



Höskolan
Kristianstad



Tillämpning av skade- lindringshierarkin i svensk kommunal planering

Delrapport 3 från forskningsprojektet
Ekologisk kompensation som styrmedel
– ett kommunperspektiv (MuniComp)

Anna Mellin, Erik Lindblom, Hannah Doherty
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: 978-91-87973-67-3

© Anna Mellin, Erik Lindblom och Hannah Doherty.

Innehåll

1. INTRODUKTION	3
1.1. Syfte och frågeställningar	3
1.2. Material och metoder	4
1.2.1. Enkätundersökning	4
1.2.2. Fallstudier	5
2. BESKRIVNING AV SKADELINDRINGSHIERARKIN OCH BALANSERINGSPRINCIPEN	8
2.1. Definitioner av de olika stegen	9
2.2. Helsingborgs balanseringsbedömning	12
2.3. Lommas miljökompensation	13
3. SKADELINDRINGSHIERARKIN I SVENSKA KOMMUNER	15
3.1. Antalet kommuner som arbetar med ekologisk kompensation	15
3.1.1. Fördelning mellan kommuner som tillämpar skadelindringshierarkin respektive balanseringsprincipen	16
3.1.2. Geografisk spridning	17
3.2. Implementering av skadelindringshierarkin i de kommunala planeringsprocesserna	19
4. GÅR DET ATT FÖLJA SKADELINDRINGSHIERARKIN I PRAKTIKEN?	21
4.1. Processen	22
4.2. Föreslagna skadelindrande åtgärder	23
5. DISKUSSION	26
5.1. Otydligheter och skillnader i hur skadelindringshierarkin definieras och implementeras lokalt försvårar utvärdering och utveckling	26
5.2. Planprocessens struktur innebär begränsningar för implementeringen av skadelindringshierarkin	27
5.3. Tvådelad prövning	29
5.4. Rekommendationer	30
5.4.1. Regering och riksdag	30
5.4.2. Naturvårdsverket och Boverket	31
5.4.3. Kommuner	31
6. SLUTSATSER	33
7. KÄLLFÖRTECKNING	34

1. Introduktion

Skadelindringshierarkin är en brett tillämpad princip inom miljövårdsarbetet för att bevara biologisk mångfald och ekosystemtjänster. I den svenska kontexten har skadelindringshierarkin fått större uppmärksamhet under senare år i takt med att behovet av ekologisk kompensation enligt 16 kap. 9 § miljöbalken uppmärksammas alltmer vid miljöbalksprövningar. Det är också det begrepp som används av Naturvårdsverket i myndighetens vägledning till ekologisk kompensation (Naturvårdsverket 2016).

Skadelindringshierarkin består av fyra på varandra följande steg, där man ska ha uttömt möjligheterna att lindra skada med hjälp av den tidigare kategorin åtgärder innan man tillämpar det senare. De tre första stegen är, i tur och ordning, *undvika*, *minimera* och *restaurera*. Ekologisk kompensation bör användas i sista hand, i de fall övriga åtgärder är otillräckliga. I andra sammanhang används i stället balanseringsprincipen, som är nära besläktad med skadelindringshierarkin. Likheter och skillnader dem emellan beskrivs utförligare i kapitel 2. En god förståelse för hur skadelindringshierarkin (alternativt balanseringsprincipen) tillämpas i den kommunala planeringen är därför en av förutsättningarna för att kunna främja ökad tillämpning av ekologisk kompensation. Fokus för den här delstudien ligger på de tre steg i skadelindringshierarkin som föregår ekologisk kompensation, eftersom tillämpningen av dessa bör vara styrande för omfattningen av den ekologiska kompensationen i det enskilda fallet.

1.1. Syfte och frågeställningar

Syftet med den här delstudien är att:

- Öka kunskapen om hur skadelindringshierarkin används i praktiken inför kommunala beslut om ekologisk kompensation i samband med exploatering.
- Identifiera viktiga förutsättningar för att skadelindringshierarkin ska kunna följas.

För att nå detta syfte har vi formulerat följande konkreta frågeställningar:

- Vilka kommuner i Sverige arbetar med ekologisk kompensation som del av skadelindringshierarkin/balanseringsprincipen?
- Är hänvisning till skadelindringshierarkin eller balanseringsprincipen vanligast i de kommuner som arbetar med ekologisk kompensation?
- Hur definieras de olika stegen i skadelindringshierarkin inom kommunal planering och hur överensstämmer de med de definitioner som föreslås av Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP)¹?

¹ BBOP var ett internationellt partnerskap från 2004 till 2018 mellan ett fyrtiotal naturvårdande organisationer, företag och finansiella institutioner som utvecklade och testade metoder för ekologisk kompensation inom olika industrisektorer, länder och ekosystem. Arbetet inkluderade principer och

- Framgår det om och i så fall hur förväntad negativ påverkan av exploateringen stegvis har lindrats genom planprocessen och hur förslaget har förändrats?
- Vilka skadelindrande åtgärder beskrivs?

1.2. Material och metoder

Materialet utgörs i huvudsak av två typer av källmaterial:

- Inkomna svar på en enkätundersökning som delstudien har skickat ut till Sveriges 290 kommuner. Enkäten innehöll frågor om och i så fall hur man arbetar med ekologisk kompensation och enligt vilken princip (skadelindringshierarkin eller balanseringsprincipen).
- Handlingar från två detaljplaneprocesser i Helsingborgs respektive Lomma kommun. Processerna och handlingarna har valts ut som fallstudier för att beskriva dels hur den teoretiska principen har tolkats av kommunerna, dels hur den har implementerats i praktiska exploateringsfall.

Materialet har analyserats med hjälp av relevant, främst svensk, litteratur för att fastställa det teoretiska ramverket kring skadelindringshierarkin och sammanställa erfarenheter från tidigare studier samt de workshoppar, projektmöten och gruppintervjuer med flera kommuner som har genomförts under projektet.

1.2.1. Enkätundersökning

Inom projektet har vi genomfört en enkätundersökning till Sveriges 290 kommuner. Följande frågor ställdes till kommunerna:

Inom forskningsprojektet MuniComp – Ekologisk kompensation som styrmedel i ett kommunperspektiv, undersöker vi hur många kommuner som idag arbetar med ekologisk kompensation vid exploatering inom planprocessen.

Därför undrar vi följande:

- *Arbetar ni med ekologisk kompensation idag?*
- *Om ja, vänligen besvara frågorna nedan också:*
- *I arbetet med ekologisk kompensation utgår ni ifrån balanseringsprincipen, skadelindringshierarkin eller någon annan metod/princip?*
- *I vilket/vilka dokument står det att ni ska arbeta med ekologisk kompensation, och hur?*
- *Ungefär hur länge har ni arbetat med ekologisk kompensation?*

Enkäten distribuerades via epost 2019-06-28 och ett antal påminnelser skickades ut för att höja svarsfrekvensen. Sista svaret emottogs 2019-10-01. Som komplement

handböcker som har fått stor spridning och användning även efter det att BBOP avslutades. Se även <https://www.forest-trends.org/bbop/>.

till påminnelserna via e-post om enkäten, kontaktades även ett antal kommuner direkt som inte hade besvarat enkäten. Detta med syfte att få en högre svarsfrekvens. På grund av begränsade resurser kunde dock inte alla kommuner kontaktas enskilt.

1.2.2. Fallstudier

Fyra fallstudier valdes ut i samråd med projektgruppen. Urvalet gjordes utifrån kriterierna att (1) det skulle vara två detaljplaneprocesser inom samma översiktsplan i Helsingborgs respektive Lommas kommun, (2) respektive kommun skulle ha använt samma metod för att bedöma behov av skadelindrande åtgärder för båda fallen och (3) exploateringarna skulle ha skett i samma eller liknande syfte, det vill säga att de skulle tillåta samma typ av nybyggnation.

Underlaget till fallstudierna omfattar i huvudsak miljövärdes- och behovsbedömningar, kompensations-/balanseringsutredningar samt detaljplaner. Det studerade underlaget ger inte en heltäckande beskrivning av hela planeringsprocessen, utan fokuserar på de handlingar som dokumenterar arbetet med skadelindringshierarkin enligt respektive kommuns processbeskrivning. Till exempel ingår inte markanvisnings-/exploateringsavtal, bygglov och övrig dokumentation för det avslutande steget av planeringsprocessen. Valda fallstudier summeras i Tabell 1.

Tabell 1. Summering av utvalda fallstudier.

Nr	Detaljplan	Kommun	Beskrivning	Underlag
1	Sjögräsgatan, Lomma 33:11 (2015)	Lomma, ÖP2010	Detaljplan för bl.a. skola och allmän platsmark. Planområdet ligger i södra Lomma tätort och avgränsas av parkområde, bostadsbebyggelse, bilvårdsanläggning och området runt Lomma Folkets Hus. Planområdet omfattar ca. 2,5 ha. Kommunal och privat markägare, kommunen var exploatör. Planområdet är delvis utpekad i Lomma kommuns naturmiljöprogram och har naturlika planteringar. Buskagen utgör en viktig pollenresurs, träd och buskar tillhandahåller boplatser och födoresurser för fåglar. Rekreativa värden finns i form av boulebanor, gångstigar samt lekplatsen på förskolan	• Detaljplan för del av Lomma 33:11 m.fl. i Lomma, Lomma kommun (område vid Sjögräsgatan). Plan- och genomförandebeskrivning 2015-08-19. Antagandehandling. KS/KF 2013:281.214 • Plankarta • Behovsbedömning om betydande miljöpåverkan för DP Sjögräsgatan, Lomma kommun 2013-09-23 • Miljövärdesbedömning inklusive kompensationsutredning – Detaljplan för del av Lomma 33:11 m fl (område vid Sjögräsgatan). 2014-01-20. KS/KF 2013:281.214. • Miljövärdesbedömning Lomma 33:11 del 3. Strandskolan – Utvärdering av föreslagen utemiljö. 2015-09-07
2	Vattenverkstomten, del av Vinstorp 31:1 och Karstorp 27:3 (2015)	Lomma, ÖP2010	Detaljplan för bl.a. bostäder och park. Planområdet utgörs av park/grönområde och omgärdas av befintlig villabebyggelse. Det omfattar ca. 0,7 ha. Kommunen var både markägare och exploatör. 2 300 m² gräsmatta och ängsyta med ädellövträd tas i anspråk för exploatering. Minst sju av nio askar tas bort. Inom planområdet finns även en lekplats.	• Detaljplan för del av Vinstorp 31:1 och del av Karstorp 27:3 i Lomma, Lomma kommun (f.d. vattenverkstomten). Plan- och genomförandebeskrivning 2015-03-18. Antagandehandling. KS/KF2013:344.214 • Plankarta • Behovsbedömning om betydande miljöpåverkan för Detaljplan för del av Vinstorp 31:1 (fd vattenverkstomten), Lomma kommun. 2014-10-17. • Miljövärdesbedömning inklusive kompensationsutredning – Vattenverkstomten 20141015.

Nr	Detaljplan	Kommun	Beskrivning	Underlag
3	Filborna (2018)	30:1 Helsingborg, ÖP2010	Detaljplan för bl.a. förskola i norra delen av Drottninghög, Helsingborg. Planområdets västra del består av en parkyta som främst omfattar en befintlig gång- och cykelväg med omgivande grönstråk. Det omfattar ca. 1,2 ha. Kommunen var både markägare och exploatör. Hela parkytan är utpekad i grönstrukturprogrammet. Liten till måttlig påverkan på den ekologiska funktionen i form av äldre träd, artrik och åldersvarierad träd- och buskflora med blommande och bärande buskar, fint slånbyn. Värden för små däggdjur, insekter och fågel. Måttlig till stor påverkan på den rekreativa funktionen. Mötesplatser: grillning, tennis, pingis, basket, bänkar. Friytor för motion, lek. Naturlek. Grön oas, lummigt, omslutande rum.	• Presentation av balansering för Drottninghögs förskola (DF). • Balanseringsbedömning – mark och exploateringsavdelningen, miljöförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen (datering saknas men presenterades på möte 21 sep 2017). (DF) • Bedömningssidan (DF) • Detaljplan inkl. Lagakraftbevis (Dnr 748/2016, 10 juli 2018, DP vunnit laga kraft 21 juni 2018). (DF) • Karta (DF) • Minnesanteckningar, 21 sep 2017(DF) • Mailkonversation från kommunekolog till projektledare vid SBF
4	Gantofta 1:7 (2019)	Helsingborg, ÖP2010	Detaljplan för bl.a. idrottshall med lokaler för förskola, samt naturmark. På planområdet har det tidigare funnits växthus. Södra delen av fastigheten har utvecklat sig till en ek- och hasselhage med höga naturvärden. Inom området finns även grönområde med bollplan. Totalt omfattar området ca. 3,5 ha. Kommunen var både markägare och exploatör. Planförfrågan strider mot grönstrukturprogrammet. Där är området utpekat som park och grön mötesplats för hela orten. Måttlig påverkan på naturlek och lummig natur, liten påverkan på promenad, utsikt och ro, mötesplats och lärande kulturmiljö. Måttlig påverkan på naturlighet, spridningskorridor och skyddszon för biologisk mångfald och landskapsbild.	• Behovsbedömning. Detaljplan för Gantofta 1:7 m. fl. Helsingborgs stad (dnr 157/2016). • Detaljplan för fastigheten Gantofta 1:7 m.fl., Gantofta, Helsingborgs stad. Planbeskrivning. Granskningshandling. Dnr:643/2017. Upprättad 7 maj 2019 • Detaljplan för fastigheten Gantofta 1:7, Gantofta, Helsingborgs stad. Ordförandemissiv. Stadsbyggnadsnämnden. Sammanträdesdatum 20 september 2017. Dnr 643/17. • Bedömning av planförfrågan på fastigheten Gantofta 1:7, Gantofta. Planberedning 4 maj 2017. • Balanseringsprincipen Helsingborg. Gantofta 1:7. • Kartor

2. Beskrivning av skadelindringshierarkin och balanseringsprincipen

Skadelindringshierarkin är en princip som bygger på ett hierarkiskt synsätt på hur negativ påverkan, ofta uttryckta som skador, på miljön i samband med exploatering ska behandlas. Naturvårdsverket (2020) beskriver det som att skador i första hand ska undvikas. I andra hand bör de minimeras och avhjälpas på plats. Endast i sista hand bör skador kompenseras. Om och när ekologisk kompensation bedöms vara nödvändigt är beroende på om man tillåter någon kvarstående skada (efter undvikande och minimering) och hur stor den i så fall får vara, om det ställs krav på att nettoförluster undviks, så kallad No Net Loss eller NNL, eller om målet rentav är att uppnå en nettovinst av aktuella värden. Skadelindringshierarkin återfinns i många olika sammanhang för planering och tillståndsgivning av miljö och natur. Av Naturvårdsverkets handbok i ekologisk kompensation (2016) framgår att principen återopas i bland annat MKB-direktivet och miljöbalken genom de allmänna hänsynsreglerna. Eftersom det rör sig om en princip och inte en standardiserad modell finns det mer eller mindre snarlika varianter av skadelindringshierarkin. Till exempel har Trafikverket (2020) tagit fram den så kallade fyrstegsprincipen för att säkerställa en god resurshushållning och för att åtgärder ska bidra till en hållbar samhällsutveckling.

Av särskilt intresse är balanseringsprincipen, som ofta används just inom kommunal planering. Balanseringsprincipen utvecklades i Tyskland, där den är lagstadgad och har använts under många. Efterhand har den introducerats i andra länder, bland annat Sverige (Skärbäck 2015). I korthet innebär den att man redan i utredningsskedet ska beakta hur negativa konsekvenser för natur och landskap kan undvikas, minimeras, och utjämnas genom projektets lokalisering och utformning för att kunna accepteras. Sista steget är möjligheten att ersätta kvarvarande skador (Skärbäck 2015).

Skadelindringshierarkin och balanseringsprincipen kan tillämpas på såväl biodiversitet som andra naturvärden och övriga ekosystemtjänster inklusive rekreationsvärden beroende på exploateringens specifika förutsättningar. Det poängteras tydligt av Naturvårdsverket (2016):

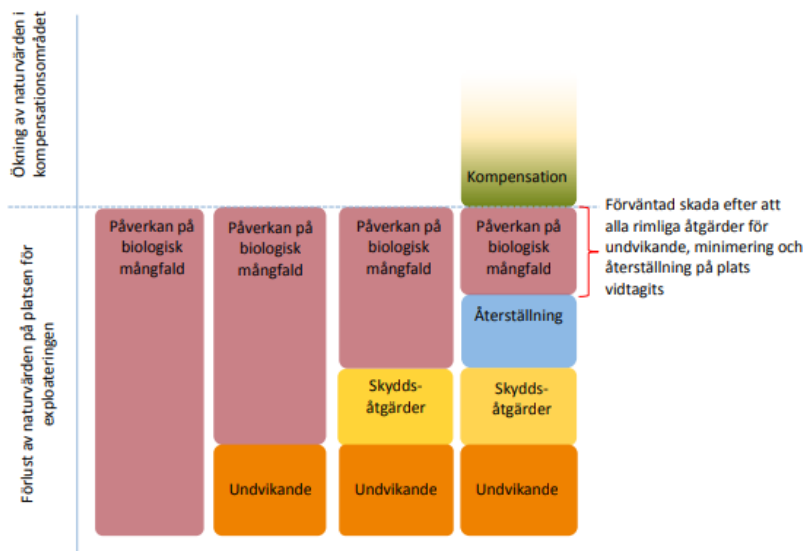
- » *Vägledningen fokuserar på kompensation för påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Kompensation kan dock även bli aktuellt vid påverkan på andra allmänna intressen, till exempel kulturmiljö och renskötsel.*
- » *Förluster av viktiga ekosystemtjänster kan medföra stora kostnader för samhället. Det kan exempelvis röra sig om ökade översvämningssrisker till följd av minskad vattenhållande förmåga, minskade skördar vid utebliven pollinering eller ökad ohälsa till följd av försämrade rekreationsmöjligheter. Bevarande av förmåga att producera viktiga ekosystemtjänster är därför ett tungt vägande allmänt intresse.*

- » *Naturvårdsverket anser att detta motiverar att krav på kompensation ställs i samband med exploateringar som försämrar de kvaliteter och funktioner som är en förutsättning för ett naturområdes förmåga att tillhandahålla viktiga ekosystemtjänster.*

Inom BBOP, som varit ledande i att utveckla handböcker för praktisk tillämpning av skadelindringshierarkin har fokus legat på ekologiska aspekter. Även BBOP lyfter emellertid vikten av att inkludera socioekonomiska och kulturella värden. Dessa beskrivs som en förutsättning för att kunna följa skadelindringshierarkin (BBOP 2012).

2.1. Definitioner av de olika stegen

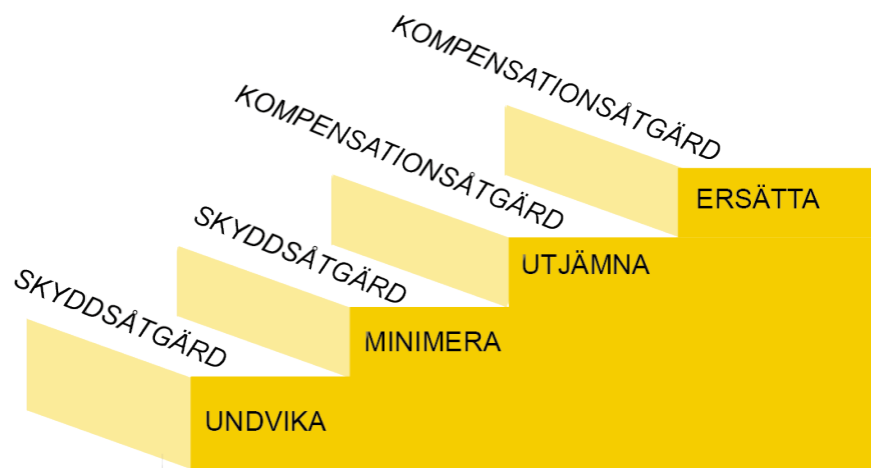
Skadelindringshierarkin består av fyra steg: *undvika*, *minimera*, *restaurera* och *kompensera*. Termerna som används i litteraturen varierar något, till exempel används ibland *begränsa* eller *skyddsåtgärder* i stället för *minimera*, och *återställa* istället för *restaurera* (Naturvårdsverket 2016). Inom det internationella samarbetet *Business and Biodiversity Offsets Programme* (BBOP) har det tagits fram vägledningar som inkluderar verktyg och arbetssätt för att tillämpa skadelindringshierarkin vid exploateringsprojekt. Inom BBOP (2012) används de engelska termerna *avoidance*, *minimization*, *rehabilitation/restoration* och *offset*. Skadelindringshierarkins fyra steg har illustrerats på flertalet sätt, se exempelvis Naturvårdsverkets tolkning i Figur 1.



Figur 1. Skadelindringshierarkin (Naturvårdsverket 2016).

De kommunala planeringsprocesserna regleras främst genom plan- och bygglagen (PBL). Därför är det intressant att Boverket, som är ansvarig myndighet för

tillämpningen av PBL, beskriver skadelindringshierarkin delvis annorlunda i sin vägledning för kompensation (Boverket 2018). De delar Naturvårdsverkets beskrivning ovan av att negativ påverkan i första hand ska undvikas eller minimeras och att först om detta inte är möjligt kan kompensation övervägas. Däremot betraktar de både *undvika* och *minimera* som *skyddsåtgärder*, vilket framgår av figur 2 som illustrerar Boverkets beskrivning av skadelindringshierarkin eller kompensationstrappan som de också benämner den. Som konstaterats ovan används *skyddsåtgärder* i andra sammanhang som synonym till *minimera* vilket då är en kategori åtgärder som ska separeras från *undvika*.



Figur 2. Skadelindringshierarkin (Boverket 2018).

Tabell 2 redovisar en sammanställning av hur de olika stegen benämns respektive definieras. Naturvårdsverket ger inga egna definitioner i sin handbok, utan hänvisar till BBOP. Därför används BBOP-definitionerna för stegen enligt skadelindringshierarkin. Det finns stora likheter mellan skadelindringshierarkin såsom den beskrivs av Naturvårdsverket/BBOP och Boverket och balanseringsprincipen, men också ett antal skillnader. Alla tre varianter börjar med *undvika* och *minimera*. Om man betraktar dessa två kategorier som en helhet så finns det också en samsyn om vilka typer av åtgärder som de omfattar. Däremot framstår det som att det finns mindre skillnader i hur de olika varianterna drar gränserna mellan *undvika* och *minimera*. Att ändra på lokaliseringen av en huskropp inom ett planområde skulle kategoriseras som *undvika* i BBOP-systemet, men som *minimera* i balanseringsprincipen. Boverkets definitioner är alltför kortfattade för att bedöma vilken åtgärdskategori det rör sig om.

Det tredje steget, *restaurera* enligt BBOP respektive *utjämna* enligt Boverket och Skärbäck (2015) beskrivs likartat inom alla tre varianter med fokus på att återställa, återskapa och/eller reparera naturen på plats. I BBOP-systemet är det emellertid tydligt att det är de skador som orsakas/kommer att orsakas av exploateringen som avses med *restaurera*. Det är alltså inte tal om kompensatoriska åtgärder i det tredje steget, något som också understryks i Naturvårdsverkets handbok. Den distinktionen

är inte lika tydlig hos Boverket eller Skärbäck (2015). I båda dessa varianter framstår det som att det fjärde steget – *kompensation* respektive *ersätta* – avser antingen åtgärder på annan plats eller av annat slag. Det talar för åtgärder för att främja värden på samma plats och av samma slag ingår i *utjämna* och att det steget, till skillnad från BBOP:s definition av *restaurera* både kan avse värden som direkt skadas av exploatering och värden av samma slag som inte gör det. Boverket kategoriserar också både *utjämna* och *ersätta* som *kompensation* (Figur 2). Eftersom både skadelindringshierarkin och balanseringsprincipen framhåller att kompensatoriska åtgärder endast ska användas när övriga åtgärder är uttömda blir definitionerna viktiga. Om man, som Skärbäck (2015) beskriver det, får tillgodoräkna sig alla *utjämnande* åtgärder som vidtas på platsen för exploateringen som avser stärka det aktuella värdet, finns större möjligheter att reducera den återstående skadan till acceptabel nivå än om BBOP:s snävare definition av *restaurerande* åtgärder används. I sammanhanget framstår Boverkets gruppering istället som strängast, då enbart *undvika* och *minimera* skulle kunna användas innan det blir tal om olika typer av kompensatoriska åtgärder. Framställningen i figuren är emellertid inte helt konsekvent med hur Boverket (2018) beskriver skadelindringshierarkin i samma text:

- » *Detta innebär att skador vid exploatering i första hand ska undvikas genom god planering, i andra hand ska hänsyn tas vid utformning av verksamheten för att minimera skadan av exploatering och i tredje hand ska efterbehandling och andra avhjälpande åtgärder på plats genomföras för att så långt det är möjligt mildra de negativa effekter som uppstår. Det är först om skada kan förväntas återstå trots att samtliga dessa åtgärder vidtagits som kompensation kan bli aktuellt.*

Om texten tolkas så att i första, andra och tredje hand syftar på första, andra och tredje steget i hierarkin skulle utjämna inte räknas till kompensatoriska åtgärder. I så fall är figur och text inte samstämmiga. Alternativt räknas de åtgärder som ska vidtas i första, andra och tredje hand samtliga som *undvikande* och *minimerande*, alltså de två första stegen och de åtgärder som ska vidtas i sista (fjärde) hand delas upp i *utjämna* och *ersätta*. Med en sådan tolkning blir figur och text förenliga. Eftersom alla varianter – BBOP/Naturvårdsverket, Boverket och Skärbäck (2015) – är överens om att kompensatoriska åtgärder inte ska läggas till grund för att tillåta en exploatering kan definitionerna få en praktisk betydelse bortom den semantiska. Detta diskuteras även i avsnitt 5.3.

Tabell 2. Benämning och definition av de fyra stegen i skadelindringshierarkin enligt BBOP och Boverket samt i balanseringsprincipen enligt Skärbäck (2015).

Steg	Skadelindrings-hierarkin enligt BBOP (2012, översatt från engelska)	Skadelindrings-hierarkin enligt Boverket (2018)	Balanseringsprincipen enligt Skärbäck (2015)
------	---	---	--

1	Undvika: Noggrann lokalisering av infrastrukturen i tid och rum för att helt undvika negativ påverkan på specifika värden.	Undvika: Välja annan plats, skyddsåtgärder, förstärkningsåtgärder.	Undvika: Ändra den fysiska lokaliseringen eller storleken, men också att överge exploateringen.
2	Minimera: Reducera varaktighet, intensitet och/eller utbredning av negativ påverkan.	Minimera: Skydds- och förstärkningsåtgärder.	Minimera: Justera exploateringsläge och utbredning på platsen.
3	Restaurera: Återställ degraderade ekosystem eller återskapa förlorade ekosystem till följd av ingreppet.	Utgjämna: Återskapa värdet i närområdet, vissa förstärkningsåtgärder.	Utgjämna: Reparera skadorna på naturen på samma plats.
4	Kompensera: T.ex. restaurering av degraderade habitat, avbruten degradering, undvikande av risker, skydd av områden med överhängande eller förutsedd förlust av biodiversitet.	Ersätta: Åtgärder på annan plats eller av annat värde.	Ersätta: Nya åtgärder genomförs som ersätter skadorna på en viss natur (resursfunktion) med förbättringar av annan natur (resursfunktioner) på samma plats. Alternativt kan förbättringar genomföras på annan plats, utanför exploateringsområdet, men helst i samma landskapsfunktionella sammanhang så nära ingreppet som möjligt.

2.2. Helsingborgs balanseringsbedömning

I Helsingborgs stad (2020) utgår man från att försöka styra exploateringar till platser där ekologiska och rekreativa värden inte tas i anspråk, men om det ändå blir en negativ påverkan på dessa värden ska de kompenseras. Modellen som har tagits fram kallas för balanseringsbedömning och ligger nära balanseringsprincipen såsom den beskrivs av Skärbäck (2015). Det första steget är att *undvika* förluster, vilket görs genom den lokaliseringsprövning som sker i ett tidigt stadium när ett exploateringsförslag ska bedömas. Lokaliseringsprövningen genomförs av en så kallad plangrupp som består av representanter från flera förvaltningar, för att fånga upp olika intressen. Enligt *Balanseringsprincipen – utvärdering av metod* (Helsingborg stadsbyggnadsförvaltning 2019) definierar kommunen *undvika* som att en exploatering avslås helt och hållet. Vid en planförfrågan provas bara ett lokaliseringsalternativ med en användning, medan det i översiktsplaner och i planprogram provas lämpligheten för verksamheter för olika ytor. Vid planförfrågningar dokumenteras avslagen. Mellan samråd och granskningsskedet i översiktsplaner och planprogram dokumenteras de förändringar som görs. Nästa steg, *minimera*, består av att anpassa och avgränsa detaljplanen på ett lämpligt vis så att syftet med detaljplanen uppnås samtidigt som den negativa påverkan blir så liten som möjlig. Det kan till exempel uppnås genom olika regleringar i detaljplanen.

I varje detaljplanering ska en balanseringsbedömning genomföras. I vissa fall finns det behov av kompensation och då går man in i stegen *utjämna* eller *ersätta*. *Utjämna* avser kompensationsåtgärder inom planområdet eller på byggnader. Exempel på utjämnande åtgärder är avgränsning av kvartersmark, iordningställande av allmän platsmark inom planområdet till en högre ambitionsnivå, att föreskriva gröna tak eller att planlägga tidigare hårdgjorda ytor till gröna ytor. *Ersätta* avser kompensationsåtgärder på annan plats och kan även avse att ett förlorat värde ersätts med ett annat ekologiskt eller rekreativt värde. Detta steg beskrivs i mer detalj i MuniComp, delstudie 4.1.

I Helsingborg inkluderas inte frågan om åtgärder för att ersätta åkermark och värden på mark som i tidigare detaljplan redan är utlagd som kvartersmark i bedömningen idag. Kommunen ska dock utreda hur dessa värden kan inkluderas i bedömningen framöver. Exploatering på privatägd mark ” /.../kan staden på grund av rådande lagstiftning inte i ett exploateringsavtal ålägga en exploatör att erlägga en ersättning för kompensationsåtgärder, det vill säga ersätta. Balanseringen genomförs då genom steget *utjämna* och blir en del av den allmänna utbyggnaden som staden normalt utför men den privata exploatören bekostar, vilket regleras genom exploateringsavtal. Till exempel kan mer mark utgöra allmän platsmark alternativt att staden föreskriver högre ambitionsnivå i blivande allmän plats inom området.” (Helsingborgs Stad 2014, s. 2–3).

2.3. Lommas miljökompensation

I Lomma kommun använder man idag begreppet miljökompensation² för arbetet med kompensation i samhällsplanering. Det utgår från balanseringsprincipen att undvika negativ påverkan i första hand, minimera i andra hand och först därefter ska kvarvarande påverkan kompenseras. En utmärkande detalj för Lomma kommun är att även den historiska miljöskulden uttryckligen ska tas i beaktande

Lomma kommun använder begreppen *undvika*, *minimera*, *utjämna* och *ersätta* i arbetet med att motverka förluster av biologisk mångfald, rekreativa värden och övriga ekosystemtjänster. Ett konkret exempel på vad som menas med att följa de olika stegen i balanseringsprincipen ges av följande fiktiva fall avseende fem träd som bedömts som skyddsvärda vid en exploatering (Lomma kommun 2018a):

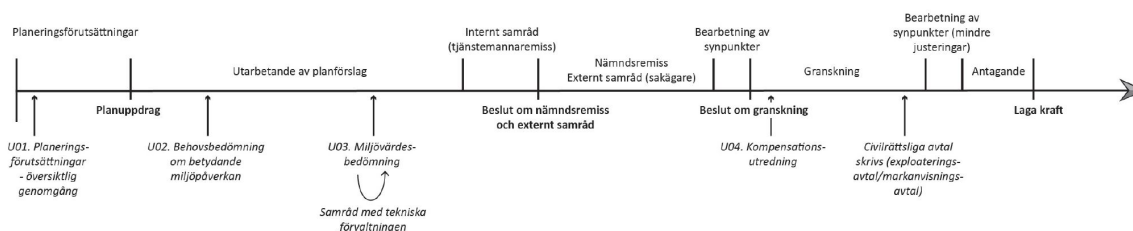
- *Undvika* innebär i detta fall att de fem skyddsvärda träden får stå kvar och exploateringsplanerna avbryts eller anpassas till befintliga träd.
- *Minimera* innebär att av de fem skyddsvärda träden får fyra av dessa stå kvar medan ett avverkas.
- *Utjämna* innebär att det avverkade trädet kompenseras genom att fem nya träd planteras inom eller strax utanför det exploaterade området.
- *Ersätta* innebär att det avverkade trädet kompenseras genom att fem nya träd planteras på annan plats i kommunen alternativt kompenseras genom att en

² Tidigare användes termen naturresursbalansering.

annan åtgärd genomförs, till exempel en ängsmark anläggs i anslutning till exploaterat område eller på annan plats i kommunen.

Arbetet med miljökompensation löper parallellt med detaljplaneprocessen i övrigt (Figur 3). I det första skedet, innan planuppdraget officiellt startar, görs en översiktliga genomgången av platsens planförutsättningar av planhandläggare med stöd av naturvårdsansvarig vid kommunen (Lomma kommun 2018b). Detta blir en del av dokumentet *Planeringsförutsättningar – översiktlig genomgång*. Resultatet kan bli att lokaliseringen bedöms vara olämplig i förhållande till översiktsplanen (ÖP). Planförfrågan kan då komma att avslås, vilket innebär att skada kan *undvikas*. Liksom i Helsingborg innebär *undvika* i första hand att detaljplanförfrågan får avslag. Förutom att ÖP pekar ut områden inom vilka vissa typer av exploatering är olämplig finns även områden utpekade som potentiella framtida kompensationsområden.

Därefter, när detaljplaneuppdraget är formulerat, genomförs en behovsbedömning om betydande miljöpåverkan. Innan förslaget går på samråd, internt och externt, genomförs även en miljövärdesbedömning av en miljöstrateg vid kommunen och/eller konsulter. I denna utredning ingår kartläggning av ekologiska värden, sociala och kulturella värden samt övriga ekosystemtjänster. Bedömningen kan innehålla förslag på kompensationsåtgärder, men det är inget krav. När detaljplaneförslaget har varit på samråd bearbetas synpunkter och revidering, och under granskningsprocessen påbörjas arbetet med miljövärdesbedömning inklusive kompensationsutredning. Denna bedömning har samma upplägg som miljövärdesbedömning som genomförts tidigare men innehåller även förslag på kompensationsåtgärd.



Figur 3. Miljökompensationsarbete i detaljplaneprocessen i Lomma kommun (2018a).

I Lomma tillämpar man så kallad överkompensation³, eftersom vissa naturtyper blir värdefulla först på lång sikt (Lomma kommun 2018a). Ett exempel är att om ett gammalt träd måste tas bort vid exploateringen, så behövs det planeras flera träd för att garantera att minst ett av träden når samma ålder. Hur överkompensationen ska genomföras beror på vilka miljövärden som ska ersättas.

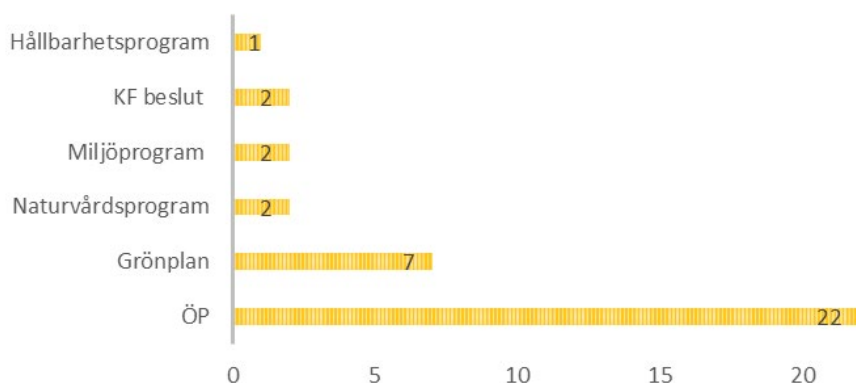
³ I en pågående uppdatering av handboken har termen överkompensation ändrats till extrakompensation (Lomma kommun 2020). Innebörden är oförändrad.

3. Skadelindringshierarkin i svenska kommuner

3.1. Antalet kommuner som arbetar med ekologisk kompensation

Enligt den enkätundersökning som delstudien har genomfört har 48 kommuner (22%) av de 220 som inkom med svar (svarsfrekvens 76%) svarat jakande på frågan ”arbetar ni med ekologisk kompensation idag?” Ytterligare 23 kommuner svarade att de är på gång med att arbeta med ekologisk kompensation. Det var alltså 71 av de svarande kommunerna som uppgav att de arbetar med eller är på gång att arbeta med ekologisk kompensation, vilket motsvarar 32% av alla svarande kommuner och 24% av alla Sveriges 290 kommuner. Av de som uppgav att de är på gång hänvisade flera till att det kommer att vara med i kommande översiktsplaner eller att det finns diskussioner om att ta med det i arbetsprocessen med att ta fram ny översiktsplan.

Det är dock inte helt självklart hur man ska tolka alla svaren. Det är möjligt att vissa har bortsett från att frågan avsåg frivillig kompensation och i stället svarat utifrån att kompensation i vissa fall är obligatorisk i samband med negativ påverkan på skyddsvärd natur⁴. En uppföljning av det senare har genomförts av Aktuell Hållbarhet i sin underliggande enkät inför miljörankningen av Sverige kommuner år 2020, där 20 kommuner uppger att de helt eller delvis ställt krav på ”markkompensation” (Aktuell Hållbarhet 2020). Kommunerna uppger i enkätsvaren att det främst är i översiktsplanen som det står att de ska arbeta med ekologisk kompensation (Figur 4).



Figur 4. Resultaten från svaren på enkätfrågan "I vilket/vilka dokument står det att ni ska arbeta med ekologisk kompensation? 15 kommuner har inte svarat på frågan och ett fåtal kommuner har angett mer än ett alternativ.

⁴ Skyddsvärd natur definierat i Aktuell Hållbarhets enkät som: ".../ områden som har lagstadgat skydd, exempelvis Nationalparker, naturreservat och övriga skyddade områden. Det kan också röra sig om områden som anses vara värda att skydda, exempelvis naturområden som ligger angränsande till skyddad natur."

Av svaren framgår att det finns kommuner som arbetar konsekvent med ekologisk kompensation utan att arbetssättet är tydligt dokumenterat:

- » *Vi har inga specifika dokument som uppger att vi ska, eller på vilket sätt vi bör, arbeta med ekologisk kompensation. Däremot är det något som vi beaktar i vår planering.*
- » *Vi arbetar inte utefter någon strategi eller riktlinje för ekologisk kompensation. Däremot hanterar vi kompensation i våra detaljplaner, där så blir aktuellt. Exempelvis vid förlust av jordbruksmark eller naturområden.*

Vidare uppger flera kommuner att de arbetar med ekologisk kompensation, men inte på ett systematiskt sätt:

- » *Men vi har ingen fastslagen princip eller antagen policy som anger hur vi ska arbeta med ekologisk kompensation.*
- » *Vi jobbar med ekologisk kompensation men har inget systematiskt arbetssätt eller rutin för hur det ska hanteras.*
- » *Arbetet med den ekologiska processen ska tydliggöras i kommunens nya översiktsplan som arbetas med just nu och där grön infrastruktur är en viktig del i dokumentet. Än så länge har vi alltså inget färdigt dokument där det står att vi ska arbeta med ekologisk kompensation, utan vi gör det i den mån vi kan ändå genom att lyfta frågan inför varje startmöte inom exempelvis en ny detaljplan.*
- » *I viss mån. Jobbar ad hoc, finns inga formella beslut eller styrdokument.*

3.1.1. Fördelning mellan kommuner som tillämpar skadelindringshierarkin respektive balanseringsprincipen

Det är enbart ett fåtal kommuner (9 % av alla respondenter) som har besvarat frågan om de arbetar utifrån skadelindringshierarkin eller balanseringsprincipen. Bland dessa är fördelningen mellan de två koncepten helt jämn. Elva kommuner har angett att de tillämpar skadelindringshierarkin och lika många balanseringsprincipen. Ytterligare två kommuner har svarat ot tydligt på frågan och en att det använder Boverkets verktyg för ekosystemtjänstanalyser ESTER⁵. Den låga svarsfrekvensen på just denna fråga indikerar möjligen också att det saknas kunskap kring den. Det framgår också av skriftliga kommentarer att det finns oklarheter kring skillnaden mellan dessa två terminologier, och några anger att de inte vet:

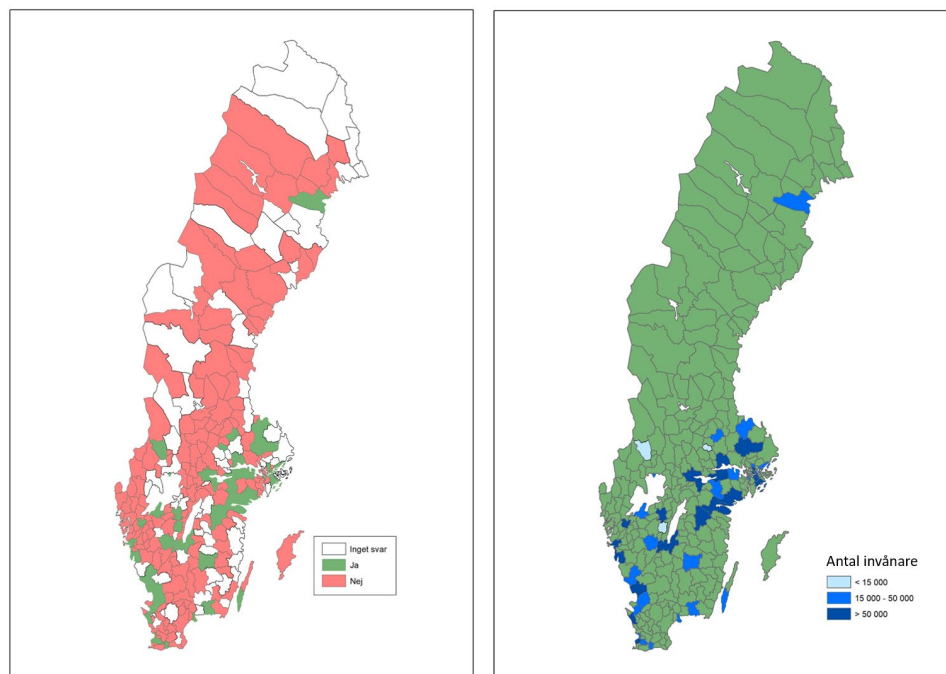
- » *Utan att veta exakt vad de olika principerna står för/.../*

⁵ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/ekosystemtjanster/verktyg/ester/>

- » *Ska jag vara helt ärlig så har jag inte förstått att det är skillnad mellan balanseringsprincipen och skadelindringshierarkin. Jag har tänkt att man använder olika ord för samma sak.*

3.1.2. Geografisk spridning

Arbetet med ekologisk kompensation är inte enbart koncentrerat till de större kommunerna (>50 000 invånare), utan även mellanstora (15 000–50 000) och mindre kommuner (<15 000) finns representerade. Dessa är spridda över landet men koncentrerade till storstadsregionerna, det vill säga Stockholm, Västra Götaland och Skåne, se Figur 5. Det är också dessa regioner som har högst exploateringsstryck i Sverige, sett både i antal bygglov och antal kvadratmeter dessa omfattar, se Tabell 3.



Figur 5. Resultat från kommunenkät om ekologisk kompensation, genomförd under andra halvåret 2019. Vänster karta visar kommuner som svarade ja respektive nej på frågan om de arbetar med ekologisk kompensation, samt kommuner som inte gett något svar. Höger karta visar de kommuner som svarade att de arbetar med ekologisk kompensation, uppdelade på tre kategorier utifrån kommunernas invånarantal.

Tabell 3. Exploateringsstrycket per region under perioden första kvartalet 2016 till andra kvartalet 2019 (Källa: SCB 2020), samt antalet kommuner i regionerna som i enkätundersökningen uppgav att de tillämpar ekologisk kompensation.

Län	Antal bygglov	Bruttoarea (kvadratmeter)	Antal kommuner som tillämpar ekologisk kompensation
Västra Götaland	8 682	7 096 106	6
Stockholm	6 908	7 901 463	9
Skåne	5 334	4 939 606	7
Östergötland	2 717	1 900 411	1
Halland	2 362	1 316 897	4
Uppsala	2 331	2 083 077	2
Västerbotten	2 229	1 156 993	0
Norrbottn	2 170	1 051 392	1
Dalarna	1 968	701 149	1
Södermanland	1 917	1 186 764	5
Jönköping	1 821	1 337 985	2
Jämtland	1 604	513 885	0
Kalmar	1 546	787 744	1
Västmanland	1 423	1 071 910	2
Värmland	1 335	776 270	2
Örebro	1 328	1 202 624	1
Gävleborg	1 257	572 777	0
Kronoberg	1 183	945 807	1
Västernorrland	807	354 205	0
Blekinge	738	325 957	2
Gotland	604	160 275	0

Några små och mellanstora kommuner nämner också att de inte har upplevt ett behov av att använda ekologisk kompensation än på grund av ett lågt exploateringsstryck och/eller stor tillgång till grönområden.

- » *Nej vi arbetar inte med ekologisk kompensation vid exploateringar eftersom vi inte har någon hög exploateringsverksamhet för närvarande. Det har alltså hittills inte varit aktuellt men kan möjligen komma att bli i framtiden. (...) Relativt få och okontroversiella DP.*
- » *Men har börjat diskuteras p.g.a. tätare exploatering.*
- » *Vi har oftast möjlighet att välja bra lösningar, som kanske inte kräver kompensation, vilket det kanske oftare gör i storstadsområden.*

3.2. Implementering av skadelindringshierarkin i de kommunala planeringsprocesserna

Resultaten från enkätundersökningen som indikerar att kunskapen generellt är låg bland kommunerna om hur man kan och bör arbeta enligt skadelindringshierarkin har delvis bekräftats, delvis nyanserats under de workshoppar projektet har genomfört. Varje kommun kan i viss mån själv utforma hur de olika planeringsprocesserna ska genomföras, inom ramen för vad som anges i Plan- och Bygglagen. Särskilt detaljplaneprocesser kan dessutom initieras och genomföras på olika vis, bland annat på grund av om initiativtagaren till en planförfrågan är en kommunal förvaltning eller en privat aktör. Av de skälen går det inte att ge en generell beskrivning av planeringsprocesserna, annat än på en mycket övergripande nivå. Därför är det också svårt att på ett entydigt vis beskriva, eller ge förslag på, hur skadelindringshierarkin ska implementeras. Några allmänna och återkommande observationer har emellertid gjorts under projektets workshoppar med handläggare från olika skånska kommuner:

- **Översiktsplan:** Översiktsplanen har en central roll i kommunernas arbete att formulera strategier för en långsiktigt hållbar utveckling. Den är inte bindande men ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Här kan särskilt känsliga eller värdefulla områden pekas ut som ska *undvikas* för olika typer av exploatering. Likaså kan områden som lämpar sig för *ersättande* åtgärder pekas ut, något som Lomma kommun tillämpar. Enligt enkätundersökningen, se avsnitt 3.1, är det vanligast att beskriva arbetet med ekologisk kompensation i just översiktsplanen. Det ska alltid göras en strategisk miljöbedömning för en översiktsplan.
- **Detaljplan:** Miljöbedömning är en av flera viktiga aspekter i detaljplaneringen. För detaljplaner som bedöms medföra betydande miljöpåverkan måste en strategisk miljöbedömning göras, i annat fall kan mindre formellt omfattande miljöbedömningar göras. Vid identifiering av mål och förutsättningar följt av upprättandet av detaljplanen kan beslut fattas om *undvikande*, *minimerande*, *utjämnande* samt *ersättande* åtgärder för ett planområde eller område i närheten av detaljpanelagd mark. I exempelvis Svedala kommun utreds potentiella kompensationsåtgärder redan vid tilldelning av planuppdraget, därefter beslutas om planprocessen ska initieras eller inte.
- **Strategisk miljöbedömning:** En strategisk miljöbedömning ska göras för översiktsplaner samt för de detaljplaner som bedöms medföra betydande miljöpåverkan. I en strategisk miljöbedömning kan både *undvikande* och *minimerande* åtgärder föreslås i förebyggande syfte inför förslag att exempelvis exploatera ett värdefullt naturområde, eller ett område i närheten av höga naturvärden i översiktsplanen eller detaljplanen. Denna process kan

påverka utformningen eller ge avslag på efterföljande styrdokument och planutredningar.

- **Genomförande och uppföljning:** *Undvikande* och *minimerande* åtgärder får ofta genomslag i planeringsstadiet, till exempel genom att en planförfrågan avslås eller genom att placering och storlek på huskroppar fastställs i detaljplanen. *Utgjämmande* och *ersättande* åtgärder beslutas visserligen i planprocessen men är oftare av sådan karaktär att genomförandet är avgörande för deras effekt. Har man till exempel beslutat om att det ska planteras ett visst antal träd för att *utjämna* den skada som uppstått till följd av att andra träd har behövt huggas ner kan exploateringen utföras utan att trädplanteringen verkligen genomförs. Därför är genomförandet av åtgärden och inte minst uppföljning av stor betydelse för efterlevnaden av skadelindringshierarkin. Beroende på vem som är markägare kan det vara lättare eller svårare att genomföra ersättningsåtgärder efter att bygglov godkänts. Några kommunrepresentanter framförde under workshopen att vissa av kompensations/balanseringsåtgärderna i kommunen har finansierats av exploatörer, och vissa från den kommunala budgeten. Somliga kommuner menar att det är lättare att genomföra kompensationsåtgärder på kommunal mark, eftersom ansvaret ligger helt på kommunen. Andra kommuner menar att det är lättare att motivera ekologisk kompensation på privatägd mark vid exempelvis bostadsbyggnation, eftersom det ofta uppskattas av hyresgäster och ses som gynnsam marknadsföring för byggherrarna. Dialogen kring kompensation uppmärksammades som ett värdefullt verktyg av deltagarna i workshopen, och att det är viktigt att skriva alla överenskommelser i avtalet med exploatören eller byggherren. Enligt flertalet kommuner är skötseln och uppföljningen av tillämpade skadelindrande åtgärder efter planprocessens skede ett avgörande arbete för att åtgärderna ska ha effekt. På många kommuner sköts detta av driftavdelningen, som workshopdeltagarna belyste som väldigt viktiga att ha med, i och med att om det inte finns pengar till förvaltning så kommer inte kompensationen att få något utfall.

4. Går det att följa skadelindringshierarkin i praktiken?

För att undersöka hur skadelindringshierarkin används i praktiken har vi fördjupat oss i fyra detaljplaner från Helsingborg och Lomma. Tre av dem, Sjögräsgatan, Filborna och Gantofta, avser bland annat skola eller förskola. Den fjärde, Vattenverkstomten, avser bostäder och park. Samtliga fyra detaljplaneområden utgörs delvis av och/eller avgränsas av olika slags grönytor. Dessa likheter gör det rimligt att förvänta sig att samma eller likartade värden på områdets egenskaper före exploatering som riskerar att gå förlorade. Därmed antas även förutsättningarna vara jämförbara med avseende för hur skadelindringshierarkin kan tillämpas. I inget av fallen krävdes en strategisk miljöbedömning. De fyra fallstudierna sammanfattas i Tabell 1. Den här delstudien fokuserar på de tre första stegen av skadelindringshierarkin, som ska föregå beslut om eventuell ekologisk kompensation och utgör ett komplement till den bredare ansatsen i MuniComp, delrapport 4.1.

Skadelindringshierarkin syftar till att bevara biologisk mångfald och ekosystemtjänster. För att kunna avgöra om en åtgärd är verkningsfull och i förlängningen hur effektiv den är krävs följaktligen att man har kännedom om värden på områdets egenskaper före exploatering, hur stora förluster för egenskaperna exploateringen riskerar att orsaka och hur stor del av denna förlust som kan lindras genom vinster till följd av de åtgärder som övervägs. Först då är det möjligt att avgöra om de *undvikande* och *minimerande* åtgärderna är tillräckliga i det enskilda fallet, eller om den kvarstående skadan riskerar att bli så stor att den måste kompenseras. En förutsättning för att kunna utvärdera hur skadelindringshierarkin har tillämpats är därför att man har definierat vilken skada det är som ska lindras.

Av underlagen framgår det hur förlusten värderas i de fyra studerade fallen. Hur värderingen uttrycks skiljer sig åt mellan Lommas och Helsingborgs metoder, vilket analyseras utförligare i MuniComp, delrapport 4.3. Helsingborgs primära bedömningar är huvudsakligen semi-kvantitativ, där påverkan klassas som Stor, Måttlig, Liten eller Osäker och kan vara antingen positiv eller negativ. Lomma kvantifierar ytan som påverkas, i kombination med en kvalitativ beskrivning av bedömd påverkan inom ytan. Sammantaget framgår det tydligt vilka bedömningar som har gjorts och checklistorna underlättar att bedömningarna blir heltäckande. I samtliga fyra studerade fall tas grönyta i anspråk och värden knutna till både rekreation och ekologi (biodiversitet och andra ekosystemtjänster) bedöms påverkas negativt i olika utsträckning. På samma vis uttrycks även målen för vilka värden som de skadelindrande åtgärderna ska uppnå i semi-kvantitativa termer. Av bedömningarna framgår vilka värden som bör bevaras eller ersättas.

4.1. Processen

Båda kommunerna har en bred ansats för skadelindring/balansering som omfattar inte bara ekologisk mångfald utan även ekosystemtjänster, med tyngdpunkt på urban biodiversitet och rekreation. Lomma beskriver arbetet med miljökompensation under flera huvudrubriker i detaljplanerna, vilket signalerar att man tar det på allvar och bjuder in invånare att ställa frågor och följa upp. Generellt visar fallstudierna att det är väl dokumenterat vilka värden som påverkas. Däremot är redovisningen av vilka *undvikande* och *minimerande* som vidtagits bristfällig. Fokus ligger i samtliga fall på skadelindringshierarkins sista steg.

Av de antagna detaljplanerna framgår tydligt att balanseringsprincipen (Helsingborg) och miljökompensation (Lomma) har tillämpats. I antagandehandlingen för Sjögräsgatan (Lomma kommun 2015a) återkommer miljökompensation som rubrik vid inte mindre än fyra gånger. Framför allt redovisas att den grönyta som försvinner ska ”kompenseras genom att förlorade livsmiljöer ersätts i eller i närheten av planområdet.” (s. 8). Däremot framgår det inte av de studerade detaljplanerna vilka konkreta kompensatoriska åtgärder som ska vidtas. Det är alltså främst arbetssättet och dess syfte som redovisas i detaljplanerna. Varken Helsingborg eller Lomma redovisar explicit vilka *undvikande* eller *minimerande* åtgärder som har vidtagits. I fallet Gantofta finns emellertid en notering i balanseringsutredningen (Helsingborgs kommun, 2018) att ”påverkansfaktorn⁶ kan minskas pga att befintlig vegetation sparas så långt som möjligt” (s. 12), samt att föreslagna åtgärder inom området är att ”spara vegetation så långt det är möjligt med fokus på värdefulla och karaktärsskapande träd. Bevara död ved från avverkning av vegetation för likväl naturhänsyn som för naturlek.” (sid 10) Det framgår dock inte om detta betraktas som *minimerande* åtgärder eller inte. I det andra Helsingborgsfallet, Filborna, anges det däremot uttryckligen att åtgärderna inom planområdet kategoriseras som *utjämning* respektive *balansering* (vilket här uppfattas som synonymt med *ersätta*). Inga *undvikande* eller *minimerande* åtgärder redovisades i det fallet. Gantofta sticker ut bland de studerade fallen eftersom beredningsgruppen, i dokumentet *Bedömning av planförfrågan på fastigheten Gantofta 1:7*, konstaterar att förslaget visserligen ligger i linje med intentionerna i den fördjupade översiktsplanen för Gantofta, men samtidigt strider mot intentionerna i Grönstrukturprogrammet. Beslutet blir därför inte enigt, utan rekommendationen blir en vidare prövning: ”Ställningstagandena för FÖP Gantofta bedöms vara aktuella. För att kompensera minskade naturvärden när delar av grönområdet försvinner bör parkkvaliteterna utvecklas väster om planområdet.” (s. 4) I den här bedömningen redovisas inte vilka *undvikande* och *minimerande* åtgärder som har beaktats. För Sjögräsgatan framgår att alternativa lokaliseringar har studerats, men vilka de är redovisas ej. För både Sjögräsgatan och Filborna redovisas *minimerande* åtgärder med avseende på markföroreningar och buller, men inte för ekologi,

⁶ Begreppet påverkansfaktor förklaras i MuniComp, delrapport 4.3.

rekreation och övriga värden som ligger till grund för behovsbedömning av kompensation.

Med andra ord är det svårt att avgöra hur stort genomslag balanserings- och miljökompensationsprocesserna har på planens slutliga utformning. Det här är inte synonymt med att *undvikande* och *minimerande* åtgärder inte ges utrymme i planeringsprocesserna, utan enbart att det inte framgår av det studerade materialet.

4.2. Föreslagna skadelindrande åtgärder

Enligt Lommas modell genomförs kompensationsutredningar (U4 enligt Lommas process), där förslag på åtgärder redovisas. Dessa åtgärder benämns i både Sjögräsgatan och Vattenverkstomterna som ”kompensationsåtgärder”. I Helsingborg utgörs motsvarande dokumentation av en balanseringsbedömning som anger förslag på ”värden som ska skapas med balanseringen”. I inget av fallen görs explicit åtskillnad på *utjämna* eller *ersätta*. Samtliga föreslagna åtgärder redovisas i Tabell 2. För var och en av åtgärderna har vi gjort en bedömning av hur de bör kategoriseras enligt hur vi har tolkat Boverkets definitioner av att *undvika* (Un), *minimera* (Mi), *utjämna* (Ut) och *ersätta* (Er). Se även avsnitt 2.1.

Tabell 4. Föreslagna skadelindrande åtgärder (citerat från angivna källor) för de fyra studerade fallen, inklusive MuniComps kategorisering av åtgärdstyp enligt Boverkets definitioner av att *undvika* (Un), *minimera* (Mi), *utjämna* (Ut) och *ersätta* (Er). Fallen beskrivs i avsnitt 1.2.2.

FALL	FÖRESLAGNA SKADELINDRANDE ÅTGÄRDER	
1. Sjögräsgatan, Lomma 33:11 2015 (Lomma)	<i>Andra lokaliseringar av skola har studerats men ej bedömts lämpliga, bland annat på grund av markägförhållanden, en alltför stor centralisering av befintliga skolor och en önskan att ej ta i anspråk jordbruksmark. (Lomma kommun 2015a, sid 4)</i>	Un
	<i>Växttak på förskola kan kompensera för en stor del av områdets förlorade infiltrationsförmåga och förlust av vissa biologiska värden kopplade till gräsytor. (Lomma kommun 2014a, sid 6)</i>	Mi
	<i>Skapa nya miljöer för fördröjning av vatten och för biologiska värden kopplade till fuktiga marker, alternativt utformning av vissa områden som multifunktionella ytor, dvs som kan ta emot vatten vid höga flöden. (Lomma kommun 2014a, sid 6)</i>	Ut/Er
	<i>Förlust av blommande och fruktbärande buskage kan ersättas med nya brynmiljöer, utformade med särskilt fokus på inhemska arter. (Lomma kommun 2014a, sid 6)</i>	Ut/Er
	Träd kan ersättas med trädplanteringar inom området. (Lomma kommun 2014a, sid 6)	Ut/Er
	Asfaltytor kan ersättas med vegetation för att skapa nya infiltrationsytor. (Lomma kommun 2014a, sid 6)	Ut
2. Vattenverkstomten, del av	<i>Ett vegetationsklätt dike kan både bidra till lokalt omhändertagande av dagvatten och bilda ett rumsbildande och miljöskapande element. (Lomma kommun 2015b, sid 4)</i>	Mi/Ut

FALL	FÖRESLAGNA SKADELINDRANDE ÅTGÄRDER	
Vinstorp 31:1 och Karstorp 27:3 2015 (Lomma)	<i>Växttak på planerad bebyggelse kan kompensera för en stor del av områdets förlorade infiltrationsförmåga och förlust för vissa biologiska värden kopplade till gräsytor. (Lomma kommun 2014b, sid 7)</i>	Mi
	<i>Anläggande av lägre liggande partier med lokalt omhändertagande av dagvatten, tex mellan fastigheter, utformade med arter som tål fuktig mark. (Lomma kommun 2014b, sid 7)</i>	Mi/Ut
	<i>Förlust av ängsmark kan ersättas med nya ängsmiljöer i närområdet, utformade med särskilt fokus på inhemska arter. (Lomma kommun 2014b, sid 7)</i>	Ut
	<i>Träd kan ersättas med trädplanteringar inom och utom området. (Lomma kommun 2014b, sid 7)</i>	Ut/Er
3. Filborna 30:1, 2018 (Helsingborg)	<i>Vi diskuterade skissförslaget från maj 2017 och konstaterade att följande revideringar behöver göras; en alternativ placering av lekplatsen inom det som i nuvarande skissförslag är förskolegården, plocka bort miljöhusen på grund av konflikter med vattenledningen och angöringen/gatan, skjuta byggnaden österut för att komma längre ifrån det som behöver vara allmän platsmark i plankartan. (Helsingborgs stadsbyggnadsförvaltning 2017)</i>	Un
	<i>Spara vegetation så långt möjligt, särskilt äldre och karaktärsskapande träd. Blommande och bärande träd och buskar i gestaltningen av återstående grönyta samt förskolegård. (Helsingborgs stad 2018b, sid 23)</i>	Mi
	<i>Bevara död ved från avverkning av delar av vegetationen som ska tas bort både av naturskäl och för kojbyggande. (Helsingborgs stad 2018b, sid 23)</i>	Mi
	<i>Viktigt att bevara kullen på något sätt för platsens karaktär och kopplingen till övriga grönytor på Drottninghög. (Helsingborgs stad 2018b, sid 23)</i>	Un/Mi
	<i>Balansering: Extrasatsning på lekplats samt eventuellt insädd med ängsflora, se ovan. (Helsingborgs stad 2018b, sid 23)</i>	Ut
4. Gantofta 1:7, 2019 (Helsingborg)	<i>Byggrätten har placerats så att resterna av stengårdsgården och den gamla fastighetsgränsen inte berörs. (Helsingborgs stad 2016)</i>	Un
	<i>Södra delen av fastigheten Gantofta 1:7 säkras som naturmark. Resterande områden sydväst om idrottshallen säkras som parkmark. (Helsingborgs stad 2019, sid 6)</i>	Un/Mi
	<i>Byggrätter placeras så att så många värdefulla träd som möjligt bevaras, den sammanhängande grönytan maximeras och resterna av en stengårdsgård inte berörs. (Helsingborgs stad 2019, sid 13)</i>	Un/Mi
	<i>Alléträd som står på kvartersmark säkras med en planbestämmelse om marklov för fällning av träd. Alléer står under biotop-skydd enligt miljöbalken. (Helsingborgs stad 2019, sid 13)</i>	Un
	<i>Öppen dagvattenhantering bidrar till rening och fördröjning av vattnet och främjar den biologiska mångfalden inom området. (Helsingborgs stad 2019, sid 13)</i>	Mi

FALL	FÖRESLAGNA SKADELINDRANDE ÅTGÄRDER	
	<i>Planförslaget har dock anpassats för att bevara så mycket av grönstruktur som möjligt, framför allt i nära anslutning till parkområdet. (Helsingborgs stad 2019, sid 18)</i>	Un
	<i>Flytt av två större ekar till södra delen av Gantofta grönområde och flytt av sex mindre ekar till näraliggande naturreservat (Helsingborgs stad 2019, sid 19)</i>	Ut/Er
	<i>Användning av inhemskt växtmaterial vid utformningen av de öppna dagvattenlösningar som står i sammanhang med den planerade bebyggelsen. (Helsingborgs stad 2019, sid 19)</i>	?
	<i>Inom planområdet ska vegetationen sparas så långt det är möjligt med fokus på värdefulla och karaktärsskapande träd. (Helsingborgs stad 2019, sid 19)</i>	Un/Mi
	<i>Död ved från avverkning bör sparas inom området för naturhänsyn och lek. (Helsingborgs stad 2019, sid 19)</i>	Mi
	<i>Upprustning av den befintliga stenmursresten på fastigheten Gantofta 1:7s nordvästra hörn. (Helsingborgs stad 2019, sid 19)</i>	Ut
	<i>Plantering av ängsvegetation i angränsande grönstråk. (Helsingborgs stad 2019, sid 19)</i>	Ut/Er

5. Diskussion

5.1. Otydligheter och skillnader i hur skadelindringshierarkin definieras och implementeras lokalt försvårar utvärdering och utveckling

Både skadelindringshierarkin och balanseringsprincipen är väl dokumenterade i form av teoretiska ramverk, genom nationella och kommunala vägledningar och styrdokument. Fyra exempel är *Standard on Biodiversity Offsets* (Business and Biodiversity Offsets Programme 2012), *Ekologisk kompensation – En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden* (Naturvårdsverket 2016) samt *Balanseringsprincipen Helsingborg – mall* (Helsingborg stad 2014) respektive *Handbok i miljökompensation i Lomma Kommun* (Lomma kommun 2018a, opublicerat arbetsmaterial). Både Helsingborgs balanseringsmetod och Lommas miljökompensation är etablerade arbetssätt med utvecklade rutiner och stödjande dokumentation. Checklistor och processteg följs och visar på konsekvens.

Vår genomgång av litteratur, resultat från enkäten, intervjuer, workshoppar och fallstudier visar samtidigt på förekomst av skillnader mellan hur de olika stegen benämns och definieras. Det saknas såväl en samstämmig definition av skadelindringshierarkins olika steg som en enhetlig implementering av skadelindringshierarkin i olika kommuners planeringsprocesser. Skadelindringshierarkin och balanseringsprincipen är närbesläktade, men inte identiska. Naturvårdsverket (2016) använder begreppet skadelindringshierarkin i sin vägledning i ämnet, som i första hand inriktas mot kompensation för verksamheter eller åtgärder. Balanseringsprincipen introducerades till Sverige som ett verktyg i den kommunala planeringen (Skärbäck 1997). Av detta skulle man kunna dra slutsatsen att skadelindringshierarkin främst är tillämplig i miljöbalksärenden och balanseringsprincipen för plan- och bygglagsärenden. Så verkar emellertid inte vara fallet. Boverket (2018) använder sig av begreppet skadelindringshierarkin på sin informationssida om ekologisk kompensation. Kommunenkäten visar också att båda begreppen används – men också att en majoritet av de svarande är osäkra på skillnaderna. Det råder med andra ord en begreppsförvirring. Den här otydligheten går igen även i de konkreta tillämpningarna. Helsingborgs och Lommas definitioner av de fyra stegen i respektive kommuns metod – *undvika*, *minimera*, *utjämna* och *ersätta* – överensstämmer väl sinsemellan, men verkar såvitt framgår av fallstudierna inte alltid tillämpas konsekvent. Denna observation görs även i den bredare fallstudien (MuniComp, delrapport 4.2).

Av Tabell 2 framgår det att vi gör bedömningen att över hälften av de skadelindrande åtgärder som anges i kompensationsutredningarna respektive balanseringsbedömningarna för de studerade fallen *inte* är kompensatoriska

(*utjämna/ersätta*) utan snarare är *undvikande* och *minimerande* åtgärder. Exempel på sådana åtgärder är att ”Växttak på [byggnader] kan kompensera för en stor del av områdets förlorade infiltrationsförmåga” (både Sjögräsgatan och Vattenverkstomten), ”Spara vegetation så långt möjligt, särskilt äldre och karaktärsskapande träd. (...) Bevara död ved från avverkning” (båda Filborna) och ”Alléträd som står på kvartersmark säkras med en planbestämmelse” (Gantofta). Antingen betraktas dessa åtgärder som *ersätta/utjämna*, vilket enligt vår tolkning inte överensstämmer med till exempel Boverkets definitioner, eller så redovisas även *undvika/minimera* under samma rubrik som de kompensatoriska åtgärderna men utan att benämnas som sådana. Oavsett vilket så visar fallstudierna att det idag är otydligt hur skadelindringshierarkin definieras och implementeras.

Under projektets workshoppar och intervjuer har det framkommit att olika kommuner har implementerat skadelindringshierarkin/balanseringsprincipen på olika sätt, delvis på grund av hur planprocesserna är utformad i respektive kommun. Antalet unika kombinationer av definitioner och implementeringar av skadelindringshierarkins olika steg blir därmed mycket stort. Dessa skillnader innebär hinder för att göra direkta jämförelser mellan olika kommuner liksom för att följa upp och utvärdera i vilken grad skadelindringshierarkin efterlevs i kommunal planering och därmed även för att utvärdera vilken nytta den gör regionalt eller nationellt.

Det torde även bli svårt eller omöjligt att strikt tillämpa skadelindringshierarkin i dess hierarkiska mening, det vill säga styra mot att i första hand undvika att skada uppstår och därmed inte heller behöva kompensera för den kvarstående skadan, om gränsdragningen mellan hur olika åtgärder kategoriseras är otydlig eller inkonsekvent. Annorlunda uttryckt medför bristen på konsekvent tolkning av skadelindringshierarkin att det blir svårare att uppnå en styrande effekt, eftersom tillämpning och efterlevnad kan skilja från fall till fall utan att skillnaderna går att urskilja i efterhand. Om en och samma åtgärd i ena fallet kan kategoriseras som *minimerande* och i andra fallet som *utjämnande* blir det svårt att tydligt styra mot *minimerande* åtgärder framför *utjämnande*. Därmed inte sagt att den negativa miljöpåverkan behöver bli större än om en mer konsekvent och entydig terminologi hade använts. Det är fullt möjligt att nyttan av åtgärderna är lika stor oavsett om de benämns *minimerande* eller *utjämnande*.

5.2. Planprocessens struktur innebär begränsningar för implementeringen av skadelindringshierarkin

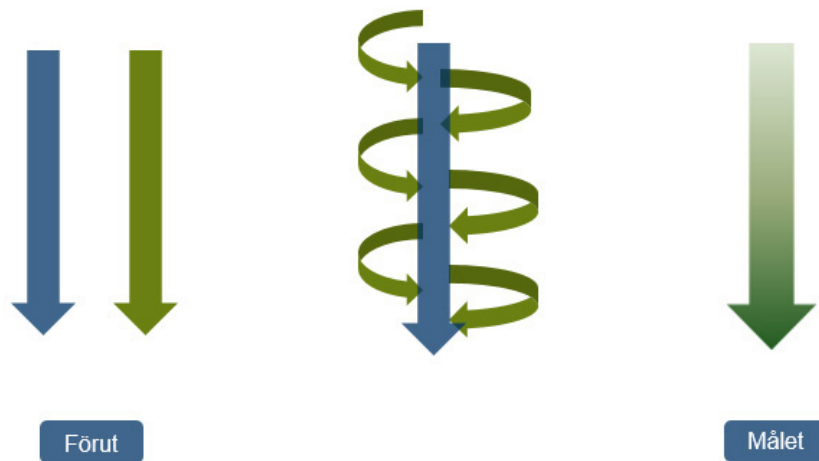
En av skadelindringshierarkins grundläggande principer är att maximera tillämpning av de inledande stegen innan man beaktar de senare. Ekstrom et al. (2015) beskriver det som en iterativ process att identifiera undvikande och minimierande åtgärder i tillräcklig utsträckning för att de kvarstående riskerna för skador ska kunna hanteras genom *restaurering* och *kompensation*. I praktiken är emellertid möjligheterna att

tillämpa steget *undvika* begränsade i den kommunala detaljplanplanprocessen i så måtto att vid en planförfrågan prövas bara ett lokaliseringsalternativ med en användning. Av 2 kap. 2 § plan- och bygglagen framgår det visserligen att ”planläggningen (...) ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som området är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov”. Det finns däremot inget krav på att utreda om den aktuella lokaliseringen verkligen är den mest lämpade. Enligt 2 kap. 4 § plan- och bygglagen är det tillräckligt att ”marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet.” Denna prövning görs främst mot ÖP som anger vilka områden som är aktuella för olika typer av exploateringar och vilka som ska undvikas. I de fall olika alternativa lokaliseringar inte prövas går det inte att avgöra om föreslagen lokalisering för en viss exploatering är den lämpligaste, utan enbart lämplig. Om skadan till följd av exploatering hade kunnat lindras ytterligare med en annan lokalisering – genom att vidta ytterligare undvikandeåtgärder – låter sig därför inte avgöras. De flesta undvikandeåtgärder innebär helt enkelt att det inte blir en detaljplan. I detaljplaneskedet kan vanligtvis därför bara minimerande åtgärder vidtas. Det kan handla om att ändra placering på byggrätterna för att spara uppvuxen vegetation. Den typen av åtgärder beskrivs också som kompensationsåtgärder i flera av fallstudierna (se Tabell 2). Kategoriseringen av åtgärder ger ett intryck av att åtminstone delvis styrs av i vilken fas av planprocessen man befinner sig, snarare än av respektive kommuns åtgärdsdefinition.

Analysen av hur man i de fyra studerade fallen försäkrat sig om att man uttömt möjligheterna att uppnå mesta möjliga skadelindring redan genom *undvikande* och *minimering*, försvåras av att särskilt de inledande stegen är bristfälligt dokumenterade. Ett skäl kan vara att dessa ingår som en integrerad del av den inledande planeringen och därför inte särskiljs eller betraktas som just *undvikande* eller *minimering*. Precis som konstaterades ovan behöver det inte leda till lägre miljönytta, men det riskerar emellertid att leda till bristfälliga beslutsunderlag och försvagad transparens i beslutsprocessen. Samtidigt framgår det tydligt av de fyra studerade detaljplanerna att lokaliseringen står i fokus där många aspekter ska vägas samman, inte minst den tekniska infrastrukturen. Även miljömässig hänsyn tas uppenbarligen i den här processen, även om det inte explicit beskrivs hur de har påverkat den slutliga lokaliseringen och än mindre uttrycks i termer av *undvikande* eller *minimering*. Till exempel anges det i detaljplanen för Sjögräsängen att ”stor prioritet på skyddsåtgärder av barriärer mot eventuella föroreningar på djupet ska finnas.” (Lomma kommun 2015a, s. 18) Det skulle kunna betraktas som en skadelindrande åtgärd i Boverkets mening för att bevara biologisk mångfald och ekosystemtjänster, men är snarare en åtgärd till skydd för människors hälsa. Hur skadelindringshierarkin efterlevs skulle bli tydligare om man i varje steg av planeringsprocessen vinnlade sig om att identifiera och dokumentera vilka åtgärder som har beaktats. Sker alla hänsyn och överväganden samlat blir det svårare att särskilja vilka alternativ som har beaktats och vilka beslut som bör beskrivas som åtgärder enligt de olika stegen. Förutsättningarna för ett sådant arbetssätt bedöms vara goda. Både balanserings- och kompensationsprocessen i Helsingborg och

Lomma är väl beskrivna och ger intrycket av att löpa parallellt med planprocessen i övrigt och stråla samman i ett antal förutbestämda beslutspunkter. I Lommas process ska fyra specifika underlag tas fram under detaljplaneprocessen.

Samtidigt som det är önskvärt att redovisa åtgärderna en och en är det ur ett helhetsperspektiv önskvärt att skadelindringen integreras i planeringsprocessen så att förluster för områdets egenskaper minimeras. Detta styrks även av Boverket (2018) som uttrycker att ”skador vid exploatering i första hand ska undvikas genom god planering”. Naturvårdsverket (2019) framhåller att ”integrering innebär att miljöbedömningen påverkar planen, tillståndsansökan eller motsvarande så att det som planen eller tillståndsansökan gäller, ökar sitt bidrag till hållbar utveckling. Det innebär att miljöbedömningen inte kan bedrivas som en separat process skild från till exempel planarbetet eller planeringen av en verksamhet.” Detta illustreras i Figur 6.



Figur 6. Schematisk illustration av önskad utveckling enligt Naturvårdsverket (2019) från tidigare situation där planprocess (blå pil) och miljöbedömning (grön pil) löpte parallellt, till framtida situation där de båda processerna är helt integrerade.

5.3. Tvådelad prövning

Vid tillståndsprövning enligt miljöbalken förordar Naturvårdsverket (2016) starkt en tvådelad prövning. Enligt deras vägledning innebär det att tillåtligheten för ett projekt eller en åtgärd ska avgöras utan hänsyn till eventuell kompensation och att ekologisk kompensation tillämpas först när all rimlig hänsyn vidtagits. Det framgår vidare att detta överensstämmer med BBOP:s principer om en skadelindringshierarki och den överordnade principen om bevarande in situ, som kommer till uttryck i konventionen om biologisk mångfald. Inom planprocesser som genomförs enligt PBL finns inte någon direkt motsvarighet till den tvådelade prövningen. Den statliga utredningen om ekologisk kompensation (2017) föreslår heller inte att något krav på tvådelad prövning införs i PBL, men väl i miljöbalken, väglagen, lagen om byggande av järnväg, ellagen, kontinentalsockellagen och lagen om ekonomisk zon. Även om

de processuella och legala förutsättningarna synes saknas för att införa en tvådelad prövning enligt miljöbalkens mening i PBL kan det ändå vara intressant att reflektera över i vilken mån planprocessen uppfyller intentionen med den tvådelade prövningen.

Genomgången av fallstudierna ger intryck av att lokaliseringsprövningen görs utan hänsyn till eventuell ekologisk kompensation, vilket är i överensstämmelse med tvådelad prövning. Å andra sidan är det oklart i vad mån lokaliseringsprövningen beaktar i vilken utsträckning man vidtagit alla rimliga åtgärder i form av *undvikande* och *minimering*, eftersom planprocessen begränsar möjligheterna att beakta alternativa lokaliseringar. Dessutom visar fallstudierna att skadelindrande åtgärder i de tidiga skedena av planprocessen dokumenteras bristfälligt. Det försvagar implementeringen av skadelindringshierarkin eftersom kopplingen mellan val av lokalisering och utformning å ena sidan och krav på kompensation för kvarstående skada å andra sidan blir otydlig. Så länge PBL inte ger utrymme att ställa krav på ekologisk kompensation (se MuniComp, Delrapport 1 och Slutrapport) är det svårt att se hur den här situationen ska kunna förändras, med eller utan motsvarighet till tvådelad prövning.

Fallet med detaljplanen för Gantofta är intressant eftersom miljöbedömningen i det fallet konstaterar att planförslaget ligger i linje med intentionerna i den fördjupade översiktsplanen för Gantofta, men samtidigt strider mot intentionerna i Grönstrukturprogrammet. Det framgår inte om man gjort ett ställningstagande att möjligheterna att reducera skadan genom åtgärder för att *undvika* och *minimera* har uttömts eller ej. För motsvarande situationer vid miljöbalksprövningar anger Naturvårdsverket i sin vägledning:

» (D)et är av stor vikt att principen om en tvådelad prövning får genomslag i praktiken, vilket förutsätter tydlighet i konsekvensbedömningar och separat redovisning av försiktighetsmått och kompensationsåtgärder. (...) Det är särskilt viktigt att vara uppmärksam på fall där den kvarstående påverkan på naturvårdens intressen är så stor att mycket omfattande kompensationsåtgärder bedöms vara nödvändiga, eftersom detta kan vara indikation på att verksamhetens lokalisering är problematisk eller att ytterligare anpassningar och åtgärder för att undvika eller begränsa påverkan är motiverade. I dessa fall kan det vara motiverat att noga överväga om förutsättningarna för tillåtlighet är uppfyllda.” (Naturvårdsverket 2016, s. 44–45)

5.4. Rekommendationer

5.4.1. Regering och riksdag

Det framstår som uppenbart att en stärkt och ökad tillämpning av skadelindringshierarkin, inklusive ekologisk kompensation, i de kommunala planprocesserna, förutsätter förändringar i PBL med tillhörande vägledningar. Inte

minst bör det klargöras att kommuner får kräva ekologisk kompensation i de fall då exploatören inte förmår eliminera kvarstående förluster för områdets egenskaper med hjälp av andra skadelindrande åtgärder. Förslag av det slaget lämnades också i SOU 2017:34.

5.4.2. Naturvårdsverket och Boverket

Naturvårdsverket och Boverket bör gemensamt ta fram en vägledning, alternativt förtydliga befintliga vägledningar, för att öka den nationella samstämmigheten i hur skadelindringshierarkins steg definieras och implementeras. Det kan finnas skäl att använda olika begrepp och rentav definitioner för de olika stegen i skadelindringshierarkin (balanseringsprincipen) inom MB och PBL. Dessa skäl bör i så fall redovisas och likheter och skillnader mellan de två begreppsapparaterna tydliggöras. Alternativt kan en gemensam begreppsapparat användas.

Naturvårdsverket och Boverket bör vidare gemensamt klargöra om och i så fall hur tvådelad prövning bör tillämpas i de kommunala planprocesserna.

5.4.3. Kommuner

I väntan på ny lagstiftning eller vägledning är det i hög grad upp till de kommuner som vill arbeta med ekologisk kompensation enligt skadelindringshierarkins principer att gemensamt eller enskilt utveckla sitt arbetssätt. Utgående från genomgång av litteratur, resultat från enkäten, intervjuer, workshop och fallstudier rekommenderar vi att dessa kommuner överväger följande:

- Utnyttja översiktsplanen för att peka ut områden som ska *undvikas* för olika typer av exploatering, eventuella områden inom vilka det kan antas bli nödvändigt med ekologisk kompensation vid exploatering samt områden inom vilka vissa typer av kompensation är lämpliga att utföra.
- Redovisa skadelindringshierarkins samtliga steg i detaljplanerna. Denna typ av systematisk redovisning skulle öka transparensen väsentligt; tydliggöra hur skadelindringshierarkin har efterlevts, vilka åtgärder som vidtagits och därmed underlätta uppföljning. Genom att synliggöra samtliga steg skulle man också säkerställa att ekologisk kompensation inte reduceras till en fråga enbart för kommunekologer eller motsvarande.
- Överväg att gruppera de skadelindrande åtgärderna i skyddsåtgärder (undvika och minimera) samt kompensationsåtgärder (utjämna och ersätta) i detaljplaner och motsvarande handlingar. Denna aggregering föreslås redan idag av Boverket och är förenligt med både BBOP och varianter i lokala utformningar. Samtliga fyra steg skulle fortfarande beaktas i utredningsarbetet under planprocessen, men genom att redovisa åtgärderna i två relativt enkelt separerbara kategorier skulle gränsdragningsproblematiken minska och redovisningen bli både överskådligare och sannolikt mer lättillgänglig. Förutsättningarna för att göra sammanställningar och jämförelser inom och mellan kommuner ökar också i takt med ökad samstämmighet.

- Dokumentera även vilka ansökningar som får avslag till följd av olämplig lokalisering med hänsyn till gröna värden. Det finns inga generella krav på de enskilda kommunerna att göra detta, men det skulle ge möjlighet att utvärdera hur det inledande steget i skadelindringshierarkin tillämpas. Man kan anta att om sådan kunskap byggs upp över tid kan både förutsägbarheten i lokaliseringsprövningen öka och incitamentet för exploatören att ge de gröna värdena större vikt vid sammanvägningen av den lämpligaste lokaliseringen. Det skulle i så fall vara helt enligt skadelindringshierarkins anda.
- Stärk – och dokumentera – uppföljningen av både beslutade skadelindrande åtgärder och miljöbedömningarna. Genom att följa upp att och hur åtgärder har genomförts, vilka verkliga miljökonsekvenser som uppstår och hur dessa förhåller sig till bedömningarna av miljöskador kan arbetet med skadelindringshierarkin, inklusive ekologisk kompensation, sammanställas, utvärderas och utvecklas. Ett sådant arbetssätt ”förutsätter tydlighet i konsekvensbedömningar och separat redovisning av försiktighetsmått och kompensationsåtgärder”, för att återigen citera Naturvårdsverkets vägledning (2016). För att utfallet ska kunna följas upp måste utgångsläget och besluten under planprocessen vara tillräckligt väl dokumenterade. Nyttan av dokumentationen behöver dock vägas mot ansträngningen att ta fram den.

En framgångsrik implementering av skadelindringshierarkin, oavsett om ovanstående förslag genomförs eller ej, ställer krav på att

- arbetssättet som sådant är tillräckligt starkt förankrat i den lokala politiken,
- det integreras i planprocessen på ett ändamålsenligt sätt och inte reduceras till en fråga enbart för kommunekologer eller motsvarande,
- det dokumenteras och förses med nödvändiga verktyg i form av checklistor och motsvarande, samt att det finns handläggare med nödvändig kompetens.

6. Slutsatser

- Ekologisk kompensation är tämligen spritt inom de kommunala planprocesserna. Minst 48 av Sveriges 290 kommuner anser att de i dagsläget arbetar med ekologisk kompensation i någon utsträckning. Ytterligare minst 23 kommuner är på gång.
- Hur olika kommuner arbetar med skadelindringshierarkin och ekologisk kompensation varierar. Det beror delvis på att plan- och bygglagen begränsar möjligheterna att kräva ekologisk kompensation liksom avsaknaden av central vägledning om hur arbetet bör bedrivas. Delvis beror det på att varje kommun har visst utrymme att själv utforma sina planprocesser och därmed hur skadelindringshierarkin kan implementeras.
- Det saknas enhetliga och konsekventa definitioner av de begrepp som används för att beskriva de olika stegen i skadelindringshierarkin, liksom den närbesläktade balanseringsprincipen. Det försvårar sammanställningar, analys och erfarenhetsåterföring inom och mellan olika organisationer som arbetar med eller är intresserade av att arbeta med dessa verktyg.
- För att främja tillämpningen av skadelindringshierarkin inklusive ekologisk kompensation i de kommunala planprocesserna har vi lämnat ett antal rekommendationer till regering och riksdag, Naturvårdsverket och Boverket samt kommunerna. Vi rekommenderar bland annat att plan- och bygglagen ändras så att kommuner får kräva ekologisk kompensation i de fall då exploatören inte förmår eliminera kvarstående förluster för områdets egenskaper med hjälp av andra skadelindrande åtgärder; att Naturvårdsverket och Boverket gemensamt ger tydligare vägledning till hur kommunerna bör arbeta; att kommunerna dokumenterar och redovisar vilka skadelindrande åtgärder man vidtagit inom respektive steg samt följer upp utfallet av desamma.

7. Källförteckning

Aktuell Hållbarhet, 2020. Kompensation vid exploatering. Tillgänglig via: <https://kommunrankning.miljobarometern.se/kommunenkateter-och-nyckeltal/kompensation-vid-exploatering/> (2020-05-15)

Boverket, 2018. Frivillig ekologisk kompensation i planering och byggande. Tillgänglig via: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/ekosystemtjanster/verktyg/kompensation/> (Hämtad 2020-02-12)

Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP), 2012. Standard on Biodiversity Offsets. BBOP, Washington, D.C.
Tillgänglig via: <http://bbop.forest-trends.org/guidelines/Standard.pdf>

Ekstrom, J., Bennum, L. & Mitchell, R. 2015. A cross-sector guide for implementing the Mitigation Hierarchy. Cross Sector Biodiversity Initiative. The Biodiversity Consultancy.
<http://www.csbi.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/CSBI-Mitigation-Hierarchy-Guide.pdf>

Skärbäck, E. 2015. Balansera kultur- och naturvärden. I: Grahn Danielsson, B., Rönn, M och Swedberg, S. Kompensationsåtgärder vid exploatering i kultur- och naturmiljöer, TRITA-ARK-Forskningspublikationer 2015:1, ss. 239–272.

Helsingborg stad, 2014. Balanseringsprincipen Helsingborg – mall. Tillgänglig via: https://kfsk.se/samhallsutveckling/wp-content/uploads/sites/6/2019/05/Balanseringsprincipen_mall_antagen-av-plangruppen.pdf (Hämtad 2020-02-12)

Helsingborgs stad, 2016. Behovsbedömning Detaljplan för Gantofta 1:7 m. fl. Helsingborgs stad (dnr 157/2016)

Helsingborgs stad, 2017. Bedömning av planförfrågan på fastigheten Gantofta 1:7, Gantofta. Planberedning 4 maj 2017.

Helsingborgs stad, 2018a. Balanseringsprincipen Helsingborg. Gantofta 1:7. Opublicerat arbetsmaterial.

Helsingborgs stad, 2018b. Detaljplan inkl. Lagakraftbevis (Dnr 748/2016, 10 juli 2018, DP vunnit laga kraft 21 juni 2018).

Helsingborgs stad, 2019. Detaljplan för fastigheten Gantofta 1:7 m.fl., Gantofta, Helsingborgs stad. Planbeskrivning. Granskningshandling. Dnr:643/2017. Upprättad 7 maj 2019

Helsingborgs stadsbyggnadsförvaltning, 2017. DrH förskola; minnesanteckningar från mötet torsdagen den 21 september 2017

Helsingborg stadsbyggnadsförvaltning, 2019-08-28. Balanseringsprincipen – utvärdering av metod. PM.

Lomma kommun, 2011. Översiktsplan för Lomma kommun, Antagen av kommunfullmäktige 2011-02-10. Tillgänglig via: https://lomma.se/download/18.2f61993515a5f2b1e3110c18/1488815395029/%C3%96P2010_webb.pdf (Hämtad 2020-02-12)

Lomma kommun, 2014a. Miljövärdesbedömning inklusive kompensationsutredning – Detaljplan för del av Lomma 33:11 m fl (område vid Sjögräsgatan). 2014-01-20. KS/KF 2013:281.214.

Lomma kommun, 2014b. Miljövärdesbedömning inklusive kompensationsutredning – Vattenverkstomten 20141015.

Lomma kommun, 2015a. Detaljplan för del av Lomma 33:11 m.fl. i Lomma, Lomma kommun (område vid Sjögräsgatan). Plan- och genomförandebeskrivning 2015-08-19. Antagandehandling. KS/KF 2013:281.214

Lomma kommun, 2015b. Detaljplan för del av Vinstorp 31:1 och del av Karstorp 27:3 i Lomma, Lomma kommun (f.d. vattenverkstomten). Plan- och genomförandebeskrivning 2015-03-18. Antagandehandling. KS/KF2013:344.214

Lomma kommun, 2018a. Handbok i miljökompensation i Lomma Kommun. Opublicerat arbetsmaterial.

Lomma kommun, 2018b. Naturmiljöprogram för Lomma kommun, 2018-2025. Del A – Mål och genomförande. 2018-04-10.

Lomma Kommun, 2020. Handbok i miljökompensation i Lomma kommun. Opublicerat arbetsmaterial, under utveckling.

Lomma kommunstyrelse, 2014. Sammanträdesprotokoll 2014-06-18, Dnr KS/KF 2014:212.401. Tillgänglig via: <https://lomma.se/download/18.1f50a3215916bd6f512771/1488815451093/2014-06-18.pdf> (Hämtad 2020-02-12)

Naturvårdsverket, 2016. Ekologisk kompensation – En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden. Handbok 2016:1. Tillgänglig via: <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/6400/978-91-620-0179-7.pdf?pid=17257> (Hämtad 2020-05-05)

Naturvårdsverket, 2019. Syftet med miljöbedömningar. Tillgänglig via: <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/Hallbar-utveckling-i-miljobalken/> (Hämtad 2020-03-13)

Naturvårdsverket, 2020. Ekologisk kompensation i specifik miljöbedömning. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Underlag-kompensation/>. (Hämtad 2020-11-03)

SCB, 2020. Bygglov för nybyggnad efter region, hustyp, tabellinnehåll och kvartal. Bygglov för nybyggnad, antal och Bygglov för nybyggnad, bruttoarea, kvm. För perioden 2016K1 – 2019K2.

Skärbäck, E. 1997. Balanserad samhällsbyggnad. Alnarp, Movium.

Statens offentliga utredningar, 2017. 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 2017. SOU 2017:34

Trafikverket, 2020. Fyrstegsprincipen. <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/fyrstegsprincipen/> (Hämtad 2020-11-03)