

Kompensationsåtgärder för ekosystemtjänster i plan- och exploateringsprojekt i Göteborgs Stad

Räkna med ekosystemtjänster för en tät och grön stad



Kompensationsåtgärder för ekosystemtjänster i plan- och exploateringsprojekt i Göteborgs Stad

Datum: 2018-03-20

Arbetsgrupp

Arbetet har pågått under flera år. Sista namnet i raden är den person som deltagit senast.

Hannes Nilsson, Karolina Källstrand, Karin Meyer – Miljöförvaltningen, projektledare

Evelina Eriksson – Stadsbyggnadskontoret, biträdande projektledare

Lennart Gustafson, Karolina Alvarsson, Ylva Offerman Therése Ryding, Camilla Finsberg
– Park- och naturförvaltningen

Malin Ekstrand – Trafikkontoret

Lukas Memborn, Christian Schiötz – Fastighetskontoret

Britt-Inger Nordlander, David Johnson, Sara Malmroth, Jenny Lindh, Linnea Lundberg
– Kretslopp och vattenförvaltningen

Arbetet har letts av en styrgrupp bestående av

Helena Bjarnegård, Cecilia Strömer, Pernilla Hellström – Park- och naturförvaltningen

Gunnar Persson, Karoline Rosgardt – Stadsbyggnadskontoret

Ulf Edgren, Elisabeth Gondinger, Charlotte Cedergren – Fastighetskontoret

Ann-Marie Ramnerö, Pernilla Rydeving, Katarina Lennartsdotter Parkkonen – Miljöförvaltningen

Anders Roth, Ann-Marie Ramnerö, Pernilla Rydeving – Trafikkontoret

Annika Malm, Glen Nivert – Kretslopp och vattenförvaltningen

Förord

Detta arbete är en vidareutveckling av de riktlinjer för frivilliga kompensationsåtgärder i samhällsplaneringen som antogs av stadens tekniska nämnder år 2008/2009. Den första versionen tog endast upp natur- och rekreationsvärden. De nya riktlinjerna tar upp kompensation av ekosystemtjänster i ett större perspektiv och antogs av kommunfullmäktige sommaren 2017. Arbetsgruppen har också utvärderat kompensationsarbetet enligt den första versionen samt förenklat och förtydligat den checklista som används som verktyg för bedömningar. I samband med arbetet har det också tagits fram en metod för att arbeta med grönytefaktorer i plan- och exploateringsprojekt. Dessa båda riktlinjer redovisas i fristående delar, men bör tillämpas tillsammans.

Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning	6
Vad är en kompensationsåtgärd?.....	6
Omfattning	8
Bakgrund.....	8
Lagbestämmelser.....	8
Riktlinjerna för frivillig kompensation i Göteborg.....	9
Vägledning och avsteg	10
I vilket sammanhang ska metoden användas?	10
Vad omfattas?	10
Var tillämpas metoden?	10
När behövs kompensation?.....	11
Hur kompenseras värden och funktioner?	11
Rutiner för kompensation i planprocessen	12
Juridiska och ekonomiska konsekvenser samt ansvar.....	13
Uppföljning och utveckling	15

Sammanfattning

Denna rapport beskriver hur Göteborgs Stad ska arbeta med kompensationsåtgärder i plan- och exploateringsprojekt. Kommunen antog 2001 motionen ”Sans och Balans” som föreslog användning av kompensationsåtgärder som ett verktyg i den kommunala planeringen. Arbetet utvecklades i rapporten ”Kompensationsåtgärder för natur och rekreation – Göteborgs Stads tillämpning i samhällsplaneringen” som ett antal tekniska nämnder godkände år 2008/2009. Syftet med kompensationsåtgärder är att säkerställa att göteborgarna även i framtiden har tillgång till värdefulla natur- och rekreationsområden och andra ekosystemtjänster samtidigt som staden växer. Kompensationsåtgärder är också ett viktigt verktyg i arbetet med att uppfylla miljö kvalitetsmålen.

Kompensationsåtgärder innebär att funktioner och värden som går förlorade vid en exploatering kompenseras genom åtgärder inom planområdet eller på en annan plats i kommunen. Kostnaden för detta får exploitören eller kommunen stå för. Möjligheten att ställa krav på kompensationsåtgärder som sådana i plan- och exploateringsprojekt är begränsade. Vissa åtgärder kan dock sammanfalla med åtgärder som krävs även av andra skäl och som regleras av plan- och bygglagen. Andra åtgärder får lösas på frivillig väg, både av staden och av andra aktörer. En kompensationsåtgärd kan vara det som möjliggör en annars alltför dåligt miljöanpassad exploatering, men det får inte rättfärdiga en olämplig exploatering.

Arbetsgången är att representanter från berörda förvaltningar i ett tidigt skede av planprocessen identifierar behovet av i första hand skyddsåtgärder, i andra hand kompensationsåtgärder. Utifrån de funktioner som försvinner vid exploateringen föreslår gruppen lämpliga kompensationsåtgärder. Kompensationsåtgärder ska i första hand uppfylla principen nära i funktion, plats och tid och ha minst samma värde som de som förloras. Identifiering av olika värden och påverkan görs med hjälp av en checklista. Bedömningsarbetet samordnas lämpligen med arbetet med grönytefaktorer.

Inledning

Denna rapport syftar till att konkretisera arbetet med kompensationsåtgärder.

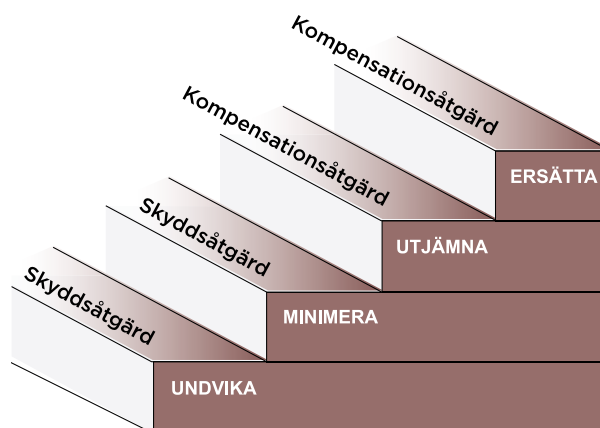
Vad är en kompensationsåtgärd?

Miljömässig kompensation är idag ett etablerat begrepp såväl i Sverige som internationellt. Allt fler kommuner använder sig av olika former av kompensation för att hindra miljöförluster och behålla miljövärden i plan- och exploateringsprojekt.

Kompensationsåtgärder innebär att funktioner och värden som går förlorade vid en exploatering kompenseras. Det kan ske genom åtgärder inom planområdet eller på en annan plats i kommunen. Tanken är att exploatering som leder till att ett värde skadas eller försvinner också ska bekosta åtgärder som återskapar eller ersätter detta värde på en annan plats. Kostnaden för detta får exploatören eller kommunen stå för. Vissa kompensationsåtgärder kan dock sammanfalla med åtgärder som krävs även av andra skäl och som regleras av plan- och bygglagen. Andra kompensationsåtgärder får lösas på frivillig väg, både av staden och av andra aktörer.

Vid exploatering ska man i första hand försöka undvika eller minimera påverkan, genom skyddsåtgärder. Först om inte detta är möjligt ska kompensation övervägas. Man bör utgå från följande modell där punkt 1–2 är skyddsåtgärder och 3–4 är kompensationsåtgärder.

1. Undvika negativ påverkan – välja annan plats, skyddsåtgärder, förstärkningsåtgärder
2. Minimera negativ påverkan – skyddsåtgärder, förstärkningsåtgärder
3. Kompensera negativ påverkan – återskapa värdet i närområdet, vissa förstärkningsåtgärder
4. Kompensera negativ påverkan – ersätta genom åtgärder på annan plats eller av annat värde.



Figur 1. Kompensationstrappan/åtgärdstrappan

Plan- och bygglagen reglerar användningen av vissa skyddsåtgärder. Enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler är skyddsåtgärder sådant som exploitören alltid ska vidta för att förhindra eller minimera störningar och skador på omgivningen. Skyddsåtgärder värnar befintliga funktioner och värden, kompensationsåtgärder återskapar funktioner och värden som försvinner. Förstärkningsåtgärder kan vara kompensationsåtgärder men kan också utföras i förebyggande syfte eller för att undvika risk för skada.

Även kumulativa effekter bör beaktas, vilket med fördel kan göras redan i fördjupade översiktsplaner och program. Med kumulativ effekt menas den samlade effekten av pågående, tidigare och framtida verksamheter och åtgärder på miljön i ett område. I begreppet ingår att titta på ett större område än planområdet och att ha ett längre tidsperspektiv såväl bakåt som framåt. Fokus ska ligga på hur funktioner och värden sammantaget påverkas av planförslaget tillsammans med andra verksamheter och planer.

Kompensationsåtgärder ska inte vara ett sätt att rättfärdiga olämpliga exploateringar. Det ska vara en kompensation för ett försvunnet värde där enda alternativet är exploatering, inte ett sätt att underlätta exploatering.

Exempel på kompensationsåtgärder:

- Ett uppvuxet träd ersätts med flera yngre, på samma plats eller på annan plats.
- En kvalitet i en rekreationsmiljö ersätts med en annan kvalitet (en stor yta ersätts med bättre kvalitet eller tillgänglighet, en utsikt ersätts med en vattenspegel).
- Ett grönområde ersätts med skydd och skötsel av ett annat.

Omfattning

Bakgrund

De tekniska förvaltningarna gav uppdraget att en arbetsgrupp skulle bildas 2012 och påbörja arbetet med att ta fram ett förslag till hur riktlinjerna för kompensationsåtgärder för natur och rekreation från 2008/2009 kan vidareutvecklas. Den första tillämpningen tar inte upp ekosystemtjänster i ett bredare perspektiv, men anger att det är en framtida utvecklingsmöjlighet. Byggnadsnämnden gav år 2009 stadsbyggnadskontoret i uppdrag att utreda en utveckling av kompensationsarbetet med bland annat ekosystemtjänster. I Göteborgs Stads *Grönstrategi för en tät och grön stad* är det beslutat att Göteborg ska vara en stad där ekosystemtjänster tas tillvara.

Stadens arbete med kompensationsåtgärder utgår från motionen "Sans och balans" från hösten 2000 och som antogs 2001. Motionen föreslog kompensationsåtgärder som ett verktyg i den kommunala planeringen. Ett antal tekniska nämnder beslutade år 2008/2009 att arbeta med kompensationsåtgärder för natur och rekreation. Syftet har varit att säkerställa att göteborgarna även i framtiden ska ha tillgång till värdefulla natur- och rekreationsområden samtidigt som staden växer. Tillämpningen beskrivs i rapporten "Kompensationsåtgärder för natur och rekreation – Göteborgs Stads tillämpning i samhällsplaneringen".

Arbetet med kompensationsåtgärder innebär att Göteborgs Stad höjer ambitionsnivån utöver vad lagstiftningen kräver. En kompensationsåtgärd kan vara det som möjliggör en annars alltför dåligt miljöanpassad exploatering, men det får inte rättfärdiga olämplig exploatering.

Fysisk planering med miljöhänsyn är ett viktigt instrument för kommunerna för att kunna bidra till att uppnå våra nationella och lokala miljökvalitetsmål. I detta arbete kan kompensationsåtgärder vara ett hjälpmedel. Dels kan man diskutera kompensationsåtgärder för exploateringar som tydligt motverkar något miljömål, dels kan man genomföra kompensationsåtgärder som specifikt bidrar till uppfyllandet av miljömålen.

Lagbestämmelser

I miljöbalken finns kompensationsåtgärder nämnda i samband med intrång i naturreservat och i Natura 2000-områden. Miljöbalken anger också att tillstånd, godkännande eller dispenser enligt miljöbalken får förenas med skyldighet till kompensationsåtgärder. Exempel på detta är tillstånd till vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet och strandskyddsdispenser. Även i samband med artskyddsfrågor villkoras ofta dispenser med olika kompensationsåtgärder.

Möjligheten att ställa krav på kompensationsåtgärder i plan- och exploateringsprojekt är begränsade. En del kompensationsåtgärder kan sammanfalla med åtgärder som krävs även av andra skäl och som kan säkras med hjälp av plan- och bygglagen, till exempel detaljplanebestämmelser om utformning av allmän plats, vegetation och markyta och skyddsåtgärder mot översvämning, erosion och störningar från omgivningen. Andra åtgärder får lösas på annat sätt och frivillig väg, både av staden och av andra aktörer. Åtgärder som kompenseras enligt miljöbalken ska inte dubbelkompenseras.

Riktlinjerna för frivillig kompensation i Göteborg

Miljömässiga värden som riskerar att skadas vid en exploatering ska i första hand skyddas genom att undvika eller minimera skada. Om detta inte är möjligt ska skadan kompenseras enligt följande riktlinjer:

Kompensation bör diskuteras tidigt i plan- och exploateringsprocessen. Kompensationen utgår från platsens funktioner för ekosystemtjänster inklusive rekreation och biologisk mångfald. Kompensationen ska i första hand bygga på närhetsprincipen: nära i funktion, plats och tid och ha minst samma värde. Kompensationsbehovet avgörs utifrån en bedömning av hur värdefulla funktionerna är och hur stor påverkan blir. Värdet sätts i relation till omgivningen.

Som riktpunkter för när kompensation krävs gäller följande:

Ett litet värde behöver inte kompenseras. Ett måttligt värde bör kompenseras om det skadas mer än lite (det vill säga måttlig eller stor påverkan). Ett stort värde bör alltid kompenseras om det skadas. Även flera små värden som skadas lite kan behöva kompenseras. Omfattningen av kompensationsåtgärden ska spegla det förlorade värdet hos den skadade funktionen. Kompensationsåtgärden måste också vara ekonomiskt rimlig i förhållande till nyttan.

Genomförandet av kompensationsåtgärder kan hanteras på olika sätt: genom plan- och bygglagens bestämmelser i vissa fall eller på frivillig väg eller mer bindande för Göteborgs Stad.

- Om Göteborgs Stad äger marken ska riktlinjerna för kompensationsåtgärder tillämpas.
- Om Göteborgs Stad inte äger marken bör åtgärderna frivilligt regleras/beskrivas i exploateringsavtal med exploatör eller markägare.

Vägledning och avsteg

Vissa delar av metoden beskrivs mer detaljerat i separat checklista ”Bedömning av behov av kompensationsåtgärder – ekosystemtjänster inklusive rekreation och biologisk mångfald”.

I vilket sammanhang ska metoden användas?

Riktlinjerna beskriver hur kompensationsåtgärder ska tillämpas i samband med kommunens planarbete, till exempel vid fördjupade översiktsplaner, program och detaljplaner enligt plan- och bygglagen. Kompensationsåtgärder kan även tillämpas vid bygglovsgivning i vissa fall.

Vad omfattas?

Riktlinjerna gäller för ekosystemtjänster/funktioner som kan finnas i ett exploateringsområde. Ekosystemtjänster är nyttigheter som naturen förser oss med, till exempel mat, klimatreglering, luft- och vattenrening, rekreativa värden, biologisk mångfald, närings- och vattencykler. De ekosystemtjänster som är kopplade till biologisk mångfald och rekreation ingår sedan tidigare i kompensationsarbetet men kompletteras nu med till exempel vattenrening och lokalklimat.

Ett grönområde kan ha ekologiska, sociala och hälsomässiga samt tekniska funktioner. Exempel på ekologiska funktioner är att utgöra en viktig livsmiljö för djur och växter, med social och hälsomässig funktion kan avses en plats för promenader, lek eller naturupplevelser. Grönområdets tekniska funktioner kan vara dagvattenrening, dagvattenfördröjning, bullerdämpning och luftrening.

Värde och funktion

Kompensationen utgår från platsens funktion, exempelvis som ett strövområde, en övervintringsplats för ormar eller en artrik plats.

I många fall är det enkelt att konstatera vilka funktioner som finns på en plats. Nästa steg är att bedöma funktionens värde: hur viktig är platsen för de närboende, ormarna eller grundvattnet. Detta är en subjektiv bedömning som skiljer sig åt beroende på betraktaren.

Ordet funktion syftar alltså på en egenskap, värde syftar på en värdering. Kompensation ska sedan ske för vissa funktioner som dessutom bedöms ha ett tillräckligt högt värde.

Var tillämpas metoden?

Kompensation ska tillämpas i hela kommunen, på både kvartersmark och allmän platsmark. Nivån för när kompensation blir aktuellt kommer dock att skilja sig åt mellan de centrala delarna av staden och ytterområdena, som följande exempel visar. En skogsdunge kan ha funktion som exempelvis rekreationsområde eller som boplats för djurlivet. Ligger den i centrala staden har den ofta ett mycket högt värde eftersom liknande miljöer är sällsynta eller saknas i omgivningen. På landsbygden kan en liknande dunge visserligen ha samma funktion men inte alls vara lika värdefull om det finns flera liknande skogsdungar i närområdet.

Exploateras en skogsdunge i staden bör sannolikt kompensationsåtgärder genomföras. Om en dunge på landsbygden exploateras behövs kanske inte kompensation eftersom påverkan totalt blir relativt liten.

När behövs kompensation?

Att ange en generell lägsta nivå för **när kompensation bör genomföras** är svårt. Men som utgångspunkt bör följande principer användas:

1	Stort värde	Kompenseras alltid om det skadas.
2	Måttligt värde	Bör kompenseras om skadan blir stor eller måttlig.
3	Litet värde	Behöver normalt inte kompenseras. Undantag kan vara om flera små värden skadas.

Omfattningen av kompensationsåtgärden ska spegla värdet hos den förlorade funktionen.

Hur kompenseras värden och funktioner?

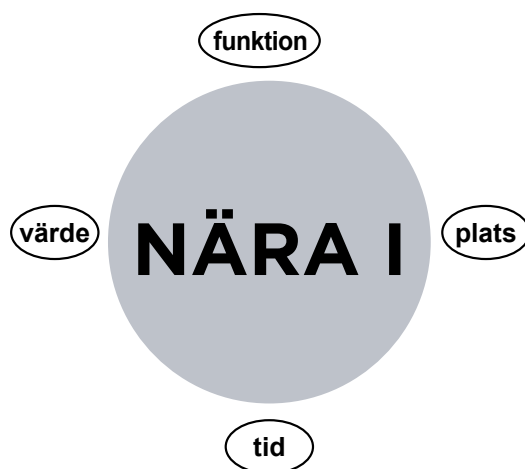
Åtgärder utgår från platsens sammanhang

Själva kompensationsåtgärden ska så långt som möjligt återskapa motsvarande funktioner och värden som försvunnit vid exploateringen. Detta kan innebära att den förlorade funktionen återskapas med ett motsvarande värde men på en annan plats. Det kan också innebära att en befintlig funktion får sitt värde höjt, exempelvis genom att ett rekreationsområde görs mer tillgängligt. Om en exploatering innebär att flera olika värden

försvinner kan dessa återskapas på skilda platser i kommunen. Om exploateringen gäller ett promenadområde som samtidigt är hemvist för en hotad art, behöver inte funktionen promenad och funktionen livsmiljö återskapas i anslutning till varandra. I vissa fall kan det vara omöjligt att kompensera förlorade värden eller funktioner. Vid val av kompensationsåtgärder ingår en bedömning av kostnad och nytta. Den åtgärd som ger mest nytta bör väljas. I detta ingår också en helhetsbedömning och rimlighetsavvägning.

Närhetsprincipen – funktion, plats, tid och värde

En kompensationsåtgärd ska så långt som möjligt uppfylla närhetsprincipen, det vill säga nära i funktion, plats och tid och ha minst samma värde. Det innebär att kompensationsåtgärden i första hand ska återskapa ett värde motsvarande det som har försvunnit, i närområdet och så snart som möjligt. Det finns goda skäl till detta. Dels är syftet med kompensationen att en funktion som försvinner vid en exploatering även i fortsättningen ska kunna finnas kvar i området – och här är långsiktigheten viktig. Dels innebär stora avsteg i funktion, plats och tid att det blir allt svårare att avgöra om kompensationen är rimlig i förhållande till ingreppet.



Figur 2. Närhetsprincipen

Närhetsprincipens olika delar kan ha olika tyngd beroende på vilken funktion man tittar på. Rekreationsfunktioner är ofta relaterade till de som bor i närheten och kompensation bör därför ligga nära i plats men kanske inte nödvändigtvis nära i funktion. När det gäller arter så är det inte alltid nödvändigt att funktionen behålls i direkt anslutning. Tvärtom kan det vara viktigare att funktionen behålls i ett landskapsperspektiv än att den finns i direkt anslutning till det exploaterade området. Ekosystemtjänster som utjämnar vattenflöden i ett vattendrag kan kompenseras såväl uppströms som nedströms det exploaterade området. En och samma funktion kan ibland uppnås på olika sätt: med en stor yta av sämre kvalitet eller med en mindre yta av bättre kvalitet.

Kompensationsbank – ett sätt att underlätta

För att förenkla och snabba på kompensationsarbetet har en kompensationsbank med färdiga förslag på åtgärder och områden upprättats. En fördel med kompensationsbanken är att man kan tjäna tid genom att man inte behöver leta eller göra särskild utredning för att hitta lämpliga åtgärder eller områden. I banken redovisas en lista, dels med förslag på olika kompensationsåtgärder generellt, dels på områden där åtgärder är önskvärda. I banken ingår även vissa områden där kompensationen kan utgöras av att området eller delar av det skyddas. Eventuellt kan banken, om möjligt, även utvidgas till att omfatta pengar.

Rutiner för kompensation i planprocessen

Kompensation diskuteras tidigt

Det är viktigt att behovet av kompensation diskuteras så "tidigt" som möjligt, eller när det annars är lämpligt" i plan- och i plan- och exploateringsprocessen, till exempel vid förprövningen och startmötet där de berörda förvaltningarna deltar.

Bedömningsarbetet kan behöva göras i flera steg allt eftersom planens utformning blir mer konkret och förutsättningarna förändras. Samtidigt kan de tidiga diskussionerna om kompensation medverka till att planen anpassas så att behovet av kompensation blir mindre eller inte behöver genomföras. Bedömningsarna av kompensationsåtgärder och grönytefaktorer kan med fördel samordnas.

Övergripande planering underlättar

I fördjupade översiktsplaner (FÖP) och övergripande program är det viktigt att i lokaliseringsbedömningarna överväga eventuella behov av kompensation och beskriva detta i ett konsekvensavsnitt (alternativt i miljökonsekvensbeskrivning till FÖP). Det är viktigt att formulera vilken funktion olika områden har och ska ha, för att lättare kunna återkoppla detta till detaljplanarbetet. För att underlätta genomförandet av kompensationsåtgärder i detaljplaneskedet kan man även analysera alternativa detaljplanegränser och göra en preliminär bedömning av vilka åtgärder som kan knytas till respektive detaljplan, och därmed få en rimlig kompensation i förhållande till exploateringen.

Detaljplanen behandlar kompensation

En utvärdering eller bedömning av behovet av kompensationsåtgärder ska i princip göras i varje nytt detaljplaneärende. Görs ett program till detaljplan ska utvärderingen göras redan i detta skede. Bedömningen sker utifrån befintliga dokument och underlag som till exempel:

- Natur, kultur och sociotop
- Ge rum för landskapet, Park- och naturförvaltningens parkprogram
- Göteborgs grönstrategi

Bedömningsarbetet leds av stadsbyggnadskontoret men görs i nära samarbete med övriga berörda förvaltningar som en integrerad del av planarbetet.

Redan vid startmötet till detaljplanen eller programmet bör frågan om kompensationsåtgärder tas upp så att eventuella synpunkter från övriga förvaltningar kommer med i arbetet. Även externa eller privata exploatörer bör vara med i diskussionen på ett tidigt stadium för att uppnå en större förståelse för och enighet om eventuella kompensationsåtgärder.

Checklistan ”Bedömning av behov av kompensationsåtgärder – ekosystemtjänster inklusive rekreation och biologisk mångfald” ska användas vid bedömningarna av värden och påverkan. Det är viktigt att tänka på att göra en funktionsbeskrivning, för att lättare kunna bedöma om kompensation krävs och att rätt funktion kompenseras. En beräkning görs sedan med poängbedömning enligt checklistan för att avgöra om kompensationsåtgärder behövs. Om så är fallet diskuteras lämpliga åtgärder. Slutligen görs en helhetsbedömning med en ekonomisk kostnads-/ nyttoavvägning.

Arbetet med kompensationsåtgärder i detaljplanen ska tas upp under en särskild rubrik i planbeskrivningen. Om kompensation av förlorade funktioner av någon anledning är omöjligt ska detta framgå klart i planbeskrivningen så att man tydliggör vilka funktioner som försvinner och att någon kompensation inte kommer att ske. Det ska även framgå varför kompensation inte är möjlig. Eventuella avtal och ekonomiska konsekvenser ska också beskrivas.

Det saknas ibland möjlighet att med stöd av plan- och bygglagen införa planbestämmelser för att säkra kompensationsåtgärder. Utgångspunkten är att lösa dessa frågor genom exploateringsavtal i de fall kommunen inte äger marken. Detta gäller åtgärder både inom och utanför planområdet. Dock kan en kompensationsåtgärd falla under vedertagna planbestämmelser som till exempel allmän plats grönområde men regleras då inte som just kompensationsåtgärd utan av andra skäl.

Bygglovskedet

Kompensationsfrågan hanteras normalt i detaljplaneprocessen. Saknas detaljplan görs en bedömning av platsen och dess kvaliteter och värden i bygglovskedet. Man kan då identifiera värden som ger skäl till att ta upp frågan om kompensationsåtgärder med exploitören. Sådan kompensation måste därför bli frivillig i den mån åtgärderna inte behöver regleras på annat sätt av andra orsaker.

Juridiska och ekonomiska konsekvenser samt ansvar

Kompensationsåtgärder är en del i att bygga en attraktiv och långsiktigt hållbar stad. Det är därför ett övergripande kommunalt intresse. Plan- och bygglagen ger begränsade möjligheter att ställa krav på kompensationsåtgärder i samband med detaljplaner. En del kompensationsåtgärder kan sammanfalla med åtgärder som krävs även av andra skäl och som kan säkras med hjälp av plan- och bygglagen. I vissa planer krävs kompensation enligt miljöbalken eller artskyddsförordningen. Denna kompensation är juridiskt tvingande och bör hållas skild från frivilliga kompensationsåtgärder. Dock kan vissa åtgärder vara gemensamma, överlappa eller tangera varandra och då räknas båda syftena tillgodo.

Att arbeta med kompensationsåtgärder kan innebära ökade kostnader för privata exploatörer eller kommunen. Vem som betalar kompensationsåtgärder vid genomförandet av en detaljplan och vilken typ av avtal som krävs är beroende av vem som äger marken innan detaljplanen antas.

Två typfall beskrivs här:

1. Marken ägs av och/eller har markanvisats av Göteborgs Stad.
2. Marken ägs av annan än Göteborgs Stad.

Typfall 1. Marken ägs av och/eller har markanvisats av Göteborgs Stad

När exploateringen planeras på kommunägd mark eller mark som har markanvisats finansieras kompensationsåtgärderna av kommunen. Uppgifterna och förvaltningen av kommunal mark är uppdelade på olika nämnder. Kompensationsåtgärderna utförs och sköts av den berörda kommunala förvaltningen enligt de principer som gäller för staden.

När kompensationsåtgärderna utförs inom planområdet och åtgärderna enbart är till för områdets behov är det fastighetsnämnden som ska finansiera kompensationsåtgärden, på samma sätt som områdets gator och parkområden finansieras. Det har tidigare ofta varit så att kompensationsåtgärderna inkluderats i budgeten för parkåtgärder. På grund av detta har det varit svårt att följa upp hur mycket kompensationen kostat. Avsikten är att det i fortsättningen ska särredovisas så att kostnaderna kan följas upp.

En del kompensationsåtgärder kommer dock att utföras på en annan plats eller ha en karaktär som gör att de inte kan räknas enbart till områdets behov, till exempel en stadsdelspark som är avsedd för ett större områdes behov. Dessa kompensationsåtgärder bör endast till viss del finansieras av fastighetsnämnden. Finansiering av kompensationsåtgärder ska i dessa fall hanteras inom budgeten för exploateringsinvesteringar. Här hanteras de kostnader som är en direkt följd av en detaljplan, exempelvis övergripande infrastruktur och kompensationsåtgärder som är av en övergripande art. Den förvaltning som ska utföra kompensationsåtgärden ska nominera investeringen så tidigt som möjligt i planarbetet. Även här ska kostnaden för kompensationsåtgärder i fortsättningen särredovisas så att kostnaden inte bakas in i exempelvis kostnader för att iordningställa park. Detta sker alltså parallellt med detaljplanarbetet. De åtgärder som nomineras till budgeten för

exploateringsinvesteringar tas upp i kommunfullmäktiges budget.

I detaljplanens planbeskrivning ska bedömningen av kompensationsbehovet samt eventuella åtgärder och kostnader redovisas. Det måste framgå om åtgärderna kan genomföras enbart om pengarna anslås.

Typfall 2. Marken ägs av annan än Göteborgs Stad

I de fall exploateringen planeras på mark som ägs av en annan part än kommunen (till exempel byggbolag, privatperson eller annan extern byggherre) kan vissa kompensationsåtgärder redovisas i ett exploateringsavtal om de inte regleras med detaljplanebestämmelser eller på annat sätt. Exploateringsavtal träffas innan detaljplanen antas. I exploateringsavtalet beskrivs vilka åtgärder exploatören erbjuder sig att utföra samt de åtgärder kommunen utför som exploatören erbjuder sig att bekosta.

Vad som får regleras i exploateringsavtal är från 2015 reglerat i plan- och bygglagen. Kompensationsåtgärder kan bara regleras i de fall då åtgärderna sammanfaller med vissa angivna åtgärder och skäl som nämns i plan- och bygglagen. Övriga åtgärder måste hanteras på andra sätt. För övriga åtgärder är erbjudandet frivilligt. Som en följd av att åtgärderna är frivilliga finns en risk att en exploatör ångrar sig och senare meddelar att erbjudandet inte längre står kvar. Kompensationsåtgärden blir då inte genomförd.

Många bolag är dock angelägna om att ha en hög profil i miljöfrågor och en kompensationsåtgärd har naturligtvis ett ”goodwill-värde” både i relation till kommunen och till allmänheten. Om exploatören uppfattar en åtgärd som rimlig bör det därför finnas goda möjligheter att kompensationsåtgärder kan utföras även i de fall då marken inte ägs av kommunen.

Uppföljning och utveckling

Uppföljning av resultat

I samband med uppdateringen av riktlinjerna från 2008/2009 gjordes en uppföljning av metodens resultat. Uppföljningen visade att kompensation utfördes i samband med cirka 5-15 procent av detaljplanerna. Eftersom metoden också innebär att man tidigt försöker hitta åtgärder som undviker eller minimerar skada så att kompensation inte ska behövas, så är ett lågt värde ett gott resultat. Uppföljningen visade också att åtgärder oftare utförs i samband med exploatering på kommunens mark än på privat mark.

I de fall markägaren är privat genomförs kompensationsåtgärder enligt avtal som upprättats i detaljplanarbetet och kontrolleras av fastighetskontoret. Vid kontrollen tittar man på om de avtal som skrivits uppfylls och därmed också om en eventuell kompensationsåtgärd genomförs. I bygglovskedet kontrolleras endast att planbestämmelserna efterföljs och kompensationsåtgärder kan därför inte följas upp i detta skede.

Framtida utveckling

Erfarenheter från tillämpningen hos berörda förvaltningar och bolag bör utvärderas och ligga till grund för kvalitetsutveckling av metoden, när det gäller övergripande miljönytta, kostnader, kompensationsnivåer, rutiner, stöddokument med mera. Samordningsansvar för uppföljning och utveckling ligger hos miljöförvaltningen. Miljö- och klimatenämnden kan genomföra revideringar av riktlinjen och underliggande dokument i samråd med övriga berörda förvaltningar, för att hålla dem aktuella. Berörda förvaltningar och bolag ansvarar för löpande uppföljning och datainsamling inom sina respektive områden.

I de tidigare riktlinjerna från 2008/2009 för natur och rekreation fanns ett utvecklingsförslag om att

inkludera kulturmiljö, ekosystemtjänster, miljö-kvalitetsmål och buller. Metoden har nu kompletterats med ekosystemtjänster som i viss mån även berör buller. Vi har inte arbetat vidare med miljö-kvalitetsmål som till stor del behandlas i miljöprogrammet. Kulturmiljö har inte prioriterats i arbetet utan kvarstår. En framtida utveckling skulle kunna vara att peka ut områden lämpliga för kompensationsåtgärder, till exempel i översiktlig planering.

Förklaring av ord och begrepp

Balansering

Balansering, balanseringsprincipen, balanseringsmetoden, balanserad samhällsbyggnad är synonymmer till kompensationsåtgärd etcetera.

Ekosystemtjänster

Ekosystemtjänster är ett samlingsbegrepp för de tjänster och funktioner som naturen tillhandahåller och som gynnar människan. Det är tjänster som vi får utförda "kostnadsfritt" av naturen, vilket gör att de ofta tas för givna. Exempel på ekosystemtjänster är hur våtmarker renar vatten, hur grönområden infiltrerar vatten, hur bin pollinerar växter och hur vegetation reglerar stadens klimat.

Begreppet ekosystemtjänst har funnits sen 1980-talet men fick genomslag i början av 2000-talet med det internationella forskningsprogrammet Millennium Ecosystem Assessment (MA), stött av bland annat FN. Begreppet lanserades av ekologer och ekonomer, som ville belysa att framtida förluster av ekosystemtjänster, som till exempel tillgång på färskvatten, kommer att innebära stora kostnader för kommande generationer.

Ekosystemtjänstbegreppet är viktigt att ha med vid planering, investeringar och skötsel. För genom att medvetet analysera och bedöma värdet av det naturen ger oss, är chansen större att de beslut vi tar idag även är hållbara i framtiden.

Ekosystemtjänster är uppdelade i fyra kategorier:

- Försörjande tjänster är det materiella resultatet av ekosystemtjänsterna, som till exempel mat, färskvatten, material och förnyelsebara bränslen.
- Reglerande tjänster är specifika funktioner som exempelvis klimatreglering samt luft- och vattenrening.
- Kulturella tjänster innebär immateriella värden som exempelvis sociala, estetiska och rekreativa värden.
- Understödjande tjänster är de ekosystemfunktioner som är nödvändiga för att de andra ska fungera, exempelvis närings- och vattencykler, fotosyntes och biologisk mångfald.

Förstärkningsåtgärder

Dessa kan vara kompensationsåtgärder men kan också utföras i förebyggande syfte eller för att undvika risk för skada. Ett enkelt exempel på en förstärkningsåtgärd kan vara att man gräver ur en befintlig igenväxande damm inom ett planområde. Om projektet förstör eller skadar en annan damm med liknade värden inom planområdet blir det en kompensation. Om inte blir det en ren förstärkningsåtgärd.

Grönytefaktorn

Ursprunget till den typ av modell som beskrivs i denna rapport är den tyska Biotopflächenfaktor. I samband med att modellen introducerades i Sverige i slutet av 1990-talet kallades den först för grönytekvot, men detta ändrades snart och under Bo01 mässan presenterades modellen som en grönytefaktor. Grönytefaktorn är idag ett gemensamt namn för flertalet olika modeller, eftersom modellen många gånger har anpassats efter andra förutsättningar och önskemål när den har börjat användas i en ny stad. Grönytefaktorn är kvoten mellan den eko-effektiva ytan och områdets totala yta.

Kompensationsåtgärder

Vid exploateringar ska man i första hand försöka undvika eller minimera påverkan, genom skyddsåtgärder. Först om inte detta är möjligt ska kompensation övervägas. Man bör utgå från följande modell där punkt 1–2 är skyddsåtgärder och 3–4 är kompensationsåtgärder.

1. Undvika negativ påverkan.
2. Minimera negativ påverkan.
3. Utjämma/kompensera negativ påverkan genom att återskapa värdet i närområdet.
4. Ersätta genom åtgärder på annan plats eller av annat värde.

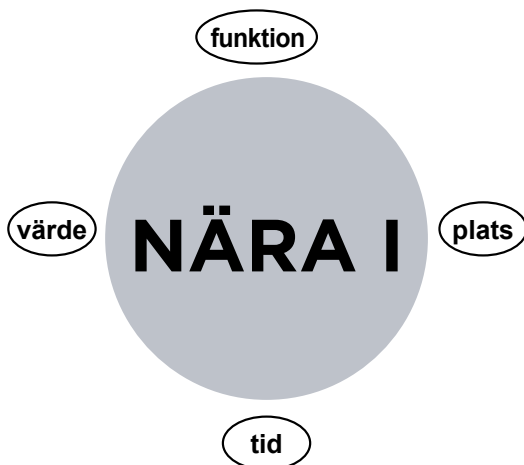
Se även åtgärdstrappan på sidan 17.

Kumulativa effekter

Med kumulativa effekter avses den samlade effekten av pågående, tidigare och framtida verksamheter och åtgärder på miljön i ett område.

Närhetsprincipen

En kompensationsåtgärd ska så långt som möjligt uppfylla närhetsprincipen, det vill säga nära i tid, nära i plats och nära i funktion. Det innebär att kompensationsåtgärden i första hand ska ske så snart som möjligt, i närområdet och återskapa ett värde motsvarande det som har försvunnit. Det finns goda skäl till detta. Dels är syftet med kompensationen att en funktion som försvinner vid en exploatering även i fortsättningen ska kunna finnas kvar i området – och här är långsiktigheten viktig. Dels innebär stora avsteg i tid, plats och funktion att det blir allt svårare att avgöra om kompensationen är rimlig i förhållande till ingreppet.



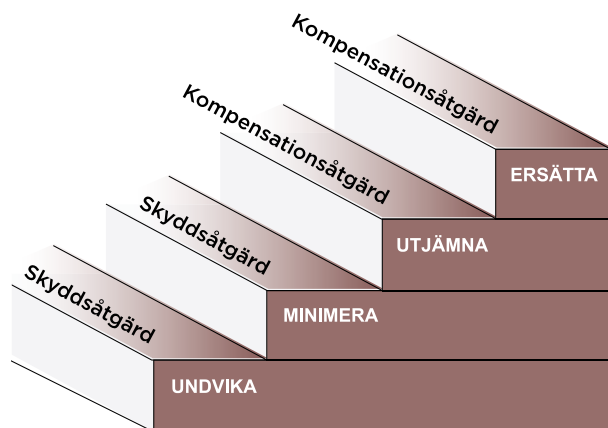
Skyddsåtgärder

Vid exploateringar ska man i första hand försöka undvika eller minimera påverkan, genom skyddsåtgärder. Först om inte detta är möjligt ska kompensation övervägas. Man bör utgå från följande modell där punkt 1–2 är skyddsåtgärder och 3–4 är kompensationsåtgärder.

1. Undvika negativ påverkan.
2. Minimera negativ påverkan.
3. Utjämna/kompensera negativ påverkan genom att återskapa värdet i närområdet.
4. Ersätta genom åtgärder på annan plats eller av annat värde.

Åtgärdstrappan

Det är viktigt att skilja på olika typer av åtgärder, till exempel åtgärder för att helt eller delvis undvika skada, skyddsåtgärder, kompensationsåtgärder och förstärkningsåtgärder.



Undvikande av skada

Undvikande av skada skall alltid prioriteras i alla projekt. Regler om detta finns i både miljöbalkens och i viss mån i plan- och bygglagens inledande paragrafer. Man kan undvika skada på många sätt. Planområdet kan flyttas, exploateringsgraden kan minskas och placering av byggnader och vägar kan justeras. Planen kan även anpassas i genomförandetid. Att undvika skada är inte detsamma som kompensation.

Skyddsåtgärder

Om man inte kan undvika skada ska alltid skyddsåtgärder provas. Dessa kan ibland sammanfalla med ett undvikande av skada men skyddsåtgärder består ofta av särskilda konkreta – permanenta eller tillfälliga – praktiska åtgärder, till exempel skyddsstaket, säkerhetsavstånd, olika reservkonstruktioner, flyttning av växter och djur. Skyddsåtgärder utgör inte kompensation.

Kompensationsåtgärder

Om en exploatering skadar ett värde trots att skyddsåtgärder görs kan det bli fråga om kompensation. Kompensationsåtgärder ska kompensera eller ersätta ett skadat eller förlorat värde. Skada är alltså nödvändig för kompensation.

Förstärkningsåtgärder

Det kan vara praktiskt att införa ytterligare ett begrepp – förstärkningsåtgärder. Dessa kan vara kompensationsåtgärder men kan också utföras i förebyggande syfte eller för att undvika risk för skada. Ett enkelt exempel på en förstärkningsåtgärd kan vara att man gräver ur en befintlig igenväxande damm inom ett planområde. Om projektet förstör eller skadar en annan damm med liknade värden inom planområdet blir det en kompensation. Om inte blir det en ren förstärkningsåtgärd.

Miljöförvaltningen

Box 7012, 402 31 Göteborg

Besöksadress: Karl Johansgatan 23

Telefon: 031-365 00 00

www.goteborg.se