

Normerande styrdokument

Beslutsfattare:
Kommunstyrelsen

Dokumentansvarig:
Avdelningschef Strategisk planering
Stadsbyggnadsförvaltningen

Datum:
2024-06-11

Diarienummer:
KSN-2024-01501

Riktlinje för naturhänsyn och ekologisk kompensation vid förändrad markanvändning

Policy

Riktlinje

Rutin

Vägledning

Innehåll

Inledning	3
Syfte.....	3
Omfattning	3
Riktlinjens principer för naturhänsyn och ekologisk kompensation vid förändrad markanvändning	4
#1 Områden med högsta naturvärde (naturvärdesklass 1) ska undantas från exploatering	5
#2 Inför ianspråktagande av naturmark ska naturvärde viktas mot projektets betydelse för samhällets utveckling	5
#3 Skadelindringshierarkin ska följas för att minska förlust av naturvärde	6
#4 Ekologisk kompensation är obligatoriskt där kommunen har rådighet	6
#5 Kompensationsåtgärder ska ske inom Uppsala Kommun.....	6
#6 Kompensationen ska alltid resultatera i mervärde jämfört med vad som annars skulle ha skett (additionalitet)	6
#7 Förlusten av naturvärde ska kompenseras till minst 110% för att bidra till en nettoökning av naturvärden	6
#8 Områden med höga naturvärden ska ersättas inom samma naturtyp	7
#9 En långsiktig förvaltning av kompensationsåtgärder ska säkerställas.....	7
Ekonomisk modell och kostnadseffekter	7
Definitioner och begrepp	7
Lagbestämmelser och krav	8
Ansvar	8
Relaterade dokument	9

Inledning

Uppsala växer och förväntas år 2050 ha ca 333 000 invånare. Människor flyttar hit, nya stadsdelar växer fram och befintliga stadsdelar förtätas. I de fall Uppsalas expansion tar naturmark i anspråk behöver grön infrastruktur och naturmiljöer stärkas för att upprätthålla det värde som annars riskerar att gå förlorat.

Naturhänsyn och ekologisk kompensation enligt den så kallade skadelindringshierarkin är verktyg för att beakta, värdera och stärka biologisk mångfald för att balansera förluster som uppstått till följd av förändrad markanvändning.

En effektiv och förutsebar användning av naturhänsyn och ekologisk kompensation är en förutsättning för att nå politiskt uttalade mål för ett hållbart samhällsbyggande. Denna riktlinje koordinerar Uppsala kommuns arbete med naturhänsyn och ekologisk kompensation och stödjer stadens snabba tillväxt. Styrningen berör förvaltningar och kommunala bolag som har rådighet över fysiska ingrepp i naturmiljön. Riktlinjen ger tillsammans med tillhörande vägledning ett standardiserat sätt att tillämpa naturhänsyn och beräkna behovet av ekologisk kompensation vid förändrad markanvändning.

Detta kommunala åtagande att arbeta med ekologisk kompensation vid samhällsbyggnadsprojekt som ej berör skyddade arter eller områdesskydd tillämpas utöver lagstadgad kompensation.

Riktlinjen utvecklar kommunens verksamhet i linje med Uppsala kommuns översiktsplan och enligt Policy för hållbar utveckling, där kommunen inom ramen för ”ett hållbart Uppsala”¹ ställer sig bakom de 17 globala Hållbarhetsmålen som bland annat innebär att säkerställa en hållbar markanvändning². Riktlinjens styrning mot en nettopositiv påverkan på biodiversitet³ vid kompensationsinsatser är i linje med kommunens målsättning om att stärka biologisk mångfald.

Syfte

Syftet med denna riktlinje är att anvisa ett standardiserat arbetssätt för tillämpning av naturhänsyn och ett tillvägagångssätt för ekologisk kompensation som säkerställer en konsekvent och försvarbar tillämpning. Arbetssättet ska följas för att nå politiskt uttalade mål för ett hållbart samhällsbyggande, i syfte att skydda och tillskapa naturvärden, ekosystem och nyttor för kommuninvånarna.

Omfattning

Riktlinjen avser hänsyn och kompensation av naturvärden som saknar lagskydd. Tillämpning ska ske löpande i alla delar av samhällsbyggnadsprocessen som leder till förändrad markanvändning och berör naturmark, vilket kan omfatta planer, program och projekt såsom fördjupade översiktsplaner, program och detaljplaner såväl som investerings-, anläggnings- och infrastrukturprojekt. Riktlinjen ska användas när

¹ Policy för hållbar utveckling, KSN-2017- 0052,

² Se t.ex. mål 14 (”Conserve and sustainably use the oceans ...”) samt mål 15 (”Protect, restore, and promote sustainable use of terrestrial ecosystems...”) på <https://sdgs.un.org/goals>

³ Storbritannien har till exempel etablerat ett nettovinstmål avseende biodiversitet om 10% medan vissa kommuner i landet har siktat mot 20% (ICCS, 2018). EU och IUNC ger inga explicita riktlinjer om ett kvantitativt mål, men uppmanar till en nettovinst snarare än ”ingen nettoförlust.”

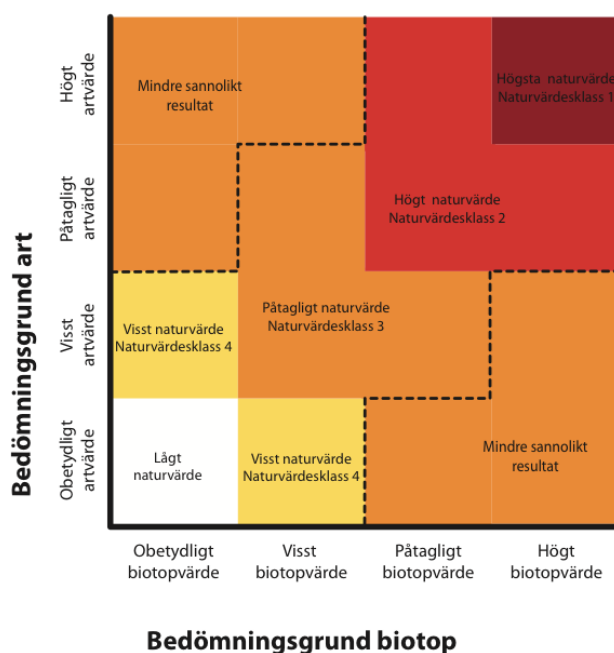
kommunen eller dess bolag i rollen som fastighetsägare, försäljare eller verksamhetsutövare har ett ansvar för genomförande av exploatering, verksamhet eller investering.

Riktlinjen innefattar ett systematiskt arbetssätt med förstärkt hänsyn kring naturmiljö och biologisk mångfald, ett allmänt intresse som indirekt gynnar ekosystemtjänster, ekosystemfunktioner och upplevelsevärden.

Riktlinjens principer för naturhänsyn och ekologisk kompensation vid förändrad markanvändning

Grunden för hela riktlinjen är naturhänsyn, vilket i enlighet med försiktighetsprincipen såväl som lokaliseringsprincipen i Miljöbalkens hänsynsregler syftar till att förebygga, motverka och göra minsta möjliga intrång i naturmiljön. Skadelindringshierarkin (princip nr 3) är en arbetsordning som tillämpas vid risk för *skada* i naturmiljöer. Ekologisk kompensation aktiveras i sista hand vid eventuella *kvarstående förluster* efter att övriga hänsynssteg har genomförts och dokumenterats.

Riktlinjens nio principer styr hur naturmark och naturvärden ska hanteras och bedömas i olika skeden av planer och projekt. Grunden för bedömning av naturvärde är svensk standard för naturvärdesinventering (SS 199000:2023) vilket bygger på inventerade arter och biotoper (se figur 1).



Figur 1: Naturvärdesklass enligt svensk standard

#1 Områden med högsta naturvärde (naturvärdesklass 1) ska undantas från exploatering

Naturvärdesklass 1 definieras enligt svensk standard som ett område med särskild betydelse för att upprätthålla biologisk mångfald på nationell eller global nivå. Områden med högsta naturvärdesklass (naturvärdesklass 1) ska undantas från ianspråktagande och annan negativ påverkan.

Om projektet är av avgörande betydelse för samhällets utveckling (se tabell 1 för bedömning) och oundvikligen påverkar högsta naturvärdesklass (naturvärdesklass 1) krävs kompensation inom samma naturtyp. Detta oberoende om påverkan på naturvärdet är direkt eller indirekt och oavsett storlek på påverkan/förlust.

#2 Inför ianspråktagande av naturmark ska naturvärde viktas mot projektets betydelse för samhällets utveckling

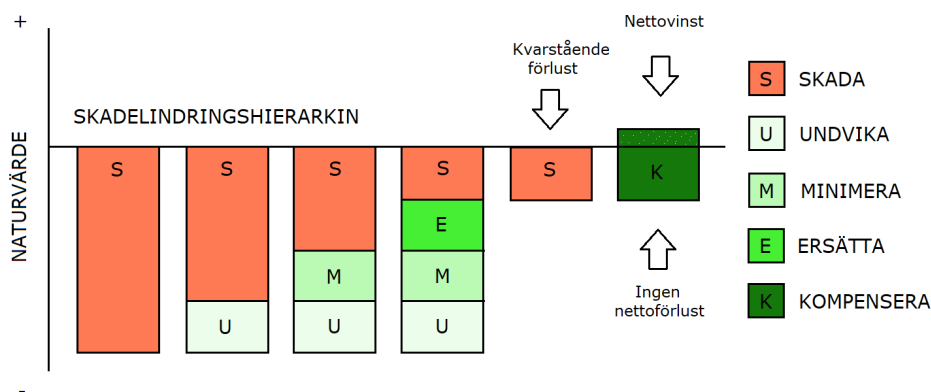
I en viktning mot markanvändningsanspråk ska naturvärde värderas utifrån det allmänna intresse som bevarande av biologisk mångfald utgör. Naturvärdesklass ska ligga till grund för avvägning. Tabell (se tabell 1) för viktning ska användas och bedömningen ska dokumenteras.

Naturvärdes klassificering (enl. svensk standard SS 199000:2023)	Ställningstagande kring exploatering	Avsteg från ställningstagande
Högsta naturvärde (Naturvärdesklass 1) <i>”Område med särskild betydelse för att upprätthålla biologisk mångfald på nationell eller global nivå.”</i>	Exploaterande, skadliga eller störande verksamheter och åtgärder som påverkar naturmiljöernas värden ska inte genomföras. Vid undantag ska naturhänsyn och ekologisk kompensation tillämpas i enlighet med riktlinje.	Undantag kan endast göras om projektet har avgörande betydelse för samhällets utveckling och annan lokalisering inte är möjlig/rimlig. Beslut om undantag tas av ansvarig nämnd eller bolagsstyrelse.
Högt naturvärde (Naturvärdesklass 2) <i>”Område av särskild betydelse för att upprätthålla biologisk mångfald på regional eller nationell nivå.”</i>	Exploaterande, skadliga eller störande verksamheter och åtgärder som påverkar naturmiljöernas värden ska i möjligaste mån undvikas. Vid undantag ska naturhänsyn och ekologisk kompensation tillämpas i enlighet med riktlinje.	Undantag kan utöver ovanstående medges om projektet har stor betydelse för Uppsalas utveckling och annan lokalisering inte är möjlig/rimlig. Beslut om undantag tas av ansvarig nämnd eller bolagsstyrelse.
Påtagligt naturvärde eller visst naturvärde (Naturvärdesklass 3 eller 4) <i>”Varje enskilt område behöver inte vara av betydelse för biologisk mångfald” ... ”men det är av betydelse att den totala arealen av dessa områden bibehålls eller blir större samt att deras ekologiska kvalitet upprätthålls eller förbättras.”</i>	Exploaterande, skadliga eller störande verksamheter och åtgärder som påverkar naturmiljöernas värden får genomföras efter tillämpning av naturhänsyn och ekologisk kompensation i enlighet med riktlinje.	

Tabell 1: Viktning av ett projekts samhällsintresse i förhållande till naturvärdet som står på spel

#3 Skadelindringshierarkin ska följas för att minska förlust av naturvärde

När kommunala planer och projekt innebär fysiska ingrepp i naturmiljön ska skadelindringshierarkins steg (se figur 2) tillämpas, dokumenteras och redovisas i beslutsunderlag. Principen tillämpas genom följande fyra steg: undvika, minimera, ersätta och i sista hand kompensera förlusten på annan plats.



Figur 2: Skadelindringshierarkin utgår från fyra steg för att hantera intrång med påföljande skada i naturmiljöer.

#4 Ekologisk kompensation är obligatoriskt där kommunen har rådighet

Kommunala planer och projekt ska ta ansvar för de förluster av naturvärden som, trots tillämpning av skadelindringshierarkin, eventuellt uppstår. Detta innebär ett ansvar för inköp, genomförande och långsiktig förvaltning av ekologisk kompensation.

#5 Kompensationsåtgärder ska ske inom Uppsala Kommun

Lokalisering av kompensationsåtgärder ska ske inom Uppsala kommuns geografi. Detta utifrån en närhetsprincip som innebär att kompensation bör ske så nära skadan som möjligt, samt att uppfylla lokaliseringsprincipen där kommunal kompensation ska skapa nytta (ekosystemtjänster) för kommunens invånare (KL 2 kap. 1§).

#6 Kompensationen ska alltid resultera i mervärde jämfört med vad som annars skulle ha skett (additionalitet)

Värdering av en kompensationsvinst utgår ifrån vad som faktiskt tillskapas utöver det som hade skett om ekologisk kompensation inte hade utförts, så kallad additionalitet. Det innebär att man inte kan tillgodoräkna sig värdet av en kompensationsåtgärd om åtgärderna skulle ha skett ändå eller inte tillför något ekologiskt mervärde.

#7 Förlusten av naturvärde ska kompenseras till minst 110% för att bidra till en nettoökning av naturvärden

Förluster av naturvärden ska kompenseras till 110% i linje med kommunens målsättning om att stärka biologisk mångfald. För att uppnå detta ska förlusten och kompensationen värderas utifrån en kvalitetssäkrad beräkningsmodell och en nettovinst på +10% ska uppnås i jämförelse med nuläget.

#8 Områden med höga naturvärden ska ersättas inom samma naturtyp

Om ianspråktagande av högsta/höga naturvärden (klass 1 och 2) oundvikligen sker ska kompensationen göras inom samma naturtyp. Naturvärdesklass 3 och 4 kan efter skadelindring kompenseras mot valfri naturtyp.

#9 En långsiktig förvaltning av kompensationsåtgärder ska säkerställas

Kompensationsåtgärder ska förvaltas i minst 30 år. Förvaltningen ska säkerställas genom ett avtal som specificerar finansiering och skötselplan, ansvarsfördelning mellan parter och avtalsuppföljning med påföljd om avtalet inte efterlevs.

Ekonomisk modell och kostnadseffekter

Då det saknas lagstöd för kommunen att kräva ekologisk kompensation av privata byggherrar kommer kostnaderna bäras av kommunen i egenskap av markägare inför en exploatering. Kostnaden ska redovisas och bäras av respektive exploaterings-/investeringsprojekt men inte belasta markpriset vid försäljning av byggbar mark eller belasta framtida hyresgäst vid exploateringsprojekt som drivs inom kommunorganisationen. Att kommunen som markägare bär kostnaden för ekologisk kompensation grundas på miljöbalkens allmänna hänsynsregler, principen om att förorenaren betalar (Miljöbalken 2 kap. 8§), det vill säga den som initierar exploateringen betalar. Inköp av ekologisk kompensation sker i samband med markförsäljning/bygglovgivning.

Kompensationskostnaderna kan sorteras i administrativa kostnader, investeringskostnader samt förvaltningskostnader. De administrativa merkostnaderna i projekt som omfattar naturmark kommer att utgöra en mindre del av kostnaden för ekologisk kompensation. De initiala investeringskostnaderna (genomförandet av kompensationen år 0–3) bedöms i de flesta fall utgöra en majoritet av de totala kompensationskostnaderna. Administrations- och investeringskostnader bör så långt som möjligt belasta projektet som orsakat naturvärdesförlusten.

Förvaltning av kompensationens tillskapade naturvärde under 30 år i enlighet med riktlinjen överstiger den normala livslängden för ett normalt projekt, därmed kan enbart de initiala kostnaderna belasta projektens ekonomi. Resterande skötselåtgärder föreslås finansieras med kommunbidrag.

Positiv kostnadseffekt då riktlinjens principer kommer bidra till minskad risk för att artskyddsförordningen aktiveras i sent skede i ett projekt. Tidskrävande tillståndsprocesser kan medföra stora kostnader för ett enskilt projekt.

Definitioner och begrepp

Additionalitet: Ett kriterium vid bedömning av kompensation som innebär att naturvårdsåtgärden inte skulle ha skett om inte kompensationsåtgärden hade genomförts.

Beräkningsmodell: En modell som syftar till att beräkna naturvärden vid ekologisk kompensation. Den ska på ett förutsägbart sätt kvantifiera kvarstående förlust och motsvarande kompensationsvärden. Modellen bör vara robust, transparent, replikerbar, fungera i olika förhållanden och vara vetenskapligt underbyggt.

Ekologisk kompensation: Gottgörelse av skada på naturmiljö som utgör allmänna intressen, såsom arter, naturtyper, ekosystemfunktioner och upplevelsevärden. Gottgörelsen kan ske genom att den som orsakat skada tillför nya värden eller säkerställer befintliga värden som annars skulle riskera att gå förlorade.

Naturtyp: En kategorisering av naturmiljöer, efter förekommande djur- och växtliv.

Kvarstående förlust: Exploateringens kvarvarande skada, efter att skadelindringshierarkin har tillämpats inom projektområdet.

Naturvärdesklass: Grunden för bedömning av naturvärdesklass är svensk standard för naturvärdesinventering (SS 199000:2023) och bygger på inventerade arter och biotoper (se figur 1).

Skadelindringshierarki: En princip som utgår ifrån ett hierarkiskt synsätt som innebär att förlust av naturvärden i första hand undviks. I andra hand bör förlusten minimeras och ersättas på plats. I sista hand ska förlust kompenseras på annan plats.

Lagbestämmelser och krav

Naturhänsyn och tillämpning av skadelindringshierarkin enligt riktlinjen är ett strukturerat sätt att tillämpa försiktighetsprincipen från miljöbalkens hänsynsregler (2 kap. 3§), i syfte att förebygga, begränsa och motverka skada på naturmiljö till följd av fysisk planering och samhällsbyggnad. Lokaliseringsprincipen (2 kap. 6§) – innebär att en verksamhet ska lokaliseras på en plats som ger minsta möjliga intrång och olägenhet för människor och miljö.

Miljöbalken ger stöd för tillämpning av ekologisk kompensation som ett sätt att tillämpa en av miljöbalkens allmänna hänsynsregler, principen om att förorenaren betalar (Miljöbalken 2 kap. 8§).

Det legala stödet för att kräva ekologisk kompensation av privata aktörer är idag svagt. Denna riktlinje utgör därför ett kommunalt åtagande att arbeta med ekologisk kompensation inom projekt där Uppsala kommun har rådighet.

Idag ger plan- och bygglagen generellt inget tydligt stöd för tvångsvis tillämpning av ekologisk kompensation annat än vid lagkrav i de fall där också miljöbalken tillämpas (tillstånd, dispens, strategisk miljöbedömning).

En kommun får dock föreskriva om skyddsåtgärder (enl. PBL) utifrån skadelindringshierarkin i en detaljplan, även om det inte alltid är uppenbart vad skyddsåtgärder omfattar. Vidare kan ekologisk kompensation motiveras med stöd av strategiska miljöbedömningar knutna till planer och program.

Ansvar

- Ansvar för regelbunden uppföljning och eventuell uppdatering av riktlinje och tillhörande vägledning tillfaller Kommunstyrelsen genom Stadsbyggnadsförvaltningen.
- Ansvar för samordning av inköp av ekologisk kompensation tillfaller Kommunstyrelsen genom Stadsbyggnadsförvaltningen.
- Stadsbyggnadsförvaltningen ansvarar för att vid behov ta fram kompletterande styrning för hur riktlinjen ska tillämpas.

Relaterade dokument

- Vägledning för naturhänsyn och ekologisk kompensation vid förändrad markanvändning (under framtagande 2024).
- Underlagsrapport inför framtagande av riktlinje och vägledning för tillvägagångssätt för ekologisk kompensation, WSP, 2023-06-02.