



Styrmedel och kompensationsåtgärder inom kulturmiljöområdet

Presentation på workshop 4:e juni 2014

Magnus Rönn, Benjamin Danielsson-Grahn, Stig Swedberg



GÖTEBORGS UNIVERSITET



Innehåll

- . Bakgrund
- . syfte
- . Begreppet compensation
- . Styrmedel – lag eller avtal
- . Roller
- . Metod:
 - Fallstudier
 - Workshops (testbäddar)
- . Preliminära resultat





Bakgrund och Syfte



Bakgrund:

- Professionella erfarenheter – uppdrag och bedömning
- Oklar praxis hos kommuner, länsstyrelse, konsulter och exploatörer
- Kunskapsbehov av att synliggöra kompensation vid exploatering i kulturmiljöer

Syfte:

FoU-projektets syfte är att undersöka systemet med kompensationsåtgärder och användning av styrmedel vid exploatering i kulturmiljöer med målet att bidra till en rationell samhällsbyggnadsprocess.



GÖTEBORGS UNIVERSITET



Forskningsmetodik

Idéhistorisk analys av kompensationsbegreppet (Julia Nordblad)

Rättsliga analys av regelverk och domar (Peggy Lerman)

Fallstudier, fördjupad analys av fall med compensation

- 1) **Linköping – bostäder i Folkets park**
- 2) **Helsingborg – konferens, hotell och bostäder i centrum**
- 3) **Göteborg – hamnutbyggnad**
- 4) **Tanum – vindkraft i kulturmiljö**

Workshops: utveckling av kompensationsåtgärder och styrmedel



Vad är kompensationsåtgärder?

Erik Skärbäck & Kristina Rundcrantz, 2007, ur MKB – perspektiv på Miljökonsekvensbeskrivning:

Med miljömässig compensation menas att en exploatör eliminerar ett projekts negativa miljökonsekvenser genom att använda konkreta åtgärder. Syftet är att de funktioner som ett projekt skadar ska kunna återskapas, så att balans uppnås.

Bertil Bengtson, 1997 ur departementsutredning:

Miljökonsekvensbeskrivningen skall innehålla en redovisning av åtgärder som kommer i fråga som compensation för förlorade miljövärden. På grundval av denna utredning, som bekostas av exploatören, skall Länsstyrelsen i samband med beslut om tillstånd eller dispens, bestämma hur compensationen skall ske.

Jesper Persson, 2011, Ur Att förstå miljökompensation:

Miljökompensation definieras som en gottgörelse för förlorade miljövärden som uppstår på grund av mänsklig aktivitet.



Vad är kulturmiljökompensation I samhällsplaneringen?

- Fem kriterier som definierar planering och genomförande av kulturmiljökompensation.
- Det ska vara en (1) exploatering av kulturmiljö, som (2) leder till en negativ påverkan, vilken i sin tur (3) påkallar ett behov av gottgörelse, som (4) regleras i avtal/myndighetsbeslut, och ska (5) genomföras inom en bestämd tidsrymd
- **Preliminär slutsats:** När kriterierna uppfylls föreligger kulturmiljökompensation i samhällsplaneringen



Fyra typer av compensation i mark

**Samma
typ av
värde på
samma
plats**

**Samma
typ av
värde på
annan
plats**

**Samma typ värde,
men på olika platser**

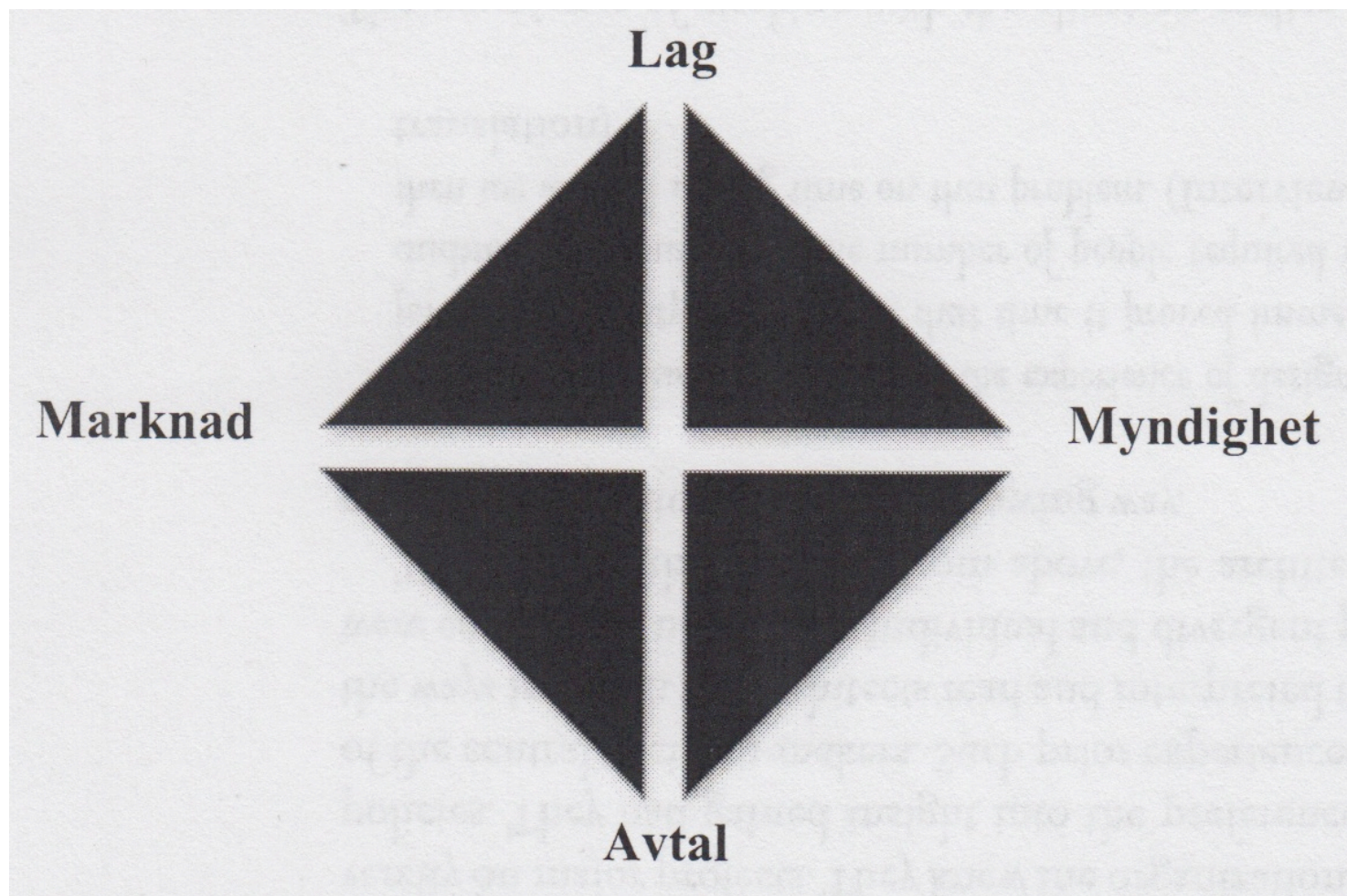
**Annan
typ av
värde på
samma
plats**

**Annan
typ av
värde på
annan
plats**

**Annan typ värde
på samma plats respektive annan plats**



Lag eller avtal



10 preliminära resultat

**FoU-erfarenheter från
idéhistorisk genomgång,
rättsliga system och analys
av fallstudier**

1. Två olika diskurser

Kompensationsbegreppet ingår i två vetenskapliga diskurser som utvecklats parallellt vid sidan av vandra; en antikvarisk diskurs och en miljödiskurs.

- Den antikvariska diskursens vetenskapliga grund återfinns i arkeologi, etnologi och konsthistoria. Miljödiskursen har sin kunskapsbas i geovetenskaper, biovetenskaper och tekniska vetenskaper.
- I mötet mellan dessa två vetenskapliga diskurser prioriteras kompensationsåtgärder som kan omvandlas till egenskaper som kan avgränsas, mätas och kontrolleras via administrativa system för kvalitetssäkring.

2. Asymmetrisk behandling

Kompensation för skador på natur- och kulturmiljövärden har inte fått en likvärdig behandling. Det finns en inbyggd skevhet i lagstiftningen.

- Systemet för kompensation i miljöbalken vid förluster av kulturmiljövärden och skador på kulturarvet har reglerats med skyddet av naturvärden som förebild.
- Den antikvariska diskursens underordning gör att kulturmiljökompensation haft svårt att utvecklas med hänsyn till kulturmiljöns vetenskapliga diskurs och specifika villkor för kunskapsuppbyggnad. PBL och Kulturminneslagen saknar regler om kompensation.

3. Mot ett paradigmskifte

Idén om compensation representerar ett paradigmskifte i synen på ingrepp i natur- och kulturmiljöer.

- Inom kulturmiljövården har compensation traditionellt använts i betydelsen ersättning till fastighetsägare vid beslut om skyddsåtgärder som rivningsförbud, byggnad-minnesförklaring eller kulturresevat. Här är det ett enskilt intresse som fått gottgörelse för intrång i äganderätten.
- Perspektivbytet innebär att exploatören/ byggherren ska ersätta skador och gottgöra förluster av värden i kulturmiljöer. Compensation i samhällsplaneringen utgår från att kulturmiljön en kollektiv nyttighet och ett allmänt intresse för medborgarna som ska tillgodoses.

4. Kulturmiljön som allmänt intresse

I miljöbalken är kulturmiljön ett allmänt intresse som får förenas med krav på kompensation. Det är en möjlighet – inte en skyldighet för exploatörer.

- Miljöbalken innehåller både generella regler, förbud och specifika krav på gottgörelse för intrång i skyddade områden som kulturresevat, naturresevat och Natura 2000. Det är förbjudet att påtagligt skada riksintressen.
- Enligt miljöbalkens generella regler är kulturmiljön ett allmänt intresse. Myndigheter får kombinera beslut om tillstånd/dispenser med kompensation för intrång i allmänna intressen. Denna rättsliga möjlighet till kompensation för exploateringar i kulturmiljöer används dock sällan av myndigheter.

5. Rättslig praxis saknas

Det finns ingen rättslig praxis till stöd för utvecklingen av miljöbalkens generella möjlighet till compensation vid ingrepp i kulturmiljöer. Rättsläget framstår som oklart.

- Det är svårt att förutse i vilken grad som lagens möjlighet till compensation förmår bidra till att återskapa värden som förloras vid exploatering. Kopplingen till principen *Polluter Pays* finns i MB, 7 kap och 16 kap. Så länge som lagen tillåter skador på miljön är det svårt utveckla rättspraxis genom domstolsprövning.
- Möjligheten till compensation behöver sannolikt omvandlas till en skyldighet för exploatörer att ersätta skador på kulturmiljön för att åstadkomma ett paradigmskifte.

6. Avtalsreglering

Kompensationsåtgärder vid framtagningen av kommunala detaljplaner regleras i avtal med exploatör/byggherre.

- Kulturminneslagen (KML) och plan- och bygglagen (PBL) har inga bestämmelser om kompensation, varför ersättningskrav måste regleras via avtal eller detaljplanebestämmelser för att genomförandet ska garanteras.
- Kompensation framträder avtalen som en förutsättning för att marken ska kunna tas i anspråk för ny markanvändning via detaljplaner. Behov av kompensationsåtgärder blir i detta fall en lokal förhandlingsfråga för kommuner och exploatörer/ byggherrar.

7. Rådgivning saknas

Kompensation vid exploatering i kulturmiljöer saknar stöd i tillämpningsföreskrifter och rekommendationer från Riksantikvarieämbetet, Boverket och Naturvårdsverket.

- Förslag till kompensationsåtgärder behöver tas fram tidigt i planprocessen för att bli föremål för förhandlingar mellan kommun och exploatör/byggherre. Kravet på miljökonsekvensbeskrivning (MKB) i planeringen är enbart ett stöd för utveckling av kunskapsunderlag, som i utredningar måste omvandlas till krav på kompensation.
- Riksantikvarieämbetet har i uppdrag (förordning 2007:1184) att särskilt bevaka kulturmiljöintresset i samhällsplanering och byggande. Det bör således ingå i ämbetets uppdrag att ta initiativ till att utveckla tillämpningsföreskrifter för kulturmiljökompensation.

8. Miljöbalken utnyttjas inte

Det finns inga referenser till miljöbalkens generella regler i Helsingborgs-fallet, som grund för planering och genomförande av kompensationsåtgärder.

- I planbeskrivningar och remissyttranden är det plan- och bygglagen som styr argumentationen tillsammans med bevarandeprogram, riksintressebeskrivning och byggnadsminnesutredning.
- Kompensationsåtgärderna i Helsingborgs-fallet regleras både avtal med exploatörer och via detaljplanebestämmelser. Det finns inga myndighetskrav på kulturmiljökompensation utan Ist underkänner först detaljplanen. MKB:n hänvisar till beskrivningen av kulturmiljön som riksintresse.

9. Svaga styrmedel

Kunskapsunderlagen i studerade planeringsprocesser är svaga styrmedel för utvecklingen av kulturmiljökompensation. Det är extra tydligt när nyckelaktörerna har olika uppfattningar om behovet av åtgärder av kompensationsåtgärder.

- I samband med beslut om planuppdrag är beskrivningar av kulturmiljön i översiktsplaner och bevarandeprogram ett av flera underlag för stadsbyggnadskontoren – inte en styrande utgångspunkt för detaljplaneförslagen.
- Riksintressebeskrivningens översiktliga redovisning av kulturmiljövärden har inte varit uppdaterade och anpassade till detaljplaneprocessen. Konsulternas förslag till kompensationsåtgärderna har inte omvandlats till krav i planbeskrivningarna eller villkor för godkännande av detaljplaner.

10. Drivkrafter och maktspel

Kompensationsåtgärder i Helsingborgs-fallet formas i mötet mellan ett bevakande kulturmiljöintresse och ett pådrivande exploateringsintresse. Dessa intressen med olika roller och resurser i planprocessen.

Bakom uppdraget i Helsingborg finns politiska och kommersiella drivkrafter. Markanvisningstävlingen ska sätta Helsingborg på kartan. Planuppdraget syftar till genomföra vinnande förslag. Kulturmiljön saknas i tävlingsprogrammet.

Rivning av tillbyggnader och flytt av stationen ses först som ”påtaglig skada” på kulturmiljön som riksintresse, vilket får Ist att underkänna detaljplanen. I ett andra skede kör chefen över tjänstemännen och godkänner detaljplanen.

Kulturmiljöintresset representeras i fallen av företrädare som har rollen av remissinstans. Deras uppgift är att ta ställning till planförslag. Synpunkterna från kulturmiljöns företrädare tas tillvara så länge som de kan inordnas i förslagen. Länsstyrelsens underkännande av detaljplanen leder till omstart. Kommunen får byggherren att byta arkitekt och organisera ett parallellt uppdrag med nya kontor för utveckling nya lösningar på stadsbyggnadsprojektet.