



Högskolan
Kristianstad



Analys av kompensationsfall i Helsingborgs och Lomma kommun

Delrapport 4:2 från forskningsprojektet
Ekologisk kompensation som styrmedel
– ett kommunperspektiv (MuniComp)

Elsie Kjeller, K. Ingemar Jönsson
Högskolan Kristianstad

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:¹

Pettersson, I., Lidfalk, S., Mellin, A. 2021. Ekologisk kompensation som styrmedel i kommunal planering. Delrapport 1 från forskningsprojektet Ekologisk kompensation som styrmedel – ett kommunperspektiv (MuniComp). Kristianstad University Press, Kristianstad.

Hasselström, L., Cole, S. 2021. Allmänhetens inställning till ekologisk kompensation – Resultat av en enkätundersökning i Skåne. Delrapport 2 från forskningsprojektet Ekologisk kompensation som styrmedel – ett kommunperspektiv (MuniComp). Kristianstad University Press, Kristianstad.

Mellin, A., Lindblom, E., Doherty, H. 2021. Tillämpning av skadelindringshierarkin i svensk kommunal planering. Delrapport 3 från forskningsprojektet Ekologisk kompensation som styrmedel – ett kommunperspektiv (MuniComp). Kristianstad University Press, Kristianstad.

Kjeller, E., Jönsson, K.I., Franzén, F. 2021. Analys av modellerna för kompensation i Helsingborgs och Lomma kommun. Delrapport 4:1 från forskningsprojektet Ekologisk kompensation som styrmedel – ett kommunperspektiv (MuniComp). Kristianstad University Press, Kristianstad.

Kjeller, E., Jönsson, K.I. 2021. Analys av kompensationsfall i Helsingborgs och Lomma kommun. Delrapport 4:2 från forskningsprojektet Ekologisk kompensation som styrmedel – ett kommunperspektiv (MuniComp). Kristianstad University Press, Kristianstad.

Söderqvist, T. 2021. Kommuners beräkningsmodeller för ekologisk kompensation. Delrapport 4:3 från forskningsprojektet Ekologisk kompensation som styrmedel – ett kommunperspektiv (MuniComp). Kristianstad University Press, Kristianstad.

Kristianstad University Press

ISBN: 978-91-87973-69-7

© Elsie Kjeller och K. Ingemar Jönsson.

¹ Referensskrivningen av delrapporterna ändrad i förhållande till ursprunglig rapport 2022-09-05.

Innehåll

1. INLEDNING	2
2. METOD	3
3. RESULTAT	4
3.1. Omfattningen av detaljplaner med kompensationsåtgärder	4
3.2. Markägare och exploatörer i fall med kompensation	5
3.3. Transparens och dokumentation kring kompensationsfallen	7
3.4. Påverkade miljövärden i kompensationsfallen	10
3.5. Kompensationsåtgärder i förhållande till påverkade värden: on-site/off-site och in-kind/out of kind	11
3.6. Tillämpning av skadelindringshierarkin i kompensationsfallen	17
3.7. Tillämpning av principen om att exploatören ska betala för kompensationen	19
3.8. Genomförandet av kompensation	24
4. DISKUSSION OCH SLUTSATSER	29
4.1. Kompensationsarbetet i Helsingborg och Lomma i ljuset av biologisk mångfald, ekosystemtjänster och no-net-loss	29
4.2. Transparensen i kompensationsarbetet	30
4.3. Dokumentation och rutiner i kompensationsarbetet	32
4.4. Tillämpningen av kompensation i ljuset av PBL	33
4.5. Rekommendationer	34
5. KÄLLFÖRTECKNING	36
6. BILAGOR	38

1. Inledning

Som ett led i MuniComp-projektets analys av kommunernas erfarenheter av att tillämpa ekologisk kompensation i samhällsplanering analyserades ett antal fall med detaljplaner där kompensation har använts i Helsingborgs och Lommas kommun. Analysen syftar till att belysa hur den praktiska tillämpningen av kommunernas modeller för kompensation ser ut, samt att identifiera framgångar, begränsningar, och områden för förbättring. Analysen utgör ett komplement till de generella beskrivningarna av kompensationsmodellerna i Helsingborg och Lomma (Delrapport 4:1), och analyserna av beräkningsmodeller för kompensation (Delrapport 4:3), skadelindringshierarkin (Delrapport 3), och kompensation som styrmedel (Delrapport 1) som redovisas separat. Analysen har i huvudsak inriktats på vissa grundläggande frågor kring kompensationsarbetet som innefattar både vilka miljövärden och åtgärder som omfattas av kompensationen, hur kompensationsarbetet redovisas i olika dokument, och vilka begränsningar i tillämpningen av kompensation som kan urskiljas:

- Vilka typer av miljövärden har kompenserats för?
- Har kompensationen skett on-site/off-site och in-kind/out-of-kind?
- Hur ser dokumentation och transparens ut kring kompensationsprocess (-åtgärder)?
- I vilken utsträckning framgår att skadelindringshierarkin har tillämpats?
- Hur ser mönstret av markägare och exploatörer ut i kompensationsfallen?
- Hur ser mönstret ut för vem som betalat kostnaden för kompensationsåtgärder?

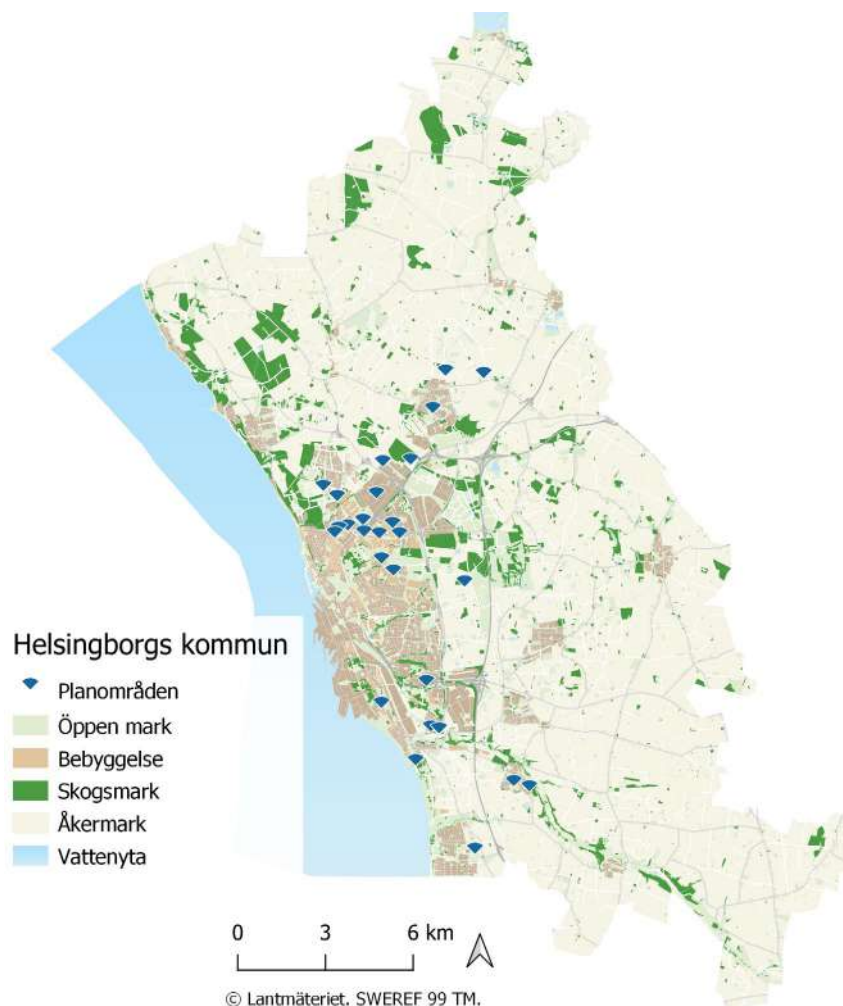
2. Metod

Det skriftliga material som användes i analysen var detaljplaner, dokument med miljövärdesbedömning/kompensationsbedömning, andra underlag för bedömning av kompensationsbehov, markanvisningsavtal, exploateringsavtal, samt samrådshandlingar. Det material som användes tillhandahölls av de båda kommunernas representanter i MuniComp, av andra tjänstepersoner på kommunerna, eller hämtades från kommunernas webbsidor. För Helsingborg tillhandahölls en sammanställning i Excel-format av kompensationsfall som använts för en intern utvärdering av kompensationsarbetet. Materialet utgör en mer eller mindre komplett andel av alla detaljplaner där kompensation tillämpats under de valda tidsperioderna. Endast detaljplanefall som antagits och vunnit laga kraft användes i analysen. Fallen som har granskats skiljer sig åt vad gäller tillgång till ovanstående dokument, i vissa fall fanns endast tillgång till detaljplan medan det i andra fall fanns en mer komplett uppsättning dokument. Analyserna av de olika aspekterna av kompensation grundas av det skälet på ett varierande antal kompensationsfall. Skillnaderna i antal detaljplaner är i stor utsträckning en återspeglning av skillnader i kommunernas storlek och antal detaljplaner som tas fram. En lista över detaljplanerna och tillgängliga dokument ges i Bilaga 1.

3. Resultat

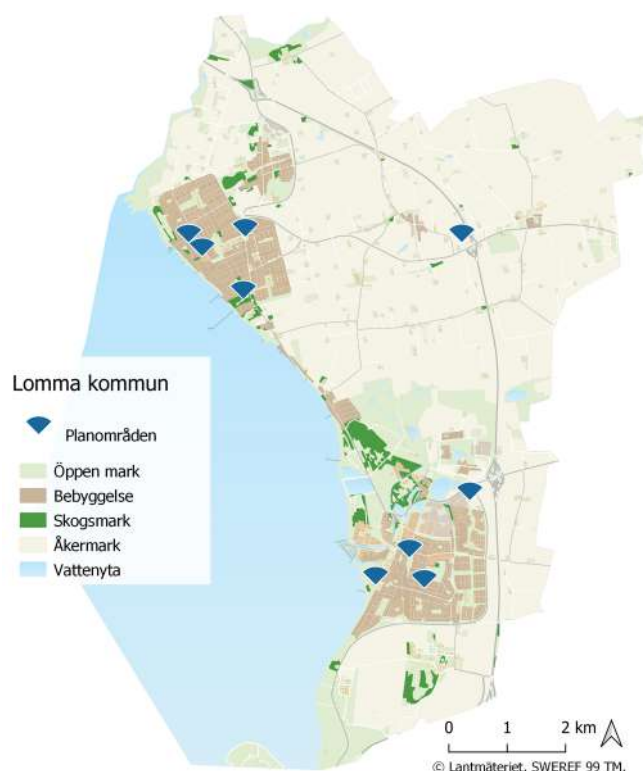
3.1. Omfattningen av detaljplaner med kompensationsåtgärder

I Helsingborg analyserades 27 detaljplaner där kompensation bedömdes behövas. Detaljplanerna sträcker sig tidsmässigt från 2007 till 2019, där den tidiga avgränsningen sattes till det år (2007) då kommunen tog politiskt beslut om att tillämpa balanseringsprincipen. I 3 av detaljplaneärendena gjordes miljökonsekvensbeskrivningar¹, alla knutna till exploatering av åkermark. Planområdenas placering i kommunen framgår av Figur 1.



Figur 1. Karta över Helsingborgs kommun med placeringen av de 27 detaljplaner som ingår i analysen.

¹ Långeberga 3:2 (2013), Gantofta 4:15 (2014), Påljö 1:1 (2015).



Figur 2. Karta över Lomma kommun med placeringen av de 9 detaljplaner som ingår i analysen.

I Lomma analyserades 9 detaljplaner där kompensation bedömdes behövas, med en tidsmässig fördelning från 2015 till 2019. Även här sattes avgränsningen utifrån ett politiskt beslut (2014)² om att balanseringsprincipen och rutin för denna skulle användas i alla exploateringsärenden. Planområdenas placering i kommunen presenteras i Figur 2.

3.2. Markägare och exploatörer i fall med kompensation

Den nuvarande Plan- och bygglagen (PBL 2010:900) ger inte stöd för att kräva kompensation av privata exploatörer för miljöförluster inom en detaljplan, och kommuner har inte rätt att ställa egna krav i exploaterings- eller markanvisningsavtal som går utanför det som föreskrivs i PBL. Detta gäller både generellt för exploateringsavtal (6 kap. 39-42 §) och för de byggnadstekniska krav som anges i Boverkets byggregler, enligt den s.k. särkravsparagrafen (8 kap. 4a §

² Lomma kommun (2014). Rutin för miljövärdesbedömning och kompensation i Lomma kommun. Sammanträdesprotokoll, Kommunstyrelsen. Dnr KS/KF 2014:212.401, 2014-06-18.

PBL)³. Både lagregleringen av exploateringsavtal och särkravsparagrafen trädde i kraft 1 januari 2015. Enligt Boverket gäller särkravet både för detaljplan, exploateringsavtal och markanvisningsavtal⁴. Särkravet gäller dock inte de fall då kommunen både är markägare och byggherre. Frågan är därmed hur balanseringsprincipen och kompensationsåtgärder har tillämpats med avseende på markägande⁵ och exploatör.

I Helsingborg var markägandet kommunalt i 16 (59%) av detaljplanerna med kompensation (12 på park- och naturmark, 4 på åkermark), privat i 3 (11%) av fallen (endast åkermark), och en kombination av kommunalt och privat och/eller statligt i 8 (30%) av fallen (7 på park- och naturmark, 1 på åkermark). I den övervägande delen av kompensationsfallen var exploatören privat (23 fall, 85%)⁶, medan kommunen var exploatör i 4 fall (15%). Kraven på kompensation riktades således huvudsakligen mot privata aktörer men med kommunen som ensam eller delad markägare i de flesta fall. Antal fall med kompensation för olika kombinationer av kommunala och privata markägare/exploatörer framgår av tabell 1.

I Lomma var markägandet enbart kommunalt i en detaljplan (11%) med kompensation (på park- och naturmark), privat i två planer (22%) (samtliga på park- och naturmark), och en kombination av kommunalt och privat i fyra planer (44%) (tre på park- och naturmark, en på åkermark). I en detaljplan var markägandet en kombination av kommunalt och statligt (på åkermark) och i ytterligare en kommunalt, statligt och privat (på park- och naturmark). Den statliga markägaren var i båda fallen Trafikverket. Huvudexploatören var kommunal i fyra detaljplaner, privat i fyra⁷, och i ett fall⁸ var det oklart vem som var huvudexploatör (inte fastställt enligt detaljplan).

³ Plan- och bygglag (2010:900) 8 kap 4a §: En kommun får inte i andra fall än som följer av 4 kap. 12 och 16 §§ eller i fall där kommunen handlar som byggherre eller fastighetsägare, ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, i andra ärenden enligt denna lag eller i samband med genomförande av detaljplaner. Om en kommun ställer sådana egna krav, är dessa krav utan verkan. Lag (2014:900).

⁴ Boverkets webbsida, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/krav-pa-byggnadsverk-tomter-mm/sarkrav/>. Hämtad 2020-05-15.

⁵ Markägare definieras här efter vilka markägare som i detaljplan står listade för samtliga fastigheter i planområdet innan eventuell fastighetsreglering.

⁶ Innefattar ett fall med fribyggartomter som kommunen sålde, Ödåkra 4:23 (2012).

⁷ Innefattar ett fall där kommunen skulle ansvara för byggnation av skola inom planområdet, Lomma 11:56 (2016).

⁸ Bjärred 48:1 (2017).

Tabell 1. Fördelningen av detaljplaner med olika kombinationer av markägare och exploatörer i Helsingborg och Lomma.

		Markägare			Totalt	
		Kommun	Privat	Kommun + Privat/Stat		
HELSING- BORG	Exploatör	Kommun	4 (15 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	4 (15 %)
		Privat	12 (44 %)	3 (11 %)	8 (30 %)	23 (85 %)
		Totalt	16 (59 %)	3 (11 %)	8 (30 %)	27
LOMMA	Exploatör	Kommun	1 (13 %)	0 (0 %)	3 (38 %)	4 (50 %)
		Privat	0 (0 %)	2 (25 %)	2 (25 %)	4 (50 %)
		Totalt	1 (13 %)	2 (25 %)	5 (63 %)	8*

*I Lomma saknas ett av fallen p.g.a att huvudexploatör inte var fastställt i detaljplan.

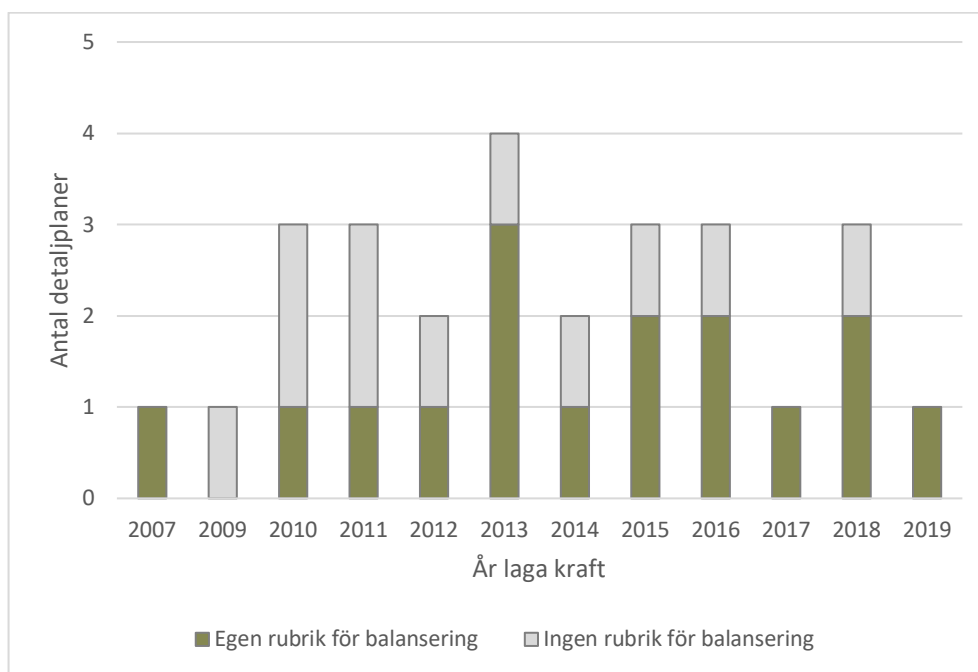
3.3. Transparens och dokumentation kring kompensationsfallen

För att tillämpningen av ekologisk kompensation i den kommunala planeringen ska bli känd för allmänheten och kunna utvärderas krävs att den kommuniceras i offentliga dokument, och framför allt i detaljplanen. Det krävs också att det finns tydliga rutiner i genomförandet av kompensationsarbetet för de tjänstemän som handlägger arbetet, och dokumentation av de olika stegen i planprocessen där kompensation kommer in. I detta delprojekt ingick därför också att analysera hur balanseringsprincipen, skadelindringshierarkin och bedömning av kompensationsbehov kommuniceras i detaljplanerna, både i samrådshandlingen och i den slutligt antagna detaljplanen. Vi har dels undersökt om det i detaljplanerna finns formuleringar av termerna "balansering" eller "kompensation" (+ alternativa böjningar, "balanseringsprincipen"), om detaljplanen har en egen rubrik för information om balansering, samt om grunderna för balanseringsprincipen beskrivs. Vi har också tittat på hur dokumentationen kring tillämpningen av kompensation ser ut. I vilken utsträckning beslut om kompensation skrivs fram i markanvisnings- och exploateringsavtal redovisas i avsnitt 3.7 inom ramen för en analys av vem som bekostar kompensationsåtgärder.

Helsingborg

Alla 27 detaljplaner som analyserades innehöll någon formulering av "balansering" och/eller "kompensation" kopplat till ekologiska och rekreativa värden. I 12 av

planerna ges också någon form av förklaring av balanseringsprincipen, och i 16 fall tas balansering upp under en egen rubrik i detaljplanen (i ett av dessa finns rubriken under Genomförandebeskrivningen). Den tidsmässiga fördelningen av detaljplaner med och utan rubricering av balansering framgår av figur 3. Den varierande användningen av egen rubricering visar på en avsaknad av rutin kring hur balanseringsfrågan formuleras i detaljplanerna och det finns ingen tendens till ökning eller minskning över tiden i användningen av en egen rubrik om balansering i detaljplanerna. Den information som gavs om balansering var kopplad till påverkade ekologiska och rekreativa värden samt förslag på balanseringsåtgärder. Endast en av detaljplanerna⁹ saknade någon form av information om de föreslagna åtgärderna, men detaljerna om kompensationsåtgärder varierade avsevärt bland de övriga detaljplanerna, från formuleringen *kvalitetshöjande åtgärder* (5 planer) till mer detaljerade beskrivningar av föreslagna åtgärder och utpekande av plats för kompensation.



Figur 3. Antal detaljplaner i Helsingborgs kommun där balansering tas upp under egen rubrik, och planer där egen rubrik saknas, mellan åren 2007 och 2019.

Samrådshandlingen av den föreslagna detaljplanen ger en möjlighet för allmänheten att få kännedom om dels den miljöpåverkan som en exploatering ger upphov till, dels de åtgärder som föreslås för att minska och kompensera för förlusterna. Samrådshandlingen ger med andra ord allmänheten en chans att ta del av och ge synpunkter på föreslagna balanseringsåtgärder. Av de 27 tillgängliga

⁹ Trossen 1 (2012).

Samrådshandlingarna fanns information om balansering med i 21 (78%) av de föreslagna detaljplanerna. Allmänheten har således i huvuddelen av de undersökta detaljplanerna fått information om tillämpningen av balansering. I sex fall där balansering togs upp i den antagna detaljplanen, fanns balansering inte med i samrådshandlingen, och i ett fall togs balansering upp i samrådshandlingen men saknades i den antagna planen.

Av de 27 detaljplaner som analyserades fanns ifylld behovsbedömning¹⁰ tillgänglig i 13 fall, medan behovsbedömningen i två fall inte var ofullständigt ifylld. I tolv fall saknades behovsbedömningen. Huruvida en del av de behovsbedömningsdokument som saknades trots allt finns hos någon handläggare på kommunen är oklart, men även om så är fallet finns det uppenbarligen brister i hanteringen av dokumentation kring balanseringsärenden eftersom underlagen till balanseringsbesluten inte finns lätt tillgängliga och samlade på ett ställe.

Lomma

I Lomma innehöll alla nio detaljplanerna en förklaring av grundprincipen för miljökompensation kopplat till ekologiska och rekreativa värden, och med liten variation i formuleringen. I samtliga planer fanns informationen under den egna rubriken *Miljökompensation*. Begreppet *balansering* och *Balanseringsprincipen* användes endast i två av detaljplanerna¹¹. Alla beskrivningar av kompensation berörde påverkade värden och värden som planeras att bevaras, däremot saknas i flera detaljplaner (5) uppgifter om kompensationsåtgärder. I vissa fall görs i stället hänvisningar till miljövärdesbedömningar och kompensationsutredningar där kompensationsåtgärderna ska finnas. Detta innebär att allmänheten och berörda inte får information om kompensationsåtgärder i detaljplanen, och därmed inte har möjlighet att påverka valet av åtgärder i samband med samrådet. Anledningen till detta är att kompensationsutredningarna (UO4) i Lommas modell för kompensation görs först **efter** samrådet. Miljövärdesbedömningen (UO3) görs dock innan samrådet, och där föreslås i vissa fall kompensationsåtgärder, men det tycks inte göras rutinmässigt.

Samrådshandlingar fanns tillgängliga till samtliga nio detaljplaner i Lomma och alla innehöll information om kompensation. Förklaring av grundprincipen för miljökompensation fanns i samtliga samrådshandlingar och liknade den information som gavs i de antagna planerna. I två antagna planer tillkom förslag till kompensationsåtgärder som inte funnits med i samrådshandlingarna. I resterande

¹⁰ Med "behovsbedömning" avses här det dokument som används för att bedöma vilka rekreativa och ekologiska värden som finns i exploateringsområdet, hur dessa kommer att påverkas av exploateringen, och en sammanställning av bedömningen med slutsats om eventuellt behov av balansering. I bilaga görs eventuell beräkning av balanseringsbelopp. En tidigare version av dokumentet kallades "Behovsbedömning av balanseringsåtgärder för rekreativa och ekologiska funktioner" medan man under senare år har kallat det "Balanseringsprincipen Helsingborg".

¹¹ Lomma 35:120 (2016), Vinstorp 31:1 (2015).

fall överensstämde samrådshandlingen till stor del med den antagna planen gällande information om kompensation.

3.4. Påverkade miljövärden i kompensationsfallen

Som nämndes ovan kan de miljöer som påverkas av exploatering i fallen med balansering delas in i park- och naturmark samt åkermark. I dessa kategorier ingår både ekologiska och rekreativa miljövärden. För att bedöma påverkan på miljövärden inom planområdet och balanseringsbehovet använder sig Helsingborgs kommun av en behovsbedömning medan Lomma kommun först genomför en miljövärdesbedömning (U03) och senare en kompensationsutredning (U04). Respektive kommuns metoder för att bedöma påverkan och kompensationsbehov beskrivs närmare i delrapporten om kommunernas beräkningsmodeller (Delrapport 4:3). I analysen undersöktes hur många fall i Helsingborg och Lomma som hör till respektive kategori (park- och naturmark eller åkermark), vilka miljövärden som ryms i de olika kategorierna och om påverkan på miljövärdena kvantifieras.

Helsingborg

Av fallen i Helsingborg handlade 19 om exploatering av park- och naturmark och 8 om exploatering av åkermark. I den förra kategorin ryms bland annat yngre lövskog, parkmark med skogsdungar, hagmark, och olika typer av mer öppna grönytor. Bland fall där park- och naturmark påverkades angavs i ett fall att de biologiska värdena bedömdes som höga och i 2 fall bedömdes de rekreativa värdena som höga. Bland exploaterad åkermark fanns 6 fall med jordar av klass 7 och 10 på den tiogradiga skalan (Lantbruksstyrelsen 1971). Kategorin åkermark rymmer även i flera fall skogsdungar, solitärträd och i 3 fall vissa biotopskyddade objekt såsom stengårdsgårdar och märkegravar.

Påverkan på park- och naturmark eller åkermark är tydligt kvantifierad till areal i 19 av fallen. I ytterligare 1 fall var påverkan endast kvantifierad till antal träd som skulle avverkas. Detta innebär att påverkan på miljövärden inom planområdet kvantifierades i majoriteten av fall (74%), vanligen i form av påverkad areal. I de resterande 7 fallen saknas specifika formuleringar om mängd påverkade miljövärden men de kan innehålla information om maximal byggnadsyta och påverkan kan till viss del uppskattas i tillhörande plankartor.

Lomma

Av de 9 fallen som undersöktes i Lomma handlade 7 om exploatering av park- och naturmark och 2 om exploatering av åkermark. I den förra kategorin ryms bland annat ängsmark, öppna grönytor och parkmark med buskage och träd. Inom exploaterad park- och naturmark angavs i 2 fall de biologiska värdena som höga och i 1 fall de rekreativa värdena som höga. Bland fallen med exploaterad åkermark angavs i ett av fallen jorden som klass 10 och i det andra fallet fanns

ingen klassificering. Inom fallen med åkermark fanns även miljövärden som örtrika kantzoner, buskage, lövskogsdungar, och i ett fall skulle en lantbruksbyggnad eventuellt rivas vilket bedömdes påverka bo- och häckplats för djurslag tillhörande artskyddsförordningen.

Påverkan på park- och naturmark eller åkermark är i Lomma tydligt kvantifierad i 8 av de 9 fallen. Påverkan kvantifieras antingen med total area (t.ex. kvadratmeter påverkad åkermark) eller med en kombination av area och antalet träd/buskar som riskerar att försvinna. I Miljövärdesbedömningen och/eller kompensationsutredningen markeras ofta delområden ut på en karta och påverkan på dessa bedöms först enskilt och sammanfattas senare för hela området. Delområdena delas exempelvis in efter vilka typer av miljövärden planområdet rymmer som buskage, träd, äng eller öppen gräsmatta osv. Likt fallen i Helsingborg innebär detta att påverkan på miljövärdena i majoriteten av fallen (89%) på något sätt kvantifieras. I fallet där påverkan inte är tydligt kvantifierad finns information om maximal byggnadsyta men det saknas information om vilka miljövärden ytan tar i anspråk.

3.5. Kompensationsåtgärder i förhållande till påverkade värden: on-site/off-site och in-kind/out of kind

Både Helsingborg och Lomma använder sig av de fyra stegen i balanseringsprincipen som är undvika, minimera, utjämna och ersätta där de två sistnämnda syftar till kompensationsåtgärder. Beroende på vilket av stegen som tillämpas sker kompensation antingen med likartat miljövärde (in-kind) eller annat miljövärde (out-of-kind) och placeras antingen inom planområdet (on-site) eller utanför (off-site). Vi har här undersökt vilka förslag på kompensationsåtgärder som ges i förhållande till de påverkade värdena och om förslagen överensstämmer i de tillgängliga dokumenten och med respektive kommuns balanseringsmetod.

Helsingborg

I Helsingborg innebär steget utjämna att åtgärder görs inom planområdet medan steget ersätta innebär kompensationsåtgärder på annan plats. För steget ersätta beskriver kommunen en närhetsprincip som innebär att ersättning ska ske ”nära i tid och läge där det bedöms lämpligt”¹². Man bedömer att balanseringsåtgärder nära planområdet är extra viktigt när det gäller rekreativvärden medan ekologiska värden kan skapas på en plats längre bort om det ger större värden.

¹² Behovsbedömningsdokument.

Om det är steget utjämna eller ersätta som tillämpas är tydligt formulerat i endast 2 detaljplaner där det beslutats om balansering, i de resterande planerna är åtgärdsförslagen generellt formulerade som kompenserande/balanserade. Det framgår dock i samtliga 27 detaljplaner om kompensationen planeras on-site eller off-site, och indirekt därmed om man tillämpar utjämning eller ersättning som kompensation. I totalt 11 fall föreslogs balanseringsåtgärder ske endast on-site, i 6 fall endast off-site, och i 10 fall föreslogs åtgärder både on- och off-site. Av de 16 fall som inkluderade någon form av kompensation off-site föreslogs platsen i majoriteten av fall (88%) vara i närheten av planområdet i enlighet med kommunens närhetsprincip. Specifik plats för kompensation off-site framgår däremot inte alltid utan detaljplanerna kan rymma formuleringar som ”i närområdet”¹³ eller ”på någon annan plats i staden”¹⁴. Hur stor ytan för kompensation är framgår tydligt i 4 av detaljplanerna (3 on-site, 1 off-site men i närheten). Ingen föreslagen kompensationsyta i de 4 fallen är lika stor eller större än ytan av de påverkade miljövärdena. Detta visar generellt att det endast är i ett fåtal fall (14%) som det ges kvantifierad information om kompensationsyta och där det skett är kompensationsytan mindre än den påverkade ytan.

I 14 ifyllda behovsbedömningar fanns förslag till balanseringsåtgärder. En jämförelse av skrivningar om balanseringsåtgärder i detaljplanen visade att åtgärderna i de två dokumenten i stort överensstämde i 5 fall, var mer specifika men liknande de i behovsbedömningen i 2 fall, var mer specifika men liknande de i detaljplanen i 5 fall, och var betydligt mer specifika i behovsbedömningen i 2 fall. Generellt visar detta på att de åtgärder som föreslås i behovsbedömningen också i de flesta fall finns formulerade i detaljplanen.

Inom planområdena kan det finnas flera olika miljövärden vilket gör att några balanseringsåtgärder i respektive fall är in-kind samtidigt som andra är out-of-kind. I de fall där park- och naturmark påverkades var majoriteten (14) av de föreslagna åtgärderna främst in-kind, oavsett om de var planerade on- eller off-site. Det finns till exempel ett fall¹⁵ där naturmark med lövträd och bärande buskvegetation föreslås kompenseras genom plantering av blandlövsskog med liknande buskvegetation off-site. Med andra ord sker ofta både utjämning inom planområdet och ersättning på annan plats med ett likartat miljövärde då natur- och parkmark exploateras. I 3 fall föreslogs balanseringsåtgärder out-of-kind, alla i termer av ”kvalitetshöjande åtgärder”, och i 2 fall föreslogs en kombination av in-kind och out-of-kind. I en mindre del av fallen utgörs några av de föreslagna åtgärderna av samma funktion som det påverkade miljövärdet men är av en annan miljötyp. Grönytor kan t.ex. föreslås kompenseras med gröna tak, mötesplatser vid odlingslotter med uteplatser för möten i kvarterspark, och naturlek med lekplats.

¹³ Brigaden 1 (2014).

¹⁴ Ramlösa 9:4 (2018).

¹⁵ Kulan 1 (2010).

Detta kan göra det svårt att bedöma om kompensationsåtgärden är in-kind eller out-of-kind. Det kan dessutom innebära att kompenserande rekreativvärden inte kommer samma människor till gagn även om de görs inom eller i närheten av planområdet i enlighet med närhetsprincipen. Av de 19 kompensationsfall där park- och naturmark påverkades föreslogs åtgärder ske on-site i 5 fall, off-site i 5 fall och både on- och off-site i 9 fall. I ett fall¹⁶ ges exempel på när ekologiska värden kan ökas genom kompensationsåtgärder längre bort från planområdet. I fallet föreslås två olika områden för kompensation, det ena i närområdet (med bl.a. trädplantering) och det andra längre bort i ett naturreservat dit kommunen planerade att flytta en fröbank av en rödlistad växtart.

I fallen där åkermark exploateras föreslås främst åtgärder klassade som out-of-kind (5 fall, varav 1 ”kvalitetshöjande åtgärder”) då det är svårt att kompensera med ny åkermark, men om planområdet även rymmer andra miljövärden kompenseras dessa ibland (3 fall) med åtgärder som är in-kind (t.ex. att träd kompenseras genom trädplantering eller flyttas). De kompensationsförslag som ges vid förlust av åkermark bedöms dessutom ofta vara av högre miljövärde än tidigare, till exempel lyder kompensationsförslaget i en detaljplan¹⁷:

”Delar av åkermarken omvandlas till naturmark med trädplanteringar och våtmarksliknande dagvattendammar. Förslaget är samtidigt positivt för den biologiska mångfalden då fler biotoper föreslås och spridningskorridorerna förstärks.”

För exploatering av åkermark framgår det i Helsingborgs formulär för behovsbedömning om balansering att:

”Balanseringsprincipens ersättningssteg tillämpas inte vid exploatering av åkermark då det i detta skedet är svårt att få en rimlig värdering som passar in i vår modell.”

Formuleringen anger att kompensation av åkermark endast sker genom utjämning, dvs. att balansering ska ske inom det angivna planområdet, och att den beräkningsmodell man använder för att räkna fram en kompensationssumma inte tillämpas. I 6 av 8 fall där åkermark påverkas är kompensation också föreslagen on-site vilket följer kommunens definition av steget utjämna. De övriga två fallen skiljer sig dock åt på olika sätt. I det ena fallet¹⁸ föreslås åtgärder främst on-site men det står även att överblivna pengar ska användas till att öka biologiska och rekreativa värden i närområdet off-site. I det andra fallet föreslås utjämning enbart

¹⁶ Trossen 1 (2012).

¹⁷ Långeberga 3:2 (2013).

¹⁸ Gantofta 4:15 (2014).

off-site med motiveringen att det inte finns plats för utjämning inom planområdet, och i detaljplanen¹⁹ står:

"Den ianspråktaga jordbruksmarken kan inte ersättas varför en utjämning ska tillämpas. Några större möjligheter till utjämning inom planområdet finns inte. Utjämningen sker delvis genom att nya kvaliteter tillskapas inom det föreslagna naturområdet längs med Ytterövägen där ett dagvattenmagasin ska anläggas. Därför avser utjämningen att ske genom åtgärder utanför planområdet, i enlighet med balanseringsprincipen."

Detta hör enligt Helsingborgs balanseringsprincip till steget ersätta då kompensation sker med ett annat värde på en annan plats. Fallet visar att man inte till fullo följer de skriftliga definitioner och anvisningar för hur balanseringsprincipen och dess olika steg ska tillämpas i kommunen. Vad detta beror på är svårt att säga, men en osäkerhet hos tjänstemännen kring hur balanseringsprincipens steg ska tolkas kan kanske vara en av anledningarna till att det sällan uttrycks i detaljplanerna vilket av kompensationsstegen som tillämpas.

I Helsingborgs formulär för behovsbedömning står att kompensation ska ske genom utjämning (on-site) då exploatering sker på privatägd mark med privat exploatör. Av de 27 detaljplanerna med kompensation i Helsingborg var det 3 fall där alla ingående fastigheter var enbart privatägda samtidigt som exploatören var privat. I två av dessa var kompensationsåtgärderna enbart planerade on-site och i det tredje²⁰ föreslås kompensationsåtgärder främst on-site men även off-site om pengar återstår. Resultatet indikerar på att det även här kan finnas mindre undantag mellan vad som står skrivet i kommunens balanseringsmetod och vad som planeras att genomföras. Det finns 8 fall med behov av balansering där markägare delvis är privat samtidigt som exploatör är privat. I dessa fall föreslås kompensation off-site i 3 fall, on-site i 2 fall och både on- och off-site i 3 fall.

Sammanfattningsvis tyder detta på att Helsingborg i huvudsak följer sina definitioner av utjämning respektive ersättning med avseende på påverkat miljövärde, placeringen i förhållande till planområdet, och markägande. Samtidigt finns undantag då definitionerna inte följs och det saknas ofta tydliga formuleringar i detaljplanerna om vilket av kompensationsstegen (utjämna eller ersätta) man avser att tillämpa. Resultaten visar också att det i dokumentationen sällan finns kvantifierad information kring kompensationsytor.

¹⁹ Rya 1:30 skola (2016).

²⁰ Gantofta 4:15 (2014).

Lomma

I Lommas formulär för miljövärdesbedömning framgår att kompensation i första hand ska ske inom ”*samma funktionella sammanhang eller biotop*”. I andra hand ska ersättning av värdena ske på annan plats ”*företrädesvis inom eller i direkt anslutning till planområdet*”. I samtliga 9 detaljplaner tillhörande fallen i Lomma framgår även formuleringen:

”Den grönyta som försvinner ska i exploateringskedet kompenseras genom att förlorade livsmiljöer ersätts i eller i närheten av planområdet. Såväl areal som funktion och kvalitet av förlorad grönstruktur ska kompenseras. Om inte arealen ryms inom planen ska kompensation ske på annan plats i kommunen. Med funktion och kvalitet avses de ekosystemtjänster och den biologiska mångfald som idag ryms inom ytan.”

Om det är steget utjäma eller ersätta som tillämpas framgår inte explicit i något av fallens detaljplaner utan balanseringsåtgärderna står alla som kompensatoriska. Om kompensation planeras inom eller utanför planområdet framgår i 6 av 9 detaljplaner. I 4 av de 9 fallen föreslogs åtgärder ske endast on-site och i 2 fall både on- och off-site, då i närheten av planområdet och med förslag på specifik plats. Inget av fallen föreslog kompensationsåtgärder endast off-site. I 1 fall är mängden kompensationsyta tydligt kvantifierad och jämförd med mängden påverkad yta. Den framtida kompensationsytan skulle resultera i mindre mängd area men detta skulle vägas upp genom plantering av ytterligare 15 träd on-site. I 2 fall är kompensationsytorna inte kvantifierade i areal men de är illustrerade i kartor och tydligt jämförbara med de påverkade miljövärdena.

Miljövärdesbedömningar och kompensationsutredningar med förslag till balanseringsåtgärder fanns till 6 av de 9 fallen. En jämförelse av skrivningar om balanseringsåtgärder i detaljplanen visade att åtgärderna i dokumenten i stort överensstämde i 2 fall, var mer specifika men liknande i kompensationsutredningen i 1 fall och var betydligt mer specifika i kompensationsutredningen i 3 fall. Det fanns inget fall där åtgärderna var mer specifika men liknande i detaljplanen. I totalt 5 fall i Lomma fanns inga konkreta förslag på kompensationsåtgärder i detaljplanerna. Till 2 av dessa fanns tillhörande kompensationsutredningar med kompensationsförslag. I de andra 3 fallen saknas tillgänglig dokumentation om konkreta kompensationsåtgärder helt, där beskrivs endast processen av miljökompensation i detaljplanerna. Generellt visar detta på att de åtgärder som föreslås i kompensationsutredningen eller miljövärdesbedömningen sällan finns formulerade i detaljplanen.

I de 7 kompensationsfall där park- och naturmark påverkades var i 4 fall de föreslagna kompensationsåtgärderna främst in-kind, medan det i 3 fall saknades

specifika uppgifter (ingen kompensationsutredning tillgänglig). I 1 fall²¹ planerades exempelvis ängsmark att kompenseras med ny ängsmark off-site men i närheten, och ädellövträd föreslogs kompenseras med liknande trädslag. Några exempel där det är svårt att bedöma om föreslagna åtgärder är in- eller out-of-kind är fall där gräsytor kompenseras med gröna tak eller där naturliga infiltrationsytor till viss del ersätts med artificiell teknik såsom underjordiska magasin. Av fallen med park- och naturmark planerades kompensationsåtgärder endast on-site i 2 fall, både on- och off-site i 2 fall och i 3 fall är det oklart då förslag på kompensationsåtgärder saknades. I de 2 fallen på åkermark föreslogs åtgärder både in-kind och out-of-kind, i båda fallen on-site.

Enligt Lommas översiktsplan²² ska exploatering av jordbruksmark till största del undvikas men det framgår inte huruvida påverkan av åkermark ska utjämnas eller ersättas vid exploatering. I de två fallen där åkermark påverkas framkommer att åkermark försvinner men åtgärdsförslagen är mer fokuserade på kompensation av de andra miljövärdena i planområdet. I ett av fallen kompenseras exempelvis bo- och häckplatser för djur med nya boplatser och den påverkade träd- och buskvegetationen kompenseras likvärdigt. Till det andra fallet finns en extern kompensationsutredning gjord med bedömning av befintliga och framtida ekosystemtjänster i området för biologisk mångfald, rekreation, luftrening och infiltration av ytvatten. Den tillkommande naturen föreslås där bestå av ängsmarker, trädklädd parkmark och häckar. I den externa kompensationsutredningen finns villkor såsom att växtarter ska vara inhemska och för hur fördelningen av trädslag bör se ut för att kompensationsåtgärderna ska balansera de värden som försvinner. I båda fallen föreslås kompensationsåtgärder endast on-site.

I Lommas formulär med Miljövärdesbedömning och/eller kompensationsutredning finns inget formulerat om var (on- eller off-site) en kompensation ska ske då mark ägs och exploateras av en privat aktör. Av de 9 fallen i Lomma är det 2 fall där alla ingående fastigheter enbart är privatägda och exploatör privat. I det ena fallet är kompensationsåtgärderna enbart planerade on-site och i det andra finns inga föreslagna kompensationsåtgärder tillgängliga. Det finns 2 fall där markägare delvis är privat samtidigt som exploatör är privat. I dessa fall föreslås kompensation endast on-site i 1 fall och både on- och off-site i 1 fall²³. Detta visar generellt på att viss off-site kompensation kan föreslås även om exploatören är privat.

²¹ Vinstorp 31:1 (2015).

²²<https://lomma.se/download/18.14504ccd1714e85d141c261c/1586957576451/%C3%96P%202020%20Samr%C3%A5dsf%C3%B6rslag%202020-03-25%20low.pdf>

²³ Bjärred 12:1 (2019).

Sammanfattning

Resultaten från Helsingborg och Lomma tyder på att de båda kommunerna främst föreslår kompensationsåtgärder som är av likartade värden som de påverkade, det vill säga in-kind. Möjligtvis är det mer specifikt formulerat i Lomma att påverkade träd eller annan vegetation ska kompenseras med liknande trädslag och växtarter (om det är inhemska arter som berörs). Det är också något tydligare formulerat i Lomma att påverkade värden ska överkompenseras för att säkra att åtgärderna balanserar förlusten. Om det är steget utjämna eller ersätta som ska tillämpas är endast uttryckt i 2 av Helsingborgs detaljplaner och inte i något av Lommas detaljplaner. I de flesta fallen i Helsingborg finns kompensationsåtgärderna som föreslås i balanseringsbedömningen även skrivna i detaljplanen, vilket skiljer sig från Lomma där kompensationsåtgärder saknas i 5 av 9 detaljplaner.

Plats för kompensation verkar till övervägande del planeras antingen endast on-site eller både on- och off-site, oftast i närheten av planområdet. I båda kommunerna råder generellt bristfällig kvantitativ information kring kompensationsytan för de rekommenderade åtgärderna vilket kan försvåra jämförelsen av påverkan gentemot kompensation.

3.6. Tillämpning av skadelindringshierarkin i kompensationsfallen

Fokus i denna analys har varit på användningen i detaljplanerna av termer som syftar på de olika skadelindringsstegen i balanseringsprincipen. Kommunernas tillämpning av skadelindringshierarkin och de olika stegen i balanseringsprincipen (undvika, minimera, utjämna, ersätta) är närmare studerat och presenterat i Delrapport 3, och de två sista stegen har också diskuterats närmare i tidigare avsnitt här. Balanseringsprincipen innehåller en skadelindringshierarki som i stor utsträckning ligger nära den officiella definitionen av skadelindringshierarkin (BBOP 2012; Naturvårdsverket 2016), men med skillnader i termer för stegen och till viss del även i tolkningen av samma termer, främst undvika/minimera (se Delrapport 3).

Helsingborg

Enligt Helsingborgs balanseringsprincip tillämpas första steget *undvika* redan vid lokaliseringsprövningen för bedömning om planförfrågan ska nekas eller antas. Undvikande sker genom nekande av planförfrågan och därmed är det inte möjligt att analysera förekomsten av termen undvika eftersom tillämpningen av steget resulterar i att en detaljplan **inte** tas fram. I 3 av Helsingborgs fall med behov av balansering tillämpas balanseringsprincipens olika led explicit i någon av termerna minimering och utjämning. Termen minimering används i 1 fall och i 2 fall uttrycks att balanseringsåtgärder ska ske via utjämning. I 16 av Helsingborgs fall där det beslutades om kompensation tillämpas balanseringsprincipens olika led

implicit i andra termer, exempelvis ”bevara”, ”spara”, ”beakta” och ”minska negativ påverkan”. Termen ”bevara” används till exempel i 1 fall²⁴ som del av en föreslagen kompensationsåtgärd:

”I detaljplanen har lagts till en bestämmelse om stengårdsgårdens bevarande. Denna kan också betraktas som en åtgärd med ett visst kompensationsvärde.”

En princip med stark koppling till skadelindringshierarkin och som betraktas som viktig, inte minst i Sverige (Naturvårdsverket 2016), är den om *tvådelad prövning*, d v s att beslut om att tillåta exploatering inte ska ta hänsyn till möjligheten att kompensera för de skador på miljön som exploateringen orsakar. Principen har i första hand diskuterats i sammanhanget med tillståndsgivning/dispens och där verksamhetens tillåtlighet prövas mot Miljöbalken, men bör egentligen vara lika relevant i kommunernas beslut om att tillåta exploatering och upprätta detaljplaner i ett område. Frågan om tvådelad prövning i kommunernas tillämpning av skadelindringshierarkin och ekologisk kompensation tas upp i Delrapport 3 och analysen här har inte haft för avsikt att belysa denna aspekt, men vi vill ändå nämna en intressant formulering med anknytning till tvådelad prövning i en utlåtandebilaga till en av detaljplanerna²⁵ i Helsingborg.

*”Miljönämnden konstaterar sammanfattningsvis att det finns ett behov av ytterligare en skola i Rydebäck och att det finns en samhällsnytta med att en skola kan uppföras i området. De planerade bostäderna ligger i ett kollektivtrafikhögt läge i närheten av Rydebäcks station. **Detta tillsammans med planerade balanseringsåtgärder på den planerade skolgården och utanför gör att miljönämnden sammantaget bedömer att exploateringen kan tillåtas.**”* (ej fetmarkerat i originaltext).

Hur vanlig denna typ av resonemang (i strid med principen om tvådelad prövning) är i det kommunala planerings-sammanhanget är okänt, men det finns anledning att djupare analysera behovet och förutsättningarna för att tillämpa tvådelad prövning inte bara vid prövning av tillstånd mot Miljöbalken utan också i kommunal planering där betydande miljöpåverkan inte föreligger.

Lomma

I samtliga 9 av Lommas fall tillämpas balanseringsprincipens olika led implicit med andra termer, och ingen explicit användning av termer som undvikande, minimering och utjämning hittades. Andra termer som syftar på att minska negativ

²⁴ Ramlösa 9:1 (2011)

²⁵ Rya 1:30 (2016). Hänvisning till utlåtande från Miljönämnden, 23 december 2015.

påverkan på miljövärden innan ersättning är i Lomma ”bevara”, ”bibehålla” och ”skydda”. I en av detaljplanerna²⁶ står det exempelvis:

”Uppvuxet buskage bedöms som en tillgång för både barn, växter och djurliv och stora delar skyddas i planen för att bibehålla den naturlika inramningen.”

Sammanfattning

Både i Helsingborg och i Lomma formuleras tillämpningen av balanseringsprincipens olika led främst implicit med andra termer som syftar på att minska negativ påverkan på miljövärdena inom ett planområde, medan explicita hänvisningar till undvikande, minimering, utjämning och ersättning är ovanligt (Tabell 2).

Tabell 2. Tillämpningen av balanseringsprincipens olika led i Helsingborg och Lomma med avseende på om man i detaljplanerna uttrycker leden explicit (med principens egna termer), implicit (med andra termer), eller utan att formulera åtgärder för att minska negativ påverkan på miljövärdena i termer som anknyter till balanseringsprincipens fyra led.

Kommun	Antal detaljplaner där balanseringsprincipens olika led tillämpas explicit med tillhörande termer	Antal detaljplaner där balanseringsprincipens olika led tillämpas implicit med andra termer	Antal detaljplaner där balanseringsprincipens olika led inte tillämpas
Helsingborg	3	16	8
Lomma	0	9	0

3.7. Tillämpning av principen om att exploatören ska betala för kompensationen

En allmänt accepterad princip, både i Sverige och internationellt, är principen om att den som orsakar skada på miljön genom exploatering också ska betala kostnaden för att återställa eller ersätta de värden som förlorats, ofta hänvisad till som principen om att förorenaren betalar (Naturvårdsverket 2016). Koh et al. (2017) föreslog den liknande principen om att exploatören ska betala (”Developer Pays Principle”) för fall kopplade till ekologisk kompensation. I Helsingborgs

²⁶ Lomma 33:11 (2015).

formulär för behovsbedömning av balanseringsåtgärder framgår också tydligt att det är exploatören som ska bekosta balanseringen:

”Genomförandet säkras i markanvisnings- eller exploateringsavtal genom att exploatören erlägger en summa motsvarande balanseringsvärdet. Staden använder pengarna för kompensationsåtgärder genom utjämning eller ersättning. Finns inte möjlighet avsätts pengarna på balanseringskontot för framtida åtgärder.”

I Sverige ger PBL dock inte stöd för kommuner att kräva kompensationsåtgärder utanför planområdet. I Helsingborg förtydligades detta i ett yttrande skrivet av stadsjuristen 2013²⁷, och som en direkt följd av detta gjordes 2014 ett tillägg i formuläret för bedömning av miljöpåverkan och behov av balansering:

*”Vid exploatering inom privatägda markområden kan staden på grund av rådande lagstiftning inte i ett exploateringsavtal ålägga en exploatör att erlägga en ersättning för kompensationsåtgärder, det vill säga ersätta. Balansering 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.”*

I formuleringen anges att begränsningen gäller privat mark, men enligt Boverket faller dock även markanvisningsavtal (d v s där kommunen äger och säljer marken till exploatör) inom ramen för de begränsningar på krav som en kommun kan ställa gentemot en privat exploatör, och endast i fall där kommunen själv är byggherre, eller agerar som markägare och ”avser att behålla äganderätten och endast upplåter fastighet med nyttjanderätt” får kommunen ställa krav som går utanför PBL.²⁸ I realiteten är det alltså bara för åtgärder på allmän platsmark inom detaljplan (6 kap. 24§ PBL) som explicita krav kan ställas på privat exploatör att bekosta kompensation, inom ramen för steget *utjämna* inom balanseringsprincipen. Fall där krav ställts på ersättning för kompensationsåtgärder utanför planområde i detaljplaner och där kommunen överlåter mark till privat exploatör har dock veterligt aldrig prövats i domstol.

I Lommas formulär för miljövärdesbedömning inklusive kompensationsutredning är det inte lika tydligt formulerat vad som gäller kring fördelning av ansvar och betalning mellan involverade aktörer:

²⁷ Balanseringsprincipen vid exploateringsavtal. Ej diariefört dokument undertecknat stadsjurist Karin Hellström, 2013-02-18.

²⁸ Boverkets webbsida, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/krav-pa-byggnadsverk-tomter-mm/sarkrav/>. Hämtad 2020-05-15.

”Kostnaden för kompensation belastar projektet. Kostnaden för denna fås ut vid markförsäljning, genom avtal, eller genom annan intern finansiering. En detaljerad beskrivning av hur värdena ska ersättas/kompenseras ska finnas innan bygglov ges/exploatering sker. Denna ska godkännas av miljöstrateg eller motsvarande med ekologisk kännedom.”

Helsingborg

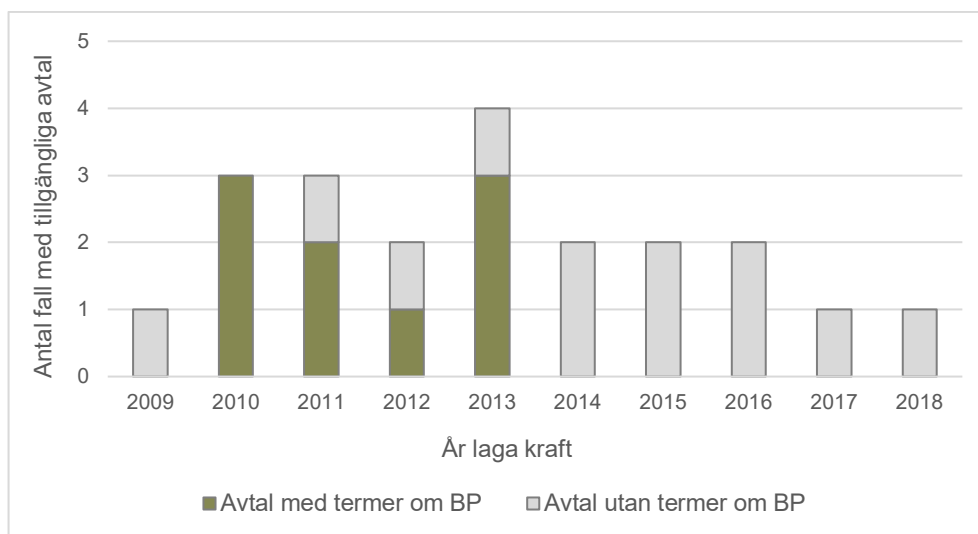
I 6 av de 23 detaljplaner där exploatören var privat framgår det tydligt att denne ska bekosta balanseringsåtgärderna. I 11 av de övriga detaljplanerna står att balanseringsprincipen ska gälla och/eller att kostnaderna för balanseringen ska regleras i exploateringsavtal/markanvisningsavtal. Eftersom beskrivningen i behovsbedömningsformuläret är tydlig med att det är exploatören som ska betala för balanseringen bör även dessa mindre uttryckliga formuleringar tolkas som att den privata exploatören ska betala för balanseringsåtgärderna. Det kan dock noteras att av de 6 detaljplaner där det tydligt uttrycktes att exploatören ska betala för balanseringen var 5 från åren före (laga kraft 2010–2014) den nya PBL-lagstiftningen 2015 där regleringen av exploateringsavtal och särkrav skärptes, och endast en därefter (2016). Detta tyder på en större försiktighet med att i detaljplannedokumenterna formulera krav på kompensation gentemot privata exploatörer.

Av de 27 fallen med behov av balansering är det 21 som har tillgängliga exploaterings-/markanvisnings-/marköverlåtelseavtal eller överenskommelser. I 9 av fallen innehåller tillhörande avtal tydliga formuleringar av termerna "balansering" och/eller "kompensation" (+ alternativa bøjningar, "balanseringsprincipen"). Samtliga fall med avtal som innehåller termer kring kompensation tillhör detaljplaner som vunnit laga kraft mellan åren 2010–2013. Inget av avtalen som tillhör detaljplaner med laga kraft från och med 2014 (8 fall) innehöll termer kring balansering (Figur 4). Detta visar på att kommunen har anpassat de krav på balanseringsåtgärder som ställs i exploateringsavtalen efter de ändringar i PBL som gjordes 2015.

En jämförelse av skrivningar om balanseringsåtgärder som uttrycks i de 9 avtalen med termer om balansering och balanseringsåtgärder i detaljplanen visade att åtgärderna i de två dokumenten i stort överensstämde i 4 fall, var mer specifika men liknande i detaljplanen i 4 fall och betydligt mer specifika i detaljplanen i 1 fall. Generellt visar detta på att balanseringsåtgärderna som föreslogs i detaljplan tidigare i flera fall även angavs i avtalen. Inget fall med detaljplan som vunnit laga kraft från och med 2014 innehåller åtgärder i specifika termer av balansering men i 1 fall²⁹ finns till avtalet en bilaga om kravspecifikation på utformning av naturmark

²⁹ Fleninge 2:1 (2016).

där det tydligt går att identifiera åtgärder som i detaljplan angavs som förslag på balansering. Sammanfattningsvis finns 12 fall (med detaljplan som vunnit laga kraft mellan åren 2009–2018) där det i avtalen inte är möjligt att hitta någon tydlig formulering som går att koppla till balanseringsåtgärderna föreslagna i detaljplan. I några av dessa finns översiktliga formuleringar om dagvattenhantering och generella beskrivningar av iordningsställande av allmän platsmark, men främst med koppling till vem som ansvarar för vilket.



Figur 4. Av de 27 fallen med behov av balansering i Helsingborg har 21 av dem tillgängliga avtal eller överenskommelser. I avtal till 9 fall finns termer om balanseringsprincipen (BP) men efter 2013 finns inget avtal som uttryckligen rymmer information om balansering.

Vilken kostnad som krävs för genomförandet av balanseringsåtgärderna är tydligt formulerat i avtal till 7 fall. Inte i något av dessa fallen är markägare enbart privat utan i 3 av fallen är markägare endast kommunal och i 4 ingår både kommunala och privata fastigheter inom planområdet. Inte i någon detaljplan uttrycks kostnader för balansering.

Enligt balanseringsprincipen är det normalt att kommunen ansvarar för genomförandet av balanseringsåtgärderna, och i Helsingborg är det Mark- och Exploateringsavdelningen som gör detta. I omkring hälften av avtalen är det tydligt formulerat att kommunen ska ansvara för åtgärderna men det kan antas att detta gällde i samtliga fall. I ett fall angavs dock i marköverlåtelseavtalet att balanseringskostnaden för exploitören kunde reduceras om denne efter överenskommelse med staden själv ville genomföra åtgärder inom exploateringsområdet.³⁰ I ett annat fall³¹ fanns i exploateringsavtalet en bilaga med

³⁰ Marköverlåtelseavtal, Filborna 30:2, 2015-10-10.

kravspecifikation för utformning av naturmark med åtgärder som i detaljplanen anges som balanseringsåtgärder. I avtalet och dess bilaga framgår tydligt att det är de privata exploatörerna (fastighetsägarna) som ska etablera åtgärderna efter kravspecifikationen på mark som senare blir allmän plats/natur. Först efter att de privata exploatörerna etablerat åtgärderna ska kommunen ta över ägandet och skötseln av naturmarken. I avtalet står dessutom att dessa åtgärder ska genomföras **innan** detaljplanen antas.

Det är uppenbart att man i Helsingborg har anpassat sitt kompensationsarbete till begränsningarna i PBL, och för kompensationsåtgärder utanför planområdet tas därför ingen kostnad ut från privata exploatörer. I de fall kommunen äger marken bekostas i stället åtgärderna med hjälp av kommunens vinst från markförsäljningen. Tillämpningen av principen att exploatören ska betala för kompensation av skador på miljön är därmed ytterst begränsad.

Lomma

I en av de 4 detaljplaner där exploatören var privat framgår det tydligt att denne ska bekosta balanseringsåtgärderna. I en detaljplan uttrycks att kostnader för miljökompensation ska belasta exploateringen och i övriga 2 fall³² att kompensationen regleras i exploateringsavtal (men exploateringsavtal är till dessa två fall inte tillgängliga).

Av 9 fall var det 2 som hade tillgängliga exploaterings-/markanvisningsavtal. I avtalen till båda fallen finns termer i form av "balansering" och/eller "kompensation" (+ alternativa böjningar, "balanseringsprincipen"). Avtalen tillhör detaljplaner som vunnit laga kraft 2016 och 2019. Eftersom samtliga 9 fall från Lomma har detaljplaner som vunnit laga kraft 2015 eller senare är det inte möjligt att göra en jämförelse med vad som framgick innan 2015 men resultaten här visar att Lomma i avtalen tydligt ställer krav på att exploatören ska beakta kommunens miljökompensation. I exploateringsavtal tillhörande ett av fallen där exploatören är privat står uttryckligen att denne ska ansvara för kompensation främst inom den fastighet de förvärvat från kommunen och eventuellt utanför fastigheten på kommunal mark³³ (men inom planområdet). I det andra fallets avtal står att den privata exploatören behöver vara medveten om kommunens styrdokument såsom dokumentet kring kompensation³⁴:

”Det är av stor betydelse att Kommunens beslutade styrdokument för Kommunen i allmänhet och för Bjärred i synnerhet är väl förankrade hos Exploatören i dess fortsatta arbete och att hänsyn till dessa styrdokument tas

³¹ Exploateringsavtal, Fleninge 2:1 (2016), 2014-02-13.

³² Bjärred 5:4 (2016), Bjärred 11:7 (2018).

³³ Exploateringsavtal, Lomma 11:56, 2016-06-09.

³⁴ Markanvisningsavtal, Bjärred 12:1, 2017-05-31.

vid planering och projektering inom ramen för detta avtal. Följande styrdokument åsyftas; Översiktsplan av 2020 (se Kommunen hemsida), Kulturmiljöprogram av 2005, (se Kommunens hemsida), Parkeringsnorm för Lomma Kommun daterad 2013-10-29 (se Bilaga 4) samt kompensation av gröna ytor (se Bilaga 5).”

En jämförelse av skrivningarna om kompensationsåtgärder i de 2 avtalen med skrivningarna om kompensation och kompensationsåtgärder i tillhörande detaljplaner visade att specifika åtgärder inte är uttryckta i något av avtalen men i det ena³⁵ avtalet anges plats för kompensation. Kompensationsåtgärder var tydligt formulerat i en av de tillhörande detaljplanerna³⁶ men saknades i den andra, där gjordes i stället hänvisningar till kompensationsutredningen. Eftersom kostnaden för kompensation enligt Lommas metod inte tas ut enskilt finns inget balanseringsbelopp tillgängligt i något av dokumenten.

Sammanfattning

De undersökta materialen i Lomma och Helsingborg skiljer sig mycket åt i omfattning (antal detaljplaner), och det är svårt att dra några slutsatser om eventuella skillnader, förutom att man i Lomma tydligt skriver ut i detaljplaner och avtal att exploatören ska bekosta kompensationsåtgärder medan detta saknas i Helsingborg. I båda kommunerna handlar kompensationsarbetet i stor utsträckning om frivilliga överenskommelser med exploatörerna, och direkta krav ställs inte. I Helsingborg bekostas åtgärder utanför planområdet med kommunala medel från markförsäljningen. Det bristande stödet i PBL för att kräva kompensation vid detaljplanering är därmed en stor inskränkning på möjligheterna att fullt ut använda ekologisk kompensation som styrmedel i planeringen och att tillämpa principen om att exploatören ska betala för de miljöförluster som exploatering ger upphov till.

3.8. Genomförandet av kompensation

Helsingborg

I Helsingborgs formulär för behovsbedömning om balansering står att mark- och exploateringsenheten och stadsbyggnadsförvaltningen ska säkerställa genomförandet av balanseringsåtgärderna. I 4 (15%) av detaljplanerna med beslut om balansering finns formuleringar om att mark- och exploateringsenheten och/eller stadsbyggnadsförvaltningen ska säkerställa balanseringen. I två av detaljplanerna är det tydligt utskrivet att mark- och exploateringsenheten ska **ansvara** för balanseringsåtgärder både inom och utanför planområdet (kommunen är i dessa fall både markägare och exploatör). I den tredje detaljplanen står att en

³⁵ Exploateringsavtal, Lomma 11:56, 2016-06-09.

³⁶ Bjärred 12:1 (2019).

arbetsgrupp ska bildas med företrädare från mark- och exploateringsenheten och stadsbyggnadsförvaltningen för att **följa upp** balanseringsåtgärderna. I den fjärde detaljplanen³⁷ framgår endast:

"De kompensatoriska åtgärderna avses säkerställas i ett köpekontrakt mellan exploitören och mark- och exploateringsenheten."

Inget tillgängligt avtal (tillhörande 21 detaljplaner med behov av balansering) rymmer information om att mark- och exploateringsenheten eller stadsbyggnadsförvaltningen ska säkerställa genomförandet av balanseringsåtgärderna. Vanligare är att man i avtalen hänvisar till Helsingborgs kommun genom kommunstyrelsen och inte till en enskild förvaltning eller enhet. Varken i detaljplaner eller avtal är det således vanligt att formulera om mark- och exploateringsenheten eller stadsbyggnadsförvaltningen ansvarar för att säkerställa balanseringsåtgärderna.

I Helsingborgs behovsbedömning står även att uppföljning av balansering ska ske genom att mark- och exploateringsenheten gör en årlig sammanställning av balanseringsprojekten men någon sådan rutin har uppenbarligen inte etablerats ännu. Däremot har en större och mer övergripande utvärdering av balanseringsprojekt med detaljplaner som vann laga kraft mellan 2004–2016 gjorts (Fredrik Bengtsson, intern utvärdering rev. 2018-10-17). Utvärderingen bidrog med information om genomförande till 15 av de 27 balanseringsfallen som ingår i vår analys. Information kring resterande fall som inte ingick i utvärderingen har erhållits från tjänstepersoner på Helsingborgs kommun (Gustav Johnsson, mejl 2020-06-01). Uppgifterna har i några fall varit detaljerade angående vilka balanseringsåtgärder som utförts men har i andra fall endast innehållit generella uppgifter om att balansering har genomförts, är delvis genomfört, eller är planerat men inte genomfört. Om det är kommunen eller en privat exploitör som genomfört balanseringsåtgärderna har inte uttryckligen framgått i majoriteten av fallen.

Nio av detaljplanerna från Helsingborg som ingår i analysen ingick även i ett examensarbete av Ridell (2019) som jämförde föreslagna och genomförda balanseringsåtgärder genom inventering av kompensationsområden. I studien undersöktes kompensationsområdena för bedömning om huruvida>NNL (No-Net-Loss) kunde uppnås efter genomförd balansering. I undersökningen ingick detaljplaner med passerad genomförandetid senast 2018. Denna undersökning har därmed bidragit till några ytterligare jämförelser mellan rekommenderade/beslutade och genomförda balanseringsåtgärder i vår analys. Av de 27 fallen med beslut om balansering som ingår i analysen bidrog arbetet av

³⁷ Kulan 1 (2010).

Ridell (2019) med kompletterande information för 6 fall av genomförda balanseringsåtgärder och 3 fall av ej genomförd balansering.

Enligt kommunens uppgifter var 6 av de 27 balanseringsprojekten slutförda och planerade balanseringsåtgärder genomförda.³⁸ I ytterligare 4 fall bedömde kommunen att balanseringsåtgärderna var delvis genomförda.³⁹ För ett av de senare fallen⁴⁰ fann Ridell (2019) dock att park, grönstråk och dagvatten var anlagt i enlighet med rekommendationerna i detaljplanen. Däremot kunde 3 av de fall som kommunen uppgav som fullt genomförda inte bekräftas av studien av Ridell (2019). Den mest troliga förklaringen är nog att planen för kompensationsåtgärder i vissa fall ändras av olika skäl från de beskrivningar som ges i detaljplan till de som slutligen genomförs. Den samlade informationen tyder på att balansering helt eller delvis har genomförts i 37% av balanseringsfallen (10 av 27).

I 12 (44%) av balanseringsfallen har enligt våra uppgifter inga balanseringsåtgärder genomförts.⁴¹ I 5 av fallen beror det på att balansering inte har behövts i och med att detaljplanerna inte har genomförts och genomförandetiden har gått ut. I 7 av fallen har det troligen inte genomförts några balanseringsåtgärder även om detaljplaneprojektet inte är stängt och för 4 av dessa fall har detaljplanens genomförandetid ännu inte löpt ut vilket möjligen innebär att balanseringsåtgärder inte hunnit verkställas.

I resterande 5 (19%) fall fanns inga uppgifter på om balanseringsåtgärder genomförts eller ej⁴². I 2 av dessa fall⁴³ framgick det att balanseringsåtgärder planerades tas fram under 2018 men vilka åtgärder som tagits fram och/eller genomförts efter 2018 var oklart, och för de resterande 3 fallen finns ingen information om genomförda balanseringsåtgärder.

Sammanfattningsvis tyder resultaten på att majoriteten av föreslagna/planerade åtgärder genomförts för de detaljplaner där exploatering skett, men att några åtgärdsförslag i vissa fall kan utebli. Det finns dock en del oklarheter för vissa detaljplaner kring huruvida kompensation har genomförts och vilka

³⁸ Långeberga 3:2 (2013), Flanken 1 (2013), Rosengården norra 3 (2010), Ramlösa 9:1 Raus förskola (2011), Äpplet 15 (2011), Gantofta 1:7 (2019)

³⁹ Ödåkra 4:23 (2012), Gamla staden, Ringtorpsvägen 5:16 (2011), Gantofta 4:15 (2014), Filborna 30:2 (2013).

⁴⁰ Ödåkra 4:23 (2012).

⁴¹ Berga 3:1 (2010), Berga 2:1 Häktet (2009), Kulan 1 (2010), Annedal 1 (2015), Kungsrörnen m fl (2017), Örby 18:1 (2018), Ramlösa 9:4 (2018), Väla 1:4 (2013), Pålsjö 1:1 (2015), Rya 1:30 skola (2016), Fleninge 2:1 (2016), Trossen 1 (2012).

⁴² Ramlösa 8:1 Runnistaren (2007), Brigaden 1(2014), Filborna 30:1 Drottninghögs förskola (2018), Gamla staden 5:16 Ringtorps förskola (2016), Ödåkra 4:4 (2015).

⁴³ Gamla staden 5:16 Ringtorps förskola (2016), Ödåkra 4:4 (2015).

balanseringsåtgärder som faktiskt har genomförts, vilket visar på ett behov av att förbättra rutinerna för dokumentation om balanseringsprojekten.

Lomma

Enligt Lommas utkast till handbok i miljökompensation (ver. 2020-06-29) framgår att miljöstrateg ska samverka med exploatör för framtagande av gröna värden kopplade till kompensationsåtgärder. Det står även att det är miljöstrateg som följer upp genomförandet av kompensationsåtgärderna. I en⁴⁴ av de 9 detaljplanerna står att miljöstrateg inventerar och analyserar de värden som riskerar att försvinna till följd av exploateringen samt tar fram åtgärder för hur värdena ska kompenseras. I en annan detaljplan⁴⁵ står att framtagna åtgärder gällande kompensation ska godkännas av miljöstrateg eller motsvarande med ekologisk kännedom. Utöver detta framgår det inte uttryckligen i någon detaljplan att miljöstrateg ska följa upp genomförandet av kompensationsåtgärderna. I de två tillgängliga avtalen står inte uttryckligen att miljöstrateg (enskilt eller ihop med privat exploatör) tar fram kompensationsåtgärder. I det ena avtalet står däremot att ”kommunen”⁴⁶ ansvarar för och bekostar miljövärdesbedömning inklusive kompensationsutredning och i det andra avtalet framgår att det är den privata exploatören som ska bekosta och ta fram en kompensationsutredning samt genomföra kompensationsåtgärderna. I avtalen står inte heller uttryckligen att det är miljöstrateg som ska följa upp kompensationsåtgärderna men i det senare avtalet står att ”kommunen”⁴⁷ ska intyga de kompensationsåtgärder som genomförts av den privata exploatören.

Informationen kring genomförande erhöles från Lommas kommuns miljöstrateg (Helena Björn). Av de 9 fallen som ingår i analysen av Lomma är det 1 detaljplan⁴⁸ som färdigställdes och där kompensationsåtgärder är genomförda (av kommunen). De övriga 8 kompensationsärendena var inte genomförda vid tidpunkten för analysen. I det färdiga fallets detaljplan (på park- och naturmark) står kompensationsåtgärder endast övergripande som ”parkområde med kompletterande planteringar”⁴⁹ men är mer detaljerade i både en intern och en extern kompensationsutredning. Samtliga planerade kompensationsåtgärder ska ha genomförts utifrån den externa kompensationsutredningen (Helena Björn, mejl 2020-09-18). Med utgång från den externa kompensationsutredningen ska byggnaderna ha försetts med växttak som kompensation för förlorade infiltrationsytor och förlorade biologiska värden. En viss del asfalt ska också ha tagits bort som del av att kompensera förlorade infiltrationsytor. Borttagen

⁴⁴ Bjarred 5:4 (2016).

⁴⁵ Bjarred 12:1 (2019).

⁴⁶ Markanvisningsavtal, Bjarred 12:1, 2017-05-31.

⁴⁷ Exploateringsavtal, Lomma 11:56, 2016-06-09.

⁴⁸ Lomma 33:11 (2015).

⁴⁹ Lomma 33:11 (2015).

vegetation ska ha ersatts med ny likartad vegetation inom planområdet och enligt utredningen ska den nya vegetationen efter etablering minst nå samma värde som tidigare gällande biologisk mångfald och ekosystemtjänsten pollinering. Den externa kompensationsutredningen går till stor del i led med den interna. Främsta skillnaden är att mer träd- och buskvegetation föreslogs sparas i den externa utredningen för att i stället utveckla rekreativvärden t.ex. genom anläggande av stigar och gläntor för naturlek i befintliga trädgångar.

Sammanfattning

Resultaten från Helsingborg och Lomma kring genomförande av kompensation visar att det i kommunernas dokument med beskrivningar om deras balanseringsmodeller framgår vem/vilken förvaltning som ansvarar, säkerställer eller följer upp kompensationsåtgärderna men att detta sällan specificeras för respektive fall. Att det finns brister i uppföljning är möjligen mer tydligt i Helsingborg där fler detaljplaner ingår som har passerat genomförandetid medan bara ett fall har hunnit bli genomfört i Lomma kommun. Men inte i någon av kommunerna har det funnits ett tillgängligt uppföljningsdokument där respektive föreslagna balanseringsåtgärd har jämförts med vilka balanseringsåtgärder som faktiskt genomförts.

4. Diskussion och slutsatser

Den analys som har gjorts av kompensationsarbetet i Helsingborg och Lomma representerar en av de första ingående granskningarna av miljökompensation på kommunal nivå, både nationellt och internationellt. Helsingborg och Lomma är två av de mest erfarna kommunerna i Sverige när det gäller att tillämpa kompensation av miljövärden i fysisk planering. Modellerna man använder bygger på balanseringsprincipen och har använts i över tio år i Helsingborg och i omkring fem år i Lomma. Utvecklingen och implementeringen av dessa metoder har skett i ett lagstiftningssammanhang där PBL inte ger stöd för att ställa krav på kompensation för miljöskador vid detaljplanering. Även om kompensationsarbetet i grunden bygger på frivillighet, vilar det på politiska beslut i båda kommunerna, och på etablerade strukturer och rutiner. Av analysen framgår dock att det finns en del begränsningar och brister i tillämpningen av de beslutade rutinerna. I det följande diskuterar vi resultaten från analysen i ljuset av de förutsättningar som ges för att tillämpa kompensation i detaljplanering, bland annat av den svenska lagstiftningen, och i ljuset av de principer som formulerats av organisationen Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP).

4.1. Kompensationsarbetet i Helsingborg och Lomma i ljuset av biologisk mångfald, ekosystemtjänster och no-net-loss

Analysen av detaljplaneärenden där någon form av kompensation (utjämning eller ersättning) har använts visar att de miljöer som exploaterades utgjordes av olika typer av öppna grönytor, yngre lövskog, och några fall av åkermark. I termer av biologisk mångfald representerar dessa miljöer inte speciellt höga biologiska värden, utan återspeglar det gröna vardagslandskap som finns i och omkring våra städer. Vid bedömningen av de miljövärden som kompensationsärendena handlar om är det dock viktigt att komma ihåg att både Helsingborg och Lomma omges av ett hårt exploaterat jordbrukslandskap, att exploateringstrycket är hårt på kommunerna, och att även ytor med lägre biologiskt värde har en betydelse, både som bidrag till den gröna infrastrukturen och för att de har potential att på sikt utveckla högre biologiska värden. Huvuddelen av detaljplanerna med kompensationsåtgärder ligger också i ren urban miljö, och betydelsen av att öka biologisk mångfald och kulturella ekosystemtjänster i urbana områden har de senaste åren fått allt större uppmärksamhet (Naturvårdsverket 2017).

Ekologisk kompensation beskrivs ofta ha målsättningen att stoppa en fortsatt förlust av biologisk mångfald, genom att uppnå ”no-net-loss”. Eftersom uppföljning och dokumentation av genomförda kompensationsåtgärder uppvisar en

del brister både i Lomma och Helsingborg är det inte möjligt att utvärdera detta mål, men mycket tyder på att kompensationsåtgärderna inte når upp till målet om no-net-loss. Det betyder naturligtvis inte att kompensationsarbetet är utan värde, utan de kompensatoriska åtgärder som görs hade förlusterna av biologisk mångfald och ekosystemtjänster varit ännu större.

I både Helsingborg och Lomma är det i stor utsträckning in-kind compensation som tillämpas, och till övervägande del planeras kompensationsåtgärder inom planområdet (on-site) eller genom en kombination av åtgärder inom och i närheten av planområdet. Anledningen till att compensation inom planområdet förespråkas har troligen flera orsaker. Det ger möjlighet att förlägga kompensationsåtgärderna (i termer av *utjämning*) inom allmän platsmark med visst stöd från PBL för bibehållande av miljövärden och återställning av skador från exploateringen (4 kap. 8 §, 6 kap. 24 §). Balanseringsprincipen och dess implicita skadelindringshierarki ger också en prioritering till utjämningsåtgärder (on-site) framför ersättningsåtgärder (off-site). Att förlägga kompensationsåtgärderna till allmän platsmark inom planområdet innebär dock mycket stora begränsningar för vilka värden som kan skapas genom compensationen.

Varken i Helsingborg eller Lomma framgår det att valet av föreslagna kompensationsåtgärder grundas på en mer övergripande strategi och målsättning för kompensationsarbetet vad gäller de miljövärden man vill uppnå eller lokaliseringen av nya miljövärden inom kommunen. I Lomma pekas dock områden för framtida kompensationsåtgärder ut i översiktsplanen. Möjligheten att bedriva kompensationsarbetet mer strategiskt och målinriktat skulle också komma i konflikt med den tillämpade policyn att i första hand förlägga åtgärderna inom eller i närheten av planområdet. Med en friare syn på lokalisering av kompensationsåtgärder skulle kompensationsarbetet lättare kunna samordnas med arbetet med grön infrastruktur och gynnande av speciellt värdefulla arter och habitat inom kommunerna. Det finns dock många problem kopplade till en sådan policy, bland annat tillgången till mark för compensation och de sociala aspekter som kommer in i bilden om compensationens lokalisering och miljövärden avviker från exploateringsområdets plats och värden.

4.2. Transparensen i kompensationsarbetet

BBOP-princip 9 anger att ”*The design and implementation of a biodiversity offset, and communication of its results to the public, should be undertaken in a transparent and timely manner.*” (BBOP 2012). Naturvårdsverkets svenska översättning lyder ”*Kompensationens utformning och genomförande, samt kommunikationen av resultat, ska ske på ett transparent sätt.*” (Naturvårdsverket 2016), och det är noterbart att både formuleringen om allmänheten (the public) och om den tidsmässiga lämpligheten (timely) inte har tagits med här. BBOP-

principerna har dock som utgångspunkt att det är exploatören som ansvarar för att genomföra kompensationsåtgärderna, och därmed också att informera berörda aktörer och grupper om arbetet. I de svenska kommunerna är det däremot i de allra flesta fall kommunerna själva som står för genomförandet av compensationen, och med flera förvaltningar involverade i processen. I det kommunala kompensationsarbetet bör därför BBOP-princip 9 innefatta transparens både gentemot berörda externa aktörer, allmänheten, och inom den egna organisationen. Noterbart är att i ett avslutande dokument för BBOP-programmet (som avslutades 2018) finns inte princip 9 (Transparens) och 10 (Vetenskaplig grund och traditionell kunskap) med bland de principer som anges stödjas av alla medlemmar i BBOP:s rådgivande grupp (BBOP 2018). Bakgrunden till detta anges inte i dokumentet.

Kompensationsarbetet i Helsingborg och Lomma innehåller både positiva och negativa inslag vad gäller transparensen kring kompensationsarbetet. I Helsingborg hänvisas konsekvent, med något undantag, till balanseringsprincipen i detaljplanerna och ofta behandlas kompensationsbehov och åtgärder under egen rubrik. Egen rubricering av informationen om balansering verkar dock inte ha utvecklats till en standard i detaljplaner, vilket vore önskvärt eftersom det skulle bidra till en tydligare ”mainstreaming” och visualisering av balanseringsrutinen. Även i Lomma ges i detaljplanen konsekvent information om kompensationsrutinen och om påverkande miljövärden, och rubricering används också konsekvent, men däremot finns sällan information om kompensationsåtgärder eftersom kompensationsutredningen i de flesta fall görs efter detaljplanarbetet. I samrådshandlingarna finns oftast information om balansering, vilket ger information om kompensationsarbetet till allmänheten och möjlighet att ge synpunkter på kommunens hantering av miljöeffekterna av en exploatering.

Enligt 6 kap. 28 § PBL ska kostnader som åläggs exploatör för åtgärder inom allmän platsmark ”*ge sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt andra sammanslutningar och enskilda som kan ha ett väsentligt intresse av förslaget tillfälle till samråd med kommunen. Samrådet ska syfta till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör kommunen redovisa skälen för förslaget, det planeringsunderlag som har betydelse och de viktigaste följderna av förslaget.*”

Även om det finns enstaka uppgifter om speciella samråd med berörda kring kompensationsåtgärder i Lomma är det i första hand samrådshandlingen för detaljplan som ger allmänhet och berörda inom området möjlighet att ge synpunkter på planförslaget och de planerade kompensationsåtgärderna. Detta görs också rutinemässigt i Helsingborg där kompensationsåtgärder oftast beskrivs i planförslaget, men däremot inte i Lomma där kompensationsutredningen görs först efter att detaljplanen är antagen. Om denna rutin i Lomma ska behållas bör den

kompletteras med mer rutinmässiga samråd med berörda kring kompensationsåtgärder i samband med kompensationsutredningen.

En annan aspekt av transparens och mainstreaming handlar om Balanseringsprincipen, som med sina fyra skadelindringssteg *undvika, minimera, utjämna* och *ersätta* är grunden för kompensationsmodellerna i både Helsingborg och Lomma. Trots detta uttrycks sällan de fyra specifika termerna i detaljplaner, vilket gör det svårt att utvärdera i vilken utsträckning man faktiskt följer balanseringsprincipen fullt ut. När stegen i balanseringsprincipen inte synliggörs genom att uttryckas explicit i detaljplaner, utan ofta är formulerade i andra termer, finns det troligen också en risk att medvetenheten om och acceptansen för principen blir mindre.

4.3. Dokumentation och rutiner i kompensationsarbetet

Analysen pekar på ett behov av mer utvecklade rutiner och dokumentation kring kompensationsarbetet, framför allt vad gäller uppföljning av compensationens genomförande. Som visas i en annan delrapport från MuniComp-projektet (Delrapport 4:3) lägger de svenska kommuner som tillämpar compensation stort fokus på att dokumentera de påverkade värdena i exploateringsområdet och betydligt mindre på dokumentation av de värden som skapas genom compensationen. Varken i Helsingborg eller Lomma finns checklistor för att bedöma de värden som skapas genom compensationen, motsvarande de som används för att bedöma de påverkade värdena. Konsekvenserna av detta är att effekterna och därmed värdet av det arbete som läggs ner blir svårt att utvärdera. I Helsingborg anges i beskrivningen av hur balanseringsprincipen ska tillämpas att mark- och exploateringsenheten årligen ska återrapportera om genomförda balanseringsåtgärder, men detta har uppenbarligen inte skett. Detta tas också upp som ett förslag i den interna utredning om Balanseringsprincipen som gjordes 2018-2019, och det är viktigt att denna rutin kommer på plats framöver. Det var också svårt att få tillgång till behovsbedömningarna för kompensationsfallen i både Lomma och Helsingborg, och i några fall var de även ofullständigt ifyllda.

Mer konsekvent genomförda rutiner och dokumentation med samlade data för alla steg i balanseringsprocessen hade underlättat uppföljning och redovisning av vilka åtgärder som genomförts och om de följer de förslag på åtgärder som anges i behovsbedömning och detaljplan. Samlade och lätt tillgängliga dokument är också en fördel vid stor personalomsättning inom plan och exploateringsenheterna, eftersom det är viktigt att ny personal snabbt kan sätta sig in i tidigare och pågående ärenden.

4.4. Tillämpningen av kompensation i ljuset av PBL

I PBL saknas stöd för krav på ekologisk kompensation i detaljplaner, och enskilda kommuner har inte rätt att ställa krav gentemot privata exploatörer som går utanför de som tas upp i PBL och Boverkets byggregler. Frågan är då vilka avtryck som bristen på stöd i PBL för kompensation i detaljplanering har satt i den praktiska tillämpningen av balanseringsprincipen i Helsingborg och Lomma? I Lomma framgår det mer eller mindre tydligt i detaljplaner och avtal att exploatören ska bekosta kompensationsåtgärder men i grunden bygger genomförandet på frivilliga överenskommelser med de privata exploatörerna. Detsamma gäller i Helsingborg, och åtgärder utanför planområdet bekostas här med kommunala medel från markförsäljningen. I Helsingborg gjordes också en tydlig anpassning till PBL efter ett påpekande av stadsjuristen i Helsingborg 2013. Skrivningar om kompensationsåtgärder i avtal med privata exploatörer försvann helt efter 2013, och troligen var detta en följd av den statliga utredning (SOU 2012:86) och proposition (Prop. 2013/14:126) som föregick införandet av särkravparagrafen (8 kap. 4a § PBL) och lagreglering av exploateringsavtal 2015. Även i de undersökta detaljplanerna i Helsingborg är anpassningen tydlig, med få skrivningar om exploatörens ansvar för kompensationen efter 2015.

Under rådande skrivningar i plan- och bygglagen är kommunernas arbete med ekologisk kompensation hänvisade till att ställa krav på utjämningsåtgärder inom allmän platsmark på planområdet, alternativt att hitta frivilliga överenskommelser om kompensationsåtgärder utanför planområdet baserade på exploatörernas goda vilja. Det bristande stödet i PBL utgör naturligtvis en stor inskränkning på möjligheterna att utveckla ekologisk kompensation som styrmedel i planeringen och att tillämpa principen om att exploatören ska betala för de miljöförluster som exploatering ger upphov till. Den hämmande effekten av de ändringar i PBL som gjordes 2015 då bland annat särkravparagrafen infördes bekräftar också den farhåga som Naturvårdsverket uttryckte i sitt remissvar till utredningen (SOU 2012:86) som föregick lagändringarna. Man uttryckte där att förslaget om förbud mot särkrav skulle *”försvåra möjligheterna att nå flera miljökvalitetsmål på ett kostnadseffektivt sätt, t ex målen om en begränsad klimatpåverkan, ingen övergödning och ett rikt växt- och djurliv.”* (Naturvårdsverket 2013).

Det måste här påpekas att särkravparagrafen i grunden inte handlar om miljöaspekter utan endast om ”byggnadsverks tekniska egenskaper” och att de regler som Plan- och byggförordningen (2011:338) och Boverkets byggregler (2011:6) har mycket lite att göra med förluster av miljövärden inom planområdet. Det finns dock indikationer på att särkravparagrafen har tolkats mer generellt, exempelvis framkom i en enkätstudie om hänsyn till ekosystemtjänster i detaljplanering (”BEST-projektet”, Hanson et al. 2016) att många respondenter

från kommunerna ansåg att särkravparagrafen var ett hinder för möjligheterna att ta hänsyn till ekosystemtjänster i detaljplanering.

Plan- och bygglagen är just vad den låter som, en lag för att reglera byggande, medan hänsyn till effekterna av byggande på miljön i stor utsträckning är hänvisat till kravet på prövning av betydande miljöpåverkan i miljöbalken (6 kap. 5 §) och miljöbedömningsförordningen (2017:966). Reglerna för betydande miljöpåverkan har dock hittills inte tolkats ge stöd för de miljövärden som utgörs av oskyddad biologisk mångfald och ekosystemtjänster, och få detaljplaner innefattar strategisk miljöbedömning. Enligt Boverkets (2020) statistik var andelen detaljplaner i Sverige där strategisk miljöbedömning gjordes 5–8% under 2009 – 2015, men har ökat till 11–18 % under 2015–2020. I Naturvårdsverkets vägledning om strategisk miljöbedömning (Naturvårdsverket 2020) tas emellertid möjligheten upp att åberopa betydelsen av grön infrastruktur och ekosystemtjänster som grund för betydande miljöpåverkan kopplat till biologisk mångfald, och här nämns också värden knutna till vardagslandskapet. Detta är en ny tolkning som går långt utöver den som normalt tillämpas i kommunerna, och frågan är vilket utrymme den nuvarande miljöbedömningsförordningen ger för att åberopa ingrepp i det icke-skyddade vardagslandskapet som grund för betydande miljöpåverkan. Även om detta skulle vara möjligt återstår frågan om behov av kompensationsåtgärder formulerade inom ramen för en miljökonsekvensbedömning skulle förändra möjligheterna att ställa krav på sådana åtgärder gentemot exploatörer. Om så inte är fallet är ju inte mycket vunnet med den strategiska miljöbedömningen. För att ekologisk kompensation ska kunna utvecklas till ett effektivt styrmedel i den kommunala planeringen krävs därför antingen att de ändringar av PBL som föreslagits i SOU 2017:34 blir verklighet så att krav på kompensation kan ställas utan beslut om betydande miljöpåverkan, eller att miljöbedömningsförordningen ändras så att den medger stöd för beslut om betydande miljöpåverkan även för miljövärden som saknar formellt skydd.

4.5. Rekommendationer

- **Explicit användning av balanseringsprincipens steg.** För att öka förståelsen och transparensen av arbetet med balanseringsprincipen, både inom organisationen och gentemot allmänhet, myndigheter, och företag, bör tillämpningen av balanseringsprincipens olika skadelindringssteg beskrivas mer explicit i framför allt detaljplaner. Användningen av en egen rubrik för information om balansering/miljökompensation i båda kommunerna är föredömlig, men bör i Helsingborg användas mer konsekvent.
- **Rutiner för dokumentation.** Rutinerna för dokumentation av balanseringsarbetet kan förbättras både i Helsingborg och Lomma. Dokumenten från de olika stegen i processen från underlag om

kompensationsbehov till genomförande av kompensationsåtgärder bör arkiveras samlat och digitalt för att vara lätt tillgängliga inom organisationen. Detta skulle underlätta utvärderingar av kompensationsarbetet och göra det mer transparent och rättssäkert.

- **Uppföljning och utvärdering.** Uppföljning och utvärdering av genomförda kompensationsåtgärder är ett område med stort behov av förbättring. I Helsingborgs behovsbedömnings-dokument finns ingen information om uppföljning av utförda balanseringsåtgärder, och den information som framkom gavs direkt av kontaktade tjänstepersoner. Inte heller i Lommas dokument om miljökompensation finns uppgifter om rutin för uppföljning. Rutiner för uppföljning och utvärdering av genomförda kompensationsåtgärder bör därför utvecklas med tydlig information om när detta ska göras, vilka dokument som ska användas, och vilken förvaltning på kommunen som är ansvarig för detta.
- **Allmänhetens påverkan på valda kompensationsåtgärder.** I flera av Lommas antagna detaljplaner liksom i samrådshandlingarna fanns ingen information om föreslagna kompensationsåtgärder, endast uppgifter om kompensationsrutinen och de miljövärden som påverkades av exploateringen. Detta innebär att allmänheten inte har möjlighet att ta ställning till och påverka den miljökompensation som senare beslutas. Anledningen till detta är att kompensationsutredningen ligger i ett sent skede av detaljplaneprocessen. Med tanke på att valet av plats och typ av naturvärden har en påverkan på boende i området, både genom de värden som skapas och genom förändringen av den plats där kompensationen genomförs, finns det anledning att överväga en ändring av rutinen så att kompensationsåtgärder föreslås redan i detaljplaneförslaget som går ut på samråd.

5. Källförteckning

Boverket, 2020. Strategiska miljöbedömningar detaljplan. Online: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/miljobedomningar-mkb-for-detaljplan/>. [Tillgänglig 2021-04-27]

Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP), 2012. Guidance Notes to the Standard on Biodiversity Offsets. BBOP, Washington, D.C. Online: <https://www.forest-trends.org/publications/guidance-notes-to-the-standard-on-biodiversity-offsets/>. [Tillgänglig 2021-04-27]

Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP), 2018. Working for Biodiversity Net Gain: An Overview of the Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP) 2004–2018. Washington, D.C. Online: https://www.forest-trends.org/bbop_pubs/overview2018. [Tillgänglig 2021-04-27]

Hanson, H., Hesselkrans, Å., Lidgren, J., Person, A., Westerberg, A., Ström Remin, M., Görllin, K., Pfeiffer, S., Svännel, J. & Tillgren, J. 2016. Får ekosystemtjänster tillräckligt stöd i PBL? BEST-rapporten (Boverket & ekosystemtjänsterna). Malmö: Malmö stad.

Lantbruksstyrelsen, 1971. PM: Översiktlig gradering av åkermarken i Sverige. Planeringsenheten, Kungliga lantbruksstyrelsen 1971-02-11.

Naturvårdsverket, 2013. Yttrande över två betänkanden. Yttrande 2013-04-11. NV-01280-13.

Naturvårdsverket, 2016. Ekologisk kompensation. En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden. Handbok 2016:1. ISBN 978-91-620-0179-7.

Naturvårdsverket, 2017. Argument för mer ekosystemtjänster. Rapport 6736, Naturvårdsverket, Stockholm.

Naturvårdsverket, 2020. Biologisk mångfald i miljöbedömning. Online: <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Biologisk-mangfald/>. [Tillgänglig 2021-04-27].

Prop. 2013/14:126. En enklare planprocess. Stockholm: Socialdepartementet.

Ridell, R. 2019. Vad krävs för att arbetet med balanseringsprincipen i Helsingborg ska kunna uppnå No net loss? Examensarbete för masterexamen 30 hp,

Miljövetenskap, Lunds universitet. Online: <http://lup.lub.lu.se/student-papers/record/8983844>

SOU 2012:86. Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler. Delbetänkande av Byggkravsutredningen. Stockholm: Fritzes.

SOU 2017:34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. Betänkande av Utredningen om ekologisk kompensation. Stockholm: Fritzes.

6. Bilagor

Bilaga 1. Detaljplaner i Helsingborg som ingick i undersökningen.

Detaljplan	År laga kraft	Markägare	Exploatör	Balansering	Dokument
Ramlösa 8:1, Kv. Runristaren	2007	Kommun	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Natur- och trädinventering
Berga 2:1 Häktet	2009	Kommun	Privat	Ja	Detaljplan Markanvisningsavtal
Berga 3:1	2010	Kommun och privat	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Behovsbedömning Överenskommelse
Kulan 1, Kv. Kulan	2010	Kommun och privat	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Behovsbedömning Naturvärden inom Kv. Kulan Exploateringsavtal
Rosengården norra 3	2010	Kommun	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Markanvisningsavtal

Gamla staden 5:16 Ringstorpsvägen	2011	Kommun	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Behovsbedömning Markanvisningsavtal
Ramlösa 9:1 Raus förskola	2011	Kommun	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Behovsbedömning Markanvisningsavtal
Äpplet 15, Kv. Äpplet	2011	Kommun och privat	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Åtgärder och kostnader för balansering Exploateringsavtal
Trossen 1, Kv. Trossen	2012	Kommun	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Behovsbedömning Beskrivning av vegetation Förslag på kompensationsplatser Markanvisningsavtal
Ödåkra 4:23	2012	Kommun	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Behovsbedömning Marköverlåtelseavtal
Filborna 30:2	2013	Kommun	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Behovsbedömning

Analys av kompensationsfall i Helsingborgs och Lomma kommun

					Marköverlåtelseavtal (2) Markanvisningsavtal
Flanken 1	2013	Kommun och privat	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Behovsbedömning Exploateringsavtal
Långeberga 3:2	2013	Kommun och privat	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Behovsbedömning Miljökonsekvensbeskrivning Exploateringsavtal
Väla 1:4	2013	Privat	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Exploateringsavtal
Brigaden 1	2014	Kommun och privat	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Bilaga till behovsbedömning Exploateringsavtal
Gantofta 4:15	2014	Privat	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Marköverlåtelseavtal
Annedal 1	2015	Kommun och privat	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Bilaga till behovsbedömning

Pålsjö 1:1	2015	Kommun	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Behovsbedömning Marköverlåtelseavtal (4)
Ödåkra 4:4	2015	Kommun	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Marköverlåtelseavtal (2)
Fleninge 2:1	2016	Privat	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Behovsbedömning Kravspecifikation för ny naturmark Exploateringsavtal
Gamla staden 5:16 Ringstorps förskola	2016	Kommun	Kommun	Ja	Detaljplan Samrådshandling Bedömning av möjlig exploatering
Rya 1:30 skola	2016	Kommun	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Markanvisningsavtal (2)
Kungsörnen 1-4, m fl	2017	Kommun och privat	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Behovsbedömning Exploateringsavtal
Filborna 30:1 Drottninghögs förskola	2018	Kommun	Kommun	Ja	Detaljplan Samrådshandling Behovsbedömning

					Balansering av detaljplan (presentation) Överenskommelse om fastighetsreglering
Ramlösa 9:4	2018	Kommun	Kommun	Ja	Detaljplan Samrådshandling
Örby 18:1	2018	Kommun	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Behovsbedömning
Gantofta 1:7	2019	Kommun	Kommun	Ja	Detaljplan Samrådshandling Behovsbedömning Ortofoto med miljövärden Ortofoto med kompensationsplatser Bedömning av planförfrågan

Bilaga 2. Detaljplaner i Lomma som ingick i undersökningen.

Detaljplan	År laga kraft	Markägare	Exploatör	Balansering	Dokument
Vinstorp 31:1	2015	Kommun	Kommun	Ja	Detaljplan Samrådshandling Behovsbedömning om betydande miljöpåverkan Miljövärdesbedömning inklusive kompensationsutredning
Lomma 33:11	2015	Kommun och privat	Kommun	Ja	Detaljplan Samrådshandling Behovsbedömning om betydande miljöpåverkan Miljövärdesbedömning inklusive kompensationsutredning Miljövärdesbedömning -Utvärdering av föreslagen utemiljö (extern kompensationsutredning)
Bjärred 5:4	2016	Privat	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Behovsbedömning om betydande miljöpåverkan
Lomma 35:120	2016	Kommun, statlig och	Kommun	Ja	Detaljplan

Lomma 11:56	2016	privat Kommun och privat	Privat	Ja	Samrådshandling Detaljplan Samrådshandling Behovsbedömning om betydande miljöpåverkan Kompensationsutredning av ekosystemtjänster (extern) Naturvärdesbedömning (extern) Exploateringsavtal
Fjelie 2:13	2017	Kommun och statlig	Kommun	Ja	Detaljplan Samrådshandling Miljövärdesbedömning inklusive kompensationsutredning
Bjärred 48:1	2017	Kommun och privat	Inte fastställt enligt detaljplan.	Ja	Detaljplan Samrådshandling
Bjärred 11:7	2018	Privat	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Behovsbedömning om betydande miljöpåverkan Miljövärdesbedömning
Bjärred 12:1	2019	Kommun och privat	Privat	Ja	Detaljplan Samrådshandling Miljövärdesbedömning inklusive kompensationsutredning Markanvisningsavtal

MuniComp:
Analys av kompensationsfall i Helsingborgs och Lomma kommun