd olika aktiviteter. Dels sådana som påverkas av kommunernas samhällsplanering och aktiviteter, dels sådant som faller utanför, till exempel jord- och skogsbruket. Det kan således vara svårt att identifiera orsakssamband mellan olika aktiviteter och förändring i tillgången till ekosystemtjänster. Utöver detta tillkommer en problematik kopplad till leveranstiden av kompensationsåtgärder. För vissa typer av åtgärder tar det lång tid innan den planerade naturvårdsnyttan uppnås. Följaktligen kan det krävas mångårig uppföljning av åtgärder, vilket kan försvåra utvärderingen av en kompensationsprocess.

TILLGÅNGEN TILL EKOSYSTEMTJÄNSTER UPPLEVS OFTA MINSKA

Tre av de fem intervjuade kommunerna upplever att tillgången till ekosystemtjänster per invånare, till exempel gröna ytor med rekreativa värden, minskar i deras kommuner. Den fjärde kommunen är osäker på läget, och den femte upplever att tillgången ökar. De kommuner som upplever att tillgången minskar eller är osäkra på statusen menar att de arbetar med att höja kvalitén på befintliga grönområden, men att ekosystemtjänster per invånare troligtvis ändå minskar på grund av befolkningsökning. Den kommun som upplever att tillgången ökar hänvisar bland annat till att ytan allemansrättslig mark per invånare ökar i deras kommun enligt deras egna uppföljningar. Att tillgången till ekosystemtjänster upplevs minska i majoriteten av de intervjuade kommunerna behöver dock inte vara ett tecken på ett misslyckande för styrmedlet. Det saknas data för att säga något om kopplingen mellan utvecklingen av tillgång av ekosystemtjänster i kommunerna och införandet av ekologisk kompensation som styrmedel.

NATURVÄRDEN PÅVERKAR LOKALISERINGEN AV BYGGPROJEKT

Samtliga av de fem intervjuade kommunerna har haft planärenden där lokaliseringen av byggprojekt ändrats inom planområdet eller där planärendet lagts ner på grund av förväntad påverkan på naturvärden. Det kan handla om både naturvärden som är skyddade enligt miljöbalken och naturvärden som inte är det. Sådana ändringar eller nedläggningar sker enligt de intervjuade tjänstepersonerna huvudsakligen tidigt i planprocessen. Ibland lämnar kommunerna till exempel negativa planbesked med hänvisning till påverkan på naturvärden.

Det går inte att säkert säga i vilka situationer och i vilken utsträckning ändringar eller nedläggningar av planer sker på grund av kommunernas kompensationsstrategier, och i vilken utsträckning ändring eller nedläggning hade skett även utan kompensationsstrategierna på grund av hänsyn enligt andra styrmedel och rutiner.

4.3. Kostnadseffektivitet

I detta avsnitt lyfter vi aspekter som påverkar kostnadseffektiviteten i kommunernas tillämpning av ekologisk kompensation och skadelindringshierarkin. Vi definierar kostnadseffektivitet som att nå det uppsatta målet till lägst kostnad. Analysen görs utifrån de kostnadsdrivande kategorierna som bedömts som mest relevanta: transaktionskostnad, investeringskostnad (inklusive skötsel) samt tillsynskostnad.

För att hushålla med samhällets resurser är en önskvärd aspekt av implementerade styrmedel att de är kostnadseffektiva, så att de satta målen uppnås till en, relativt andra styrmedel och åtgärder, låg kostnad.

Som nämnts tidigare varierar både utformning och genomförandet av ekologisk kompensation i de olika kommunerna, och frågan om kostnadseffektivitet blir också komplex när målet är brett och möjliga åtgärder många. Ofta genomförs också likartade åtgärder inom kommunens övriga naturvårdsarbete inom ramen för andra styrmedel såsom exempelvis PBL och miljöbalken (MB) (se konceptuella analysen i bilaga 1). Denna komplexitet och bristen på data som nämnts i avsnitt 4.2 gör att vi här belyser aspekter som påverkar styrmedlets kostnadseffektivitet positivt respektive negativt.

FAKTORER SOM PÅVERKAR KOSTNADSEFFEKTIVITETEN AV EKOLOGISK KOMPENSATION

För att undvika att ekologisk kompensation blir en möjlighet att köpa sig fri från skada på ekosystemtjänster, har vikten av att följa skadelindringshierarkin identifierats i litteraturen (t.ex. Enetjärn et al. 2015; McKenney & Kiesecker 2010; Naturvårdsverket 2016), likväl som inom arbetet med detta projekt. Om de tre första stegen i skadelindringshierarkin generellt även skulle vara mer kostnadseffektiva än kompensation har dock varit svårare att fastslå, även om det går att argumentera för att en undviken skada i många fall är en mindre kostsam åtgärd än att återställa eller

kompensera i efterhand (Enetjärn et al. 2015). Här analyserar vi ett antal olika faktorer som påverkar kostnadseffektiviteten av ekologisk kompensation.

Transaktionskostnad¹

Att det saknas ett lagligt ramverk och därmed även en tydlig vägledning gör att transaktionskostnaderna troligen blir stora för varje kommun att hitta sitt arbetssätt och genomförande, samt kommunikation både internt och externt, i förhållande till den nytta som kan skapas utifrån dessa begränsningar. En del av transaktionskostnaden är de kostnader som uppstår i arbetet med att bedöma skadan, utformning av åtgärd samt bedömning av dess nytta. Dessa kostnader påverkas även av de specifika förutsättningarna för kompensationen, exempelvis var kompensationen kan genomföras (inom eller utanför detaljplaneområdet), och om kompensationen ska skapa liknande värden (lika för lika) eller värden av annan karaktär (lika för olika). Otydligheter och olikheter i bedömningen av ekologisk kompensation mellan kommuner ger också upphov till en större osäkerhet och därmed också kostnader för exploatörer som är aktiva i flera kommuner. Nedan summerar vi de förutsättningar, kopplat till transaktionskostnader, som vi bedömt främst påverkar kostnadseffektiviteten av ekologisk kompensation utifrån litteraturen (McKenney & Kiesecker 2010; Pascoe et al. 2011; Villarroya et al. 2014; Froger et al. 2015; Enetjärn et al. 2015; Koh et al. 2017; Maron et al. 2016; Defra 2019) och insamlat underlag från intervjuer, referensgruppsmöten och workshoppar. Kostnadseffektiviteten kan antas minska (kostnader ökar) om:

- det finns ett stort utbud av alternativa åtgärder som behöver utredas (ett större utbud av åtgärder kan dock sänka kostnaden för åtgärdens implementering).
- det finns begränsade platser att välja på att kompensera (kompensation i närheten av exploateringsområdet behöver inte nödvändigtvis vara det billigaste stället att kompensera på).
- kompensationen ska vara lika för lika.

Kostnadseffektiviteten kan antas öka (kostnader minskar) om:

- ett stort utbud av åtgärder kan sänka kostnaden för åtgärdens implementering (men öka utredningskostnaderna).
- det finns en lista med färdiga åtgärder att välja mellan (alternativt en habitatbank).
- det finns större flexibilitet kring valet av kompensationsåtgärder (lika för olika).
- det finns en standardiserad metod och enhet för att mäta skada på ekosystemtjänsterna och för att bedöma effekten av kompensationen. Detta gör det i sin tur lättare att kunna identifiera relevanta åtgärder för den specifika situationen.

¹ Transaktionskostnader avser de faktorer som försvårar, förhindrar och fördyrar välbefinnande transaktioner mellan individer, t.ex. när en vara eller tjänst säljs alternativt köps. Detta inkluderar t.ex. förhandlingar, kontraktskrivande, informationsinhämtning och utvärdering av olika alternativ. Inom nationalekonomisk teori bör man sträva efter att minska transaktionskostnaderna för att öka effektiviteten. Med termen kostnader avses inte enbart direkta monetära kostnader utan även ex. tid.

Behovet av att göra arbetet med ekologisk kompensation enkelt, standardiserat och tydligt för exploatörer lyftes fram av Defra (2019) som viktiga faktorer för att uppnå kostnadseffektivitet i deras konsekvensanalys inför införandet av mål om nettoökning av biodiversitet i den lokala, fysiska planeringen i Storbritannien. Defra har därför tagit fram en standardiserad metod och enhet för att mäta skadan på naturen som en exploatering leder till, för att kunna följa upp och mäta nyttan av föreslagna åtgärder. Habitatbanker lyfts också fram som ett sätt att minska kostnaderna, det vill säga genom att ha en bank av färdiga åtgärdsförslag (Defra 2019).

Investeringskostnad och skötsel

Under gruppintervjuerna, likväl som under en av de genomförda workshopparna (2019-11-07), har flera kommuner lyft att det kan vara svårt att få privata exploatörer, och i vissa fall även kommunala bolag eller förvaltningar, att genomföra och finansiera kompensationsåtgärder på frivillig basis. Det innebär att det inte tillkommer några betydande resurser för att stärka ekosystemtjänsterna, utan att det främst är den kommunala budgeten som står för kompensationskostnaden. Situationen skiljer sig dock åt mellan kommunerna. En av de intervjuade kommunerna beskriver till exempel att det hittills alltid varit exploatören (även privata) som stått för anläggningskostnader när det blivit aktuellt med kompensation. I situationer där en privat exploatör står för kostanden gäller det dock främst anläggningskostnaden. Kommunen står för handläggningskostnader kopplat till kompensation i planarbetet, och i många fall även för skötsel efter anläggningen.

Det är möjligt att medel inom den kommunala budgeten omfördelas för att ge mer alternativt mindre utrymme för naturvårdsinsatser totalt sett. Hur det i praktiken förhåller sig med fördelningen av den kommunala budgeten för naturvårdsinsatser, när ekologisk kompensations införts i kommunen, är en fråga som de intervjuade upplever är svårt att besvara. Ingen av de intervjuade upplever att budgeten för naturvårdsinsatser har påverkats nämnvärt.

I vissa fall är det också oklart vem det är som står för kostnaden för kompensationen, speciellt då det inte är möjligt att i exploateringsavtalen med en privat aktör explicit skriva ut kompensationskostnaden (workshop 2019-11-07, projektmöte 2019-10-10). I en av kommunerna har oväntade kostnadseffekter också upptäckts. När de bygger egna kommunala skolor där kompensation tillämpats, kan den högre exploateringskostnaden (kompensation inräknat) leda till att de generella kostnaderna för skolverksamheten i de kommunala skolorna blir högre. Detta kan i sin tur leda till att nyckeltal för utbetalningar till alla skolor, även privata, höjs, vilket kommunen ser som en olycklig kostnadskedja.

Ingen av kommunerna som har intervjuats har en specifik budgetpost för investering och skötsel av kompensationsåtgärder, utan det hamnar som en ospecificerad post inom respektive exploateringsprojekts budget. Två kommuner lyfter att det vore

önskvärt att ha en egen budgetpost för ekologisk kompensation för att tydliggöra arbetet, och en av kommunerna står också i begrepp att införa detta. Ytterligare en kommun anger att den tack vare sitt systematiska arbete med ekologisk kompensation tar höjd för detta i exploateringsbudgeten, genom att det beaktas redan i tidigt skede när budget för exploateringen sätts. Slutligen är det några av kommunerna som lyfter problematiken med bristen på långsiktigt skydd och finansiering av skötseln av kompensationsåtgärder.

Tillsynskostnad

Tillsyn av att överenskomna åtgärder har genomförts är viktigt för styrmedlets efterlevnad, men är också en kostnadsdrivande post. Behovet av att ha tillsyn när det gäller åtgärder som ekologisk kompensation, men även andra naturvårdsåtgärder, innefattar också tillsyn över en längre tid eftersom det fulla värdet inte alltid uppnås på kort sikt. Under en workshop (2019-11-07) framkom det att det kan vara svårt att följa upp kompensationsåtgärderna, dels för att de inte alltid är tydligt dokumenterade och dels på grund av bristande resurser när det finns annan lagstadgad tillsyn som behöver prioriteras.

4.4. Fördelningseffekter

Fördelningseffekter handlar om vem eller vilka som står för kostnaderna för åtgärderna om ekologisk kompensation används som styrmedel och vem eller vilka som får nyttorna av utfallet av åtgärderna. Fördelningseffekter tar också upp möjligheten att med hjälp av kompensationsstrategier omfördela resurser för att gynna utsatta grupper i samhället.

KOMPENSATION BYGGER PÅ PRINCIPEN OM ATT FÖRORENAREN BETALAR

Ekologisk kompensation bygger i grunden på den miljörättsliga principen om att förorenaren ska betala (Polluter-Pays principle), det vill säga att den som orsakar en skada på naturvärden ska stå för kostnaderna för att avhjälpa de problem som uppstår till följd av skadan (Naturvårdsverket 2016). Att förorenaren, eller i det här fallet exploatören, ska betala kan i sig ses som en rättvis hantering av skador eller förluster som uppstår. Det har föreslagits att uttrycket Developer-Pays principle, eller principen om att exploatören betalar, borde användas när det handlar om ekologisk kompensation (Koh et al. 2017).

KOMMUNERNA STÅR OFTA FÖR KOSTNADEN

De fem intervjuade kommunerna menar att utgångspunkten i deras arbete är att det är de som orsakar skada som ska stå för kostnaden för att genomföra kompensationsåtgärder. Det innebär att det är kommunen själv som står för kostnaden när kommunen exploaterar, och privata aktörer som står för kostnaden när privata aktörer exploaterar, så långt som är möjligt. På grund av den gällande lagstiftningens begränsningar kan kommunerna dock inte ställa krav på privata exploatörer att genomföra kompensationsåtgärder (se avsnitt om genomförbarhet). I

situationer då en privat exploatör inte genomför kompensationsåtgärder kan det därför bli skattebetalarna som genom kommunen får stå för kostnaden: antingen direkt genom att kommunen bekostar kompensationsåtgärder eller indirekt genom att deras invånare upplever en förlust av ekosystemtjänster som inte kompenseras. I praktiken kan därför kostnaderna för att gottgöra för skador på ekosystemtjänster och andra naturvärden som uppstår antas falla på allmänheten oftare än på privata byggaktörer.

NYTTORNA SKA TILLFALLA ALLMÄNHETEN

De fem intervjuade kommunerna är eniga om att nyttorna med deras kompensationsåtgärder tillfaller allmänheten. På vilket sätt nyttorna tillfaller allmänheten beror på det specifika fallet och vilken typ av åtgärder som utförts. Det kan vara närboende som får nytta av att nya värden för rekreation skapas, eller att allmänheten indirekt gagnas när åtgärder för att stödja den biologiska mångfalden utförs. Det är dock inte möjligt att veta med säkerhet om till exempel närboende upplever nytta från åtgärder som har genomförts utan att fråga dem. För att veta vem som upplever nytta av åtgärder krävs uppföljning, till exempel genom intervjuer med personer som berörts av exploatering och/eller kompensationsåtgärder.

Det är rimligt att anta att allmänheten indirekt får nytta av kommunernas arbete med kompensation genom att ekosystemtjänstperspektivet blir inkluderat i planprocesser på ett tydligare sätt.

OJÄMN FÖRDELNING AV KOSTNADER OCH NYTTOR KAN UPPSTÅ

Kompensationsåtgärder utförs inte alltid vid platsen där förluster av naturvärden uppstår, till exempel inom samma planområde eller stadsdel. Följaktligen finns en risk att en ojämn fördelning av kostnader och nyttor i kompensationsprocessen uppstår. Det kan till exempel inträffa om förlust av ekosystemtjänster uppstår i samband med exploatering i kvarter X, medan kompensationsåtgärder för att väga upp skadan utförs i kvarter Y. I det scenariot får invånare i kvarter X ta kostnaden i form av förlust av ekosystemtjänster, exempelvis minskade grönytor för rekreation, i sitt närområde. Invånare i kvarter Y får nyttor i form av tillskott av ekosystemtjänster. Det kan medföra ett rättviseproblem om kompensation sker långt från platsen där naturvärden påverkas (Maron et al. 2016).

KOMPENSATIONSSTRATEGIERNA INKLUDERAR SÄLLAN HÄNSYN TILL UTSATTA GRUPPER

De intervjuade kommunerna beaktar inte utsatta grupper eller grupper som kan behöva extra hänsyn i samhällsplaneringen, till exempel äldre, socioekonomiskt svaga grupper eller personer med funktionsvariationer, specifikt i kompensationsarbetet. Under en workshop (2019-11-07) framhöll flera tjänstepersoner att det finns en potential att utveckla kompensationsstrategierna för att inkludera hänsyn till utsatta grupper och utjämna ojämlikheter i samhället. Ett exempel är att kommuner genom rutiner skulle kunna ställa högre krav på kompensation i socioekonomiskt svaga områden. En sådan rutin kan motiveras med

att tillgången till grönområden och andra offentliga rum ofta är lägre i socioekonomiskt svaga områden i vissa städer, bland annat i Göteborg (Göteborgs stad 2017). I socioekonomiskt svaga områden har invånarna dessutom mer sällan tillgång till egen trädgård eller fritidshus vilket ger sämre förutsättningar att vistas i gröna miljöer (Johansson et al. 2009). De socioekonomiska aspekterna skulle enligt deltagare i en workshop (2019-11-07) kunna ingå i kommunernas checklistor för kompensationsbedömning. På så vis skulle resurser kunna omfördelas för att gynna utsatta grupper eller grupper som kan behöva extra hänsyn i samhällsplaneringen.

Samtliga av de fem intervjuade kommunerna tar dock hänsyn till barnperspektivet när de bedömer och utformar åtgärder, till exempel genom att inkludera möjlighet till lek i sina checklistor över värden att bedöma för kompensationsbehov. En av kommunerna uppger att de för dialog med kommunens förskolor om vilka grönområden som är viktiga för deras verksamhet, och tar hänsyn till det vid utformning av kompensationsåtgärder. Eftersom barnkonventionen har inkorporerats i svensk lag sedan 1 januari 2020 kan barnperspektivet tänkas bli än mer viktigt i kommunernas planarbete på sikt. Ekologisk kompensation är relevant i sammanhanget bland annat eftersom vistelse i grönområden främjar barns sociala, psykiska, fysiska och motoriska utveckling (Johansson et al. 2009).

4.5. Demokratiska effekter

Demokratiska effekter handlar om hur ekologisk kompensation fungerar ur ett demokratiskt perspektiv. Till exempel, hur transparenta är kompensationsprocesserna? Kan den allmänhet som berörs när naturvärden försvinner på grund av exploatering få insyn i och påverka processen kring kompensation?

ALLMÄNHET HAR RÄTT TILL INSYN I BESLUTSPROCESSER

Genom Århuskonventionen (Ds 2004:29) har medborgare rätt till insyn och deltagande i beslutsprocesser som rör miljön, samt rätt till den information om miljön som finns hos myndigheter. Utöver att det är en medborgerlig rättighet finns det flera fördelar med att involvera allmänheten i beslutsprocesser i kommunerna generellt. Exempelvis ökar kunskapen, nyfikenheten och intresset för de demokratiska processerna och även invånares engagemang och ansvar för sin närmiljö när medborgare involveras vid kommunala beslutsprocesser (SKL 2009). Det är även lättare för personer som inte får sin vilja igenom att förstå och acceptera beslut om de blivit involverade i beslutsprocessen (SKL 2009).

KOMMUNERNAS KOMPENSATIONSSTRATEGIER ÄR SÄLLAN VÄLKÄNDA

Som nämnts i avsnittet om genomförbarhet är kommunernas arbete med ekologisk kompensation relativt okänt för allmänheten. Fyra av de fem intervjuade kommunerna upplever att deras arbetssätt med ekologisk kompensation och skadelindringshierarkin inte är känt bland allmänheten. Vid en sökning efter

information om kommunernas arbete med kompensation på deras hemsidor (2019-11-11) hittades information om respektive kommuns strategier för endast två av de fem kommunerna.

Under en av projektets workshoppar (2019-11-07) framförde flera tjänstepersoner att stödet för kommunernas tjänstepersoner att genomföra åtgärder enligt kompensationsstrategierna troligen skulle öka om de blev mer kända hos allmänheten. Vissa tjänstepersoner menade också att det finns en problematik i att vara transparent med kompensationsarbetet, eftersom de på grund av resursbrist, andra prioriteringar eller andra orsaker inte alltid kan följa sina kompensationsstrategier till fullo. De ser därför en risk i att ”lova för mycket” om de är transparanta med sina arbetssätt.

ALLMÄNHET FÅR MÖJLIGHET TILL INSYN OCH PÅVERKAN GENOM SAMRÅD
De fem intervjuade kommunerna menar att de ger allmänheten möjlighet till insyn och påverkan i beslutsprocessen kring ekologisk kompensation främst genom samråd för detaljplaner. Även föreningsliv och näringsliv kan ibland vara involverade i samrådet. En av de intervjuade kommunerna har en specifik rubrik som beskriver kompensationsåtgärder i samrådshandlingar. De övriga kommunerna beskriver ibland åtgärder i samrådshandlingar, men de är då inte definierade som kompensationsåtgärder.

Allmänhetens möjlighet till insyn i kompensationsprocesserna tycks variera mellan kommuner och ibland även mellan olika ärenden fall inom samma kommun. Den omfattning som allmänheten bör involveras i kompensationsprocessen beror på vilka värden som påverkas och ska kompenseras för. Detta var många kommuner överens om under diskussioner som fördes under en av projektets workshoppar (2019-11-07). Många kommuner var även överens om att det är särskilt viktigt att allmänheten involveras när det handlar om rekreativa värden som ska kompenseras.

SAMRÅDET NÅR INTE ALLTID ALLA BERÖRDA

Under både intervjuerna och en workshop (2019-11-07) lyfte flera kommuner att det finns en problematik med att involvera allmänheten i kompensationsprocessen genom samrådet. De menade att kommunerna sällan har uppsökande verksamhet i samband med samrådet, vilket leder till att det ofta framför allt är de som är insatta i samrådsprocessen som nyttjar möjligheten att delta i samråd. Samrådet når inte alltid ut till alla som i praktiken är berörda, och de personer som deltar i samråd är inte alltid representativa för befolkningen, enligt kommunerna. Höginkomsttagare och högutbildade personer deltar mer ofta i samråd än personer med låg inkomst och låg utbildningsnivå (Olsson 2014). Unga personer, kvinnor och personer som är födda utanför Sverige är ofta underrepresenterade. Tidsbrist, begränsande svenskkunskaper eller funktionsvariationer kan också utgöra hinder för deltagande i samråd (Olsson 2014).

Att samrådet inte når alla berörda personer kan leda till att personer som till exempel förlorar ett närbeläget grönområde till följd av exploatering, inte får insyn i processen, och ges därmed inte möjlighet att lämna synpunkter. Det kan antas vara svårare att nå ut till rätt personer om kommunernas kompensationsstrategier inte är kända, och till exempel inte finns lätt tillgängliga på kommunens hemsida.

5. Slutsatser

Ekologisk kompensation tar som styrmedel ett helhetsgrepp om problematiken med minskad tillgång till ekosystemtjänster till följd av exploatering. Ekologisk kompensation som styrmedel erbjuder således kommunerna att hantera marknadsmisslyckandet som ligger bakom förlusten av ekosystemtjänster i relation till exploatering. Flera kommuner har därför valt att införa ekologisk kompensation som styrmedel.

Det finns åtskilliga studier som med olika utgångspunkter utvärderar åtgärder för ekologisk kompensation både i Sverige och utomlands (May et al. 2017; Curran et al. 2014; Ridell 2019; Kylin 2017; med flera), men det saknas heltäckande, empiriska studier av ekologisk kompensation som styrmedel (Maron et al. 2016). Ingen styrmedelsanalys med fokus på ekologisk kompensation i kommunalt planarbete i Sverige har genomförts tidigare.

DATA SAKNAS FÖR ANALYS AV STYRNINGSEFFEKT

För att utvärdera en kompensationsmodells måluppfyllnad är uppföljning av processen och utförda åtgärder nödvändig (Koh et al. 2014). Bristfällig uppföljning av kompensationsprocesser eller avsaknad av densamma är dock vanligt förekommande, på grund av bland annat resurs-, kapacitets- och tidsbrist (Koh et al. 2014; Bull et al. 2013). Även motvillighet från till exempel politiker att följa upp och publicera resultat från kompensationsprocesser kan utgöra ett problem (Wende et al. 2018).

Vi kan konstatera att bristande uppföljning utgör en svårighet för att analysera styrningseffekten av ekologiska kompensations i den kommunala samhällsplaneringen i Sverige. På grund av avsaknad av framför allt kvantitativa data är det i nuläget inte möjligt att dra säkra slutsatser om huruvida kommunerna når sina mål med att införa ekologisk kompensation som styrmedel eller inte. För att dra slutsatser kring måluppfyllelse och styrningseffekten av ekologisk kompensation krävs dels tydligare definierade mål från kommunernas sida, dels uppföljning med koppling till målen. Utöver brist på uppföljning och tydliga mål finns inte heller tillräckliga kvantitativa data för att utvärdera de utvalda indikatorerna för måluppfyllelse i den här studien. Flera kommuner vittnar dock om att deras arbete med ekologisk kompensation för dem i rätt riktning och upplever att de åtminstone delvis når sina mål. Flera kommuner upplever även positiva effekter i form av att kunskapen om och förståelsen för ekosystemtjänster har ökat inom de berörda förvaltningarna på grund av deras arbete med ekologisk kompensation. Genom arbetet kan ett forum för diskussion om ekosystemtjänster som sträcker sig genom hela planprocesser och över olika förvaltningar skapas.

BRIST PÅ LAGSTÖD LEDER TILL SVÅRIGHETER ATT INFÖRLIVA PRINCIPEN OM ATT EXPLOATÖREN SKA BETALA

Kommunernas arbete med ekologisk kompensation grundas i ett rättvisetänk genom principen om att exploatören ska betala. I praktiken går nyttorna av kompensationsåtgärder huvudsakligen till allmänheten samtidigt som det oftast även är allmänheten som indirekt står för kostnaden av att genomföra kompensationsåtgärderna. Detta sker eftersom kommunerna inte kan ställa krav på privata exploatörer att betala för eller genomföra kompensationsåtgärder. Principen om att exploatören betalar kan därför inte tillämpas till fullo, vilket kan ses som ett rättviseproblem.

LÅG TRANSPARENS OCH FÖRUTSÄGBARHET I KOMMUNERNAS STRATEGIER UTGÖR ETT PROBLEM

Kommunernas kompensationsstrategier är sällan transparenta, vilket leder till att deras förutsägbarhet ofta är låg. När förutsägbarheten är låg kan rättssäkerheten bli låg, det vill säga att den juridiska förutsägbarheten och likheten inför lagen kan bli låg. I praktiken innebär det att det kan vara svårt eller omöjligt för en aktör, till exempel närboende, byggaktörer eller kommunal förvaltning, att på förväg veta hur de kommer att påverkas av kommunens kompensationsstrategi i samband med en exploatering. Med låg transparens kan det vara svårt för den berörda allmänheten att få inblick i kommunernas kompensationsprocesser. En möjlig lösning för att öka transparensen är att tydliggöra i samrådsunderlag vilka åtgärder som vidtas enligt skadelindringshierarkin och i enlighet med kommunens kompensationsstrategi, och varför dessa åtgärder vidtas. Utan transparens och dokumentation ökar dessutom risken för att skadelindringshierarkin inte följs, och risken att nettoförluster av de ekosystemtjänster och andra värden som ska skyddas uppstår.

TILLÄMPNING AV EKOLOGISK KOMPENSATION KAN FÖRBÄTTRAS MED ETT STANDARDISERAT ARBETSSÄTT

De kommuner som tillämpar ekologisk kompensation i sina planprocesser i Sverige idag gör det utifrån egna tillvägagångssätt. Det saknas ett gemensamt, nationellt ramverk för hur tillämpningen av ekologisk kompensation kan ske i den kommunala verksamheten. Med ett gemensamt, standardiserat arbetssätt för ekologisk kompensation är det troligt att arbetet skulle bli enklare och tydligare för både kommunala tjänstepersoner och exploatörer i många kommuner. Erfarenheter från flera europeiska länder där ekologisk kompensation tillämpas rutinmässigt visar även att det krävs väl etablerade och tydliga rutiner för att säkerställa långsiktiga vinster när kompensationsåtgärder utförs (Wende et al. 2018). Rutinerna behöver tydligt reglera bland annat i vilka sammanhang ekologisk kompensation ska tillämpas, och vad rutinerna innebär för inblandade parter (Wende et al. 2018).

Med ett standardiserat, tydligt arbetssätt skulle transaktionskostnaderna sannolikt kunna bli lägre för flera kommuner (Defra 2019). Ett standardiserat arbetssätt skulle

också kunna öka transparensen i kompensationsprocessen, och på så vis höja rättssäkerheten och ge allmänheten en större insyn i kommunernas arbete. En grund för ett sådant arbetssätt skulle kunna vara ett standardiserat arbetssätt för klassning, bedömning och värdering av ekosystemtjänster, motsvarande svensk standard för naturvärdesinventering (SS 199000:2014).

LAGÄNDRINGAR KAN FÖRBÄTTRA TILLÄMPNINGEN AV EKOLOGISK KOMPENSATION

Kommuner kan enligt gällande lagstiftning inte ställa krav på privata exploatörer att utföra kompensationsåtgärder för påverkan på ekosystemtjänster i samband med genomförande av detaljplan. Vi drar slutsatsen att en tydligare lagreglering vad gäller ekologisk kompensation kan bidra till att ge svenska kommuner bättre förutsättningar att tillämpa ekologisk kompensation och införliva principen om att exploatören ska betala.

I mars 2016 tillsatte regeringen *Utredningen om ekologisk kompensation* (dir. 2016:23). Utredningen utmynnade sedermera i ett betänkande (SOU 2017:34). Syftet med utredningen var att identifiera och föreslå åtgärder för att åstadkomma en effektivare och mer konsekvent tillämpning av ekologisk kompensation för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. I betänkandet föreslås en rad förändringar i lagstiftningen. Vi ser att några av dessa förändringar sannolikt skulle bidra till en mer enhetlig, rättssäker och kostnadseffektiv tillämpning av ekologisk kompensation. Utredningen föreslår bland annat att det ska införas en ny bestämmelse i 4 kap. 12 a § PBL som tydligt anger att kompensationsåtgärder för skada på miljön får bestämmas i detaljplan. För att skapa enhetlighet och rättssäkerhet föreslås det vidare i utredningen att det bör framgå i kommunernas översiktsplan hur kommunen arbetar med ekologisk kompensation och på så vis skapa välfungerande riktlinjer för exploateringsavtal rörande dessa frågor. Utredningen har vid tiden för skrivandet av denna rapport inte resulterat i någon proposition.

6. Källförteckning

Andersson-Sköld, Y., Klingberg, J., Gunnarsson, B & Thorsson, S. 2018. Metod för bedömning och värdering av ekosystemtjänster i staden (VEKST), Handbok version 1.0. Göteborgs universitet, rapport C123, ISSN 1400-383X.

Brännlund, R. & Kriström, B. 2012. *Miljöekonomi*. 2., utök., uppdaterade och bearb. uppl. Lund: Studentlitteratur.

Bull, J.W., Suttle, K.B., Gordon, A., Singh, N.J. & Milner-Gullard, E.J. 2013. Review - Biodiversity offsets in theory and practice. *Fauna & Flora International, Oryx*, 47(3): 369–380. Doi:10.1017/S003060531200172X.

C/O City, 2014. Ekosystemtjänster i stadsplanering – en vägledning. C/O White arkitekter AB, Vinnova.

Curran, M., Hellweg, S. & Beck, J. 2014. Is there any empirical support for biodiversity offset policy? *Ecological Applications* 24(4): 617-32. Doi:10.1890/13-0243.1

Defra, 2019. Biodiversity net gain and local nature recovery strategies – Impact Assessment, 15-10-2019. Tillgänglig via: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/839610/net-gain-ia.pdf

Enetjärn, A., Cole, S., Kniivilä, M., Härklau, S.E., Hasselström, L., Sigurdson, T. & Lindberg, J. 2015. Environmental compensation – Key conditions for increased and cost effective application, *TemaNord* 2015:572, Nordic Council of Ministers.

Forsstedt, S. 2018. Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:5.

Froger, G., Ménard, S. & Méral, P. 2015. Towards a comparative and critical analysis of biodiversity banks. *Ecosystem Services* 15: 152–161.

Goulder, L. & Parry, I. 2008. Instrument Choice in Environmental Policy. *Review of Environmental Economics and Policy* 2(2): 152–174. <https://doi.org/10.1093/reep/ren005>

Göteborg stad, 2017. Jämlikhetsrapporten 2017. Skillnader i livsvillkor i Göteborg.

Johansson, A.-K., Kollberg, S. & Bergström, K. 2009. Grönområden för fler – en vägledning för bedömning av närhet och attraktivitet för bättre hälsa. Statens folkhälsoinstitut. ISSN: 1651-8624.

Koh, N.S., Hahn, T. & Ituarte-Lima, C. 2014. A comparative analysis of ecological compensation programs: The effect of program design on the social and ecological outcomes. Working paper. <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:772933/FULLTEXT01.pdf>

Koh, N.S., Hahn, T. & Ituarte-Lima, C. 2017. Safeguards for enhancing ecological compensation in Sweden. *Land Use Policy* 64: 186–199.

Kylin, H.L. 2017. Assessing the performance of Ecological Compensation in Sweden. A comparative case study of an emerging tool in different contexts. Examensarbete för masterexamen. Stockholms universitet.

Lomma kommun, 2018. Naturmiljöprogram för Lomma kommun 2018-2025. Del A – mål och genomförande.

Maron, M., Ives, D.C., Kujala, H., Bull, J.W., Maseyk, F.J.F., Bekessy, S., Gordon, A., Watson, J.E.M., Lentini, P.E., Gibbons, P., Possingham, H.P., Hobbs, R.J., Keith, D.A., Wintle, B.A. & Evans, M.C. 2016. Taming a Wicked Problem: Resolving Controversies in Biodiversity Offsetting. *BioScience* 66(6): 489–498.

May, J., Hobbs, R.J. & Valentine, L.E. 2017. Are offsets effective? An evaluation of recent environmental offsets in Western Australia. *Biological Conservation* 206: 249–257. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2016.11.038>

McKenney, B. & Kiesecker, J. 2010. Policy Development for Biodiversity Offsets: A review of offset frameworks, *Environmental Management* 45: 167–176.

Naturvårdsverket, 2015. Guide för värdering av ekosystemtjänster. Rapport 6690. ISSN 0282-7298.

Naturvårdsverket, 2016. Ekologisk kompensation. En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden. Handbok 2016:1. ISSN 1650-2361.

OECD, 2008. Introductory Handbook for undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA), Version 1.0, October 2008.

Olsson, O. 2014. Kommer inte invånarna till oss får vi komma till dem - en fallstudie av samråds- och dialogprocesser gällande Väsjöområdet, Sollentuna kommun. Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), Stockholm.

Pascoe, S., Wilcox, C. & Donlan, J. 2011. Biodiversity Offsets: A Cost-Effective Interim Solution to Seabird Bycatch in Fisheries? *PLoS ONE* 6(10): e25762.

Ridell, R. 2019. Vad krävs för att arbetet med balanseringsprincipen i Helsingborg ska kunna uppnå No net loss? En utvärdering av ekologisk och rekreativa

kompensationsprojekt. Examensarbete för masterexamen 30 hp, Miljövetenskap, Lunds universitet. Online: <http://lup.lub.lu.se/student-papers/record/8983844>

SKL, 2009. 11 tankar om medborgardialog i styrning, Andra skriften i en serie från projekt Medborgardialog, Solna: Alfa Print.

Villarroya, A., Barros, A.C. & Kiesecker, J. 2014. Policy Development for Environmental Licensing and Biodiversity Offsets in Latin America. PLoS ONE 9(9): e107144.

Västerås stad, 2015. Balanseringsprinciper för natur och kulturvärden i samband med exploatering och samhällsbyggnad.

Wende, W., Tucker, G.M., Quétier, F., Rayment, M. & Darbi, M. 2018. Biodiversity offsets – European Perspectives on No Net Loss of Biodiversity and Ecosystem Services. Cham: Springer International Publishing. ISBN 978-3-319-72581-9.

Bilaga 1 – Konceptuell analys

Inledning

I detta avsnitt presenterar vi en konceptuell analys av ekologisk kompensation med syfte att ge en nulägesanalys av problemet i fråga. Analysens fokus ligger på kompensation till följd av den exploatering som följer av kommunernas samhällsplanering och omfattas av kommuners planmonopol. Syftet med ekologisk kompensation vid sådan exploatering är att kompensera för förluster av allmänna naturvärden, till exempel ekosystemtjänster, som kan uppstå vid exploatering. Det är dessa förluster som utgör utgångspunkt för denna analys.

Den konceptuella analysen beskriver på ett övergripande plan den incitamentsstruktur, det vill säga de drivkrafter, aktiviteter och beteenden som ligger bakom den förlust av allmänna naturvärden som beskrivs ovan och utreda ifall det finns några marknadsmisslyckanden som motiverar styrning (det vill säga finns det motiv för att använda ekologisk kompensation som styrmedel). Som ett steg i att identifiera detta ingår även en översikt av andra, befintliga styrmedel som påverkar eller reglerar det miljöproblem som ekologisk kompensation syftar till att lösa.

Den konceptuella analysen avser att besvara följande frågor:

- Vilket miljöproblem avser kommunerna att lösa genom att tillämpa ekologisk kompensation?
- Vad känner vi till om miljöproblemet?
- Vad orsakar miljöproblemet?
- Vad finns det för andra styrmedel, utöver ekologisk kompensation, som syftar till att reglera samma miljöproblem?

Vilket miljöproblem avser kommunerna att lösa genom att tillämpa ekologisk kompensation?

Intresset bland kommuner att utveckla den fysiska planeringen för att på ett mer effektivt sätt än idag kunna tillgodose behovet av ekosystemtjänster och andra naturvärden ökar (SOU 2017:34, s. 77). Ett sätt att öka hänsynstagandet till ekosystemtjänster och andra naturvärden i den fysiska planeringen är att tillämpa ekologisk kompensation i samband med exploatering, vilket flera svenska kommuner gör idag. Bland dessa kommuner finns Lomma, Helsingborg, Lund och Göteborg (Malmö stad 2018). Det är vanligt att kommunerna kallar kompensationen för *balansering* och arbetar utefter egna

balanseringsprinciper. Flera kommuner tillämpar kompensation även vid situationer som inte kräver kompensation enligt miljöbalken (Malmö stad 2018). Utifrån detta drar vi slutsatsen att kommunerna upplever ett problem med förlust av naturvärden som inte är formellt skyddade, till exempel vardagsnatur eller områden som levererar ekosystemtjänster.

När stadsbyggnadskontoren i Helsingborgs, Malmös och Lunds kommuner gemensamt tog fram en metod för tillämpning av kompensation, *Balanseringsprincipen*, beskrevs balanseringen som ett styrmedel som motverkar negativ miljöpåverkan från exploatering. Kommunerna fastslog att om exploatering inte bedöms medföra *betydande miljöpåverkan* enligt 4 kap. 1 § plan- och bygglagen (PBL) eller *betydande olägenheter för omgivningen* enligt 3 kap. 15 § PBL kan konkreta krav på miljöhänsyn inte ställas i samband med exploateringen. Detta leder till att olika typer av naturvärden, både de rent ekologiska värdena och sociala värden kopplade till naturmiljöer, kan förstöras i samband med exploatering (Helsingborgs stad m.fl. 2002).

Lomma kommuns motiv för att arbeta med ekologisk kompensation beskrivs i deras naturmiljöprogram 2008-2016. I programmet förklaras att exploateringstrycket är högt i kommunen och att mycket utbyggnad sker, vilket leder till att viktiga ekologiska funktioner och naturvärden riskerar att försvinna (Lomma kommun 2008). Det miljöproblem som Lomma kommun adresserar genom att tillämpa kompensation är alltså förlust av ekologiska funktioner och naturvärden till följd av exploatering.

I den här konceptuella analysen väljer vi att sammanfatta det miljöproblem som kommunerna adresserar genom ekologisk kompensation som *minskad tillgång till ekosystemtjänster över tiden till följd av exploatering för byggande*. I begreppet ekosystemtjänster inkluderar vi även biologisk mångfald, som vi ser som en stödjande ekosystemtjänst.

Vad känner vi till om miljöproblemet?

I följande avsnitt beskrivs vad vi känner till om miljöproblemet och kommuners rådighet över problemet.

Miljöproblemet med minskad tillgång till ekosystemtjänster

Ekosystemtjänster är ekosystemens direkta och indirekta bidrag till människors välbefinnande (TEEB 2010). Idag ökar människors nyttjande av ekosystemtjänster, samtidigt som förändringar i ekosystemens processer och funktioner påverkar deras förmåga att leverera tjänster, till exempel minskar deras förmåga att leverera flera tjänster (MEA 2005) genom degradering av ekosystem. Samtidigt förväntas behovet av vissa ekosystemtjänster öka, bland annat på grund av ett förändrat klimat (Naturvårdsverket 2012).

Markexploatering och förändrad markanvändning, till exempel för nybyggnation, kan leda till försämringar i tillståndet i miljön. En försämring av tillståndet i miljön, till exempel genom utdikning av en våtmark eller att naturmiljöer helt försvinner till följd av exploatering, leder till en försämring av de ekologiska funktioner och ekosystemtjänster som levereras.

Det finns en tydlig koppling mellan tillgången till ekosystemtjänster och människors både fysiska och psykiska välbefinnande (MEA 2005). Till exempel bidrar ekosystemtjänsterna till människors fysiska välbefinnande genom att understödja vatten- och luftrening samt genom att förse oss med mat och material. Ekosystemtjänster bidrar till människors psykiska välbefinnande, bland annat genom att understödja kulturella och rekreativa upplevelser kopplade till naturen (MEA 2005). Att vistas i naturen eller parker reducerar stress, förbättrar koncentrationsförmågan, förbättrar immunförsvaret och får oss att känna oss friskare och gladare (Naturvårdsverket 2007).

På grund av den mångfacetterade kopplingen mellan människors välbefinnande och tillgången till ekosystemtjänster kan en förändring i tillgången till ekosystemtjänster, som uppstår till exempel vid en exploatering, påverka välbefinnandet på olika sätt.

Vid markexploatering har vilken typ av mark det är som exploateras (till exempel åkermark eller skogsmark) och var det sker (till exempel tätort eller landsbygd) betydelse för påverkan på ekosystem och dess förmåga att leverera ekosystemtjänster. Hur påverkan på ekosystemtjänster ter sig beror även till stor del på vilka skadelindrande åtgärder som vidtas i samband med markexploateringen. Sådana skadelindrande åtgärder kan bestå av att undvika (välja annan lokalisering eller spara viktiga ekologiska element), minimera (anpassa byggnader till ett utvecklingsområdes ekologiska förutsättningar med mera) och återställa skador (till exempel återställa naturmiljöer som

skadas under byggprocesser). Den här ordningen kallas skadelindringshierarkin. Kostnaden för att genomföra skadelindrande åtgärder läggs i nuläget på exploatören.

Efter att skadelindrande åtgärder vidtagits kan exploateringsens kvarstående skador kompenseras genom åtgärder som skapar naturvärden/ekologiska funktioner motsvarande de som förlorats vid exploateringen. På så vis kan kompensation hindra eller minska förlust av ekosystemtjänster till följd av exploatering för byggande.

Kommunernas rådighet över miljöproblemet

I Sverige har kommunerna planmonopol, vilket innebär att varje enskild kommun är ansvarig för fysisk planering av mark- och vattenområden inom kommunens gränser. Kommunerna påverkar därför markanvändningen på lokal nivå genom upprättandet av översiktsplaner och detaljplaner. Att kommunerna förvaltar mark- och vattenområden på ett sätt som långsiktigt bibehåller ekosystemens förmåga att leverera tjänster och nyttor är viktigt både för den ekonomiska hållbarheten och människors livskvalitet (Nacka kommun m.fl. 2015).

Huvuddelen av den markomvandling som kommunerna planerar behandlar tätortsutveckling (bostäder, vägar, skolor med mera). Effekterna av denna markomvandling är delvis lokala i form av till exempel påverkan på exploateringsområdets förmåga att infiltrera och lagra dagvatten och påverkan på arter vars livsmiljöer direkt upptas av exploateringsområdet. Effekterna kan dock även sträcka sig utanför det område som upptas av exploateringen, till exempel genom påverkan på vattenkvalitet i vattendrag utanför exploateringsområdet, genom luftburna föroreningar eller genom att lokala förändringar i den gröna eller blå infrastrukturen påverkar djur- och växtarters tillgång till livsmiljöer eller deras spridningsförmåga. Påverkan kan således ske långt bort från exploateringsplatsen.

Kommuners roll är därför avgörande för att säkerställa tillgången till ekosystemtjänster, både på ett lokalt plan och i ett större perspektiv, både inom kommunens gränser och mellan kommuner. Kommunernas rådighet över miljöproblemet är därför stor.

För en enskild kommun kan det uppstå miljöproblem som kommunen själv inte har full rådighet över, exempelvis om en kommun utför utfyllnad av markområden vilket leder till förändringar i vattenflöden som i sin tur orsakar

översvämningar i en grannkommun. I förhållande till andra miljöproblem, till exempel klimatförändringar, är dock rådigheten över problemet med förlust av ekosystemtjänster tämligen stor.

Kommunerna har möjlighet att arbeta med att bibehålla och utveckla ekosystemtjänster, dels genom att utföra egna åtgärder och även genom att införa olika styrmedel. Ekologisk kompensation är ett av de styrmedel som kan användas för att hindra förlust av ekosystemtjänster. Exempel på andra styrmedel som påverkar beskrivs i avsnitt 4.

Vad orsakar miljöproblemet?

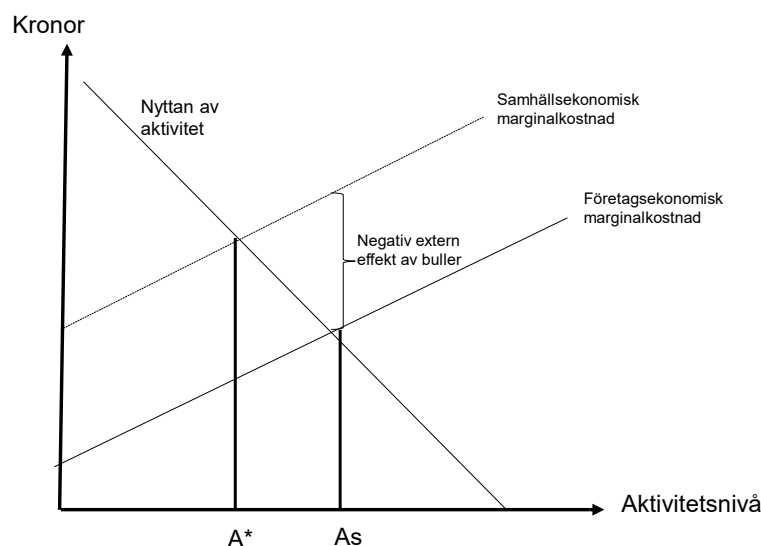
Det finns en mängd olika drivkrafter som kan förklara varför markexploateringen, som dels omfattas av kommunernas planmonopol, dels leder till förluster av allmänna naturvärden, sker. Drivkrafterna skiljer sig ofta åt i såväl tid som rum och mellan olika syften med markexploateringen. Befolkningsökning, urbanisering, ekonomisk utveckling och politisk vilja att kommunen ska växa befolkningsmässigt utgör exempel på drivkrafter som skulle kunna förklara markexploateringen. Med utgångspunkt i dessa drivkrafter sker markexploatering i syfte att skapa utrymme för bostäder, industri, kontorshus, skolor, infrastruktur med mera.

För att exemplifiera drivkrafterna kan nämnas att det enligt Boverkets bedömning år 2016 fanns ett nationellt behov av 710 000 nya bostäder fram till år 2025 (Boverket 2016). Bedömningen grundades bland annat på SCB:s befolkningsprognos, vilken förutspådde att folkmängden skulle öka med 1,2 miljoner personer under samma period (Boverket 2016). Även om befolkningsprognoser är förenade med ett visst mått av osäkerhet kan vi med nuvarande bostadspolitik hålla för visst att folkmängden och därav behovet av bostäder kommer att öka i Sverige.

Miljöproblemet med minskad tillgång till ekosystemtjänster över tiden till följd av exploatering för byggande uppstår när exploateringsgraden blir så pass hög att ekosystemens förmåga att leverera ekosystemtjänster påverkas negativt. Hur hög exploateringsgraden kan vara innan ekosystem påverkas negativt beror på bland annat lokaliseringen av en exploatering. I naturmiljöer som är känsliga för påverkan och/eller hyser höga naturvärden finns en större risk för betydande negativ påverkan på ekosystem vid exploatering.

Förlust av ekosystemtjänster i samband med exploatering kan leda till negativa samhällsekonomiska effekter. Negativa effekter kan uppstå om ekosystemen efter en exploatering inte kan leverera de tjänster och nyttor som människan behöver. Det innebär att exploatering kan generera negativa externa effekter på människors välfärd. Så länge de negativa, externa effekterna inte internaliseras i exploateringsprojekten – med andra ord att beräkningen av nyttorna med projektet också tar hänsyn till de externa skador som sker – innebär det att det inte går att uppnå en samhällsekonomiskt optimal nivå på markexploatering utan någon form av intervention från det offentligas sida. Om exploateringsgraden är högre, och därmed leder till en sämre miljö än vad som är samhällsekonomiskt motiverat, kan det alltså beskrivas som följden av ett marknadsmisslyckande.

Figur 1 illustrerar att om de som exploaterar marken väljer en aktivitetsnivå (markexploatering) där den egna marginalkostnaden av aktiviteten är lika med dess marginalnytta (As i figuren), det vill säga en nivå där de enbart tar hänsyn till de egna kostnaderna och nyttorna av exploateringen och inte tar i beaktning de externa effekter de åsamkar andra (i det här fallet buller), genererar detta en aktivitetsnivå (markexploatering) som är högre än den samhällsekonomiskt optimala nivån (A* i figuren). Vid den samhällsekonomiskt optimala nivån tas hänsyn också till exploateringsens samhällsekonomiska kostnader.



Figur 1. Negativa externa effekter av markexploatering.

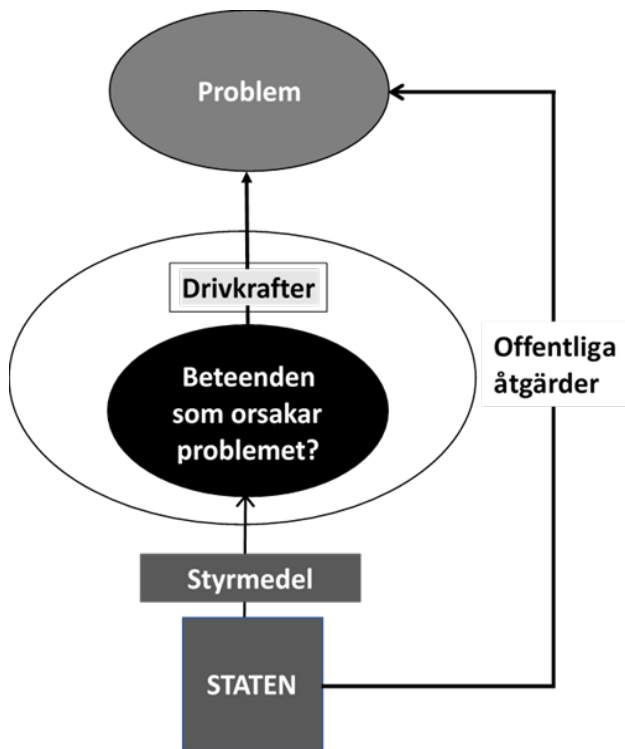
I områden där det redan innan en exploatering finns en brist på ekosystemtjänster, till exempel i en stad med brist på allmänna, gröna ytor för rekreation, är marginalnyttan av de ekosystemtjänster som finns högre än i områden utan brist på ekosystemtjänster. När marginalnyttan av befintliga ekosystemtjänster är högre, blir de negativa externa effekterna av degradering av ekosystemtjänsterna större. Jämför till exempel exploatering för bostadsbebyggelse av samma omfattning dels i en mindre skogsdunge i en storstad, dels i utkanten av ett större sammanhängande skogsområde vid utkanten av en mindre stad. Marginalnyttan av de ekosystemtjänster som berörs i storstadens skogsdunge är högre än de som berörs i småstadens skogsområde. Den samhällsekonomiska kostnaden för förlust av ekosystemtjänster blir därför sannolikt högre i skogsdungen.

Det finns flera bakomliggande drivkrafter som kan förklara det marknadsmisslyckande som illustreras i figur 1. Kommunens egna prioriteringar är en viktig drivkraft. I sitt planarbete behöver kommunerna ta hänsyn till både nationella och lokala mål för miljö och natur, men dessa ska samtidigt vägas emot andra mål, om bostadsbyggande, infrastruktur, jord- och skogsbruk, friluftsliv med mera. Målkonflikter kan alltså vara en bakomliggande drivkraft. Under workshopar och möten under MuniComp-projektet har det framkommit att det i vissa kommuner även finns även ett stort tryck på kommunen från företag och invånare att möjliggöra mer exploatering.

Kunskaps-, tids- och resursbrist leder i många fall till att arbete med ekosystemtjänster inte prioriteras i planarbetet (Nilsson 2018). Att det ofta är få personer inom kommunens organisation som har kunskap om ekologi och ekosystemtjänster kan leda till att dessa frågor inte inkluderas i beslutsfattande (Nilsson 2018).

Det kan också finnas bakomliggande processuella beteenden som kan förklara det illustrerade marknadsmisslyckandet. Kommunens arbetsprocesser, såväl externa som interna, kan leda till att frågor om allmänna naturvärden kommer in i ett såpass sent skede av planeringsprocesserna att möjligheten att påverka lokaliseringen, omfattningen eller utformningen av planen är mycket begränsad.

Det offentliga möjlighet att förbättra miljön kan delas in i två huvudgrenar: att utföra egna åtgärder för att lösa problemet eller att införa styrmedel, se figur 2.



Figur 2. Konceptuell analys av miljöproblem. Det offentliga (i figuren beskrivet som statens) möjlighet att förbättra miljön kan delas in i två huvuddelar; att genomföra egna offentliga åtgärder eller att införa styrmedel.

Ekologisk kompensation som styrmedel

Ett styrmedel syftar till att ändra aktörers beteende så att resurser används på ett mer effektivt sätt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. De används för att indirekt åstadkomma åtgärder genom att styra till exempel hushålls eller företagens beteenden. Styrmedlen kan till exempel bestå av lokala bestämmelser om tillstånd eller förbud. Styrmedel används effektivast i de fall grundorsakerna till miljöproblemen beror på ett marknadsmisslyckande där problemet kan lösas via en möjlig förändring av aktörers beteenden (Anthesis 2018).

Åtgärder som det offentliga själv genomför, till exempel skydd eller restaurering av värdefull natur, används effektivast när ett behov av statlig styrning har konstaterats men det inte är möjligt att använda styrmedel, till exempel när ett miljöproblem kvarstår efter att den verksamhet som orsakat problemet avvecklats (Anthesis 2018). Vissa kommuner väljer idag att arbeta med ekologisk kompensation som styrmedel för att lösa miljöproblemet med förluster av ekosystemtjänster vid markexploatering.

Vilka andra styrmedel finns, och vilka syftar till att reglera samma miljöproblem som ekologisk kompensation?

Det finns flera olika typer av styrmedel. Nedan beskrivs fyra olika grupper av styrmedel: administrativa, ekonomiska, informativa samt forskning, utveckling och demonstration.

Administrativa styrmedel

Administrativa styrmedel utgörs av lagar, regler och gränsvärden. Bland de viktigaste administrativa styrmedlen i samhällsplaneringssammanhang finns prövning, tillsyn och i vissa sammanhang även regelgivning enligt PBL. Regleringar enligt PBL utgör grunden i den svenska planpolitiken. Nedan listas exempel på administrativa styrmedel:

- Lagstiftning
- Normer
- Gränsvärden
- Långsiktiga avtal
- Miljöklassning
- Regelgivning
- Teknikkrav
- Prövning
- Tillsyn
- Målstyrning

Ekonomiska styrmedel

Ekonomiska styrmedel syftar till att justera priset på varor och tjänster för att spegla alla kostnader och nyttor som uppstår i produktion och konsumtion av dem. De ekonomiska styrmedlen kan fungera både som morot (till exempel skattelättnader, bidrag och subventioner) och piska (till exempel skatter och avgifter) för att styra våra handlingar i en mer miljövänlig och hållbar riktning. Nedan listas exempel på ekonomiska styrmedel:

- Skatter
- Skatteavdrag
- Avgifter
- Bidrag
- Subventioner
- Pant
- Handel med utsläppsrester
- Handel med certifikat

- Miljöersättningar

Information som styrmedel

Informativa styrmedel utgörs av information och kommunikation. De syftar till att skapa delaktighet och bidra till måluppfyllelse och god kvalitet i miljöarbetet. Denna typ av styrmedel fungerar bland annat som ett verktyg för att skapa en acceptans och öka genomslaget för andra administrativa eller ekonomiska styrmedel. Nedan listas exempel på informativa styrmedel:

- Upplysning
- Miljömärkning
- Rådgivning
- Utbildning
- Opinionsbildning

Forskning, utveckling och demonstration

Forskning, utveckling och demonstration kan sägas vara en form av styrmedel genom att korrigera att marknaden producerar för lite kunskap, idéer och innovationer. Genom att stödja till exempel forskning inom vissa områden kan staten avhjälpa dessa brister. Nedan listas exempel på denna typ av styrmedel:

- Forskning
- Utveckling
- Demonstration
- Teknik- och systemutvärdering

Vilka styrmedel reglerar mot samma mål som ekologisk kompensation och skadelindringshierarkin?

Det finns flera olika styrmedel som till varierande grad syftar till att uppnå samma mål som ekologisk kompensation vid samhällsplanering, det vill säga att förhindra att tillgången till ekosystemtjänster minskar över tiden till följd av exploatering för byggande. Miljöproblemet med minskad tillgång till ekosystemtjänster är komplext. Liksom nämnt i tidigare avsnitt så finns det flera olika drivkrafter bakom de aktiviteter som orsakar problemet. Det finns följaktligen många olika sätt att angripa problemet på och många olika

styrmedel som syftar till att avhjälpa problemet direkt eller indirekt. Både administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel samt forskning kan tillämpas.

De styrmedel som har tydligast koppling till att förhindra förlust av ekosystemtjänster i samband med kommunernas samhällsplanering är administrativa styrmedel, framför allt bestämmelser i plan- och bygglagen, PBL. PBL utgör grunden för kommunernas planering av mark- och vattenområden. I tabell 1 presenteras en översikt av några av de bestämmelser i PBL och som kan sägas delvis syfta till att avhjälpa samma problem som ekologiska kompensation.

Utöver PBL finns även bestämmelser i miljöbalken, MB, med stark koppling till målet. Dessa bestämmelser finns till exempel i 2 kap. (allmänna hänsynregler), 5 kap. (miljökvalitetsnormer), 7 kap. (skydd av områden, bland annat naturreservat, biotopskydd, Natura 2000), 8 kap. (bestämmelser om skydd för biologisk mångfald) och 11 kap. (vattenverksamhet) MB.

Tabell 1. Bestämmelser i plan- och bygglagen (PBL) som direkt eller indirekt kan sägas syfta till att avhjälpa samma problem som ekologiska kompensation och skadelindringshierarkin. Notera att tabellen visar exempel på bestämmelser, och redogör inte för alla lagrum med koppling till att undvika skador på ekosystemtjänster.

Styrmedel/lagrum	Kommentar
2 kap. 1 § PBL "Vid prövningen av frågor enligt denna lag ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen."	Bestämmelsen ger uttryck för att PBL är en avvägningslag. Hänsynstagande, undvika och minimera skada.
2 kap. 2 § PBL "Företräd ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas."	I bestämmelsen finns den grundläggande bestämmelsen om att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov, och att företräd ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Hänsynstagande, undvika och minimera skada.
2 kap. 3 § PBL "Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja 3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt,"	Punkterna bygger på den ekologiska, sociala och ekonomiska dimensionen av begreppet hållbar utveckling. Syftet är att motstående intressen och avvägningar inom ramen för en helhetssyn ska redovisas. Hänsynstagande, undvika och minimera skada.
2 kap. 4 § PBL "Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag får mark tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet."	Lämplighetsbedömningens syfte är att med stöd av bestämmelserna om allmänna intressen i 2 kap. avgöra vilken mark som är lämpad för just bebyggelse. De aspekter som därvid särskilt kommer in i bilden är de som

	räknas upp i 5 §, nämligen hälsoaspekten, jord-, berg- och vattenförhållandena, möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning och avlopp samt annan samhällsservice, möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar och slutligen energifrågan i vid bemärkelse. Hänsynstagande, undvika och minimera skada.
2 kap. 6 § "Vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till 1. stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan,"	En anpassning till omgivningen (anpassningskravet) ska ske inte bara när befintliga miljöer ska kompletteras med ny bebyggelse utan också när enstaka lovpliktiga byggnadsverk ska förläggas i tidigare obebbyggda områden. En anpassning kan då krävas t.ex. till naturmiljön och kulturlandskapet på platsen. Hänsynstagande, undvika och minimera skada.
2 kap. 10 § PBL "Vid planläggning och i andra ärenden enligt denna lag ska miljö kvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken följas."	Översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser har stor betydelse i arbetet med att säkerställa att miljö kvalitetsnormerna inte överträds. Genom den föreslagna regleringen får bestämmelserna direkt inverkan på beslut i fråga om detaljplaner och bygglov utanför områden med detaljplan. Således får en detaljplan inte antas om dess genomförande skulle medverka till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Detsamma gäller för bygglov och förhandsbesked utanför områden med detaljplan. Hänsynstagande, undvika, minimera, återställa och kompensera skada.
3 kap. 2 § PBL "Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras."	Översiktsplanens syfte är att ge vägledning och stöd i beslut om användning av mark- och vattenområden samt hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Översiktsplanen är vägledande såväl när kommunen upprättar detaljplaner och områdesbestämmelser samt prövar bygglov, som när kommunen eller andra myndigheter fattar beslut som rör mark- och vattenanvändningen i kommunen. Det finns ett naturligt samband mellan PBL och annan markanvändnings-lagstiftning i och med att beslutsmyndigheterna enligt dessa lagar ska tillämpa reglerna om hushållning med mark och vatten i 3 och 4 kap. miljöbalken; översiktsplanen ska upprättas med tillämpning av dessa regler. Hänsynstagande, undvika och minimera skada.
4 kap. 2 § PBL "Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljön en ny sammanhållen bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk, om det behövs med hänsyn till bebyggelsens karaktär, omfattning eller inverkan på	Genom detaljplanen möjliggörs en mängd olika skyddsåtgärder. Exakt vad begreppet skyddsåtgärd innefattar är oklart och behöver utredas mer. Att detaljplan antas medför automatiskt bl.a. ökade möjligheter för byggnadsnämnden att kontrollera att kultur- och miljövärdena inte äventyras, eftersom en vidare krets av åtgärder därmed blir lovpliktiga. Av 4 kap. 15 och 16 §§ framgår att detaljplan dessutom ger

omgivningen, till behovet av samordning eller till förhållandena i övrigt, en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang med hänsyn till den fysiska miljö som åtgärden ska genomföras i, till åtgärdens karaktär eller omfattning eller till förhållandena i övrigt.”	möjligheter att öka tillståndsplikten, närmare reglera bebyggelsemiljöns utformning och införa skyddsbestämmelser och rivningsförbud. Hänsynstagande, undvika och minimera, eventuellt även återställa och kompensera skada.
4 kap. 5 § ”I en detaljplan ska kommunen 1. bestämma och ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden, 2. bestämma användningen och utformningen av allmänna platser som kommunen är huvudman för, och 3. bestämma användningen av kvartersmark och vattenområden.”	Paragrafen anger tillsammans med PBL 4 kap. 7 och 21 §§ det obligatoriska innehållet i en detaljplan. Hänsynstagande undvika och minimera, eventuellt även återställa och kompensera skada.
4 kap. 8 § PBL ”I en detaljplan får kommunen bestämma 1. hur allmänna platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt ska skyddas,”	Skydd får meddelas oavsett om det är kommunen eller någon annan som är huvudman för de allmänna platserna. Hänsynstagande, undvika och minimera, eventuellt även återställa och kompensera skada.
4 kap. 10 § PBL ”I en detaljplan får kommunen bestämma om vegetation och om markytans utformning och höjdläge”	Med uttrycket vegetation avses träd, buskar och liknande. Gröda, bete o.d. utgör däremot inte vegetation i PBL:s mening. Hänsynstagande, undvika och minimera, eventuellt även återställa och kompensera skada.
4 kap. 12 § PBL ”I en detaljplan får kommunen bestämma skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion, skyddsåtgärder för att motverka störningar från omgivningen, och om det finns särskilda skäl för det, högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller andra olägenheter som omfattas av 9 kap. miljöbalken.”	Skyddsåtgärderna kan genomföras genom att kommunen ges möjlighet att i detaljplanen ange att bygglöven inte får ges förrän en viss skydds- eller säkerhetsanläggning på fastigheten har genomförts. Hänsynstagande, undvika och minimera, eventuellt även återställa och kompensera skada.

Sammanfattningsvis syftar ingen av bestämmelserna i plan- och bygglagen direkt till att styra mot samma mål som ekologisk kompensation och skadelindringshierarkin, det vill säga att minska förlust av ekosystemtjänster över tid till följd av exploatering för byggande. Det finns heller inget annat styrmedel som direkt styr mot samma mål som ekologisk kompensation.

Bestämmelserna i plan- och bygglagen syftar huvudsakligen till att styra bort från olägenheter och skador på bland annat naturmiljö. De ger framför allt kommunerna möjlighet att undvika och minimera skador. Det finns inga bestämmelser som direkt reglerar möjligheten till kompensation för naturvärden i samband med exploatering av mark- och vattenområden.

Ekologisk kompensation och skadelindringhierarkin tar ett helhetsgrepp om problematiken med minskad tillgång till ekosystemtjänster till följd av exploatering. Det finns således ett utrymme för att införa ekologisk kompensation som styrmedel. Efter den konceptuella analysen har vi utfört en styrmedelsanalys av ekologisk kompensation. I styrmedelsanalysen utvärderas hur ekologisk kompensation kan fungera som styrmedel.

Referenser

Anthesis, 2018. Samhällsekonomska analysers roll i miljömålsarbetet.

Boverket 2016. Reviderad prognos över behovet av nya bostäder till 2025. Rapportnummer: 2016:18.

Helsingborgs stad m.fl., 2002. Balanseringsprincipen. Tillämpad i fysisk samhällsplanering ett samarbetsprojekt mellan stadsbyggnadskontoren i Helsingborg - Lund – Malmö.

Malmö stad, 2018. Utkast till förstudie: Implementering av balanseringsprincipen i Malmö stad.

Millennium Ecosystem Assessment, 2005. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis.

Nacka kommun m.fl., 2015. Visualisera och värdera ekosystemtjänster i kommunal samhällsplanering – Ekotjänster i Nacka.

Naturvårdsverket, 2012. Sammanställd information om ekosystemtjänster. NV-00841-12.

Naturvårdsverket, 2007. Argument för fler ekosystemtjänster. Rapport 6736. Nilsson, Hanna 2018. Ekosystemtjänster i svenska kommuner: Implementering av begreppet i dagligt arbete och beslutsfattande.

Lomma kommun, 2008. Naturmiljöprogram med grönplan för Lomma kommun 2008-2016

SOU 2017:34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som

behovet av markexploatering tillgodoses. Betänkande av Utredningen om ekologisk kompensation. Stockholm: Fritzes.

TEEB, 2010. The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB.
<http://teebweb.org/publications/teeb-for/synthesis/>

Bilaga 2 - Sammanställning av gruppintervjuer

I den här bilagan presenteras resultat från gruppintervjuer med tjänstepersoner från fem svenska kommuner om deras erfarenheter av att arbeta med ekologisk kompensation i kommunernas planarbete.

Bakgrund

Som en del av arbetet med att utvärdera ekologisk kompensation som styrmedel har vi genomfört gruppintervjuer med tjänstepersoner från fem svenska kommuner. Syftet med intervjuerna var att samla in kvalitativa data för styrmedelsanalysen eftersom det till stor del saknas data i skriftlig form kring kommunernas kunskaper och erfarenheter, utan kunskapen och erfarenheter finns ligga hos enskilda personer på kommunerna.

Så genomfördes och analyserades intervjuerna

Intervjuerna genomfördes under september 2019. En inbjudan om att delta i intervjuer skickades ut till 13 kommuner som MuniComp-gruppen uppfattade levde upp till följande urvalskriterier: Att kommunen 1. arbetar med ekologisk kompensation i planprocesser enligt antagna, nedtecknade rutiner och 2. har gjort det under en så pass lång tid att rutinen hunnit användas vid flera planärenden. De kommuner som bekräftade att de uppfyllde urvalskriterierna och hade möjlighet att delta intervjuades. Dessa kommuner var:

- Helsingborg stad
- Lomma kommun
- Västerås kommun
- Svedala kommun
- Göteborg stad

Majoriteten av de kommuner som fick inbjudan men inte intervjuades menade att de inte arbetar med ekologisk kompensation enligt nedtecknade rutiner. Det fanns dock kommuner som levde upp till urvalskriterierna, men som på grund av tidsbrist eller andra orsaker inte hade möjlighet att delta i en intervju. De fem kommuner som intervjuades är därför inte nödvändigtvis de

kommuner som kommit längst i sitt arbete med ekologisk kompensation i Sverige.

Deltagare

Från respektive kommun deltog två till fyra tjänstepersoner. Kommunerna fick själva avgöra vilka personer som deltog, men ett önskemål från MuniComp-gruppens sida var att både kommunekolog eller miljöstrateg, planchef/plan- och byggchef eller liknande och mark- och exploateringschef eller liknande deltog för att få representation av olika kompetenser och förvaltningar. Från samtliga kommuner deltog representanter från miljö och plan- och bygg. För några av kommuner deltog även representanter för mark- och exploatering.

Intervjuernas upplägg

Intervjuerna genomfördes som webbaserade semi-strukturerade gruppintervjuer som utgick från en intervjumall med förutbestämda frågor (se bilaga 1), där det fanns möjlighet att anpassa ordningen i vilken frågorna ställdes och vilka följdfrågor som ställdes under intervjuens gång. Intervjutiden var i samtliga fall ca. en timme. Intervjudeltagarna fick möjlighet att ta del av frågorna och förbereda sig i förhand. Intervjuerna leddes av en person från MuniComp-gruppen, och deltagarna fick gemensamt besvara frågorna. Ytterligare en person från MuniComp-gruppen ansvarade för att föra anteckningar under intervju. Intervjuerna spelades även in efter deltagarnas godkännande. Deltagarna har i efterhand godkänt texten i den här sammanställningen, och godkänt att kommunerna nämns vid namn i sammanställningen.

Analys

Efter att samtliga intervjuer var genomförda analyserades den kvalitativa data som samlats in. Fokus på analysen var att analysera det kollektiva resultatet av intervjuerna, det vill säga att se hur de olika kommunernas erfarenheter stämmer eller inte stämmer överens, och sedan dra slutsatser kring det kollektiva resultatet.

I styrmedelsanalysen kommer ekologisk kompensation som en del av skadelindringshierarkin att utvärderas utifrån fem aspekter: måluppfyllelse, genomförbarhet, kostnadseffektivitet, fördelningseffekter och demokratiska effekter. Med hjälp av anteckningar och ljudinspelningar strukturerades informationen från intervjuerna i en matris utifrån dessa fem aspekter, se exempel i tabell 2. I matrisen sammanfattades kommunernas erfarenheter och upplevelser, eller brister på detsamma, kring respektive kriterium. Utifrån

matrisen jämfördes sedan de olika kommunernas erfarenheter och upplevelser.

Tabell 2. Svaren från intervjuerna analyserades systematiskt.

	Helsingborg	Lomma	Västerås	Svedala	Göteborg
Måluppfyllelse	Erfarenheter, upplevelser...				
Genomförbarhet					
Kostnadseffektivitet					
Fördelningseffekter					
Demokratiska effekter					

Resultat

I följande avsnitt redovisas resultatet från intervjuerna utifrån de fem aspekterna måluppfyllelse, genomförbarhet, kostnadseffektivitet, fördelningseffekter och demokratiska effekter. Varje avsnitt inleds med en kort beskrivning av respektive aspekt.

Några av kommunerna använder begreppen balansering eller balanserad samhällsbyggnad istället för ekologisk kompensation. För enkelhetens skull används endast uttrycket *ekologisk kompensation* i följande avsnitt. Kommunernas olika strategier, rutiner eller principer för kompensation/balansering benämns *kompensationsstrategier*.

Måluppfyllelse

Får ekologisk kompensation som styrmedel aktörer att vidta åtgärder/fatta beslut som leder till att sätta mål uppnås, eller i vart fall leder till att steg tas mot att uppnå målet? Med andra ord, hur ser styrningseffekten ut?

Genom att tillämpa ekologisk kompensation vill kommunerna skydda och bevara många olika ekosystemtjänster, såväl reglerande, stödjande, försörjande som kulturella. Svedala kommun beskriver till exempel att de vill skydda vardagslandskapet, det vill säga områden som inte är skyddade i lagstiftningen men som kan vara viktiga för människor. Västerås kommun menar att de vill kompensera idag för att inte få problem med brister i framtiden.

Västerås kommun definierar sitt mål med att tillämpa ekologisk kompensation som ”att skydda de värden och processer som berikar och är viktiga för ett område samt tillåta ett balanserat samhällsbygge”, och syftet som ”att säkerställa tillgång till värdefulla natur- och rekreationsområden samt kulturmiljöer samtidigt som en ort växer och förtäts” i sitt styrdokument för balanseringsprincipen. Med värden menas både natur- och kulturvärden.

Lomma kommun har inget lika tydligt definierat mål för ekologisk kompensation, men beskriver i sitt naturmiljöprogram att ekologisk kompensation (miljökompensation) är en metod som ”används i planerings- och exploateringsprocesser för att uppnå god hushållning med naturresurser och bevara biologisk mångfald och ekosystemfunktioner.” Med kompensation vill kommunen inte bara gottgöra skador som uppkommer vid exploatering, utan dessutom förbättra den ekologiska statusen i kommunen enligt naturmiljöprogrammet.

Varken Svedala, Helsingborg eller Göteborgs kommuner har något tydligt definierat mål med sin tillämpning av ekologisk kompensation. Helsingborg stad menar att deras metod handlar om att i första hand styra bort exploatering som påverkar naturvärden negativt, och i andra hand, om skador uppstår, åtminstone delvis kompensera för dessa. Göteborg stad menar att kompensation är en del i miljömålsarbete, och att ett syfte är att undvika gradvis naggande av naturvärden.

En strukturerar uppföljning av kompensationsarbetet med koppling till kommunernas respektive mål saknas delvis eller helt hos de fem intervjuade kommunerna. Ingen av de fem kommunerna upplever heller att de helt når sina mål med att tillämpa ekologisk kompensation i nuläget. Helsingborg och Västerås menar att det är svårt att säga, bland annat eftersom det tar lång tid innan det går att utvärdera åtgärder med lång leveranstid. Samtliga kommuner upplever dock att ekologisk kompensation för dem närmre sina mål.

I den konceptuella analysen av ekologisk kompensation som genomfördes i ett tidigare skede av MuniComp-projektet definierades det miljöproblem som kommunerna avser lösa med ekologisk kompensations som: *En minskad tillgång över tiden på ekosystemtjänster till följd av exploatering för byggande.* Helsingborg, Västerås och Svedala kommuner upplever att tillgången till ekosystemtjänster minskar i förhållande till befolkningens mängden i deras kommuner. Helsingborg stad menar att de både försöker öka kvaliteten grönytor och skydda befintliga höga värden, men att befolkningen ökar i en snabbare takt. I Västerås finns en stor inflyttning till staden och de hinner inte säkerställa nya ytor för ekosystemtjänster i samma takt som befolkningen ökar. Göteborg stad är osäkra på om tillgången till ekosystemtjänster minskar eller ökar i och med att de gröna ytorna minskar i kommunen. Förutsättningarna för ekosystemtjänster minskar när de gröna ytorna minskar, men Göteborg försöker arbeta för att höja kvaliteten på ytorna som är kvar. Lomma kommun upplever att tillgången till ekosystemtjänster ökar i förhållande till befolkningens mängd. Som exempel nämner Lomma kommun att allemansrättslig yta per invånare ökar, vilket är något de följer upp.

PÅVERKAR KOMPENSATION LOKALISERINGEN AV BYGGPROJEKT?

I samtliga kommuner finns exempel på att lokaliseringen för byggprojekt har ändrats eller att ärenden lagts ner på grund av påverkan på naturvärden. Varför och till vilken utsträckning sådana ändringar sker, och hur mycket det beror på kommunernas kompensationsstrategier, varierar. Svedala kommun menar att planer bara ändras eller läggs ner om påverkan rör naturvärden som

är skyddade enligt miljöbalken, det vill säga värden för vilken kompensation hade skett även utan deras kompensationsstrategi. Göteborg, Helsingborg, Lomma och Västerås kommuner menar att när lokaliseringen av projekt ändras på grund av påverkan på naturvärden, till exempel att byggnader flyttas inom planområdet för att minska påverkan, så sker det tidigt i planprocessen. Det handlar alltså om att undvika och minimera skador.

Genomförbarhet

Hur genomförbart är ekologisk kompensation ur rättslig och politisk synvinkel? Kan styrmedlet tillämpas effektivt med gällande lagstiftning och på ett rättssäkert sätt? Finns flexibilitet i lagstiftningen för kommuner att anpassa tillämpning av ekologisk kompensation? Hur ser den politiska acceptansen ut? Hur är allmänhetens acceptans för ekologisk kompensation?

VAD MÖJLIGGÖR KOMPENSATIONSARBETET?

Flera saker har möjliggjort de fem kommunernas arbete med kompensation. Alla kommuner har politiska beslut som ligger till grund för arbetet med kompensation. Tydliga politiska beslut är viktiga för att ge tjänstepersoner mandat att lägga kostnader på kompensationsåtgärder i projektbudgetar, menar Lomma kommun. Lomma kommun berättar att en av drivkrafterna bakom de politiska besluten är att allmänheten tidigare har protesterat när gröna värden försvunnit i samband med exploatering. Att Lomma kommun började arbetet med kompensation kan även delvis vara forskningsinitierat, eftersom forskning om kompensation bedrevs på SLU Alnarp i kommunen.

Samtliga kommuner har även tagit fram riktlinjer eller strategier för hur kompensation ska tillämpas. Göteborg stad menar att det är viktigt för deras arbete med tydliga rutiner som gör kompensationsarbetet till en naturlig del av planläggandet.

Samtliga kommuner förutom Västerås har beslutat om en modell för att bedöma behov och omfattning av kompensation. Lomma kommun och Göteborg stad påpekar att tydliga rutiner och modeller är viktiga för deras arbete. Västerås kommun menar att de inte har resurser till att ta fram en övergripande bedömningsmodell som fungerar i alla lägen.

Alla fem kommuner upplever att det finns en acceptans för att arbeta med kompensation internt bland tjänstepersoner. Svedala kommun upplever dock att deras exploateringsavdelning inte är lika positiva som övriga inblandade avdelningar. Detsamma har gällt i Göteborg stad, men där har exploateringsavdelningen blivit mer positiv med tiden. Även Lomma

kommun har upplevt att acceptansen för deras arbete internt har blivit större med tiden, framför allt från fastighetssidan. Lomma kommun menar att det är positivt för arbetet att det finns ett bra stöd och enighet kring frågan internt.

Samtliga kommuners rutiner innebär samarbete mellan förvaltningar. I Helsingborg berörs till exempel enheter för detaljplanering, översiktsplanering och mark- och exploatering av arbetet med kompensation. I Västerås kommun diskuteras kompensation i en beredningsgrupp med tjänstepersoner från flera olika förvaltningar som gemensamt går igenom planförfrågningar.

Bland övriga saker som är viktiga för arbetet för kompensation påpekar Svedala kommun att rätt underlag behöver finnas till hands för bedömningar, och nämner som exempel att en ekosystemtjänstanalys för kommunens tätorter är ett viktigt underlag för dem. Göteborg stad menar att den interna kommunikationen kring kompensationsarbete är viktig eftersom många inom organisationen är involverade i arbetet, och nyckelpersoner som håller samman arbetet och förmedlar kunskap behövs.

I intervjuerna ställdes även frågan om kommunerna såg några möjliga hinder med att i framtiden arbeta med så kallade kompensationspooler, det vill säga system där en aktör, privat eller offentlig, skapar eller samordnar kompensationsåtgärder ”i förväg” så att de finns på plats när en exploatör behöver kompensera. En exploatör som åläggs att göra kompensationsåtgärder kan då köpa kompensation från kompensationspoolen. Regional försöksverksamhet med kompensationspooler föreslogs i SOU (2017:34), och fördelarna med ett sådant system är att tillgång till möjliga kompensationsmarker och kompensationsåtgärder kan underlättas, att bedömning av olika områdets kompensationsvärde är förberedda och att åtgärder redan är planerade eller påbörjade när behov av kompensationsåtgärder uppkommer.

Några farhågor som togs upp under intervjuerna med de fem kommunerna var bland annat:

- Kompensationen riskerar att hamna för långt bort från exploateringsområdet.
- Det blir lättare att ”köpa sig fri”.
- Det kan vara svårt rent redovisningsmässigt att utforma och motivera budgeten för detta. En förutsättning är att det finns en öronmärkt budget.

- Det är inte alltid lätt att långsiktigt trygga skyddet och skötseln av kompensationsåtgärderna.
- Det kan finnas möjliga juridiska hinder, till exempel i form av lagen om offentlig upphandling eller PBL. PBL gör det exempelvis svårt att kräva kompensation som ligger utanför planområdet.
- Spelreglerna för detta behöver vara väldigt tydliga.

FINNS HINDER OCH BEGRÄNSNINGAR?

Västerås kommun upplever inga direkta hinder i sitt arbete med ekologisk kompensation. Övriga kommuner upplever olika typer av hinder eller begränsningar i sitt arbete. Samtliga fyra kommuner menar att det begränsar deras arbete att de inte kan ställa krav på privata exploatörer enligt gällande lagstiftning, utan endast kan arbeta med frivilliga åtgärder när en privat aktör exploaterar. Svedala kommun påpekar att det kan vara svårt att argumentera för varför kompensationsåtgärder bör utföras till exploatörer. Svedala kommun menar också det kan vara svårt att få stöd för de kostnader kompensationen medför, både internt och hos privata exploatörer, och att kostnaderna kan vara svåra att förutse.

En annan svårighet kan vara att hitta lämpliga kompensationsåtgärder, vilket Helsingborgs stad har upplevt, bland annat vid förtätning. Helsingborg stad upplever också att vissa värden, till exempel jordbruksmark eller platsspecifika värden, är svåra att kompensera för. Lomma kommun menar att det ibland är svårt att nå hela vägen från visioner till genomförande av åtgärder i kompensationsarbetet.

Göteborg stad påpekar att det ibland kan saknas resurser för kompensationsåtgärder, och de upplever att behovet av kompensation kan avfärdas väl snabbt i vissa planärenden. De menar också att kompensationsarbetet kan kräva en stor arbetsinsats från vissa tjänstepersoner när många planärenden är igång samtidigt. Göteborgs stad ser en problematik i att kompensationsåtgärderna inte får något långsiktigt skydd.

ACCEPTANS

I Göteborg, Lomma och Västerås kommuner finns en bra acceptans från politiker för arbetet med respektive kommuns kompensationsstrategi. I Svedala kommun är politikerna i grunden positiva, men kan vara mindre positiva till om åtgärderna innebär en stor kostnad för kommunen. I Helsingborg stad är det svårt att bedöma hur medvetna politikerna är om

kommunens kompensationsstrategi. Senast deras metod för kompensation diskuterades i stadsbyggnadsnämnden var 2015.

Helsingborg, Göteborg och Västerås kommuner upplever att allmänheten inte känner till kommunernas kompensationsstrategier. Därför är det svårt för dem att säga något om allmänhetens acceptans för kompensation. Svedala kommun menar att acceptansen beror på vilken typ av åtgärder som utförs. Acceptansen är lägre för åtgärder som skapar miljöer som kan upplevas som ovärdade, till exempel ängsmarker eller miljöer med död ved. Lomma kommun upplever att allmänhetens acceptans för kompensation är hög, men att allmänheten gärna vill se ännu mer kompensation.

Kommunerna upplever att det överlag finns en acceptans för kompensation från privata exploatörers sida, men att det kan variera och inte alltid är uppskattat, utan kan ses som onödigt, framför allt från mindre och mindre vana exploatörer. Vissa exploatörer är vana att arbeta på detta sätt och engagerade. Exploatörerna kan också uppskatta marknadsföringsvärdet i att arbeta med kompensation.

Kostnadseffektivitet

Är det kostnadseffektivt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv att tillämpa ekologisk kompensation? Hur påverkar det den kommunala budgeten?

De fem kommunerna har delvis olika bild av hur deras arbete med kompensation påverkar respektive kommuns budget. Gemensamt för kommunerna är att kostnaden för kompensationsåtgärder inte läggs som en egen kostnad i budgeten för ett exploateringsprojekt. Lomma kommun ser inte att kostnaden för kompensationen är så betydande, eftersom kompensationsarbete inte brukar bli så dyrt. Svedala kommun påpekar att kompensationen påverkar den kommunala budgeten när det är kommunen själva som genomföra åtgärder och därmed står för kostnaden. Helsingborg och Göteborg stad påpekar att det går åt resurser till kompensationen, men att dessa kostnader inte syns direkt eftersom de vävs in i övriga kostnader för exploateringsprojektet. Göteborg stad håller på att ändra detta i samband med att de vidareutvecklar sin metod för kompensation. I den nya rutinen vill de att kostnaderna ska specificeras tydligare. Västerås kommun menar att i de fallen kompensation har varit aktuellt hos dem är det exploatören som har stått för kostanden, vilket innebär att kommunens budget inte påverkas.

Ingen av kommunerna upplever att tillämpningen av ekologisk kompensation leder till att mer eller mindre pengar avsätts till åtgärder riktade mot samma målsättning som ekologisk kompensation, till exempel andra naturvårdsåtgärder. Anledningen är att det faller under olika budgetar.

Ingen av kommunerna upplever heller att tillämpningen av ekologisk kompensation leder till att kommunen får in mer pengar till ekologiska åtgärder. Detta antingen på grund av att staden själv betalar för de åtgärder som genomförs eller att exploatörer genomför åtgärder själva.

Lomma och Svedala kommuner menar att de på grund av sina kompensationsstrategier har tagit fram underlag som de inte hade tagits fram om de inte hade haft sina kompensationsstrategier. Svedala kommun har till exempel tagit fram en kartläggning av ekosystemtjänster som underlag till sitt arbete, vilket de äskade pengar till. Lomma kommun nämner som exempel att naturvärdesinventeringar ibland beställs och bekostas av exploatörer i samband med exploateringsprojekt. Sådana utredningar utgör ett värde för kommunernas naturvårdsarbete, menar kommunerna.

Ingen av kommunerna avsätter några specifika medel för transaktionskostnader i arbete med kompensation. Göteborg stad påpekar dock att det indirekt avsätts medel eftersom arbete med kompensation är en del av vissa tjänstepersoners arbetsbeskrivning.

Helsingborg stad har upplevt en oväntad ekonomisk effekt av kompensationsarbete. När de bygger egna kommunala skolor där kompensation tillämpas, kan leda till att driftskostnaderna för de kommunala skolorna blir högre. Det kan i sin tur leda till att nyckeltal för utbetalningar till alla skolor, även privata, höjs, vilket kommunen ser som en olycklig kostnadskedja.

Fördelningseffekter

Vem/vilka står för kostnaderna för åtgärderna för att nå målet om ekologisk kompensation används som styrmedel? Vem/vilka får nyttorna av utfallet? Beaktas sociala fördelningseffekter?

Samtliga kommuner menar att de som orsakar skada som ska stå för kostnaden av att genomföra kompensationsåtgärder. Lomma kommun framhåller till exempel att de försöker utgå från principen om att förorenaren betalar i sitt kompensationsarbete. Kommunerna står själva för kostnaden när exploatering sker på allmän platsmark medan privata exploatörer står för kostnaden när exploatering sker på privat mark. Göteborg stad ställer dock inte krav på privata aktörer, utan tillämpar sin rutin för kompensation endast vid stadens egen exploatering. Där sker det endast vid enstaka tillfällen att en

privat exploatör står för kostnaden, även om Göteborg stad uppmuntrar privata aktörer att genomföra kompensationsåtgärder.

Kommunerna är eniga om nyttorna med deras kompensationsåtgärder tillfaller det allmänna. På vilket sätt beror på det specifika fallet och vilken typ av åtgärder som utförts. Det kan vara närboende som får nytta av att nya värden för rekreation skapas, eller det allmänna som indirekt gagnas när åtgärder för att stödja den biologiska mångfalden utförs.

Demokratiska effekter

Hur fungerar ekologisk kompensation ur ett rättvise-/demokratiskt perspektiv? Hur transparenta är kompensationsprocesserna? Hur påverkar processen olika aktörer (allmänhet, byggtreprenörer med mera)? Hur kan olika aktörer påverka processen? Tas hänsyn till utsatt grupper?

Kommunerna har delvis olika upplevelser av vilka aktörer som har möjlighet att påverka processen kring planering och val av kompensationsåtgärder. I samtliga kommuner har tjänstepersonerna en viktig roll i processen. Gällande politiker menar kommunerna Lomma, Helsingborg och Göteborg att det huvudsakliga arbetet sker med tjänstepersoner men att politikerna har viss möjlighet att påverka då de tillstyrker eller avstyrker detaljplaner i nämnd. I Västerås involveras politiker i planprocessen genom information från tjänstepersoner, som då har en möjlighet att påverka. I Svedala upplever tjänstepersonerna att politikerna är med och påverkar processen i och med att de beslutar om kostnaderna.

Andra aktörer kan vara med och påverka processen framför allt genom samråd för detaljplaner, vilket framhålls av samtliga. Västerås kommun menar att både näringsliv och föreningsliv ofta är involverade i samrådsförfarandet och på så vis kan påverka processen kring ekologisk kompensation. Ett exempel på aktörer som kan delta i samråd är närboende som blir berörda av påverkan från en exploatering. Samtliga kommuner känner till fall där närboende på något vis varit med och påverkat planering av kompensationsåtgärder. I Helsingborg stad kan förslag på kompensationsåtgärder finnas med i samråden, men det är inte alltid definierat att de är just kompensationsåtgärder. Göteborg stad har däremot en specifik rubrik under vilken planerad kompensation beskrivs i sina planhandlingar. Göteborg stad upplever dock att det ofta bara är de som är insatta eller vet hur de ska bevaka sina intressen som utnyttjar möjligheten att delta i samråd, och det är sällan staden har uppsökande verksamhet i samband med samrådsförfarandet. I Lomma har allmänheten fått delta i

kompensationsprocessen bland annat när en ny skola skulle byggas, då både föräldrar och pedagoger fick ge sin syn på utformning av åtgärder. Västerås har erfarenhet av att det kan bli djupgående diskussioner kring förslag på kompensationsåtgärder om intressenter dyker upp på samrådsmöten.

Något som både Helsingborg, Västerås och Göteborg framhåller är att deras rutiner för och arbete med kompensation sannolikt inte är välkända bland kommuninvånarna. Lomma kommun upplever i motsats att deras arbete med kompensation är välkänt, vilket har visat sig i fall där allmänheten i samråd för detaljplaner varit kritiska till att kompensationen inte varit tillräcklig.

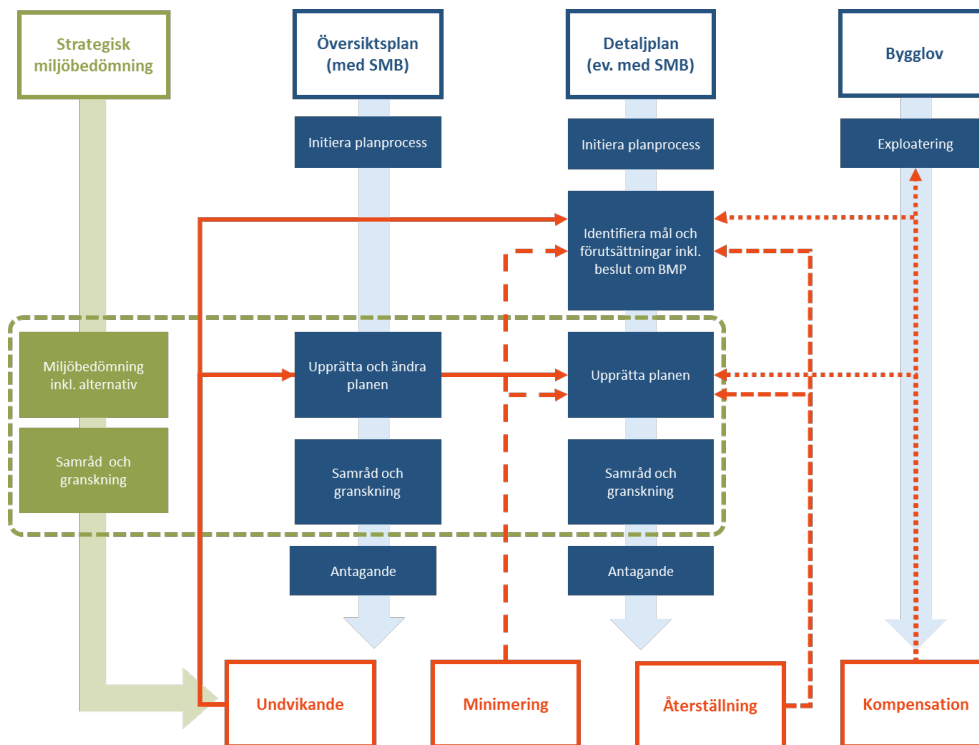
HÄNSYN TILL UTSATTA GRUPPER

Samtliga kommuner tar hänsyn till barn i arbetet med kompensation. Helsingborg och Göteborg stad har med aspekter som specifikt rör barn i sina listor av värden att kompensera. Lomma kommun analyserar platsen efter barns behov i kompensationsarbetet. Västerås kommun tar hänsyn till barn till exempel genom att beakta vilka grönområden som förskolor använder. I Svedala vill de skapa möjlighet till lek och upplevelser genom kompensationsåtgärder.

Utöver barnperspektivet beaktar kommunerna inte andra utsatta grupper eller grupper som kan behöva extra hänsyn i samhällsplaneringen specifikt i kompensationsarbetet. Fler kommuner beaktar tillgänglighet och de äldres perspektiv och har det inbyggt i rutiner, men inte specifikt kopplat till kompensation.

Intervjufrågor

1. Berätta övergripande om ert arbete med ekologisk kompensation.
T.ex.
 - i. Hur länge har ni arbetat med ekologisk kompensation?
 - ii. På vilket sätt tar ni hänsyn till skadelindringhierarkin i ert kompensationsarbete och under vilka delar av planprocesser tillämpas skadelindringshierarkins olika steg? Visa gärna på den bifogade bilden.
 - iii. Använder kommunen någon modell (kvalitativ eller semi-kvantitativ (poängmodell) eller kvantitativ eller monetär) för att bedöma behovet av och omfattningen av kompensation?



2. Vad har möjliggjort för er i kommunen att börja arbeta med ekologisk kompensation? På strategisk nivå (vilket arbete och vilka beslut ledde fram till att ni började arbeta med ekologisk kompensation?) och på praktisk nivå (vad i era arbetsprocesser möjliggör att ni kan arbeta med kompensation i respektive ärende, hur knyter det samman era planprocesser ÖP-DP-Bygglöv?).
3. Upplever ni några begränsningar eller hinder med arbetet med ekologisk kompensation i er kommun?
4. Hur ser acceptansen ut för EK i er kommun, hos:
 - i. Politiker?

- ii. Exploatörer?
 - iii. Allmänheten?
 - iv. Tjänstepersoner?
5. Vilket eller vilka miljöproblem vill ni lösa genom att tillämpa ekologisk kompensation? Är det t.ex. någon specifik ekosystemtjänst eller annat värde ni avser kompensera för?
6. Har er kommun något eller flera uttalade mål med att tillämpa kompensation? I så fall, vilket/vilka? I vilka dokument finns i så fall sådana mål angivna?
7. Utvärderar ni om målet/målen uppnås eller har ni en plan för hur det kan utvärderas? Om ja, hur då?
- i. Upplever ni att ni når ert mål med att tillämpa ekologisk kompensation?
 - ii. Upplever ni att tillgången till ekosystemtjänster, till exempel gröna ytor för rekreation, ökar eller minskar i förhållande till befolkningsmängd i er kommun?
 - iii. Finns det något skriftligt underlag för detta? (Utvärdering, data etc)
8. Har det faktum att kompensation tillämpas påverkat lokaliseringen av några byggprojekt i er kommun? I så fall, på vilket sätt och i vilken utsträckning? Ange gärna några exempel.
- i. Finns det fall där en planerad exploatering inte genomförts på grund av att påverkan på naturvärden blivit för stor enligt er kompensationsbedömning?
9. Hur påverkar EK den kommunala budgeten?
- Innebär ekologisk kompensation t.ex.:
- i. att mer/mindre pengar avsätts av befintlig kommunalbudget till åtgärder riktade mot samma målsättning som kompensation, t.ex. naturvårdsåtgärder?
 - ii. att mer pengar inkommer till kommunen för ekologiska åtgärder? Finns det något underlag över detta?
 - iii. en ren omfördelning av befintlig budget?
 - iv. avsätter kommunen speciella medel för arbetet med kompensation, dvs transaktionskostnader?

I statens utredning om ekologisk kompensation, SOU 2017:34, finns förslag om att testa att införa kompensationspooler i Sverige. Kompensationspooler, eller habitatbanker, kan utformas på olika sätt. I utredningen beskrivs kompensationspooler såhär; Begreppet kompensationspooler handlar om att markägare, eller annan aktör, skapar naturvärden i form av ökad biologisk

mångfald och ekosystemtjänster. De värden som skapas kan sedan säljas, via en kompensationspool till dem som behöver kompensera för motsvarande värden, vilka går förlorade vid en specifik exploatering.

Utredningen beskriver fördelarna med kompensationspooler, tex att tillgång till möjliga kompensationsmarker och kompensationsåtgärder underlättas, att bedömning av olika områdens kompensationsvärde är förberedda och åtgärder redan är planerade eller påbörjade mm.

10. Vilket/vilka hinder anser ni finns för att skapa kompensationspooler enligt ovan beskrivning?
11. Finns det något område/fall där ni anser det vara rent olämpligt med en kompensationspool?
12. Vilka aktörer ansvarar för utförande av kompensationsfall, och vilka är det som i huvudsak betalar för kompensationsåtgärder? Vilka är det som i huvudsak får nytta av åtgärder?
13. Beaktar er kommun sociala fördelningseffekter när kompensationsåtgärder genomförs? T.ex. tas hänsyn till barn, äldre, socioekonomiska svaga grupper eller andra utsatta grupper. Finns detta inbyggt i t.ex. rutiner?
14. Hur kan olika aktörer påverka processen med EK? T.ex. kommunala politiker och tjänstemän, byggherrar/exploatörer, allmänheten, föreningslivet, näringslivet.
15. Kan de som berörs av markexploateringen (som t.ex. får mindre utrymme för lek och friluftsliv i sitt närområde) vara med och påverka vilka kompensationsåtgärder som genomförs?
 - i. Finns det några speciella fall som ni skulle vilja lyfta?
16. Har det uppstått några oväntade effekter (kan vara både sociala, ekonomiska, ekologiska) av att tillämpa kompensation som vi inte har berört hittills?