

Kulturarv i samhällsplaneringen

– Kompensation av kulturmiljövärden

Redaktörer: Benjamin Grahn Danielson

Magnus Rönn och Stig Swedberg



Kulturarv i samhällsplaneringen

– Kompensation av kulturmiljövärden

Redaktörer: Benjamin Grahn Danielson

Magnus Rönn och Stig Swedberg



Kulturlandskapet

KTH/Arkitektur

Köpa boken?

<http://www.kulturland.se/bokhandel>

Författare: Benjamin Grahn Danielson, Peggy Lerman, Julia Nordblad, Magnus Rönn och Stig Swedberg

Redaktörer: Benjamin Grahn Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg

Titel: Kulturarv i samhällsplaneringen – Kompensation av kulturmiljövärden

Title: Cultural Heritage in planning – Compensation of cultural values

TRITA-ARK-Forskningspublikationer 2014:2

ISSN 1402-7453

ISRN KTH/ARK/FP—14:02—SE

ISBN 978-91-7595-249-9

Förlag: Rio Kulturlandskapet i samarbetet med KTH/Arkitektur

ISBN: 978-91-98151-21-3

Hemsida: www.kulturland.se

Omslag: Agneta Stening

Ekonomiskt bidrag: Boken har tryckts med stöd från Riksantikvarieämbetets FoU-anslag.

Grafisk design: Optimal Press

Tryck: Scandinavian Book, Danmark

Innehållsförteckning

Förord	5
<i>Benjamin Grahn Danielson, Magnus Rönn, Stig Swedberg</i>	
1. Sammanfattning	7
<i>Benjamin Grahn Danielson, Magnus Rönn, Stig Swedberg</i>	
2. Bortom det kvantitativa? Historiska perspektiv på värderingen av natur och kultur	21
<i>Julia Nordblad</i>	
3. Kompensation för kulturmiljöintresse	39
<i>Peggy Lerman</i>	
4. Begrepp, modeller och metoder; kulturmiljökompensation i samhällsplanering	83
<i>Benjamin Grahn Danielson, Magnus Rönn, Stig Swedberg</i>	
5. Fallstudie: Folkets park i Linköping	101
<i>Magnus Rönn</i>	
6. Fallstudie: Lilla Aspholmen	133
<i>Stig Swedberg</i>	
7. Fallstudie: Vindkraft och kompensationsåtgärder	169
<i>Benjamin Grahn Danielson</i>	
8. Fallstudie: Kulturmiljö som riksintresse i planprojekt	209
<i>Magnus Rönn</i>	
Bilaga: Intervjuguide	247

Förord

Benjamin Grahn Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg

I denna rapport tar vi upp och diskuterar kompensation vid exploateringar i områden med kulturmiljöer. Kompensation är en kontroversiell fråga som blivit allt aktuellare. I vilken grad kan kulturella kvaliteter och värden kompenseras?

Kompensation kommer från latinets *compensare* och betyder ersätta, uppväga, utjämna, gottgöra, kvitta eller avväga saker mot varandra. Kulturmiljökompensationen kan utifrån denna utgångspunkt beskrivas som åtgärder som vidtas för att ersätta en negativ påverkan, gottgöra skadliga ingrepp eller återskapa förlorade värden i landskap eller kulturella kvaliteter i bebyggelse.

Med utgångspunkt i professionella erfarenheter söker vi kunskap om kulturmiljökompensation. Det gör vi genom forskningsprojektet *Styrmedel och kompensationssåtgärder inom kulturmiljöområdet*. Avsikten är att bidra till en forskningsbaserad utveckling av kompensation till nytta för en professionell praktik. Läs och kommentera. Vi tar tacksam emot synpunkter på innehållet i rapporten.

September 2014

Fjällbacka – Stockholm

1. Sammanfattning

Kulturarv i samhällsplaneringen

Benjamin Grahn Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg

1. INLEDNING

Forskningsprojektet

Denna rapport redovisar erfarenheter från forskningsprojektet *Styrmedel och kompensationsåtgärder inom kulturmiljöområdet*. Forskningsprojektet omfattar två skeden, dels ett första skede som behandlar kulturmiljöns roll i samhällsplaneringen med fokus på kompensationsbegreppets idéhistoria, regleringen i lagstiftning och kompensation som professionell praxis. Dels ett andra skede med seminarier, diskussion och analys av fallstudier. Den här redovisningen avser forskningsprojektets första skede.

Förutom analyser av litteratur har vi undersökt kompensationsåtgärder vid exploateringar av kulturmiljöer i fyra informationsrika och belysande fallstudier. Fallbeskrivningarna ger detaljerade beskrivningar av kompensationsåtgärder i detaljplane-processerna. I fallen framträder förslagen på kompensationsåtgärder i sina komplexa planeringssammanhang.

Forskningsprojektet genomförs med ekonomiskt stöd från Riksantikvarieämbetets FoU-anslag. För projektledning svarar Rio Kulturlandskapet med säte i Fjällbacka. Företaget samarbetar i projektet med Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) i Stockholm, Göteborgs Universitet (GU) i Göteborg och Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) i Uppsala.

Vi inleder rapporten med en kortfattad genomgång av upplägg och innehåll. Därefter presenteras forskningsprojektets syfte, frågeställningar och genomförande. Sammanfattningen redovisar preliminära slutsatser från våra studier av ingrepp i landskap och bebyggelse. Avslutningsvis kommenteras användningen av styrmedel och behovet av en samhällsplanering som återskapar kulturmiljövärden.

Delstudier

Rapporten innehåller sju delstudier:

Delstudie 1. Den första studien diskuterar begreppet kompensation, dess idéhistoria och vetenskapliga kontext som antikvarisk diskurs och miljödiskurs. Delstudien har utförts av Julia Nordblad, Göteborgs Universitet/Uppsala Universitet.

Delstudie 2. Den andra studien beskriver kompensationens roll i lagstiftningen och analyserar begreppets rättsliga status i samhällsplaneringen. Delstudien har genomförts av Peggy Lerman, Lagtolken AB.

Delstudie 3. Den tredje studien presenterar teoretiska modeller och utgångspunkter som grund för analys av kompensationsåtgärder i fallstudierna. För denna delstudie

svarar Benjamin Grahn Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg, Rio Kulturlandskapet och KTH/Arkitektur.

Delstudie 4. Den fjärde studien behandlar omvandlingen av Folkets Park i Linköping till ett bostadsområde. Delstudien har utförts av Magnus Rönn, Rio Kulturlandskapet/KTH/Arkitektur.

Delstudie 5. Den femte delstudien är ett fall som undersöker kompensation vid utbyggnaden av hamnen i Göteborg och påverkan på riksintresse. Denna delstudie har genomförts av Stig Swedberg, Rio Kulturlandskapet.

Delstudie 6. Den sjätte delstudien behandlar etableringen av vindkraftverk i området med kulturmiljöer och kompensationsåtgärder. För delstudien svarar Benjamin Grahn Danielson, Rio Kulturlandskapet.

Delstudie 7. Den sjunde delstudien beskriver planeringen av ny bebyggelse för kongress, hotell och bostäder i ett centralt område i Helsingborg där kulturmiljön är ett riksintresse. Delstudien har utförts av Magnus Rönn, Rio Kulturlandskapet/KTH/Arkitektur.

Bakgrund

Bakgrunden till forskningsprojektet är de professionella erfarenheter av brister i samhällsplaneringen, som Rio Kulturkooperativ¹ upplevt i en serie kommersiella uppdrag inom natur-, kultur- och samhällsbyggnadssektorn. I uppdragen har bland annat ingått att bedöma hur exploateringar påverkar kultur- och naturmiljöer med hänsyn till målen i miljöbalken (MB), plan- och bygglagen (PBL) och kulturminneslagen (KML). Vi har som konsulter producerat kunskapsunderlag till planeringsprocesser som innehållit förslag på kompensationsåtgärder. Syftet har varit att ersätta förluster av kulturmiljövärden vid exploateringar. Förslagen har i alltför liten grad blivit genomförda av beställare. Kommuner och länsstyrelser har inte heller omvandlat förslagen i planeringsunderlagen till krav på kompensationsåtgärder. Det gäller såväl förslag på kulturmiljökompensation i vindkraftsprojekt som vid planering av ny bebyggelse.

Vår professionella erfarenhet är att kulturhistoriska värden i landskapet har svårt att göra sig gällande i samhällsplaneringen. Kulturmiljön framträder som en kollektiv nytthet som har en svag ställning i en expert- och verksamhetsstyrd planeringsprocess som söker legitimitet genom samråd, offentliga utställningar och utskick av förslag till remissinstanser. Ett första steg för att skapa en bättre balans mellan exploateringsintressen och kulturmiljöintressen är kunskap om kulturmiljöns värden. Ett andra steg är att planeringsprocessen inbegriper antikvarisk kompetens som tar tillvara kulturmiljöintresset. Utan kunskapsunderlag som identifierar kvaliteter och behov av kompensation är det svårt att påverka exploateringar. Det har många gånger varit svårt att i konsultutredningar utläsa vad i landskapet som är värdefullt ur kulturmiljösynpunkt, hur dessa värden identifierats och i vilken grad som föreslagna kompensationsåtgärder gottgör förluster med nya kulturella kvaliteter som tillförs landskapet.

Rio Kulturkooperativ har i konsultuppdragen mött skillnader i sättet att se på kompensationsåtgärder. Skillnaderna förefaller bero på både svag lagstiftning med tolkningsbara ersättningskrav och avsaknaden av en professionell praxis. Förslag på kompensationsåtgärder som haft sin grund i specifika bestämmelser i miljöbalken för skyddade områden uppfattas som genomförbara av beställare. Men förslag om kompensationsåtgärder i

1 2013 ombildades Rio Kulturkooperativ till ett nätverk med två fristående företag: Rio Göteborg Natur- och kulturkooperativ respektive Rio Kulturlandskapet.

uppdrag som handlat om vardagslandskapets kulturmiljöer har inte mött samma intresse och gensvar. Ett undantag är ingrepp i områden med fornlämningar. Exploatören ska i detta fall bekosta en arkeologisk undersökning. Utan ett aktivt stöd hos samhällsplaneringens nyckelaktörer är det svårt att hävda kulturmiljöns betydelse som utgångspunkt för ingrepp i landskapet.

Syfte och forskningsfrågor

Forskningsprojektets övergripande syfte är att undersöka systemet med kompensationsåtgärder och hur styrmedel används vid exploateringar i kulturmiljöer. Vi vill bidra till en rationell samhällsbyggnadsprocess. Rationalitet är i samhällsplaneringen kopplat till spelregler som stödjer utvecklingen av kunskapsunderlag där exploateringsintresset vägs mot kulturmiljöintresset på ett sätt som minimerar förluster av kulturhistoriska värden och återskapar kulturella kvaliteter i landskapet.

Forskningsprojektet har två delmål. Ett första delmål är att peka ut tillämpningar av kompensation vid intrång i kulturmiljöer. Ett andra delmål är att klarlägga behovet av kompletterande föreskrifter och råd i samhällsplaneringen från statliga myndigheter (Boverket, Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket) vid exploateringar i kulturmiljöer. Genom att redovisa exempel på kompensationsåtgärder och fallstudier med planeringsprocesser vill vi peka på möjliga sätt att kompensera förluster och lyfta fram behov av förändringar i praxis, lagstiftning och myndigheternas rådgivning.

Forskningsprojektets frågeställningar är:

- *Nyckelbegrepp:* Vad är kulturmiljökompensation? Hur definieras intressen och behov av kompensation i samhällsplaneringen vid ingrepp i kulturmiljöer?
- *Kompensationsåtgärder:* Vilken typ av kompensationsåtgärder planeras och genomförs vid exploateringen i områden som har kulturmiljövärden?
- *Styrmedel och kompensation:* Vilka styrmedel används vid kompensationsåtgärder? Hur effektiva är styrmedlen? Hur kan styrmedlen länkas till olika typer av kompensationsåtgärder i ett helhetsperspektiv?

Denna avrapportering behandlar i första hand frågeställningar om begrepp, behov och användningen av kompensationsåtgärder i samhällsplaneringen. Med utgångspunkt från de genomförda delstudierna formuleras slutsatser om styrmedlen och deras förmåga att ersätta de förluster av kulturmiljövärden som genereras av exploateringar.²

Teori och metod

För att belysa, fördjupa och besvara forskningsprojektets frågeställningar har en vetenskaplig plattform utvecklats som innehåller sex metodologiska överväganden. Insamling och analys av data utgår från följande metoder:

2 I den andra delen av forskningsprojektet ska fallstudierna användas som testbädd och experimentell arena för utveckling och bedömning av alternativa kompensationsåtgärder och styrmedel. Testbädden genomförs tillsammans med andra konsulter inom kulturmiljöområdet. Varje testbädd genomförs som ett heldagsseminarium. Testbäddarna organiseras och leds av personal vid GU, KTH och SLU.

1. *Inventering*: Information om kompensationsåtgärder inleddes med en nätbase-rad sökning efter litteratur och rättsliga exempel. Litteratursökningen omfattade forskningsrapporter, myndighetsrapporter, artiklar, utredningar, examensarbeten, konsultarbeten och kommunala program. I inventeringen ingick ett utskick till länsstyrelser och ett urval av kommuner. Vi frågade efter exempel på planer med krav på kompensation vid exploatering i kulturmiljöer. Samtliga enheter för kulturmiljö och samhällsplaneringen vid landets länsstyrelser kontaktades. Motsvarande förfrågan skickades till förvaltningar i 16 kommuner. Inventeringen har använts i syfte att ringa in problematiken och ligger till grund för ett strategiskt val av fallstudier.
2. *Begreppsanalys*: Den idéhistoriska genomgången behandlar kompensationsbegreppets framväxt, vetenskapliga kontext och filosofiska bakgrund. Av analysen framgår att kompensationstänkandet ingår i två olika begreppsliga strukturer och kunskapsfält som utvecklats parallellt; en antikvarisk diskurs och en miljödiskurs. Den antikvariska diskursen fokuserar på fornminne, kulturskydd, kulturvård och kulturmiljö. Centrala begrepp i miljödiskursen är naturminne, naturskydd, naturvård och miljövärd. I den idéhistoriska analysen framträder begreppet kompensation som ett problematiskt möte mellan två skilda vetenskapliga traditioner. Den ena traditionen är humanistisk med kunskapsfält som arkeologi, etnologi och konsthistoria. Den andra är naturvetenskaplig och innehåller geovetenskaper, biovetenskaper och tekniska vetenskaper.
3. *Rättslig analys*: Genomgången av rättsliga regler och belysande rättsfall tar framför allt upp fyra lagar; miljöbalken (MB), kulturminneslagen (KML), plan- och bygglagen (PBL) och väglagen (VL). Miljöbalken innehåller både allmänna regler om kompensation (MB, 16 kap) och specifika krav för skyddade områden (MB, kap 7). Kulturmiljön är ett allmänt intresse i MB. KML har inga regler om kompensation. Inte heller PBL har kompensationsbestämmelser. Kommuner kan ändå arbeta med kompensation när markanvändningen förändras. I detta fall regleras kompensationsåtgärderna i avtal med exploatören. Inte heller VL har uttryckliga bestämmelser om kompensation, även om de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken ska tillämpas. Trafikverket har valt att frivilligt tillämpa kompensation i projekt som ger skador på landskapet. Förutom beskrivning av regler och förarbeten ingår en genomgång av ett tiotal rättsfall med kompensation i analysen.
4. *Fallstudier*: Fyra informativa, pedagogiska och belysande planeringsprocesser har valts ut till fallstudier. Här får vi möta hur kulturmiljöer hanteras i projekt och planprocesser. Det första fallet gäller omvandlingen av Folkets Park i Linköping till ett bostadsområde. Det andra fallet är utbyggnaden av hamnen i Göteborg i anslutning till Älvsborgs fästning som är ett statligt riksintresse. Det tredje fallet avser etableringen av vindkraft i kulturmiljöer. Det fjärde fallet är ett centralt beläget område i Helsingborg som förnyas med byggnader för kongress, hotell och bostäder. Kulturmiljön är ett riksintresse i planområdet. I två fall sker således exploateringen i riksintressen. Gemensamt är att fallen förmedlar information om hur kompensation för ingrepp i kulturmiljöer hanteras i praxis. De

detaljerade fallbeskrivningarna ger en fördjupad och rik bild av problematiken i planeringsprocesserna.

5. *Arkivstudier:* För att få en så komplett uppsättning av dokument som möjligt i fallstudierna har kommunala och statliga arkiv undersökts på plats. Det gäller arkiv (diarier) hos stadsbyggnadsförvaltningar och länsstyrelsens enhet för kulturmiljö och samhällsplanering. Här finns dokumenten från planeringsprocesserna samlade i ett antal mappar. Genomgången av arkiven förmedlar kunskap om det skriftliga informationsutbytet i planeringsprocesserna.
6. *Intervjuer:* Som komplement till granskningen av dokument har en gemensam intervjuguide utvecklats och använts i fallstudierna (se bilaga 1). Intervjudata förmedlar personliga erfarenheter, upplevelser och synpunkter från planeringsprocesserna. Med stöd av empirin i arkiven har nyckelinformanter identifierats i respektive planeringsprocess. Intervjuguiden innehåller tio öppna frågor som nyckelpersonerna besvarat. Intervjudata har samlats in via utskicka till nyckelinformanter, personliga möten och kompletterande telefonintervjuer. Sammanlagt har svar på detta sätt erhållits från 49 identifierade nyckelinformanter verksamma hos kommuner, länsstyrelser, konsulter och exploatörer.

Målgrupper

Forskningsrapporten vänder sig till företag, myndigheter och personer som har ett direkt intresse i planering, projektering, byggande och förvaltning av kulturmiljöer. Men det är inte bara professionella aktörer som är målgrupp. Också politiker och medborgare är givetvis viktiga aktörer i ett framtidsyttande bevarande och återskapande av kulturmiljövärden i samhällsplaneringen.

Målgruppen för forskningsrapporten kan sammanfattas så här:

- Handläggare vid länsstyrelsernas enheter för kulturmiljö och samhällsplanering som prövar detaljplaner och svarar för skydd av kulturmiljöer.
- Statliga myndigheter (främst Riksantikvarieämbetet, Boverket, Naturvårdsverket och Trafikverket) som utvecklar nationella kunskapsunderlag, råd och rekommendationer som påverkar arbetet med kulturmiljöer.
- Tjänstemän vid Sveriges kommuner och landsting som samordnar kommunernas intressen i samhällsplaneringen.
- Kommunala tjänstemän vid förvaltningar som får i uppdrag att ta fram översiktsplaner, detaljplaner, kulturmiljöprogram, bevarandeplaner, planeringsunderlag och som tar fram avtal med byggherrar till markanvisningar och exploateringar.
- Politiker i nämnder och styrelsen som ger förvaltningar planuppdrag, fastställer program och detaljplan och sluter avtal om exploatörer/byggherrar.

- Konsulter, företag och museer som anlitas för att utreda kulturmiljöer, identifiera kvaliteter och redovisa hur exploateringar påverkar planområden.
- Arkitektkontor som anlitas för att utveckla och gestalta förslag till ny bebyggelse i områden med värdefulla kulturmiljöer.
- Exploatörer och byggherrar som vill genomföra projekt i områden med kulturmiljöer och ger uppdrag till konsulter att ta fram planeringsunderlag.
- Forskare och lärare vid högskolor och universitet som arbetar med forskning och undervisning om kulturmiljöer och samhällsplanering.

2. DELSTUDIER

Preliminära slutsatser

Svaren på forskningsfrågorna kan sammanfattas i tretton preliminära slutsatser om kompensationsbegrepp, kompensationsåtgärder i samhällsplaneringen och användningen av styrmedel i fallen. För en detaljerad beskrivning hänvisas till respektive delstudie. De övergripande slutsatserna kan sammanfattas så här:

- *Kompensationsbegreppet ingår i två vetenskapliga diskurser för kultur- och naturskydd som utvecklats parallellt vid sidan av varandra; 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.
- *Kompensation för skador på natur- och kulturmiljövärden har inte fått en likvärdig behandling i miljöbalken.* Systemet för kompensation i miljöbalken vid förluster av kulturella kvaliteter och skador på kulturarvet har reglerats med skyddet av naturvärden som förebild. Genom den antikvariska diskursens underordning har kulturmiljökompensation haft svårt att utvecklas med hänsyn till kulturmiljöns vetenskapliga diskurs och specifika villkor för kunskapsuppbyggnad.
- *Idén om kompensation representerar ett paradigmskifte i synen på ingrepp i natur- och kulturmiljöer.* Inom kulturmiljövärden har kompensation traditionellt använts i betydelsen ersättning till fastighetsägare vid beslut om skyddsåtgärder som byggnadsminnesförklaring och införande av kulturresevat.³ 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

3 Se t ex Boverkets allmänna råd 1992:1, *Kulturmiljön i planeringen*, som getts ut i samråd med Riksantikvarieämbetet. Se diskussionen om ersättningsskyldighet. Se även examensarbetet *Byggnadsminnesförklaring – skyddsbestämmelser, ersättning och överklaganden* av Anna Sterud.

värden i allmänna intressen. Kompensation i samhällsplaneringen utgår från att kulturmiljön är en kollektiv nytta för medborgarna som ska bevaras och utvecklas.

- *I miljöbalken är kulturmiljön ett allmänt intresse som får förenas med krav på kompensation.* Miljöbalken innehåller både generella regler, förbud och specifika krav på gottgörelse för intrång i skyddade områden som kulturresevat, naturresevat och Natura 2000⁴. Det är förbjudet att påtagligt skada riksintressen. Enligt miljöbalken är kulturmiljön ett allmänt intresse i samhället. Myndigheter får kombinera beslut om tillstånd/dispenser med ersättning för intrång i allmänna intressen. Denna rättsliga möjlighet till kompensation för exploateringar som ger negativa effekter på kulturmiljöer används sällan av myndigheter. Påverkat område och geografiska avgränsningar för kompensation är inte samordnade i lagstiftningen.
- *Det finns ingen rättslig praxis till stöd för tolkningen av miljöbalkens generella möjlighet till kompensation vid ingrepp i kulturmiljöer.* Av detta skäl är det svårt att veta i vilken grad som lagens möjlighet till kompensation förmår bidra till att återskapa värden som förloras vid exploatering. Kopplingen till principen *Polluter Pays* finns i miljöbalken. Men så länge som lagen tillåter skador på miljön är det svårt att utveckla rättspraxis genom domstolsprövning. Möjligheten till kompensation behöver sannolikt omvandlas till en skyldighet för exploatörer att ersätta skador på kulturmiljön för att åstadkomma ett paradigmskifte.
- *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 för att bli genomförda. Kompensation framträder här som en förutsättning för att marken ska kunna tas i anspråk för ny markanvändning utifrån en helhetsbedömning av lämplighet, anspråk och intressen. Behov av kompensationsåtgärder blir i detta fall en lokal förhandlingsfråga för kommuner och exploatörer/byggherrar.
- *Regleringen av kompensationsåtgärder i exploaterings- och markanvisningsavtal i fallstudierna är förenade med betydande osäkerhet om innehåll, utformning och ansvar.* Denna osäkerhet hos avtalsparterna framträder tydligt när förslagen på kompensation inte är begränsade till åtgärder i mark inom planområdet. Så är fallet vid både omvandlingen av Folkets park i Linköping, uppförandet av vindkraft i Tanum och utbyggnaden av hamnen i Göteborg. Osäkerheten hos nyckelaktörerna omfattar såväl gottgörelse för skador genom avtal, inriktningen på kompensationen som vilka parter som ska ingå avtalen och ansvara för genomförandet och förvaltningen av åtgärderna.

4 Natura 2000 omfattar värdefulla naturområden med arter eller naturtyper som är särskilt skyddsvärda ur ett europeiskt perspektiv. Urvalet av områden baseras på ett särskilt EU-direktiv. Målet är att hejda utrotningen av arter och livsmiljöer. I Sverige finns 1 nollstreck cirka 4 000 Natura 2000-områden.

- *Kompensation för ingrepp i kulturmiljöer har inte stöd i tillämpningsföreskrifter och rekommendationer från Riksantikvarieämbetet, Boverket och Naturvårdsverket. Kravet på miljökonsekvensbeskrivning (MKB) i samhällsplaneringen är enbart ett stöd för utveckling av kunskapsunderlag. Förslag till kompensationsåtgärder i MKB:n måste omsättas i åtagande hos en exploatör/byggherrar eller i villkor för beslut för att bli genomförda. Riksantikvarieämbetet har i uppdrag (förordning 2007:1184) att särskilt bevaka kulturmiljöintresset i samhällsplanering och byggande. Det får således anses ingå i ämbetets uppdrag att ta initiativ till att utveckla tillämpningsföreskrifter för kulturmiljökompensation.*
- *Det finns inga tydliga referenser till miljöbalkens generella regler i fallstudierna som grund för planering och genomförande av kompensationsåtgärder. I planbeskrivningar och remissyttranden är det plan- och bygglagen som styr argumentationen tillsammans med bevarandeplaner och kunskapsunderlag som tagits fram i detaljplaneprocessen. I områden med riksintresse utgår argumentationen från riksintressebeskrivningen. Kompensationsåtgärderna regleras av kommunen i både avtal med exploatörer och via detaljplanebestämmelser. Det finns inga andra myndighetskrav på kulturmiljökompensation. Däremot har detaljplanen i ett fall upphävts av länsstyrelsen med hänvisning till risk för påtaglig skada på riksintressen. I detta fall finns ett tydligt styrmedel i lagen som hindrar exploateringen.*
- *Kunskapsunderlagen i de studerade planeringsprocesserna är svaga styrmedel för utvecklingen av kulturmiljökompensation när nyckelaktörerna har olika uppfattningar om behovet av åtgärderna. I samband med beslut om planuppdrag är beskrivningar av kulturmiljöns kvaliteter i översiktsplaner och bevarandeprogram ett av flera kunskapsunderlag för stadsbyggnadskontoren – inte en styrande utgångspunkt för detaljplaneförslagen. Riksintressebeskrivningens översiktliga redovisning av kulturmiljövärden har inte varit uppdaterade och anpassade till detaljplaneprocessen. Konsulternas förslag till kompensationsåtgärder har inte omvandlats till krav i planbeskrivningarna eller villkor för godkännande av detaljplaner.*
- *Avgörande för utvecklingen av kompensationsåtgärder i fallstudierna är mötet mellan ett kulturmiljöintresse och ett pådrivande exploateringsintresse. Uppdragen till kommunala förvaltningar går ut på att ta fram en detaljplan som möjliggör önskad exploatering av marken. Bakom uppdragen i fallstudierna finns både politiska och kommersiella drivkrafter. Planuppdragen genomförs av kommunala förvaltningar och projektgrupper med representanter för exploatörer (byggherrar). Kommunala projektledare och exploatörer beställer konsulttjänster och tar fram förslag till samråd. Drivkraften ligger således i exploateringsintresset och dess önskan att bygga i planområdet. Kulturmiljöintresset representeras av företrädare, som har en periferi roll som remissinstans. Deras uppgift är att ta ställning till planförslag och samrådshandlingar. Synpunkterna från kulturmiljöns företrädare tas tillvara så länge som de kan inordnas i planförslagen. På ett allmänt plan ses kulturmiljön som betydelsefull vid planeringen och utformningen av ny bebyggelse.*

- *Fallstudierna innehåller förhandlingsprocesser med beslut som i varierande grad sker utan insyn från allmänheten.* Det finns inga dokument i arkiven som visar att nyckelaktörerna uppfattar avgöranden genom informella förhandlingar vid sida om planeringsprocesserna som ett demokratiskt problem. Förhandlingskulturen framstår som etablerad praxis hos kommunerna. I ett av fallen, utbyggnaden av Göteborgs hamn, används en samhällsekonomisk utredning som beslutsunderlag. Förlusten av natur- och kulturvärden saknas dock i den samhällsekonomiska utredningen. Däremot bedöms utbyggnaden med kajplatserna i termer av nytta, resultat och lönsamhet. Den samhällsekonomiska vinsten av att förstöra kulturmiljön på Lilla Aspholmen förvandlas till ett avgörande argument för exploateringen.
- *Kompensationsåtgärden i ansökan om tillstånd för uppförande av vindkraftverk i Tanum kommun blir varken föremål för prövning hos länsstyrelsen eller uppföljning av kommunala planerare och exploatör.* Kompensationsåtgärden har i detta fall utvecklats i miljökonsekvensbeskrivningar och införts i tillståndsansökningen. Förslaget gillades av exploatören, planerare och handläggare, men riskerar att inte bli genomfört eftersom kompensationsåtgärden inte blivit synliggjord i tillståndsprövningen och beslut. Exploatören uppfattar länsstyrelsens beslut som att kompensationsåtgärden inte blivit prövad och har inget uttalat egenintresse av att genomföra utlovad gottgörelse. Planerare och handläggare hos berörda kommuner har inte heller gjort någon uppföljning av kompensationsåtgärden i ansökan.

3. STYRMEDEL

Utvecklingsbehov och önskvärd förändring av styrmedel

2012-03-08 gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att analysera styrmedel för utveckling av grön infrastruktur i samhället. Biologisk mångfald och ekosystemtjänster står i centrum för regeringens kunskapsintresse. Det är ett aktuellt exempel på hur naturen prioriteras i nationella utredningar framför insatser för kulturmiljön.⁵ En liknande snedfördelning av resurser fanns på 1990-talet vid införandet av systemet med kompensation i miljöbalken.

2012 års regeringsuppdrag till Naturvårdsverket ska genomföras i samarbete med Boverket och Riksantikvarieämbetet med flera centrala myndigheter. Intressant i detta sammanhang är att regeringsuppdraget innehåller utveckling av styrmedel, analys av regelverk och bedömning av insatser för ett bevarande av naturvärden. Vi ser ett motsvarande behov av utredningsinsatser för kulturmiljön. Kulturmiljöarbetet behöver både stärkas och effektiviseras. Ett grundläggande skäl för framtagningen av nya styrmedel är viljan att uppfylla nationella mål för kulturmiljöpolitiken. Enligt kulturminneslagen är det en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö. Landskapskonventionens övergripande målsättningar om vardagslandskapet betydelse för människor behöver omsättas i effektiva styrmedel för att få önskat genomslag i praktiken.

⁵ Se regeringsbeslut 2012-03-08, Miljödepartementet. Uppdrag till Naturvårdsverket att utarbeta en landskapsanalys och analysera relevanta styrmedel för att utveckla den gröna infrastrukturen.

Naturvårdsverkets avrapportering av uppdraget i december 2012 visar att det krävs nya styrmedel och bättre planeringsunderlag som stöd för implementering av det nationella målet *God bebyggd miljö*, ett miljökvalitetsmål som omfattar kulturmiljön.⁶ Men det finns också outnyttjade föreskrifter i befintliga regelverk. Enligt Naturvårdsverkets mening skulle det *”vara önskvärt att utreda möjligheten att skärpa och tydliggöra kravet på kompensation vid intrång i naturmiljön utanför skyddade området.”*⁷ På liknande sätt visar erfarenheterna från vårt forskningsprojekt att det finns ett dokumenterat behov av effektivare styrmedel för att uppfylla samhälleliga målsättningar fastställda av regering och riksdag. Kulturvårdande aktörer har traditionellt varit avvaktande till idén om kompensation vid exploateringar som kan skada kulturmiljöer. Kompensation ingår inte heller i kulturmiljölagens styrmedel.

En allmän skyldighet för exploatörer att gottgöra ingrepp som skadar kulturmiljövärden framträder som önskvärt styrmedel i samhällsplaneringen. Miljöbalkens möjlighet till kompensation behöver utnyttjas samtidigt som nya styrmedel för kulturmiljökompensation tas fram. Ett grundläggande mål för utvecklingen av styrmedel bör vara att återskapa värden som riskerar att gå förlorade till följd av samhällsnyttiga exploateringar. Kulturmiljökompensation är ett sätt att införa ett nytt förhandlingsrum som inbegriper krav på kompensation när exploateringsintresset ställs mot kulturmiljöintresset. Här finns ett kraftfält i samhällsplaneringen som behöver styrmedel för att kulturmiljöns värden i högre grad ska återskapas i samband med ingrepp i landskapet. I ett näraliggande tidsperspektiv finns det behov av styrmedel som:

- *tillämpningsföreskrifter och allmänna råd från Riksantikvarieämbetet till stöd för användning av kulturmiljökompensation i samhällsplanering och byggande*
- *krav på tidig framtagning av kunskapsunderlag i program som beskriver kulturmiljöns kvaliteter och behov av kompensationsåtgärder innan avtal träffas med exploatörer*
- *krav på professionell kompetens i projektgrupper som gör att kulturmiljön får centralt placerade företrädare i detaljplaneprocesser och utvecklingen av tillståndsansökningar*⁸
- *skyldighet för myndigheter att i sin handläggning ta ställning till förslag på kompensationsåtgärder i kunskaps- och planeringsunderlagen inklusive ansökningar om tillstånd*
- *krav på systematisk uppföljning och utvärdering av kompensationsåtgärder som syftar till att återskapa kulturmiljövärden och kulturella kvaliteter i landskapet*⁹

6 Grön infrastruktur, 2012. Naturvårdsverket.

7 Ibid, sid 93.

8 Jfr rapporten *Kulturmiljön som resurs i planeringen* från Riksantikvarieämbetet. I avsnittet om förändringsbehov skriver ämbetet att specialiststöd behöver säkras under hela planeringsprocessen.

9 Ibid. Ett likande behov av förändring hos ämbetet är utveckling av uppföljning av konsekvenser för kulturmiljön. I rapporten finns en kortfattad diskussion om kompensation för miljöförluster. Däremot finns ingen diskussion om kompensation för kulturmiljöförluster.

Diskussion

På längre sikt behövs en mer genomgripande förnyelse av rättsliga styrmedel som bidrar till en uppgradering av kulturmiljöns värden med tillhörande krav på återskapande av kulturella kvaliteter som riskerar att förloras vid exploateringen. Ett sådant viktigt steg i ett paradigmskifte är tillgång till regelverk (lag/ förordning/föreskrift) där frågan om kulturmiljökompensation är obligatorisk, en generell skyldighet att ta tillvara kulturmiljövärden vid utveckling, användning och förvaltning av landskapet och dess kulturmiljökvaliteter.

Fallstudierna i forskningsprojektet innehåller flera exempel på klassiska styrmedel i samband med kompensation för ingrepp i kulturmiljöer. *Ekonomiska styrmedel* har kopplats till genomförandet av kompensationsåtgärder i Göteborg, Helsingborg och Linköping. I anslutning till 2009 års detaljplan för utbyggnad av Göteborgs hamn tecknade Länsstyrelsen i Västra Götaland och Göteborgs Hamn AB ett avtal om ersättning på upp till 4 miljoner kronor till kompensationsåtgärder. Enligt avtalet ska pengarna användas för att berätta om stadens befästningar, hamnens historia och bekskrivning av den framtida utvecklingen. Avtalet omförhandlades 2012. Den ekonomiska ersättningen på 4 miljoner kvarstår, men nu ska kompensationsåtgärderna tas fram av kulturförvaltningen i Göteborg i samverkan med Statens fastighetsverk och godkännas av Göteborgs Hamn AB. Exploateringsavtalet i Linköping föreskriver att exploitören ska bidra med 2,4 miljoner kronor till flytten av teaterbyggnad i Folkets Park till Gamla Linköping. Omlokalisering av kulturhistoriskt värdefulla byggnader inom planområdet ska enligt avtalen i Helsingborg och Linköping bekostas av exploitören/byggherren. För dessa kompensationsåtgärder finns inga summor anvisade i avtalen.

Vi har få exempel i fallstudierna på att *juridiska styrmedel* använts för planering, utformning och genomförande av kulturmiljökompensation. Inte i något av fallen har konsulternas förslag till kompensationsåtgärder i detaljplaneprocesserna omvandlats till myndighetskrav eller villkor för godkännande av detaljplaner. Däremot har kompensationsåtgärder förts in som planbestämmelser i detaljplaner. Det är ett juridiskt styrmedel för reglering av markanvändningen i kommunerna.

Information är ett styrmedel som i fallstudierna förmedlas via program, beskrivningar, utredningar och kunskapsunderlag som tas fram i detaljplaneprocesserna. Styrförmågan hos dessa dokument är svag när kulturmiljön ställs mot resursstarka exploateringsintressen. Informerande styrmedel behöver kombineras med rättsliga regler, professionell kompetens och ett kulturmiljöintresse hos nyckelaktörerna. Förslagen till kompensation i planeringsprocessernas kunskapsunderlag har inte tagits tillvara på ett systematiskt sätt i fallstudierna. Detta är ett övergripande forskningsresultat som stämmer med vår professionella erfarenhet förvärvat i uppdrag inom natur-, kultur- och samhällsbyggnadssektorn.

Litteratur

Förordning med instruktion för Riksantikvarieämbetet, SFS: 2007:1184.

Grön infrastruktur, 2012. Stockholm: Naturvårdsverket.

Kombination av styrmedel till natur- och kulturmiljövården i odlings- och skogslandskapet, 2008. Stockholm; Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsvårdsstyrelsen.

Kulturmiljön som resurs, 2007. Örebro: Riksantikvarieämbetet.

Kulturmiljön i planeringen, 1992. Boverkets allmänna råd 1992:1, Karlskrona; Boverket och Riksantikvarieämbetet.

Lerman, Peggy, 2007. *Landskap i svensk rätt. Underlag för Landskapskonventionens genomförande*. Nätraby, Lagtolken AB.

Regeringsbeslut 2012-03-08. Uppdrag till Naturvårdsverket att utarbeta en landskapsanalys och analysera relevanta styrmedel för att utveckla den gröna infrastrukturen. Miljödepartementet.

Sterud, Anna, 2012. *Byggnadsminnesförklaring – skyddsbestämmelser, ersättning och överklaganden*. Stockholm; Institutionen för Fastigheter och Byggnade, KTH.

Abstract

This paper offers an overview of the development of compensation as a principle in heritage management in Sweden. The principle of compensation first appeared in Swedish law in the Environmental code (*miljöbalken*), implemented in 1999. Compensation was to be applied in cases of loss of both natural and cultural values, but was modelled on German natural environment protection law.

The Environmental code instituted a holistic approach to cultural and natural heritage management in Sweden. However, historically cultural heritage and environmental protection have developed separately. Environmental protection laws were instituted in the beginning of the 1900s; statutory heritage was in place already in the mid 17th century.

Schematically, knowledge about nature and culture belong to two separate fields of knowledge that have developed parallelly. They are supported by different scholarly disciplines, generate different conceptual clusters, and are managed by different public institutions and authorities. Historically, these fields have been dominated by quantitative and qualitative perspectives respectively.

It is argued that the current compensation principle in Swedish law builds on quantitative perspectives and in principle implies the substitutability of all cultural and natural values. This has been pointed out in various policy documents on compensation as well as current research.

Finally it is argued that, as an alternative to importing exclusively quantitative perspectives and practices from the management of natural environment values, compensation regulations provides an opportunity to instead include qualitative perspectives in the management of both cultural and natural values.

Key concepts: Compensation, cultural heritage, natural environment protection, nature/culture, heritage management, heritage discourse, environmental discourse.

2. Bortom det kvantitativa?

Historiska perspektiv på värderingen av natur och kultur

Julia Nordblad

Kompensation i Sverige

Principen att den som gör ett ingrepp i ett värde som tillhör allmänheten systematiskt ska kompensera detta är enkel men likväl ny i den svenska lagstiftningen. Tyskland var på 1970-talet först med att införa den moderna formen av kompensationslagstiftning, och i Sverige började principen diskuteras i mitten av 1990-talet.¹

Mot bakgrund av Sveriges anslutande till den internationella konventionen om biologisk mångfald gav regeringen år 1994 i uppdrag åt fem olika myndigheter att skriva varsin aktionsplan för bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden.² Boverket tog i sin aktionsplan kompensation som ett sätt att bevara biologisk mångfald, och denna plan pekade ofta ut som första gången ett svenskt kompensationsystem diskuterades.³ I aktionsplanen föreslog verket att när särskilt värdefull mark exploateras ska så kallade kompensationsbiotoper skapas som ersättning.⁴ Förslaget togs sedan upp av Naturvårdsverket, som skulle bedöma och prioritera bland de övriga myndigheters förslag på åtgärder.⁵

I slutet av 1990-talet omsattes dessa förslag i lagtext i den nya svenska miljöbalken. Men denna lag innebar också andra nyheter, först och främst ett stadfästande av ett miljöbegrepp som omfattade både natur och kultur. Både natur- och kulturmiljöintressen skulle nu regleras i en och samma lag.⁶ Och i denna nya helhetssyns anda pekade Miljödepartementet ut att också kulturmiljön borde kunna skyddas genom den nya typen kompensationsbestämmelser, precis som naturmiljön.⁷

Principen om kompensation för förlorade eller skadade kulturvärden infördes med andra ord i den svenska lagstiftningen enligt en modell utarbetad för naturvärden. Detta har präglat det sätt på vilket kulturvärden begreppsliiggörs och hanteras i

1 Skärbäck, E och Rundcrantz, K 2007, 296–297.

2 De aktuella myndigheterna var Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Fiskeriverket och Boverket.

3 Bengtsson, B 1997, 25; Persson, J 2011, 9.

4 Emanuelsson, U, Johannesson, R, Borgegård S och Benskjöld, U 1995, 46–47.

5 Terstad, J 1995, 8.

6 *Miljöbalken*, SFS 1998:808, kapitel 1; Pettersson, R 2003, 64–65, 88, 129, 137.

7 Inför stiftandet av miljöbalken föreslog Miljödepartementet en skyldighet för en aktuell exploatör att kompensera "alla ingrepp i naturreservat, kulturresevat, naturminne, biotopskyddsområde och skyddad våtmark". I förslaget betonades också att "fast utredningsuppdraget främst tar sikte på ingrepp i naturmiljön, finns goda skäl att behandla kulturmiljön på motsvarande sätt". Bengtsson, B 1997, 7, 50.

kompensationsärenden. Men det innebar också ett konsoliderande av en viss natur-syn. För att bättre förstå hur kompensationsprincipen värderar natur och kultur ska vi först ge en snabb överblick över natur- och kulturskyddets historia i Sverige.

Natur- och kulturskyddet: skilda världar?

Kultur- och naturskyddets institutioner och lagar har skilda upprinnelser i den svenska historien. När lagar om naturskydd infördes för första gången i början av 1900-talet fanns redan ett lagstadgat skydd för fornminnen sedan ungefär 250 år. Idéhistorikerna Bosse Sundin och Sverker Sörlin har beskrivit detta som att kultur- och naturskyddet i Sverige varit del av två parallella diskurser, miljödiskursen och den antikvariska diskursen, vilka utvecklats sida vid sida, men stått relativt fria från ömsesidig påverkan.

Till den antikvariska diskursens institutioner räknar Sundin och Sörlin Kungliga Vitterhetsakademien, Fornminnesföreningen, Riksantikvarieämbetet, Statens historiska museum, Länsmuseer och Kulturmiljöenheter. Miljödiskursen är å andra sidan institutionaliserad i Vetenskapsakademien, Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Naturhistoriska riksmuseet, Naturreservaten och Miljövårdsenheterna. I den antikvariska diskursens begreppsliga struktur återfinns termer som fornminne, kulturskydd, kulturvård och kulturmiljövård; i miljödiskursen naturminne, naturskydd, naturvård och miljövård. Den vetenskapliga grunden finns i arkeologi, etnologi och konsthistoria respektive geovetenskaper, biovetenskaper och tekniska vetenskaper.⁸

Historikern Birgitta Odén har påpekat att universitetens organisation och skilda vetenskapliga kulturer och ideal även de har förstärkt gränsen mellan sektorerna.⁹ Idéhistorikern Sven-Eric Liedman beskriver dessa skilda vetenskapliga kulturer med termerna nomotetisk respektive idiografisk vetenskap. Nomotetiska vetenskaper söker efter lagar, allmängiltigheter och generaliteter, vilket är typiskt för naturvetenskaper. Idiografiska vetenskaper beskriver istället det unika, det som uppträder en gång. Vetenskaperna om människan är till stor del av idiografisk karaktär, skriver Liedman.¹⁰ Många är de som gjort observationen att naturvetenskaperna och de humanistiska och samhällsvetenskapliga ämnena och metoderna glidit allt längre ifrån varandra, liksom den ömsesidiga förståelsen mellan vad som ibland kallas de två kulturerna.¹¹

Politiken för kultur respektive natur har alltså präglats av två uppsättningar institutioner och vetenskapliga kluster, något som hållit isär kultur- och naturskydden. Men dessa skydd har inte bara olika ramverk, de skapar också kontinuerligt sina objekt, påpekar Sundin och Sörlin. Vilken kultur eller natur som skyddas är inte givet och historiskt konstant, utan förändras av skiftande vetenskapliga ideal och tendenser och omvandlingar i samhället. Naturen och kulturen skapas alltså i denna mening inom ramen

8 Sundin, B och Sörlin, S 1998, 3–19, 6.

9 Odén, B 1990, 9.

10 Liedman, S 1998, 13–14. Termerna idiografisk och nomotetisk har Liedman hämtat från filosofen Wilhelm Windelband, verksam i slutet av 1800-talet.

11 Åtminstone sedan mitten av 1950-talet har detta tema regelbundet turnerats i vetenskaplig och allmän debatt i olika länder, ofta just under rubriken de två kulturerna. Uttrycket myntades av C.P. Snow i en essä med just titeln *The two cultures and the scientific revolution* från 1959. För en översikt över den amerikanska debatten om de två kulturerna samt om deras historia se exempelvis Collini, S 1998 (1959). Försöken att överbrygga och problematisera skiljelinjen mellan de två kulturerna har också varit legio. För ett nypublicerat exempel se Carafoli, E, Danieli G och Longo, G 2009.

för olika grundläggande synsätt. Detta är en ytterligare dimension av den historiska klyftan mellan de två diskurserna.

Vilken kultur ska bevaras?

Frågan om vilken kultur som är värdefull och skyddsvärd har engagerat den svenska staten under åtminstone fyrahundra år. Gustav II Adolfs inrättande av ett riksantikvarieämbete 1630 brukar pekas ut som startskottet för det lagstadgade bevarandet av kulturminnen.¹² 1666 drev riksantikvarien Johan Hadorph (1630–1693) igenom vad som brukar framhållas som Sveriges första kulturminneslag, Kongl. Mayst:s Placat och Påbudh, Om Gamble Monumenter och Antiquiteter i Rijket. Detta påbud slog fast att alla fornlämningar tillhörde staten och att åverkan på dem var förbjudet. Syftet med kulturbevarandet var vid denna tid tydligt, 1660-talets riksantikvaries uppdrag var att *”för vår svenske och göte nations gamla och märkelige bedrifter och äminnelsetecken ifrån deras föräldrande och mörker åter uti ljuset draga”*.¹³ Monument över det förflutnas triumfer skulle dras fram ur mörkret och bidra till Sveriges glans.

Omvandlingen av det svenska samhället accelererade under slutet av 1800-talet, och industrialisering, urbanisering och proletarisering förändrade inställningen – i synnerhet borgarklassens – till det gamla bondesamhällets kultur. Sådant som tidigare betraktats som gammalt konstlöst skräp och fallfärdiga ruckel fick nu en ny lyster som delar i ett hotat kulturarv. Friluftsmuseer som Skansen i Stockholm iscensatte stämningsfullt det Sverige som höll på att försvinna, i syfte att väcka fosterländska känslor till liv i stadsproletariatet.¹⁴

Den successiva övergången från att tala om fornminnen till att istället tala om kulturminnen, menar museologen Richard Pettersson, speglar en mentalitetsförändring i bevarandeverksamheten, nämligen en övergång till emotionellt färgade och identitetsinriktade nationella värden.¹⁵ Med den moderna nationalismens genomslag i Sverige under det sena 1800-talet förändrades sättet att legitimera makt och därmed också synen på vilken kultur som var värdefull. En religiös lojalitet mot kungen byttes succesivt mot en föreställd samhörighet med nationen genom kultur och historia.¹⁶ Ett pockande behov av just en gemensam historia gjorde sig alltmer gällande, vilket påverkade den kulturvårdande praktiken. Platser och föremål som kunde bidra till *”åminnelse af forntidens heliga bruk eller någon märkelig historisk bedrift, person eller ort”* skulle skyddas.¹⁷ Samtidigt vetenskapliggjordes och professionaliserades verksamheten, kulturminnen listades och klassificerades i enlighet med olika vetenskapliga teorier.¹⁸

Förändringen skulle med hjälp av Nietzsches begrepp kunna beskrivas som en rörelse från ett monumentalistiskt till ett antikvariskt historieintresse.¹⁹ Det uttalat maktunderbyggande intresset för (vissa av) forna tiders föremål ersattes av ett allt mer vetenskapligt

12 Palm, V 2012, 13.

13 Palm, V 2012, 14.

14 Mattias Bäckström har beskrivit denna synvända från skrot till kulturminne. Bäckström, M 2012, 34–44.

15 Pettersson, R 2003, 20.

16 Grundberg, J 1999, 35.

17 1828-års Fornminnesförordning citerad i Sellberg, L 1998, 41.

18 Jensen, O 2005, 35.

19 Palm, V 2012, 16.

artikulerat intresse för historiens olika epoker och deras särart. Föremålen, som tidigare förväntades vittna om svenskarnas storhet, skulle nu vittna om historien. Också denna historieskrivning användes emellertid för politiska syften. Kulturvården på Skansen hade exempelvis en konservativ ansats: att påminna stadsbefolkningen om det gemensamma ursprunget som motvikt mot socialismens konfliktinriktade klassanalyser.²⁰ Icke desto mindre fanns det också ett tydligt inslag av hembygdsromantik i den tidiga svenska arbetarrörelsen, i synnerhet där denna överlappade nykterhetsrörelsen.²¹

Vurmandet för historien fick emellertid hård konkurrens under 1900-talets gång. Efter krigsdecennierna innebar ett skifte från ett nationellt tillbakablickande till ett framstegsivrande fokus på framtiden. I denna kontext hamnade bevarande och minnevårdande i skymundan och fick svårare att hävda sig. Under samma period kommunaliserades också en stor del av ansvaret för den fysiska miljön. 1947 tilldelades kommunerna planmonopol, vilket ökade möjligheten att prioritera exploatering i moderniseringens namn. Exploateringsintressena stärktes till förfång för bevarandet.²²

I denna veva rubbades också det tidigare dominerande fokuset på bevarandet av föremål. De omfattande rivningar och moderniseringar av svenska stadskärnor som påbörjades på 1960-talet väckte också ett folkligt engagemang för stadsmiljöerna som kulturmiljöer. Begreppet kulturmiljö fick genomslag i diskussionen, och skrevs 1989 in i kulturminneslagen.²³ Vi återkommer till detta begrepps betydelse, men ska först skissera det svenska naturskyddets historia.

Vilken natur ska skyddas?

Det lagstiftade naturskyddet är flera århundraden yngre än det lagstadgade kulturskyddet i Sverige och ändå visar omständigheterna kring deras tillkomst stora likheter. Om de strukturella omvandlingarna av landsbygden sammanföll med ett intresse för den gamla bondekulturen bland städernas borgerlighet, så var lagarna för det moderna naturskyddet och den stora vattenkraftsutbyggnaden i det närmaste årsbarn. Samma år som Vattenfallstyrelsen bildades som ett högsta organ för att driva statens vattenkraftanläggningar, inrättades också Sveriges nio första nationalparker.²⁴

Den svenska lagstiftningen för naturskydd kom alltså till samtidigt som ett nytt slags stora ingrepp i naturen blev aktuella. Initiativet till naturskydd väcktes 1904 av den liberale andrakammarledamoten Karl Starbäck. Hans förebilder var tyska idéer om naturskydd och amerikanska om fridlysning som förebild. Idéhistorikern Jenny Beckman har beskrivit hur det tidiga tyska naturskyddet fokuserade på enskilda naturföremål eller naturminnesmärken (Naturdenkmal), medan den tidiga nordamerikanska rörelsen istället utvecklade nationalparkstanken, en skillnad som åtminstone delvis var betingad av de praktiska möjligheterna att avgränsa och skydda stora naturområden.²⁵ Bägge dessa synsätt influerade emellertid det svenska naturskyddet.

²⁰ Bäckström, M 2012, 114.

²¹ Edquist, S 2005, 183.

²² 1961 års byggnadsminneslag tillät visserligen minnesmärkning också utan ägarens medgivande, men lagens högt ställda kriterier för byggnadens kulturhistoriska värde gjorde ändå att relativt få byggnader minnesmärktes. Pettersson, R 2003, 21–22.

²³ Arvastson, K 2012, 175, 177–178.

²⁴ Vedung, E och Brandel, M 2001, 31–32.

²⁵ Beckman, J 2005, 82–83.

Vetenskapsakademin och jordbruksdepartementet utredde frågan om naturskydd inför lagstiftandet. Båge dessa instanser påpekade naturens kulturella betydelse som argument för att den måste skyddas i lag. Akademin ville att områden som *"på grund af synnerligen märklig naturbeskaffenhet"* skulle göras om till naturminnesmärken och avträddas av markägaren till förmån för det allmänna.²⁶ Den lyfte också fram argument som människans kärlek till naturen och naturens historiska och kulturhistoriska betydelse. Icke desto mindre definierade akademien naturskyddet som ett skydd från kulturen, *"att vissa områden avsättas, där naturlivet får utveckla sig alldeles ostört av inverkan från kulturen"*. Naturen var alltså värdefull för kulturen, men allra värdefullast var den om den skyddades från kulturens inverkan.²⁷ I nationalparkerna skulle den vilda naturen, inklusive strömmande vatten, skyddas mot mänsklig påverkan.²⁸

Den gräns mellan natur och kultur som upprättades i naturskyddslagstiftningen är emellertid ingen självklarhet. Längre tillbaka i historien har istället den tuktade eller odlade naturen värderats högst, medan den vilda naturen snarast var negativt laddad. Idéhistorikern Karin Johannisson pekar exempelvis på att paradiset i Bibeln är en trädgård, medan den vilda naturen – ofta öknen – är den plats dit människan fördrivs eller drar sig undan. Syndafallet är det som gör människan och naturen till varandras fiender. Gud bestraffar Adam och Eva genom att fördriva dem ur Eden, den prunkande trädgård där frukten hänger redo att plockas från träden. Hädanefter ska de och deras avkomma endast med *"vedermöda"* nära sig av jorden. Ödemarken etableras som paradiset motpol, och den högst värderade naturen var alltså en natur i vilken kulturen var integrerad. Denna syn kan sägas ha dominerat i västerlandet ända fram till slutet av 1700-talet.²⁹

Under 1800-talet trängdes alltså detta synsätt undan av en romantisk syn på naturen som lyfte fram det vilda som det mest värdefulla och meningsmättade. När den vilda och av människan orörda naturen hotades uppvärderades den också i kulturen.³⁰ På ett liknande sätt hade kulturskyddet mot slutet av 1800-talet börjat uppvärdera, samla in och vetenskapligt ordna artefakter från ett bondesamhälle som var på väg att försvinna till följd av den moderna, industrialiserade världens utbredning i landskapet. Uppvärderingen av det vilda hindrade emellertid inte att det fanns ett inflytande från kulturminnesbegreppet i det tidiga naturskyddet. Detta tog sig uttryck i ett fokus på särskilda objekt i landskapet, spektakulära föremål som gamla underligt formade träd eller jättegrytor kategoriserades som naturminnen och skyddades.³¹ Liksom i kulturskyddet var det först i mitten av 1900-talet som tyngdpunkten flyttades från enskilda delar till större helheter eller miljöer. I 1952 års naturskyddslag låg tyngdpunkten fortfarande på att värna främst sällsynta växter och djur från människan. Arter fridlystes, men inte deras miljö.³²

26 Betänkande rörande åtgärder till skydd för vårt lands natur och naturminnesmärken afgifvet inom Kungl. jordbruksdepartementet för ändamålet tillkallade sakkunnige 1907, 58.

27 De vetenskapliga och estetiska argumenten om naturens betydelse för människan föll bort i behandlingen av lagen, ingen hänvisade till dem under riksdagsdebatten och de hamnade heller inte i lagtexterna. Ödmann, E, Bucht, E och Nordström, M 1982, 80–85.

28 Detta kallas av vissa forskare för ett preservationsideal. Haraldsson, D, 1987; Odén, B 1990, 11.

29 Johannisson, K 1984, 16–21.

30 Bergils, L 2010, 70. Till denna tendens finns givetvis talrika undantag.

31 Ihse, M 2010, 84–85.

32 Ödmann, E, Bucht, E och Nordström, M 1982, 83–87; Ihse, M 2010, 84–85.

1960-talet innebar stora förändringar i miljön, både genom de så kallade saneringarna av äldre delar av flera av landets stadskärnor och genom stordrift och förändringar i skogs- och jordbruk som förändrade kulturlandskapet.³³ I samma veva gjorde miljöbegreppet sitt inträde i det offentliga samtalet, delvis som ersättning för men inte synonymt med begreppet natur.³⁴ Detta fick konsekvenser också för naturskyddslagstiftningen. Natursynen gick från att betona naturföremål som borde skyddas, till att se naturen som ett levande system som måste vara i balans. 1962 års statliga utredningsbetänkande *Naturen och samhället* föreslog i denna anda begreppet naturvård istället för naturskydd.³⁵ 1964 kom Naturvårdslagen, som inbegrep människans aktivitet i vårdandet av naturen (exempelvis slätter). Vården utökades till att inkludera också det representativa, inte bara det sällsynta eller utrotningshotade, och miljöer, inte bara enskilda arter eller föremål.³⁶

Utvecklingen av ekologin som vetenskap på 1950- och 60-talen innebar att samspelet mellan växter, djur och deras omgivning hamnade i fokus.³⁷ Under 1960- och 70-talen föddes specialiseringar som ekosystem- eller systemekologi, vilka använde generell systemanalys och matematiska modeller.³⁸ Systemekologin beskrev stora ekologiska system, där kretslopp av energi eller olika grundämnen betraktades som stabila på makronivå.³⁹ Ekologin blev en allt abstraktare vetenskap.

Till denna utveckling kan också räknas framväxten av det nya fältet ekologi-ekonomi (ecological economics) under 1980-talet, liksom etableringen av begrepp som ekosystemtjänster. Syftet med dessa nya discipliner och begrepp var bland annat att inkludera naturens resurser i ekonomins modeller.⁴⁰ Många menade att ett prissättande av naturens värden skulle kunna bidra till ett effektivare naturskydd. Ambitionen att "sätta prislapp på naturen", att få in så kallade externaliteter i det ekonomiska systemet, är fortfarande högst närvarande i svenska myndigheters arbete.⁴¹ År 2013 färdigställdes också en statlig utredning med syfte att utreda hur naturvärden kan vägas in i beslutsprocesser genom att de beräknas i "monetära termer".⁴²

Dessa vetenskapliga tendenser fjärmade på många sätt naturbegreppet ytterligare från kulturbegreppet. De starkt abstraherade systemen och modellerna flyttade fokus från enskilda arter och platser till övergripande mått som exempelvis biologisk

33 Pettersson, R 2003, 23–24.

34 Odén, B 1990, 9.

35 Ödmann, E, Bucht, E och Nordström, M 1982, 83–87; *Naturen och samhället* 1962:36.

36 Ihse, M 2010, 84–85.

37 Ihse, M 2010, 84–85.

38 Andersson, F, "Ekosystemekologi".

39 Bowler P och Morus I 2005, 231–232.

40 För föregångsverk inom dessa fält, se Costanza, R 1991 respektive Ehrlich, P och Ehrlich, A 1981.

41 I en rapport från stadsbyggnadskontoren i Helsingborg, Lund och Malmö uttrycks exempelvis denna tanke, men med betoning på ägandet snarare än det ekonomiska växlandet mellan värden. "All mark har visserligen en juridisk ägare, men naturens och landskapets ekologiska och hälso-mässiga värden ägs ej utan kan på olika sätt fritt förstöras inom lagens rāmärken. Hushållande med natur- resurser och bibehållande av ekologiska system är en förutsättning för ett långsiktigt hållbart samhälle". *Balanseringsprincipen tillämpad i fysisk samhällsplanering* 2003, 6.

42 *Synliggöra värdet av ekosystemtjänster: Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystem-tjänster*, SOU 2013:68, 10.

mångfald eller bevarande av naturkapitalnivån. De intresserar sig inte för naturens mening för människan, utan kvantifierar den. Denna typ av abstraktion synliggör det jämförbara och likvärdiga, inte det unika och oersättliga. Med Liedmans begrepp leder denna utveckling bort från det idiografiska, och mot det nomotetiska. Tendensen går mot en kvantifiering av kvaliteter.

Kompensation som kvantifierande abstraktion

De moderna kompensationslagstiftningarna i länder som Tyskland, USA och Sverige kan ses mot bakgrund av dessa efterkrigstida tendenser inom miljövetenskaperna. Den abstraktion kompensationsbestämmelserna bygger på är också den i hög grad nomotetisk snarare än idiografisk, kvantitativ snarare än kvalitativ till sin karaktär.

Kompensationslagarna innebär ett nytt sätt att tänka i natur- och kulturskyddslagstiftning. Det är inte längre så att intrång i skyddet av natur eller kulturmiljöer kan medges om intresset anses tillräckligt starkt, utan detta intrång ska också vägas upp av någonting annat. Två experter på området beskriver kompensation som att *"en exploatör försöker eliminera ett projekts negativa miljökonsekvenser genom att använda konkreta åtgärder"*. Enligt miljöbalken kan rekreationsvärden, naturvärden, ekologiska värden och kulturmiljövärden kompenseras.⁴³ Men de konkreta åtgärderna förutsätter en abstraktion av de identifierade värdena i relation till ett annat, högre mål.

Det överordnade målet blir måttstocken mot vilken kompensationen kan mätas, mot vilken kvaliteten kan kvantifieras. Man talar ibland om balansering istället för kompensation: värdenivån ska hållas konstant, ett uttag på ett ställe måste balanseras med en insättning på ett annat. Denna abstraktion möjliggör att värdet kan växlas över i ett annat värde, och nivån på den överordnade skalan kan på så sätt bibehållas. Vilken sorts kompensation som kommer i fråga hänger på det överordnade målet. Åtgärderna skiftar därför beroende på om målet är exempelvis biologisk mångfald eller om det är tillgången till rekreationsmöjligheter. Beroende på vilket det överordnade målet är så kan kompensationsåtgärderna skifta från skydd av natur på en annan plats till en parkeringsplats som ökar tillgängligheten till naturområdet.

När kompensationsbestämmelser introducerades i Sverige var det överordnade målet biologisk mångfald, men man hänvisade också till Brundtlandkommissionens begrepp hållbar utveckling.⁴⁴ I kompensationssammanhang är det fortfarande vanligt att just biologisk mångfald och hållbar utveckling anges som överordnade mål.⁴⁵ Ett annat exempel på överordnade mål är beskrivningen av det av riksdagen antagna miljökvalitetsmålet för god bebyggd miljö. Här nämns principer som *"en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser"*, att bebyggelsen ska utgöra en *"god och hälsosam livsmiljö"* och att *"[n]atur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas"*.⁴⁶

43 Skärbäck, E och Rundcrantz, K 2007, 295, 297.

44 Bevarande av biologisk mångfald angavs som syftet med kompensationsbestämmelserna i Boverkets Aktionsplan för biologisk mångfald vid byggd miljö 1995; Persson, J 2011, 9–10.

45 Balanseringsprincipen tillämpad i fysisk samhällsplanering 2003, 5. Göteborgs stad anger "att säkerställa att göteborgarna även i framtiden har tillgång till värdefulla natur- och rekreationsområden samtidigt som staden växer" som syftet med kompensationsåtgärderna, liksom att de kan fungera som ett "verktyg i arbetet med att uppfylla miljökvalitetsmålen". *Kompensationsåtgärder för natur och rekreation. Göteborgs stads tillämpning i samhällsplaneringen* 2009.

46 Boverket 2013.

Ett problem som kompensationsbestämmelserna ställer oss inför är hur det högre mål, den skala på vilken det totala värdet inte ska minska, ska definieras. Den hållbarhet eller hållbara utveckling som ofta hänvisas till är ett notoriskt svårångat och omstritt begrepp som genererat en stor forskningslitteratur under de senaste decennierna.⁴⁷

Nästa fråga är vem som ska besluta om den överordnade skalan, och vem som ska göra värderingarna – är detta frågor för experter eller folkvalda.⁴⁸ I och med att kompensation för ingrepp i kulturmiljöer blivit en del av samhällsplaneringen och en fråga för politiker i kommunala nämnder och tjänstemän vid kulturförvaltningar, statsbyggnads-, fastighets- och miljökontor, blir samhällsplaneringen också en lokal arena för förhandling mellan bevarande- och exploateringsintressen. På denna arena sker därmed också en förhandling om innebörden och nivån i de övergripande målen. I och med detta flyttas tolkningen och förhandlingen om innebörden i de omstridda begrepp som målen för skydds- och världagstiftningarna till en lokal nivå.

Kompensationen innebär som vi sett en abstraktion av natur- och kulturvärden som samtidigt kvantifierar dem. Det tyska kompensationssystemet använder exempelvis ett poängsystem (som också diskuterats av svenska myndigheter), där olika naturtyper har olika värden som multipliceras med det aktuella områdets storlek för att få fram ett tal som kvantifierar skadan liksom den kompensation som ska gottgöra den.⁴⁹ Natur- eller kulturvärdena översätts till ett kvantitativt språk vilket gör dem möjliga att växla över i ett annat värde: mark växlas in mot mark på en annan plats, en byggnad kan skötas om istället för en annan som rivs.

I länder som Tyskland, USA och Sverige finns system med pooler, konton eller banker för kompensation. Den åtgärd som ska kompensera för något annat kan flyttas i tid och rum, om det exempelvis saknas en passande landtyp i närheten så kan kompensationen ske någon annanstans.⁵⁰ Banken byggs upp genom att särskilda miljöer skapas, exempelvis våtmarker eller ängar, sedan kan en exploatör köpa dessa som kompensation för liknande mark som blir förstörd.⁵¹ Metaforerna bank och konto är välfunna då de är hämtade från den ekonomiska sfären, och denna typ av kvantifierande abstraktion kan ses just som ett ekonomiskt synsätt på värden. Natur- och kulturvärdena kan med detta synsätt flyttas i tid och rum, precis som penningekonomin förenklat så gott som alla världens rörlighet.

Kompensationen kan alltså beskrivas som en ekonomisk modell, då den abstraherar värden, kvantifierar dem och gör dem växlingsbara. Att naturvärden på detta sätt integreras i det ekonomiska systemet påpekas exempelvis i Boverkets rapport: *"[g]enom kravet på kompensation får också den biologiska mångfalden ett ekonomiskt värde i de fall projektet anses tillåtligt vilket bör vägas in i de samhällsekonomiska kalkylerna"*.⁵² Ett av syftena med detta är att den totala mängden värde inte ska minska.⁵³ Inför införandet av kompensationsbestämmelser in i miljöbalken påpekades att kompensationen skulle kunna få exploatörer

47 Se exempelvis Goodland, R 1995; Grober, U 2002; 2012; Sharachchandra, L och Norgaard, R 1996; Scoones, I 2007; Klippel, D och Otto, M 2008; Dobson, A 1998; 1999; 2003.

48 Denna problematik diskuteras i Jensen, O 2012.

49 Persson, J 2011, 53–54.

50 Wende, W, Herberg, A och Herzberg, A 2005, 104; Persson, J 2011, 53–55.

51 Persson, J 2011, 53.

52 Emanuelsson, U, Johannesson, R, Borgegård, S och Benskjöld, U 1995, 46.

53 Persson, J 2011, 24.

att undvika ingrepp i känsliga miljöer för att slippa de extra kostnader kompensationen skulle innebära.⁵⁴

Kvalitet, kvantitet och oersättlighetens problem

Forskare och andra experter har påpekat risker med kompensationssystem relaterade till den typ av abstraktion som kvantifierar kvaliteter. Inte minst varnar många för att denna tankemodell kan leda till att alla skydd kan upphävas om bara rätt pris betalas eller en tillräcklig kompensation utlovas, att vi med ett sådant system – med Oscar Wildes uttryck – till slut vet man priset på allt, men inte värdet på någonting.

Varningarna för detta fanns med redan då de ekonomiska modellerna utarbetades. Ehrlich och Ehrlich, som myntade begreppet ekosystemtjänster, underströk tidigt att abstraktionen, ersättligheten, enbart var tillämplig i vissa speciella fall.⁵⁵ Detta har vidare understrukits i internationell forskning under senare år.⁵⁶ De svenska utredare och forskare som förespråkade kompensation har poängterat att systemet inte får bli ett slags avlatsbrev för intrång i miljöer som annars skulle varit skyddade.⁵⁷ Naturvårdsverket varnade inför stiftandet av miljöbalken för en övertro på kompensationens möjligheter. Verket skrev att det måste understrykas *"att kompensation – eller gottgörelse – måste betraktas som en sista utväg efter noggrann tillämpning av principer om försiktighet, förebyggande och bästa lokalisering"*.⁵⁸ I promemorian om kompensation under arbetet med miljöbalken betonades att kompensationen inte får bli en förevändning för att tillåta exploatering som annars skulle fått avslag: *"man bör inte kunna köpa sig rätt att fördärva miljövärden"*.⁵⁹

Jesper Persson tar ytterligare ett steg när han menar att det är ett problem i sig att naturen betraktas som ett kapital, inte bara effekterna av detta synsätt.⁶⁰ Persson menar att en risk med kompensation är att fokus hamnar på att kapitalnivån bibehålls istället för på värdena i sig. Kompensation förutsätter kvantifiering, men det unika eller ovärderliga kan per definition inte kompenseras.

Denna invändning är relevant för kulturvården, där värden ofta beskrivs kvalitativt, idiografiskt, och svårigen låter sig kvantifieras. Men detta kan också gälla naturvärden. Många ekologer tillskriver naturen ett inneboende, omätbart värde.⁶¹ En invändning i denna riktning gör Naturvårdsverket i sin diskussion av kompensation när de ifrågasätter *"huruvida det verkligen går att framgångsrikt kompensera för förlust av biologisk mångfald"*.⁶²

54 Persson, J 2011, 11.

55 Goodland, R 1995, 17.

56 Gómez-Baggethun, E och Ruiz-Pérez M 2011; Norgaard R, 2010.

57 Persson, J 2011, 25, 30; *Kompensationsåtgärder för natur och rekreation. Göteborgs stads tillämpning i samhällsplaneringen* 2009. Att metoden att räkna om naturvärden till monetära värden har sina begränsningar påpekades också i den statliga utredningen från 2013. Bland annat skrev utredarna att *"många ekosystemtjänster riskerar att undervärderas i beslutssituationer då deras fulla värde inte går att realisera på en marknad eller helt enkelt inte är kända."* *Synliggöra värdet av ekosystemtjänster: Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster*, SOU 2013:68, 66. Se även 96.

58 Terstad, J 1995, 64.

59 Bengtsson, B 1997, 7.

60 Persson, J 2011, 30.

61 Persson, J 2011, 25.

62 Terstad, J 1995, 64.

Gränsen mellan natur och kultur

En tendens i den svenska lagstiftningen under 1900-talet är som vi sett att natur och kultur betraktats som två tydligt åtskilda och ibland närmast motsatta områden. Denna tendens märks särskilt tydligt i exempelvis naturskyddets värdering av den av kulturen orörda och vilda naturen som den vackraste och mest värdefulla. Avstånden är fortfarande stora mellan den svenska natur- och kulturmiljövården.⁶³

Forskare från olika discipliner har visat hur synen på natur och kultur som motsatta områden ofta skapat problem och missförstånd i lagstiftning och praxis kring natur- och kulturskyddet. Filosofen Petra Andersson menar att den "föreställt" orörda natur som naturskyddet skyddar mot människan ibland förändras snarare än bevaras genom att skyddas på detta sätt. Behovet av exempelvis betande tamdjur för att bevara ängslandskap öppna, visar just hur natur- och kulturbegreppen flyter ihop. Detta påpekades i 1960 års naturvårdsutredning som lanserade just begreppet vård istället för skydd.⁶⁴ Ett annat exempel är när Sarek blev nationalpark 1909. Tanken var att området skulle bevaras som ett orört högfjällslandskap, trots att samer sedan århundraden använt marken som betesmark för sina renar.⁶⁵

Inom olika discipliner har relevansen i att försöka begreppsliggöra de komplexa samband som finns mellan naturen och människans verksamheter och artefakter, snarare än att dra en knivskarp gräns dem emellan påtalats. Både forskare och praktiker understryker idag behovet av en samsyn mellan natur- och kulturvårdare. Dessutom har en politisk vilja att skydda natur- och kulturvården tillsammans åter artikulerats under det senaste decenniet.⁶⁶ I kompensationslagstiftningen möts också natur- och kulturdiskurserna. Kompensation innebär därför ytterligare en möjlighet att förena tänkandet, politiken och praktikerna kring natur- och kulturvården, eftersom de introducerar en och samma princip i både natur- och kulturskyddet. Men som vi sett har det nomotetiska, kvantitativa eller schematiskt sett naturvetenskapliga synsättet hittills präglat kompensationsbestämmelsernas begreppsliggörande av värde; man skulle kunna tala om en kvantifiering av alla kvaliteter.

I linje med detta kvantifierande har kritik också riktats mot strävandena efter en samsyn kring vårdandet och bevarandet av natur- och kulturvården. Riksantikvarieämbetet har exempelvis pekat på att om kulturarv och miljöfrågor kopplas ihop formellt så riskerar *"det humanistiska perspektivet att minimeras och kulturmiljön förlora sitt självständiga värde"*.⁶⁷ I en rapport till regeringen angående formuleringen av Sveriges miljömål skrev ämbetet 1997 att *"[f]ör att med framgång införliva den kulturella dimensionen i miljöarbetet krävs ett vidgat synsätt på miljön"*. Man menade därför att nya mål måste formuleras för verksamheten, eftersom *"[d]et är svårt att inordna kulturella värden och humanistiska kvaliteter i detta system och att ange 'nyttan' av att bevara och utveckla kulturmiljövården i siffror"*.⁶⁸

63 Gren, L 2010, 8.

64 Andersson, P 2010, 65.

65 Gren, L 2010, 95.

66 Regeringens proposition *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige* (Proposition 1997/98:145) uttrycker en strävan efter integration mellan kultur- och naturmiljösektorerna. Gren, L 2010, 9. Idag finns också EU:s landskapskonvention som gör landskapet till den intressanta enheten – vare sig det rör sig om ett industriområde eller en myr.

67 *Det dynamiska kulturarvet: Omvärldsanalys för kulturmiljöområdet 2002*, 18; Pettersson, R 2003, 131.

68 *Kulturarvet och miljön 1999*, 9.

Riksantikvarieämbetet kritiserar i rapporten vad man uppfattar som ett kvantifierande och positivistisk synsätt i den integrerade miljö- och kulturvården. I våra termer skulle detta kunna beskrivas som att ämbetet menade att de idiografiska perspektiven fått en alltför svag position i den nya samsynen. Riksantikvarieämbetet markerade detta genom att i sin egen rapport inte kvantifiera utan istället beskriva: *"[r]isken är stor att det som visar sig mätbart inte är det som egentligen har betydelse för att uppnå en långsiktigt hållbar livsmiljö. Konsekvenser är därför beskrivna i ord"*.⁶⁹ Det sista är en tydlig markering av vikten av ett kvalitativt och idiografiskt förhållningssätt.

Men om Riksantikvarieämbetet påtalar behovet av mer kvalitativa och begreppsliga sätt att närma sig värden i bevarandearbete, så utesluter inte detta en samsyn mellan natur- och kulturvården. Kritik mot ett helt dominerande nomotetiskt eller kvantitativt förhållningssätt finns nämligen också inom naturvården. Ett exempel är miljöhistorikern Jonas Anshelms diskussion om den principiella kunskapsteoretiska svårigheten att överblicka ett system som är så komplext som ett ekologiskt system. Han menar att själva projektet att kunna fastställa kvantitativa gränser för vad "naturen tål" därför är problematiska, och att resultatet aldrig kan bli mer än gissningar. Detta är relevant för det kvantifierande compensationstänkandet som ju utgår från just föreställningen att gränsvärden eller toleransgränser kan slås fast och sedan hanteras politiskt som hårda fakta. Anselm menar att det istället behövs en reflexiv och kritisk – vi skulle säga kvalitativ eller idiografisk – inställning till alla sådana värden.⁷⁰

Med Liedmans begrepp kan detta uttryckas som att också vetandet om naturen kan vara idiografiskt, liksom vetandet om människan kan vara nomotetiskt.⁷¹ Detta betyder att det i princip inte är studieobjektet så mycket som perspektivet som står på spel, även om kunskapen om kulturen traditionellt sett i högre grad varit idiografisk och kunskapen om naturen nomotetisk.

Hur skulle då en mer idiografisk och integrerad kultur- och natursyn se ut? Faktum är att det inom de båda diskurserna redan finns många initiativ i den riktningen. En viktig poäng med en mer integrerad natur-kultursyn är att också naturen, inte bara kulturen, har en historisk dimension. Att historisera naturen är ett sätt att integrera natur- och kultursynen – möjligen ett komplement till den kvantitativa abstraktion som underbygger compensationens värderingar.

Under de senaste decennierna har ekologins modeller blivit mer komplicerade, och många ekologer försöker konstruera dem så att de tar hänsyn också till naturens historiska dimensioner, till människans inverkan och dess historiska föränderlighet.⁷² Begreppet new wilderness är exempel på ett ekologiskt begrepp som tar in denna historiska tidsaxel i natursynen.⁷³

Ett annat exempel är ett indelande av naturen i olika ordningar baserat på kulturens inblandning. Redan medeltidens skolastiska filosofer talade om den första och andra naturen, där den andra var människans skapelse.⁷⁴ Nutida forskare har plockat upp och utökat detta begreppsbyggande av natur i olika ordningar. Ekologen Ingo Kowarik

69 *Kulturarvet och miljön* 1999, 9.

70 Anselm, J 2002.

71 Liedman, S 1998, 13–14.

72 Ihse, M 2010, 84–85.

73 Se exempelvis Henne, S 2005, 247–262.

74 Kull, K 1998, 354.

talar om natur 1–4, där natur 1 är den ursprungliga naturen, natur 2 är jordbrukslandskapet, natur 3 är parker och trädgårdar i stadslandskapet, och natur 4 är den natur som återtagit områden i exempelvis övergivna stads- och industrilandskap.⁷⁵

Semiotikern Kalevi Kull har föreslagit en annan skala för kulturens förhållande till naturen. I ena änden finns nollnaturen, naturen själv eller vildmarken; den första naturen är naturen vi ser, beskriver och tolkar; den andra naturen är den natur vi fysiskt förändrat och producerat; den tredje naturen slutligen är den virtuella naturen, den som produceras i konst och vetenskap.⁷⁶ I den ena änden finns naturen själv, i den andra naturen i våra abstraktioner, och mitt emellan möts de i den kultiverade naturen.

Även om dessa sätt att ordna kommer ur två mycket olika vetenskapliga traditioner, så har de det gemensamt att de placerar natur och kultur på samma skala, snarare än ifrån varandra skilda fält eller som varandras motsatser. Både Kulls och Kowariks termer begreppsliggör kulturens och naturens relation till varandra, men Kowarik utgår från hur kulturen fysiskt förändrar världen medan Kull baserar sin uppdelning på kulturen som ett system av tecken. Men att ordna naturen på en skala gör ändå att natur och kultur blandas i olika proportioner, och ett kontinuum skapas. Gemensamt för de två är också att de synliggör naturens kulturella historia och kulturens nära relation till naturen.

I historien finns en rad synsätt som på ett kvalitativt sätt begreppsliggjort förhållandet mellan natur och kultur som ett kontinuum snarare än som motsatser. Naturens bok är exempel på en tankefigur med långa historiska rötter och som knyter samman natur och kultur. Medeltidens lärda talade om de två böckerna – naturens och uppenbarelse – vilka representerade olika vägar till kunskap, men kunskap om samma helhet, Guds skapelse.⁷⁷ Den under 1600- och 1700-talen populära fysikoteologin talade också om naturens bok, en bok vars skönhet och ändamålsenlighet fungerade som en andra uppenbarelse.⁷⁸

De två böckerna är en bild för människan och naturen som två aspekter av samma sak, men metaforen som används är boken, en kulturell artefakt. Naturen beskrivs alltså i termer av en mänsklig skapelse. Det omvända gäller för den tradition som beskriver allt – också människans värld – som natur, men av olika ordning.

Även om den tydliga gränsen mellan natur- och kultur varit dominerande i den svenska historien, så har också andra, mer integrerande synsätt funnits. Förutom miljöbegreppet, som diskuterats tidigare, är hembygd ett begrepp som förenade natur och kultur. Decennierna kring sekelskiftet 1900 slog det igenom stort i kulturvården, pedagogiken och museivärlden i flera europeiska länder.⁷⁹ I hembygden kombinerades den lokala naturen och kulturen i en stämningsfull helhet.

75 Kowarik, I och Körner, S 2005; Kowarik, I "Urban ecology and design".

76 Kull, K 1998, 354–355.

77 Curtius, E 1954, 323.

78 Grober, U 2002, 121–122.

79 Hembygdsgreppet var nära förknippat med den pedagogiska föreställningen om åskådning (*Anschauung*) som kom från den tyska filosofin och pedagogiken. Den tidigare åskådningsundervisningen döptes i 1919 års läroplan om till hembygdskunskap. Hembygden var människans lokala omgivning, och genom att enligt en särskild pedagogisk ordning upptäcka dess olika delar kunde människan knytas till regionen och sedan till nationen. Bäckström, M 2010; Fransson, P 2010; Ekström, A 2000.

Ett annat sådant begrepp med potential att förena natur- och kultursynen är landskap, som fått genomslag i lagstiftningen med ratificeringen av Europarådets europeiska landskapskonvention i maj 2011. Landskap definieras i konventionen som *"ett område sådant som det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer"*.⁸⁰ Landskapsbegreppet utgår alltså från människans meningsskapande och kultur, och torde därmed också det kunna öppna för idiografiska perspektiv.

Exemplen är således många på synsätt och begrepp från vetenskapstraditioner som tillåter oss att se och värdera naturen och kulturen tillsammans och kvalitativt. Kanske finns här något att vinna också för utvecklingen av kompensationens teori och praktik?

⁸⁰ Europeiska landskapskonventionen, kap 1, art 1a; *En samlad naturvårdspolitik* (Regeringens skrivelse 2001/02:173); Gren, L 2010, 8.

Litteratur

- Andersson, Folke O., "Ekosystemekologi", *Nationalencyklopedin*, <http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/ekosystemekologi>, besökt 2013-07-30.
- Andersson, Petra., 2010. "Natur och kultur – aldrig mötas de två?" i Gren, Leif (red.), *Samhällsförändringar och vården av natur och kultur: En debattskrift om natur- och kulturmiljövårdens utveckling under 100 år*, Stockholm: Riksantikvarieämbetet, 65–68.
- Anshelm, Jonas., 2002. "Myten om den mätbara miljöförstörelsen", *Tvärsnitt 1*.
- Arvastson, Karin., 2012, "Decentralisering och delaktighet i kulturmiljöarbeter" i Fredengren, Christina; Jensen, Ola Wolfhechel och Wall, Åsa (red.), *I valet och kvalet: Grundläggande frågor kring värdering och urval av kulturarv*, Stockholm: Riksantikvarieämbetet, 167–188.
- Boverket., 2013. "God bebyggd miljö", www.boverket.se/Miljo/Mal-for-miljon/God-bebyggd-miljo/, besökt 2013-12-30.
- Beckman, Jenny., 2005. "Natur- och/eller kulturarv? Fyra frågor om Naturhistoriska riksmuseet" i Aronsson, Peter och Hillström, Magdalena (red.), *Kulturarvets dynamik: Det institutionaliserade kulturarvets förändringar*, Linköping: Tema Kultur och samhälle skriftserie 2, 78–85.
- Bengtsson, Bertil., 1997. *Kompensation för förlust av miljövården*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Bergils, Lena., 2010. "En strid om ord" i Gren, Leif (red.), *Samhällsförändringar och vården av natur och kultur: En debattskrift om natur- och kulturmiljövårdens utveckling under 100 år*, Stockholm: Riksantikvarieämbetet, 70–73.
- Betänkande rörande åtgärder till skydd för vårt lands natur och naturminnesmärken afgifvet inom Kungl. jordbruksdepartementet för ändamålet tillkallade sakkunnige, 1907, Stockholm: Isaac Marcus Boktryckeri-Aktiebolag.
- Bowler, Peter J. och Morus, Iwan Rhys., 2005. *Making Modern Science*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Bäckström, Mattias., 2010. "Hembygden som självkännedom och folkbildning", *Nordisk museologi* 1, 7–28.
- ., 2012. *Hjärtats hårdar: Folkliv, folkmuseer och minnesmärken i Skandinavien, 1808–1907*, Gidlunds förlag.
- Carafoli, Ernesto; Danieli, Gian Antonio och Longo, Giuseppe O (red.), 2009. *The Two Cultures: Shared Problems*, Milano: Springer Verlag-Italia.
- Collini, Stefan, "Introduction" i Snow, C P., 1998 (1959). *The Two Cultures*, Cambridge University Press, vii–lxxiii.
- Costanza, Robert (red.), 1991. *Ecological economics: The science and management of sustainability*, New York: Columbia University Press.
- Curtius, Ernst Robert., 1954. *Europäische Literatur und lateinisches Mittelalter*, Bern: Francke Verlag.
- Dobson, Andrew., 1998. *Justice and the Environment: Conceptions of Environmental Sustainability and Theories of Distributive Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- ., 1999. *Fairness and Futurity: Essays on Environmental Sustainability and Social Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- ., 2003. *Citizenship and the Environment*. Oxford: Oxford University Press.
- Edquist, Samuel., 2005. "Folklig kulturarvsproduktion i Sverige 1880–1920" i Aronsson, Peter och Hillström, Magdalena (red.), *Kulturarvets dynamik: Det institutionaliserade kulturarvets förändringar*, Linköping: Tema Kultur och samhälle skriftserie 2, 181–191.
- Ehrlich, Anne och Ehrlich, Paul., 1981. *Extinction: The Causes and Consequences of the Disappearance of Species*, New York: Random House.
- Ekström, Anders., 2000. "Konsten att se ett landskapspanorama: Om åskådningspedagogik och exemplarisk realism under 1800-talet", Martin Bergström, Anders Ekström och Frans Lundgren (red.), *Publika kulturer: Att tilltala allmänheten, 1700–1900*, Uppsala: Institutionen för idé- och lärdomshistoria.

- Emanuelsson, Urban; Johannesson, Robert; Borgegård, Sven-Olov och Benskjöld, Ulrika., 1995. *Aktionsplan för biologisk mångfald vid byggd miljö*, Karlskrona: Boverket.
- En samlad naturvårdspolitik, Regeringens skrivelse 2001/02:173
- Europeiska landskapskonventionen.
- Fransson, Per., 2010. *Landskapet som lärobok: Regionalitet och medborgarfostran i Jämtland kring sekel-skiftet 1900*, Lund: Sekel.
- Gómez-Baggethun, Erik och Ruiz-Pérez Manuel., 2011. "Economic valuation and the commodification of ecosystem services", *Progress in Physical Geography*, Vol. 35, 613–628.
- Goodland, Robert., 1995. "The Concept of Environmental Sustainability", *Annual Review of Ecology and Systematics*, Vol. 26, 1-24.
- Gren, Leif., 2010. "Historiska tillbakablickar" i Gren, Leif (red.), *Samhällsförändringar och värden av natur och kultur: En debattskrift om natur- och kulturmiljövårdens utveckling under 100 år*, Stockholm: Riksantikvarieämbetet, 70–72.
- Gren, Leif., 2010. "Inledning – dagens politik för natur- och kulturmiljövård" i Gren, Leif (red.), *Samhällsförändringar och värden av natur och kultur: En debattskrift om natur- och kulturmiljövårdens utveckling under 100 år*, Stockholm: Riksantikvarieämbetet, 7–12.
- Grober, Ulrich., 2002. "Tiefe Wurzeln: Eine kleine Beriffsgeschichte von 'sustainable development' – Nachhaltigkeite", *Natur und Kultur* 3:1, 116-128.
- Grober, Ulrich., 2012. *Sustainability: A cultural history*, Totnes: Green.
- Grundberg, Jonas., 1999. *Kulturarvsförvaltningens samhällsuppdrag. En introduktion till kulturarvsförvaltningens teori och praktik*, Göteborg: Institutionen för arkeologi.
- Göteborgs stad., 2009. *Kompensationsåtgärder för natur och rekreation. Göteborgs stads tillämpning i samhällsplaneringen*.
- Haraldsson, Desirée., 1987. *Skydda vår natur*, Lund: Lunds universitet.
- Henne, Sigurd Karl., 2005. "New Wilderness' as an Element of the Peri-Urban Landscape" i Kowarik, Ingo och Körner Stefan (red.), *Wild Urban Woodlands*, Heidelberg: Springer Verlag, 247–262.
- Ihse, Margareta., 2010. "Natur- och kulturmiljövårdens olika språk och världar" i Gren, Leif (red.), *Samhällsförändringar och värden av natur och kultur: En debattskrift om natur- och kulturmiljövårdens utveckling under 100 år*, Stockholm: Riksantikvarieämbetet, 80–94.
- Jensen, Ola W., 2005. "Konsten att konstruera ett kulturarv: om fornlämningar och den antikvariska forskningens historia" i Aronsson, Peter och Hillström, Magdalena (red.), *Kulturarvets dynamik: Det institutionaliserade kulturarvets förändringar*, Linköping: Tema Kultur och samhälle skriftserie, 27–42.
- Jensen, Ola W., 2012. "Kulturarv och värden – expertis och demokrati" i Fredengren, Christina; Jensen, Ola W. och Wall, Åsa (red.), *I valet och kvalet: Grundläggande frågor kring värdering och urval av kulturarv*, Stockholm: Riksantikvarieämbetet, 119–150.
- Johannisson, Karin., 1984. "Det sköna i det vilda" i Frängsmyr, Tore (red.), *Paradiset och vildmarken*, Stockholm: Liber Förlag, 15–81.
- Klippel, Diethelm och Otto, Martin., 2008. "Nachhaltigkeit und Begriffsgeschichte" i Kahl, Wolfgang (red.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, Tübingen: Mohr Siebeck, 39-59.
- Kowarik, I och Körner, S (red.), 2005. *Wild urban woodlands. New perspectives for urban forestry*. Heidelberg: Springer.
- Kowarik, Ingo., "Urban ecology and design", <http://girot.arch.ethz.ch/old/output-podcasts-lectures/prof-dr-ingo-kowarik2.htm>, besökt 2013-12-29.
- Kull, Kalevi., 1998. "Semiotic ecology: different natures in the semiosphere", *Sign Systems Studies* 26, 344-371.
- Riksantikvarieämbetet., 1999. *Kulturarvet och miljön, Redovisning av Riksantikvarieämbetets regeringsuppdrag*, Ku98/1908/Ka med anledning av proposition 1997/98:145.
- Lele, Sharachandra och Norgaard, Richard B., 1996. "Sustainability and the Scientist's Burden", *Conservation Biology*, Vol. 10, No. 2, 354-365.

- Liedman, Sven-Eric., 1998. *Mellan det triviala och det outsägliga: blad ut humanioras och samhällsvetenskapernas historia*, Göteborg: Daidalos.
- Miljöbalken, SFS 1998:808.
- Naturen och samhället: Betänkande avgivet av 1960 års naturvårdsutredning, SOU 1962:36.
- Norgaard, Richard., 2010. "Ecosystem services: From eye-opening metaphor to complexity blinder", *Ecological Economics*, Vol. 69, 1219–1227.
- Odén, Birgitta., 1990. "Miljö som historia", *Kulturmiljövård 2*.
- Palm, Veronica., 2012. "Att skydda och bevara våra fornminnen: om kulturminneslagens utveckling" i Nimhed, Olof och Palm, Veronica (red.), *Västerviks historia: Förhistoria och arkeologi I*, Västervik: Västerviks museum, 13–20.
- Persson, Jesper., 2011. *Att förstå miljökompensation*, DotGain AB: Melica media.
- Pettersson, Richard., 2003. *Den svenska kulturmiljövårdens värdegrunder: en idéhistorisk bakgrund och analys*. Stockholm: Skrifter från forskningsprogrammet Landskapet som arena.
- Riksantikvarieämbetet., 2002. *Det dynamiska kulturarvet: Omvärldsanalys för kulturmiljöområdet 2002*, Stockholm.
- Scoones, Ian., 2007. "Sustainability", *Development in Practice*, Vol. 17, No. 4/5, 589–596.
- Sellberg, Lars., 1998. "Fornminnesvården som miljövård" i Pettersson, Richard och Sörlin, Sverker (red.), *Miljön och det förflutna: Landskap, minnen, värden*, Umeå: Idéhistoriska skrifter 22, 40–49.
- Skärbäck, Erik och Rundcrantz, Kristina., 2007. "Kompensationsåtgärder" i Wallentius, Hans-Georg (red.), *MKB: Perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning*, Lund: Studentlitteratur, 295–308.
- Snow, C P., 1998 (1959). *The Two Cultures and the scientific revolution*, New York: Cambridge University Press.
- Stadsbyggnadskontoren i Helsingborg, Lund och Malmö., 2003. *Balanseringsprincipen tillämpad i fysisk samhällsplanering*.
- Sundin, Bosse och Sörlin, Sverker., 1998. "Landskapets värdefrågor: Kring miljö- och kulturvård som historiskt problemfält" i Pettersson, Richard och Sörlin, Sverker (red.), *Miljön och det förflutna: Landskap, minnen, värden*, Umeå: Idéhistoriska skrifter 22, 3–19.
- Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige, Proposition 1997/98:145
- Synliggöra värdet av ekosystemtjänster: Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster, SOU 2013:68
- Terstad, Jan (red.), 1995. *Aktionsplan för biologisk mångfald*, Stockholm: Naturvårdsverket.
- Vedung, Evert och Brandel, Magnus., 2001. *Vattenkraften, staten och de politiska partierna*, Nora: Nya Doga.
- Wende, Wolfgang; Herberg, Alfred och Herzberg, Angela., 2005. "Mitigation banking and compensation pools: improving the effectiveness of impact mitigation regulation in project planning procedures", *Impact Assessment and Project Appraisal*, 23:2, 101–111.
- Ödmann, Ella; Bucht, Eivor och Nordström, Maria., 1982. *Vildmarken och välfärden*, Stockholm: Liber Förlag.

Abstract

This paper discusses compensation in a legal context, mainly the Environmental Code, the Heritage Conservation Act, the Planning and Building Act and the Road Act, and also the lack of regulations to fulfil the goals of the Environmental Code.

The Environmental Code outlines a general possibility for compensation but has no mandatory requirement. There are mandatory requirements for compensation only with regard to protected areas. The cultural heritage is a public interest according to the Environmental Code and can claim application of the general rule on compensation. Also the special requirements for compensation are applicable when the cultural interest is within a protected area, for example a nature reserve.

There are no regulations in the Heritage Conservation Act about compensation and the Act is not linked to the Environmental Code. Therefore measures and activities that require only examination under the Heritage Conservation Act have no formal options for requiring compensation. Neither the Planning- and Building Act has rules on compensation or a link to the general compensation in the Environmental Code. However, the municipality may initiate compensation in town planning and regulate compensation in an agreement with the developer. The Road Act has no regulations on compensation. But contrary to the Planning and Building Act, road planning applies the general rules on consideration in the Environmental Code. It is unclear however if also the general rule on compensation applies. Regardless of the weak formal link, the Swedish Transport Administration (Trafikverket) voluntarily works with compensation.

A closer look at practice reveals that there is a little application of compensation and a lack of guiding court cases. Very few cases are about the cultural environment. The general regulation on compensation is applied in one case with regard to nutrition in the ocean. Compensation is a condition for dispensation from protected areas. That means compensation has a long tradition but still decisions lack in clarity.

The conclusion is that it is difficult to argue for compensation when the Environmental Code has no mandatory requirement but accepts damage to the environment. A balance where damage is fully compensated requires a paradigm shift and changes in regulations. Lack of compensation must be an exception and not the rule.

Key words: Compensation, consideration, influence, regulations, demands, steering system, law.

3. Kompensation för kulturmiljöintresse

Peggy Lerman

1. INLEDNING

Begrepp

Begreppet kompensation används med flera betydelser. Det kan till exempel syfta på penningersättning för negativ påverkan eller för förlust av en nytthet. En annan innebörd är särskilda insatser som endera helt eller delvis balanserar negativa förändringar eller som ökar kvaliteter så att det blir bättre än förut. Kompenserande insatser kan göras för annat intresse än det skadade eller på annan plats, det vill säga att objektet för kompensation (intresset) kan vara annat än det påverkade.

Här är landskapets kulturmiljöintressen, stadslandskap och andra landskap, i fokus. Det handlar om hantering av negativa effekter som kvarstår trots rimlig hänsyn i valet av plats och utformning. Det bör understrykas att kompensation inte betyder att platsen är dålig eller att det visas för lite hänsyn. Även på en bra plats och med rimliga försiktighetsmått kan det vara motiverat med kompensation, till exempel för att vända en negativ trend i landskapet. Kompensation ska därmed inte uppfattas som ett underbetyg på planeringen utan som ett bidrag till hållbar utveckling!

Ordet kompensation ger intrycket att det är fråga om något positivt. Kompensation för ett intresse kan emellertid leda till negativa effekter för annat intresse. När begreppet används är det därför viktigt att vara tydlig med dels vilket intresse som kompenseras och dels vilka andra intressen som kan påverkas av kompensationen.

Regler

Kompensation i olika varianter finns i många lagar som gäller landskapet. Exempelvis kan fastighetsbildningslagen, anläggningslagen, jordabalken och skadeståndslagen vara en del av kompenserandet. Mot bakgrund av avgränsningen är det följande regelverk som behandlas här.

Miljöbalken har dels generella möjligheter till kompensation¹ och dels speciella krav för skyddade områden². En viktig utgångspunkt för att förstå miljöbalkens krav är emellertid dess grundläggande princip, nämligen att negativa förändringar accepteras om det är orimligt dyrt att minska påverkan ytterligare³. Det finns således inget obligatoriskt

1 MB 16 kap 9 §1 st 3 p. Denna bestämmelse åsyftas alltid då miljöbalkens generella kompensationsmöjlighet omnämns här.

2 Huvudsakligen i MB 7 kap.

3 MB 2 kap 7 §. Det finns en yttre gräns för hur omfattande påverkan får vara, så kallade stopp-regler. Detta diskuteras mer i följande avsnitt.

krav att återstående påverkan ska kompenseras, eller med andra ord att det ska vara balans så att projektet ger tillbaka motsvarande vad som tas. Detta krav på balans gäller bara för särskilt skyddade områden som till exempel reservat.

Miljöbalkens generella möjlighet till kompensation för återstående intrång i allmänna intressen kan användas bara vid vissa prövningsbeslut, nämligen tillstånd och dispenser. Möjligheten används mycket sällan. Därför leder den grundläggande principen, som accepterar försämring, till en löpande degradering av landskapets olika värden. Det är dock tänkbart att landskapskonventionens införande kan vända den negativa trenden genom att öka användningen av den generella kompensationsbestämmelsen.

Miljöbalken möjliggör också för regeringen att kräva kompensation till den berörda bygden, då stora verksamheter tillåts⁴. Även vid vattenverksamhet kan bygden få ersättning för intrånget⁵, liksom fiskeintressena⁶. Miljöbalken kräver som nämnts obligatorisk kompensation i vissa specialfall. Det gäller främst kulturresevat⁷ och naturresevat⁸ och Natura 2000⁹. Även i avvaktan på sanering av allvarligt miljöskadade områden krävs kompensation och då gäller det förlorade miljövärden¹⁰.

Sammanfattningsvis innebär detta att både värdefulla områden som inte formellt skyddas och vardagslandskap, får påverkas negativt då ekonomiskt rimlig anpassning har gjorts. Bara i undantagsfall blir det fråga om kompensation. Andra läder i Europa bygger beslutandet på principen om balans, det vill säga att påverkan både ska minimeras och återstående påverkan kompenseras, till exempel Tyskland och Nederländerna. Det är tänkbart att svensk tillämpning kan ta intryck av dessa länder och öka användningen av kompensation och på sikt leda till en ny grundläggande princip om balans i miljöbalken.

Kulturminneslagen har inga uttryckliga regler om kompensation. Lagen är inte kopplad till miljöbalken. Eftersom kulturmiljö är ett av de allmänna intressena i miljöbalken så kommer sektorns intresse dock upp på bordet när planerade förändringar i landskapet ska prövas enligt miljöbalken. Miljöbalkens generella kompensationsmöjlighet kan då aktualiseras. För verksamheter och åtgärder som inte ska ha tillstånd eller dispens enligt miljöbalken men som kräver prövning under KML, finns således ingen formell möjlighet att kräva kompensation. Utgrävningen och dokumentationen som prövningen enligt KML leder till, ger kunskap som kan liknas vid miljöbalkens kompensation, där krav på kunskap kan vara en del. Formellt betecknas detta emellertid inte i KML som en kompensation för återstående skada.

Plan- och bygglagen har inga regler om kompensation för återstående påverkan på landskapets intressen. PBL har inte kopplats till miljöbalkens möjlighet till kompensation. Kommunen kan därför inte ställa formellt krav på kompensation i planläggning eller lovgivning. Några kommuner arbetar ändå med planeringen som stöd för att få in kompensation i beslutandet. Det kan ske genom att planer dels pekar ut omgivningar där kompensation (balans) bedöms vara en förutsättning för ändrad markanvändning,

4 MB 17 kap 7 §.

5 Lagen (1998:812) om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, 6 kap 1-4 §§

6 MB 11 kap 8 § och lagen (1998:812) om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, 6 kap 5-10 §§.

7 MB 7 kap 9 § 2 st.

8 MB 7 kap 7 § 4 st.

9 MB 7 kap 29 §.

10 MB 10 kap 5 § 3 st.

dels områden som vore lämpliga att förbättra genom kompensation. Detta ger kommunen stöd för att få in frågan i de exploateringsavtal som normalt föregår planering och byggande. Det är tänkbart att landskapskonventionen kan leda till att fler kommuner arbetar med kompensation i planeringen.

Väglagen har inga bestämmelser om kompensation för återstående påverkan på landskapet. Inte heller finns i väglagen uttrycklig koppling till miljöbalkens generella kompensationsbestämmelser. Till skillnad från PBL så ska emellertid väglagen tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken¹¹. Hänsynskraven hänger samman med kompensationsmöjligheten och det vore logiskt att se bestämmelserna som ett paket – det vill säga först visas rimlig hänsyn och därpå övervägs behovet av balans genom kompensation. Eftersom vägplan jämföras med tillstånd enligt miljöbalken så vore det som sagt logiskt. Väglagens tillämpning av kompensation är dock oklar i hänvisningen. Trots den svaga formella kopplingen har Trafikverket frivilligt arbetat med olika sätt att kompensera för återstående påverkan i landskapet.

Skogsvårdslagen har liksom PBL ett fåtal kopplingar till miljöbalken och har inte heller formell möjlighet att tillämpa den generella kompensationsbestämmelsen. När det gäller kompenserande näringsåterförsel i skogen ska sådan ske med hänsyn till bl.a. kulturarvet¹². Detta handlar således om när kompensation för ett intresse kan skada andra (bland annat kulturens) intressen. Lagen har dock inte regler om kompensation för återstående påverkan i landskapet.

Avgränsning av denna studie

Uppdraget är att stödja fortsatt utvärdering av kompensation för kulturmiljö genom att beskriva dels formella utgångspunkter i regler och förarbeten, dels tillvägagångssätt som kan utveckla tillämpningen inom ramen för gällande regler.

Avgränsning och inriktning av studien är följande:

Det är inte relevant för kulturmiljö att närmare beskriva ersättning till enskilda för nytta som tas i anspråk eller för skada. Vattenverksamhetens kompensation till fisket och bygden har givetvis riklig tillämpning, efter 100 år med reglerna. Bygdemedel kan ha använts för kulturmiljöintressen, men det har inte varit möjligt inom tidsramen att söka efter sådan tillämpning. Sökning torde förutsätta kontakt med respektive verksamhetsutövare och kommun. Mot bakgrund av begränsningen till åtgärder i vatten så bedöms tillämpningen inte heller vara av stor betydelse för kulturmiljöintressen. Dock kan bygdeavgiften på sikt utvecklas som en tänkbar modell för även andra intressen.

Miljöbalken har som nämnts flera möjligheter till kompensation. Intressant är regeringens tillåtlighetsprövning, skyddade områden samt den generella regeln om kompensation. Skillnader mellan hänsyn (anpassning) och kompensation är viktig att beskriva, liksom risken att olaglig skada godtas på grund av kompensation (skadeköp).

Plan- och bygglagen som stödprocess för att utveckla kunskap om var och hur kompensation kan ske är viktig.

Väglagens oklara koppling till miljöbalkens kompensationsregler bedöms inte prioriterad i detta sammanhang och utvecklas därför inte. Det kommer att visa sig i praxis eller genom regeländring om miljöbalkens generella krav på kompensation ska omfatta även

¹¹ MB 2 kap., se referens i Väglagen 3a§.

¹² Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen, SKSFS 2011:7 kap 7.

väg (och järnväg). När det krävs dispens vid skyddade områden är det ingen skillnad på Trafikverket och andra verksamhetsutövare, så det saknas skäl att särskilt fördjupa redovisningen för trafiksektorn. Det finns forskning¹³ om kompensation för vägar som ger bra utgångspunkter för att arbeta med frågorna i samband med infrastruktur.

Skogsvårdslagen saknar formella möjligheter att kräva kompensation och utvecklas därför inte heller närmare.

Kulturminneslagens krav på insatser i form av kunskapsinsamling med mera utgör ordinarie villkor för tillstånd enligt lagen, det vill säga tillämpas inte för att skapa extra insatser. Det avviker därmed från miljöbalkens syn att kompensation ska utgöra en speciell insats utöver den ordinarie hänsynen. Det bedöms därför inte motiverat att närmare utveckla tillämpningen av dokumentationskrav med mera.

I avsnitt 2 resonerar jag om begrepp, funktioner och tankemodeller som kan ge stöd för att tillämpa reglerna och argumentera för kompensation i konkreta fall. I kapitlet tas även upp regler och praxis som illustration till de resonemang som förs. Detta är ett viktigt teoretiskt avstamp för att sätta kompensationen i sitt sammanhang. Förbättrad tillämpning förutsätter både förståelse av samspelet mellan bedömning av kvalitet och stöd som politiska mål och kunskapsunderlag samt mellan verktyg för att hindra och lindra påverkan såväl som stärka värden genom skötsel eller kompensation.

En samlad beskrivning av viktigare regler om kompensation finns i avsnitt 3. Praxis och formell tillämpning av kompensation summeras i avsnitt 4 (sid 69).

Summering av tillämpningen

Praxis om miljöbalkens generella möjlighet till kompensation för återstående påverkan har inte hittats för kulturmiljö eller för vardagslandskap. De enstaka praxisfallen som hittills finns gäller insatser för att vända allvarliga föroreningstrender, till exempel havens övergödning, eller värdefulla landskap med höga naturvärden.

Länsstyrelse och kommun har i några fall lyft fram den generella kompensationsbestämmelsen, men det har som sagt inte lett till praxis för kulturmiljö. Landskapskonventionen kan dock öka intresset framöver.

Dispens från reservat förutsätter kompensation. För dessa särskilt värdefulla omgivningar finns således mångårig tillämpning av kompensationstänkande. Besluten hos länsstyrelsen är inte sökbara i offentliga system. Det fåtal praxisbeslut (överprövningar) som identifierats ger inte tydligt stöd för slutsatser om kulturmiljö. Det är dock noterbart att kompensationen syns dåligt, trots att den är obligatorisk i de besluten. I tillämpningen har dispens från biotopskydd (allé) villkorats med kompensation på grund av kulturmiljöintresse, inte naturvårdsintresse¹⁴.

Regeringens beslut att tillåta mycket störande verksamheter har också lång tillämpning. Besluten är inte generellt sökbara i offentliga system. Ett urval av nyare beslut finns i vissa rättsdatabaser. Eventuella insatser för kulturmiljön har inte varit möjlig, inom ramen för denna analys, att efterforska bakåt i tiden. Ingen tillämpning har identifierats i nyare fall.

Ett tiotal fall som rör miljöbalken kan tyckas vara ett magert resultat. De ger dock tillräckligt stöd för att fortsätta att arbeta med frågan och att argumentera

¹³ Se arbeten av Kristina Rundcrantz, Trafikverket, samt av Jesper Persson, SLU.

¹⁴ Mark- och miljödomstolens i Växjö dom 2012-07-31 i M 2677-11, Älmhults kommun.

för kompensation i nya fall. Min slutsats är att det är svårt att argumentera för generell kompensation så länge miljöbalkens grundsyn är acceptans av återstående skada. Paradigmskiftet att övergå till balans förutsätter flera regeländringar. En sådan grundläggande princip bör framgå redan av miljöbalkens portalparagraf. De allmänna hänsynsreglernas utgångspunkt med rimlig hänsyn kan finnas kvar. Det behöver emellertid vara obligatoriskt att överväga kompensation för återstående skada, för att inriktningen i beslutandet ska gå från acceptans av skada till balans. Kompensationsbestämmelsen i MB 16 kap behöver därmed ändras från möjlighet till skyldighet, där utebliven kompensation är ett undantag och inte huvudregel.

2. PROBLEMFORMULERING

2.1 Kompensationens funktioner

Kompensation kan ha många perspektiv. Den kan genomföras på den påverkade platsen eller på annan plats. Kompensation kan göras för det påverkade intresset eller för annat intresse. Kompensation kan göras i samband med den påverkande handlingen eller användas i framtiden (kompensationsbank). Kompensation för återstående påverkan på ett intresse kan ersättas delvis (underkompensation), fullt ut (balans) eller mer än fullt ut (överkompensation) till exempel för att vända en trend.

Utvecklingen över åren

En tydlig bestämmelse om kompensation kom redan med reglerna om allemansrätt. Det var dock inte Magnus Ladulås Landskapslagar från 1200-talet, som behandlar rörlighet i landskapet, utan Naturvårdslagen 1964. Förlust av vissa nyttigheter har under lång tid varit ersättningsgill enligt våra regler. Även ersättning för skada, genom pengar, ny mark eller liknande, har också funnits länge för både enskilda och allmänna intressen. I de äldre vattenlagarna hittar vi tidiga exempel på kompensation för till exempel fallhöjd som tas i anspråk, men också om skador på allmänna intressen som exempelvis fiske.

Vattenlagarna utvecklade även en form av generell kompensation, som riktade sig till hela den bygd som fick stå upp för vattenkraften. Sökanden skulle avstå en del av sin vinst och ge tillbaka i form av bygdepeng. Kompensationen till bygden utvärderar inte den aktuella skadan för att få balans, utan en summa pengar uppskattas med stöd av generella modeller. Motsvarande typ av kompensation diskuteras idag för vindkraften, där enstaka fastighetsägare får pengar för mark som tas i anspråk för kraftverket men många i bygden berörs av störningar utan kompensation.

Kompensation har ibland kopplats till samhällets beslut att skydda egenskaper som är betydelsefulla för visst intresse, till exempel natur. Undantag från skyddet kan då förutsätta kompensation. Tanken är att det fortsatt ska finnas kvar motsvarande värden, det vill säga en balanserande kompensation. Ett tidigt exempel är Naturvårdslagens dispenser från naturreservatens skyddsföreskrifter. I dag gäller motsvarande för kulturresevat. Nu ska noteras att samma åtgärd på en annan plats som är lika eller mera värdefull men saknar formellt skydd, inte ger kompensation. Det är bara samhällets skyddsbeslut som ger grund för kompensation, inte intressets tyngd eller skadans betydelse.

Ett nyare perspektiv på kompensationens funktion finns hos Natura 2000. Det är ett ekologiskt nätverk där varje område har höga värden i sig men också betydelse som en nod i nätverket. Det innebär att kompensationen inte bara ska balansera områdets kvaliteter utan också se till att nätverket kan fungera på sikt. Ett område kan behöva ersättas av ett annat, för att nätet ska hålla. Natura 2000 vidgar därmed det geografiska perspektivet och lyfter fram ekologiska funktioner och samband utöver arter och platsens egenskaper i sig. Det gör inte bedömningen av kompensation lättare men insatsen bör bli bättre.

Naturrestat utökade så småningom objektet för kompensation. Först gällde det balansering av naturvärden men sedermera fick kompensation inriktas även på sociala funktioner. Påverkan på natur kunde således kompenseras genom att anlägga till exempel parkeringsplats som underlättade människors tillträde till reservatet. För Natura 2000 finns inte liknande möjlighet att vidga objektet för kompensation. Det är uteslutande den ekologiska funktionen i nätverket som får tas upp som kompensation, inte människors tillgänglighet, platsens skönhet eller kulturhistoria.

Denna mångfald av kompensation visar hur viktigt det är att lyfta fram de formella förutsättningarna för aktuell situation, tidigt i planeringen av förändringarna, så det tänkta också går att genomföra. Lagligen godtagbara objekt behöver därmed klargöras, inte bara lämpliga objekt. Skulle det vara lämpligt att kompensera även andra intressen så kan det givetvis vara möjligt på frivillig väg, men den kompensationen kan inte ersätta de formella kraven. De behoven kommer först.

För större exploateringar som kräver regeringens tillåtelse är bytet mellan intressen ännu bredare. Bestämmelsen är mycket öppen. En kommun som accepterar en stor industri som till exempel skadar omfattande naturvärden kan få kompensation i form av ombyggd väg, som ökar trafiksäkerhet eller ger tillgänglighet till annan natur. Natur kan bytas mot hälsa och säkerhet och regional utveckling. Sådant byte av intressen är rimligt att hantera hos beslutande med ansvar för alla politikområden, det vill säga regeringens prövning. Skulle det framöver komma kompensationsbestämmelser för PBL skulle kommunen på motsvarande sätt som regeringen kunna göra en samlad bedömning av kompensationsbehoven. Det är svårare för domstol eller länsstyrelse att med stöd av miljöbalkens generella kompensationsbestämmelse byta intrång i natur mot satsning på kultur, trots att det är formellt möjligt. Det är för mycket politik i dessa intresseavvägningar, enligt min mening.

Flera aktörer har under åren väckt frågan om det räcker med att betala för den återstående påverkan, alltså balansera den, eller om kompensation ska innebära att insatser görs med råge, det vill säga överkompensation¹⁵. Motivet är att landskapets mångåriga degradering behöver mera insatser nu, för att negativa trender ska kunna vändas. En slags betalning i efterskott för tidigare synder. Detta ger en tvärlagd tidsdimension för kompensation – dels att reparera och avhjälpa det som har skett och dels att betala för framtida förändring.

Sammanfattningsvis, formell kompensation har utvecklats genom åren så att den är geografiskt bredare än den påverkade platsen och bredare än det påverkade intresset. Reglerna är dock fragmentariska och spretiga. Det finns alltså stor potential till förbättring av regelsystemet, vilket jag diskuterar mera i följande avsnitt. Viktigast är enligt

15 En översikt av olika aktörers inställning ger konferenser arrangerade av Naturvårdsverket, Trafikverket m.fl. Se <http://enetjarnnatur.se/static/sv/237/>

min mening att ändra det grundläggande synsättet att ständig försämring godtas. Det behövs en princip om balans – ge tillbaka det du tar.

Problem att skilja hänsyn från kompensation

Det är viktigt att skilja mellan hänsyn och kompensation, eftersom bevisbördan är olika. Det har emellertid utvecklats rutiner för kompensation som beskriver arbetet i tre steg, undvika – minimera – kompensera. De två första stegen är hänsyn. Undvikande kan till exempel handla om att välja annan plats eller skadefri metod. Minimering kan göras med anpassning och hänsyn av olika slag. Detta är planeringsprinciper som återfinns både i PBL och miljöbalken, bland annat i hänsynsreglerna och i miljökonsekvensbeskrivningar.

Hänsynskraven är obligatoriska att tillämpa. Hänsyn ligger alltså inom verksamhetsutövarens/planläggarens bevisbörda och ansvar. Eftersom kompensation inte är obligatorisk, bör inte hänsynstagande vara en del av kompensationsarbetet. Risken är att ordinarie hänsyn minskas och frivilliga åtaganden om kompensation ökas men de blir sedan inte genomförda. Då blir det en försämring jämfört med dagens tillämpning av hänsynskraven. Diskussionen om hänsyn bör därför inte vara en del av kompensationsen.

Vidare ska uppmärksammas att bevisbördan övergår på andra aktörer om insatsen betecknas som kompensation. Verksamhetsutövare/planmyndighet ska visa att rimlig respektive lämplig hänsyn visas. Påverkade intressen eller länsstyrelse får normalt bevisa att det dessutom behövs kompensation. Det är även av detta skäl viktigt att skilja mellan ordinarie hänsyn respektive kompensation för återstående intrång.

Frågan har diskuterats vid flera konferenser¹⁶. Naturvårdsverket har då redovisat motsvarande inställning som beskrevs ovan, vilket även framgår av verkets hemsida¹⁷.

Det bör noteras att problemet kvarstår till dess att svenska regler kräver balans istället för acceptans av återstående skada. Det innebär att hela ansvaret för skada och påverkan blir verksamhetsutövarens, det vill säga en reell tillämpning av principen om *Polluter Pays*.

De tre stegen undvika-minimera-kompensera bör därför beskrivas som normal planering av ett projekt eller en plan, inte som tre steg i arbetet med kompensation. Då kan det bli tydligare att de första två stegen är obligatoriska och det sista en insats som eventuellt kan bli aktuell.

Särskiljandet av hänsyn (undvika och minimera) och kompensation betyder inte att det ska vara två processer. Frågor om alternativ och andra sätt att visa hänsyn respektive kompensation hanteras tillsammans under planeringen av en förändring och de hör alla hemma i MKB. Det gäller bara frågan att vara tydlig med vad som är vad.

Problem med skadeköp

Begreppet används här för situationen då särskilda insatser (kompensation) används som motiv för att acceptera en principiellt olaglig skada. Det betyder att förslaget efter all rimlig hänsyn fortfarande ligger under gränsen för acceptabel kvalitet. Det kan till exempel bli påtaglig skada på riksintresse för kulturmiljön, trots all tänkbar anpassning.

¹⁶ Se hos Enetjärn Natur, material från konferenser <http://enetjarnnatur.se/static/sv/237/>

¹⁷ <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning-ar-A-O/Ekologisk-kompensation/>

Den återstående, otillåtna skadan kan icke neutraliseras genom insatser för kulturmiljö eller för annat intresse. Det är nämligen inte lagligen möjligt att medge påtaglig skada på riksintresse¹⁸. Kompensation är på så sätt irrelevant i prövningen huruvida förslaget kan tillåtas eller inte. Klarar förslaget inte gränsen för godtagbar kvalitet ska det bli nej. Det är inte lagligen möjligt i Sverige att köpa sig rätten till olaglig skada, genom att göra något gott.

Detta ska skiljas från det fall då skadan inte blir påtaglig, och därför får genomföras. Då är det möjligt att besluta om kompensation för skadan. Återstående påverkan på allmänna intressen kan således balanseras, eller i vart fall minskas, genom särskilda insatser på aktuella platsen eller på annan plats eller för annat intresse. Miljöbalkens generella kompensationsbestämmelse ger den möjligheten¹⁹.

Kompensation är således i flertalet prövningar inte ett motiv för att acceptera olaglig skada. Undantaget är Natura 2000, där kompensation är ett av flera kriterier för att godta annars förbjuden skada.

Skillnader som denna gör vårt system för kompensation lite svårbegripligt och de kan vara ett skäl att kompensation används sällan och möjligen även används fel.

Risken för skadeköp är också ett motiv för att tydligt skilja mellan hänsyn och kompensation. Skilj således utvärderingen av den föreslagna förändringen från kompenserande insatser för den påverkan som återstår och som lagligen ska accepteras. Det blir då klart om förslaget kan tillåtas eller inte. Naturvårdsverket framför också denna farhåga. Se referenser ovan om konferenser samt Naturvårdsverkets hemsida.

2.2 Att förstå styrsystem

Jag använder en förenklande modell för att tydliggöra hur styrsystem kan fungera. Detta avsnitt sammanfattar modellen och ger samtidigt en översikt av var kompensation kan komma in med dagens regelsystem.

Modellens syfte och funktion

Syftet med modellen är dels att tydliggöra olika funktioner i beslutsfattandet för att underlätta tillämpning, dels att stödja samråd för att konkretisera vilka lösningar som är möjliga i ett visst fall. Figuren visar modellens tre delar, sinsemellan beroende, som handlar om egenskaper som påverkar kvalitet, om verktyg som styr förändring och om stöd både för förståelse av kvalitet och för bruk av verktygen.

Olika egenskaper är betydelsefulla för olika intressen, t.ex. ljus, ljud, temperatur, fysiska egenskaper, skönhet, växtlighet, bebyggelse, landskapselement, kemiska parametrar. Det första vi behöver göra är därmed att identifiera vilka egenskaper som är viktiga för kvalitet för aktuella intresset, dvs. vad det är som gör en situation god, acceptabel eller oacceptabel utifrån ett visst intresses perspektiv. Genom att konkretisera dessa egenskaper läggs grunden både för att bedöma påverkan och för att hitta möjligheter för kompensation.

Finns inte regler med tillräcklig precisering av vare sig egenskaper eller skillnader mellan nivåer, så får respektive beslutsprocess själv utveckla detta, vanligen i MKB-processen eller planprocessen. Det är därmed viktigt att aktörerna är aktiva redan i tidigt skede, då ramarna för processen skapas. Vidare behöver vi identifiera vilka verktyg

¹⁸ Jag bortser nu från undantagssituationer då annat riksintresse får påtagligt skada.

¹⁹ MB 16 kap 9 §.

ABC-modell tydliggör förutsättning

A. Kvalitet



B. Verktyg

• Stärka



• Lindra



• Hindra



C. Stöd

• Kunskap om

- egenskaper för olika kvalitet
- effekter av förslag

• Politik ger

- kriterier för kvalitetsnivåer
- ambitioner om kvalitet och tid

som finns för att hindra oacceptabel kvalitet och lindra till acceptabel kvalitet (skadebegränsa) samt om möjligt stärka till bättre kvalitet, t.ex. genom kompensation.

Verktygens funktioner beskrivs utifrån det intresse som verktuget har skapats för. Verktyg som är stärkande för ett intresse kan försämrare för ett annat. Hinder är därmed inte negativt eller positivt i sig, utan syftar på funktionen att hindra viss försämrare för visst intresse. På motsvarande sätt är stärkande funktioner inte positivt i sig, eftersom förbättring för ett intresse vanligen sker på bekostnad av andra intressen. Finns det inte verktyg i reglerna, är det upp till aktörerna att komma fram till en lösning (avtal) eller låta problemen stå kvar.

För att förstå kvaliteter och använda verktyg behövs stöd av kunskap om hur det är idag (planeringsunderlag, forskning) och hur det har varit och hur det kan bli med olika alternativ, till exempel miljökonsekvensbeskrivning eller kommunala planer. En MKB till projekt och planer ska beskriva insatser för att hantera skadliga effekter. Begrepp som används i reglerna är undvika, minska, begränsa, avhjälpa, neutralisera och eliminera. Detta är typiska hänsynsbegrepp men exempelvis avhjälpa kan också syfta på insatser därutöver, alltså kompensation. Stöd kan också ges av politiska mål som visar ambitionerna om kvalitet på kort och lång sikt. Miljökvalitetsmål, såväl nationella som lokala, används ofta i tillämpningen för att klargöra vilka egenskaper som prioriteras och vilka ambitioner som gäller på kort och lång sikt. Förarbetena till både miljöbalken och PBL klargör att målen ska användas som stöd²⁰. I några fall har miljökvalitetsmål avgjort bedömningen av vad som anses oacceptabelt²¹. Målen kan också ge argument för

²⁰ MB 1 kap 1 §, PBL 3 kap 5 § 4, Prop. 1997/98:45 del 2 s 8, Prop. 2009/10:170 s 161, 177, 419.

²¹ Miljööverdomstolens dom i M 9983-04, Värmdö kommun.

att det behövs kompensation, till exempel för att vända en negativ trend eller skynda på takten för att nå viss kvalitet.

Kulturmiljö är delvis integrerat i några miljömål, men är inte så synligt intresse. Hur kan kulturmiljön synliggöras bland målen, så att dess egenskaper i fler fall kan stärkas genom kompensation? Stöd är även processer som möjliggör för aktörer att delta i såväl utvecklingen av kunskap som utvärderingen av alternativa förslag och av kompensation. Ansvar för att väcka frågor om kultur och kompensation ligger hos många aktörer, men främst hos länsstyrelsen som statens "advokat" när det gäller riksintressen såväl som regionala intressen. För lokala kulturmiljöintressen är kommunen motsvarande aktör. Givetvis spelar enskilda en stor roll i alla processer, men det kan vara svårt för enskilda att lyfta fram allmänna intressen, eftersom det inte finns mandat att bevaka annat än det egna intresset och de allmänna intressen som eventuellt sammanfaller med det egna intresset. Ideella organisationer som tar tillvara miljöintressen spelar också en viktig roll i processerna.

Mer om kvalitet

För att använda verktyg behövs klarhet när det gäller kvalitet, till exempel vilka egenskaper gör att något är så oacceptabelt dåligt att hinderverktyg ska aktiveras. Olika intressen beror på olika egenskaper. Naturens kvalitet kan till exempel hänga samman med markens fysiska egenskaper, ljus och vatten. För kulturintressen kan istället platsens bruk över tiden, och hur väl detta fortfarande syns i landskapet, vara viktiga egenskaper. Kvalitet för boende kan hänga samman med tystnad, trygghet, närhet till service eller landskapets skönhet. Kvalitet är med andra ord inte samma egenskaper och inte heller bara mätbara egenskaper, utan handlar också om förhållanden som upplevs och som kanske bara kan tolkas av experter. I praxis²² har poesins betydelse för upplevelsen av landskapet godtagits som en del av kulturmiljövärdet.

Ett annat exempel där platsens sinnlighet såväl som läsbara samband i landskapet kan antas ha påverkat bedömningen, är prövningen av teknikmast vid Uppsala högar. Det var dels ett bygglov som överklagats och dels samråd enligt miljöbalken. Det var alltså både domstol för förvaltningsrättslig prövning (Kammarrätt²³) och miljöprövning (Miljödomstol²⁴) som drog samma slutsats.

Reglerna preciserar i princip aldrig vilka egenskaper som avgör kvalitet eller vilka nivåer av egenskaperna som gör situationen oacceptabel, godtagbar eller god. Ett sällsynt exempel på konkret precisering är regler om miljökvalitetsnormer för luft, där vissa kemiska egenskaper och dess mätning anges i bestämmelser.

Portalparagrafer (lagens inledande bestämmelser) kan emellertid ge en uppfattning om vilka egenskaper som just detta regelverk *prioriterar*. Ett exempel från miljöbalken är att hushållning med områden hänger samman med både ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska förhållanden och bedömningen av vad som är gott beror på vad som händer på lång sikt. Lagarna kan också ge preciserande *kriterier eller begrepp* för olika nivåer av kvalitet, till exempel påtaglig skada på kulturmiljö av allmänt intresse eller av riksintresse²⁵. För enstaka intressen finns föreskrifter eller allmänna

22 Miljööverdomstolens dom 28 juni 2004 i M 1368-03, Alsterälven och Fröding.

23 KR 7520-01.

24 MD M 32-01.

25 MB 3 kap 6 §.

råd från myndigheter som förtydligar både vilka egenskaper som är viktiga och varför viss nivå/situation för de prioriterade egenskaperna är oacceptabla eller bra. Ett exempel på *utvecklad precisering* är vattenförvaltningens regler om klassificering av ytvatten, som innehåller många sidors beskrivning av egenskaper som påverkar vattnets statusklass.

Förarbeten brukar vara en bra källa för att öka förståelsen för vad som är kvalitet enligt lagstiftarens mening. Vartefter lagar ändras försvinner emellertid förarbeten i glömska, trots att de fortfarande äger giltighet. Det hänger samman med att nyare förarbeten bara ger referenser till äldre motivtexter, och redovisar inte de nyckelord som ska ge stöd för tillämpningen. Ett sådant exempel är naturresurslagens förarbeten²⁶ dit miljöbalkens förarbeten hänvisar. Kulturmiljöbegreppen som utvecklas i NRL ger emellertid värdefulla argument för vad som är godtagbart eller inte. Den äldre propositionen är därför viktig att läsa jämte miljöbalken. Några exempel på kvalitetsbegrepp: rekreativa behov, estetiska upplevelser, landskapsbild, vetenskaplig, referensområde, samhällets utveckling, regional balans, fördelning av levnadsstandard i landet, olika användningssätt över tiden, mångformighet, försiktighet med oåterkalleliga förändringar, behålla handlingsfrihet.

Eftersom det inte finns så mycket regler om kvalitet och varje plats är unik, behöver egenskaper såväl som kriterier för olika nivåer alltid tolkas för den aktuella situationen. Samråd mellan aktörerna kan både konkretisera vilka egenskaper det bör handla om och ge argument för vad som är acceptabelt eller inte. För frågor som får regleras genom kommunens fysiska planering kan planer enligt plan- och bygglagen konkretisera både goda, acceptabla och oacceptabla egenskaper. För åtgärder som ska myndighetsprövas, kan planeringen av projekten med samråd om miljökonsekvensbeskrivningar konkretisera prioriterade egenskaper och motiv för att något är bra eller dåligt. Redan i dessa tidiga skeden kan kompensation tas upp.

Vilken kvalitet som till sist godtas, det avgörs av den som har beslutsmakten. Vid prövningen av åtgärder som byggande eller verksamheter är det vanligen domstol, regering eller kommun som har beslutsmakten. Ofta har kommun beslutsmakten i första instans och avgör därmed fall som inte överklagas.

Verkligheten är givetvis inte så fyrkantig som modellens figurer antyder. Men jag lånar gärna en modell som Urban Emanuelsson brukar använda, för att illustrera sambanden mellan områden med olika höga eller unika kvaliteter. Pyramiden symboliserar hur det mest värdefulla högst upp är ovanligt (det är liten andel) men också beroende av den breda basen av vardagsvärden. Det värdelösa landskapet, som Bengt Schibbye brukar kalla det. Detta kan även väcka tankar om kompensation, till exempel hur insatser i värdelösa landskap kan främja långsiktiga värden i unika områden. Pyramiden kan också vara ett sätt att uppmärksamma summan av många små förändringar i ett vardagslandskap, som tillsammans kan utgöra en hotande trend för vardagen såväl som det unika och som kan behöva kompensation för att vändas.

26 Prop. 1985/86:3 samt bakomliggande utredningar om fysiska riksplaneringen, se t.ex. prop. 1972:111.

Egenskapernas värden



Mer om hindrande verktyg

Hinder kan byggas upp på olika sätt, beroende på vad som behövs för att tillgodose det prioriterade intresset. Hinder kan till exempel vara förbud mot *viss slags åtgärd eller viss typ av markanvändning* i ett geografiskt område. Exempelvis kan förbjudas markavvattning, byggande eller plantering av träd. Annan typ av förbud kan gälla alla slags åtgärder på *viss plats*, till exempel vid stränder eller i reservat. Liknande förbud kan skapas genom kommunal detaljplanering, där planbestämmelser hindrar annan markanvändning än den som planen medger.

Hinder kan också fokusera *viss kvalitet*, till exempel miljökvalitetsnormer som anger vissa kemiska egenskaper hos luft och syftar till att skydda människors hälsa. Ibland är kvalitetsförbud inte så precisa som MKN utan ger bara kriterier eller begrepp för den förbjudna kvaliteten, till exempel påtaglig skada på riksintresse. Beroende på vad det är för riksintresse kan syftet med hindret vara mycket olikartat, exempelvis att ha tysta upplevelser i ett kulturlandskap, att behålla en korridor fri från bebyggelse för att bygga en väg eller för att ha försvarsövningar. Det finns också hinder vid allvarligt miljöskadade omgivningar, där kompensation dels ska anordnas under tiden sanering görs och dels ska genomföras om området visar sig omöjligt att återställa.

Hindersverktyg kan också innebära *förbud mot intresseavvägning*, till exempel enskilda intressen eller allmänna intressen får inte vägas mot riksintressen. Hindersverktyg sätter därmed gränser för beslutandet; vissa förslag kan inte lagligen godtas för att de har för dålig kvalitet i något avseende. Regler om hinder är därför viktiga att identifiera tidigt, för att se vilka lösningar som sannolikt inte kan genomföras, så att kraften kan läggas på att utveckla reella möjligheter.

Det är i samband med tillämpningen av hindersverktygen som det finns en risk för skadeköp. Ordet syftar på att hindersverktygen inte tillämpas med motivet att en positiv insats görs för något intresse. Det finns bara ett fall med laglig möjlighet att göra så, nämligen vid Natura 2000 där kompensation kan göra det möjligt med undantag från skadeförbudet. Då är det givetvis inte fråga om skadeköp. Men det är i övriga situationer viktigt att vara vaksam, så att potentiellt olaglig skada inte slinker igenom därför att aktörerna blir förblindande av att en extra insats görs för något intresse.

Mer om lindrande verktyg

Ett stort antal regler handlar om hänsyn till olika intressen. Det uttrycks vanligen så i reglerna, att vissa intressen ska *beaktas*. Dessa lindrande verktyg innebär intresseavvägningar och reglerna visar *vilka intressen* som får finnas med på vågen. Reglerna kan också ge kriterier för vad som ger *tyngd på vågen*. Ett vanligt exempel är de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken, som kräver åtgärder för hänsyn till hälsa och miljö till dess att det blir *orimligt* dyrt att göra mer²⁷. Miljönyttan är då inte värd pengarna. Den avvägningen ska beakta olika miljöintressen, tekniska begränsningar såväl som kostnader.

Andra slags lindrande verktyg finns i plan- och bygglagen. Kommunens planering innebär en politisk bedömning av *lämplig* bebyggelseutveckling, dvs. en intresseavvägning. Lagen räknar upp en lång rad intressen som beaktas inför besluten. Det finns emellertid inte, som i miljöbalken, ett krav att visa något intresse hänsyn tills det är orimligt dyrt att göra mer. Avvägningen kan innebära att ett intresse prioriteras på andras bekostnad.

Skilnader mellan hänsyn enligt miljöbalken respektive PBL beskrivs mer nedan. Denna ordinarie hänsyn – enligt miljöbalken eller enligt PBL – bör inte kallas kompensation eftersom det förvillar och kan minska möjligheten att faktiskt få kompensation för den skada som återstår.

Mer om stärkande verktyg

Stärkande regler är sällsynta. Tanken med stärkande regler är att de ska leda till bättre egenskaper för prioriterade intressen. Ett exempel på stärkande är den aktiva, förbättrande *skötseln* som regleras i till exempel naturreservat²⁸. Ett annat exempel på stärkande synsätt är miljöbalkens²⁹ generella möjlighet till *kompensation* för allmänna intressen. Bestämmelsen innebär att tillstånd och dispens får förenas med skyldighet att utföra eller bekosta särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför. Bestämmelsen är således bred, men tillämpas sällan³⁰.

27 MB 2 kap 7 §

28 MB 7 kap.

29 MB 16 kap 9 § 3 p. Regler om kompensation specifikt för naturvårdsintresse respektive kulturmiljöintresse finns även i bestämmelserna om reservat (MB 7 kap 7 § 4 st. samt 9 § 2 st.), naturminne (MB 7 kap 10 § 2 st.) och Natura 2000 (MB 7 kap 29 §).

30 MÖD 2005:5 kräver kompenserande åtgärder för att minska kvävebelastning. MÖD 2002:80 nekar åtgärder för att minska fosforbelastning. MÖD 10499-02, kompensation för trafikens belastning nekas. MÖD 2006:49, restaurering av fåladsmark. MÖD dom 9 oktober 2009 i M 350/09, kompensation genom att restaurera kalktallskog och anlägga våtmark. Se vidare i avsnitt 4.

Även *åtgärdsprogram* kan ses som ett stärkande verktyg. Åtgärdsprogram tydliggör ansvar och kan skapa resurser som ger en extra skjuts åt det prioriterade intresset. Formella åtgärdsprogram görs för till exempel hotade arter, för belastade områden där miljökvalitetsnormer för luft inte kan klaras och för vattenförvaltningen.

Det finns inte regler i plan- och bygglagen om kompensation. Kommuner³¹ använder ibland principerna om kompensation till stöd för den fysiska planeringen och kan både identifiera intressen som behöver särskilda insatser och peka ut ytor som är lämpliga för olika stärkande åtgärder. Genomförandet förutsätter avtal.

Översikt av verktygen i olika värdefulla landskap

Hinder och lindrande avvägningar är passiva verktyg på så sätt att de bara håller undan vissa delar av det som kan skada intresset. De stärkande verktygen är mer aktiva eftersom de genom skötsel, anläggande, restaurering etc. kan förbättra dagens situation för de prioriterade intressena. Kompensation kan alltså ge mervärde som kan vända en negativ trend, medan hänsynskraven (lindrandet) bara passivt minskar takten i nedförsbacken.

Alla verktyg finns inte för alla nivåer (dignitet) av värden. Med hjälp av Urbans pyramid kan vi få en översikt av typiska verktyg för olika värdenivåer.

För de unika värdena finns en rad verktyg, vanligen kopplade till beslut som ska skydda vissa egenskaper långsiktigt. Miljöbalkens kap 7 om reservat med mera är en viktig del av tillämpningen. Det finns i avsnitt 7 både hinder, krav på särskild hänsyn och stärkande skötsel. Villkor för dispens kan vara kompensation. För riksintressanta områden finns särskilda hinder och krav på hänsyn i 3 och 4 kap miljöbalken och den generella bestämmelsen om kompensation. Dessutom finns de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken för skyddade såväl som oskyddade områden.

För vardagslandskap finns bara miljöbalkens allmänna hänsynsregler samt den generella möjligheten till kompensation. Detta innebär att större delen av Sverige får lita på bara de generella kraven. Med tanke på basens betydelse för hållbarhet så kan det upplevas lite magert. Å andra sidan är det utmärkta verktyg, bara de tillämpas!

Verktyg som hinder, hänsyn och eventuella stärkande insatser aktiveras först då någon aktör vill aktivt skydda något eller vill förändra något och behöver prövning av åtgärden eller till exempel dispens från skyddsbeslut. Vissa verktyg kan dock aktiveras genom tillsyn, det vill säga då ansvarig myndighet upptäcker en ohållbar situation. Det är emellertid inte säkert att tillsynen kan göra något åt situationen, eftersom alla verktyg inte är tillgängliga för tillsynen. Den generella kompensationsbestämmelsen får till exempel inte tillämpas vid tillsyn. Löpande degradering på grund av bristande skötsel och underhåll kan därför vara svårt att komma åt. Krav på reparerade eller förebyggande insatser förutsätter vanligen att det finns en uttalad skötselplikt, som det brukar finnas för reservat.

Detta innebär att man inte får stirra sig blind på verktygen utan måste fundera över om de kan aktiveras för den hotande situationen. Ibland finns det helt enkelt inte verktyg som passar för att ta itu med problemen. Då är det frivillighet – avtal – som gäller.

31 Lomma kommun brukar lyftas fram som exempel på kompensationsaktiva kommuner. Samarbetet med Erik Skärbäck, Alnarp, som utvecklat kompensationstänkandet, är ett skäl att hemkommunen Lomma arbetat med frågan. Göteborg och Helsingborg är andra exempel på kommuner som bearbetat frågan.

Verktyg skydda resp. kompensera



2.3 Mer om olika slags hänsyn och om skadeköp

Figuren nedan illustrerar miljöbalkens allmänna hänsynsregler, vårt vanligaste verktyg för att lindra negativa effekter på hälsa och miljö. Det röda strecket visar oacceptabelt dålig kvalitet, till exempel påtaglig skada på riksintresse. Det gröna strecket symboliserar den goda eller hållbara miljön. Den orange linjen visar hur kvaliteter ökar ju mer försiktighetsmått som används. Så småningom ger mer försiktighetsmått inte så stor utdelning, utan linjen planar av. Det blir marginell miljönytta i förhållande till kostnaden för insatsen. Längre än så går inte miljöbalkens hänsynsregler. Den skada som då återstår ska lagligen accepteras, om kvaliteten ligger ovanför det röda strecket.

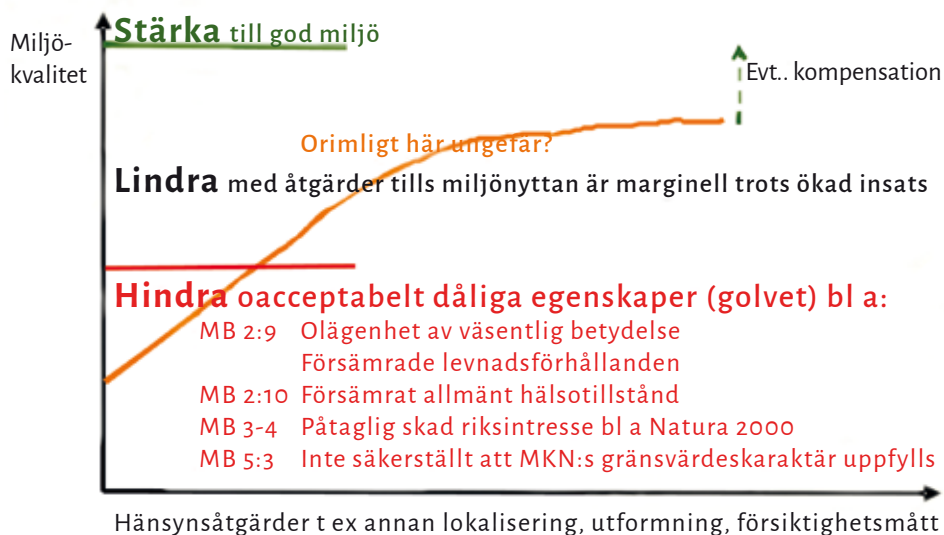
Frågan som bör ställas lite oftare är om det är motiverat att göra något mer, det vill säga att kompensera för den återstående skadan. Sådan kompensation kan ske på den berörda platsen eller på annan plats eller för annat intresse än det skadade.

Köpa undantag från förbud

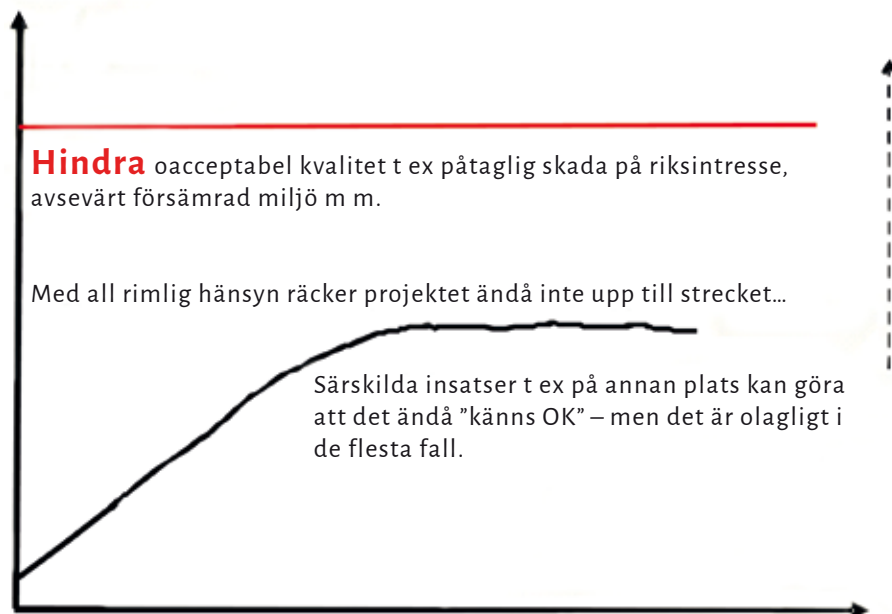
Om projektet trots all rimlig hänsyn ändå inte leder till kvaliteter som ligger över det röda strecket, då är det normalt stopp. I denna situation kan det vara frestande att ändå argumentera för tillåtlighet med hjälp av särskilda insatser på till exempel annan plats. Det skapas höjda kvaliteter genom skötsel, anläggningar, plantering etc. Sådana insatser kallas – förvillande nog – också kompensation, men det är enligt min mening högst olämpligt.

Modell för att avgöra acceptabel kvalitet för intressen i MB

"Orimligt" MB 2:7



Positiva insatser som "skadeköp"



Det är nämligen sällan som skada och särskilda insatser är lagligen utbytbara. Blir ett riksintresse för kulturen, till exempel en byggnad, påtagligt skadat så hjälper det inte att anlägga en våtmark eller renovera en annan riksintressant byggnad. Det finns ett generellt förbud, ett hinder, mot påtaglig skada på riksintresse och det finns inget undantag som medger påtaglig skada på grund av en positiv insats. Den särskilda insatsen är givetvis välkommen, men den får inte spela någon roll när den påtagliga skadan utvärderas!

Det är således i flertalet fall olagligt att "köpa sig" rätten till undantag från hinder. Olaglig skada blir inte laglig genom att något förbättras/kompenseras. Det finns emellertid en del rättstillämpning där principerna för kompensation respektive skadeköp är oklara. Motiven i besluten ger intrycket att otillåten skada godtas på grund av speciella insatser, vanligen på annan plats men för samma intresse. Några fall beskrivs i avsnitt 4.

Det bör i sammanhanget upprepas att skada på Natura 2000 kan godtas under vissa omständigheter, bland annat att det ekologiska nätverket kompenseras så det trots allt blir hållbart. Detta formellt reglerade undantagsfall kan ha påverkat tillämpningen så att kompensation mer allmänt har kommit att betraktas som en möjlighet till undantag från hinder av olika slag. Detta saknar dock uppenbart laga stöd.

Hänsyn enligt PBL jämfört med miljöbalken

En grundläggande skillnad mellan miljöbalken och plan- och bygglagen är modellen för hänsyn i respektive lag. Miljöbalkens hänsynsdrivande princip om orimlighet finns inte i PBL. Istället är det i PBL en samlad lämplighetsbedömning, där alla relevanta allmänna (och enskilda) intressen vägs mot varandra. Resultatet ger olika kvalitetsnivå för olika intressen och det är "fritt val" för kommunen mellan de förbjudna kvaliteterna och de höga kvaliteterna (rosa pilen).

PBL-modell acceptabel kvalitet för intressen

Lämpligt? Proportionerligt?

Lagen medger beslut mellan det goda och det förbjudna.

Politisk bedömning av det samlat lämpliga,

med avvägning mellan många intressen.

STÄRKA Hög kvalitet hälsa jämlikhet tillväxt m m

LINDRA

Kn vilja och möjligheter

PBL 2 (OBS inte MB 2)

Ingen statlig ingripanderätt



HINDRA

Människors hälsa och säkerhet, riksintresse m m

Lst ska upphäva 11:11

Resultatet ska vara ändamålsenligt och proportionerligt, men utifrån vissa intressens perspektiv så kan planens kvalitet vara mycket nära den röda linjen. Det innebär att skada som godtas enligt PBL kan vara större än vad som godtas enligt miljöbalken. Den orange linjen kan så att säga ligga högre upp för visst intresse. Å andra sidan kan planen kräva högre kvalitet för visst intresse, än vad miljöbalken funnit rimligt.

Oavsett vilken återstående negativ påverkan det rör sig om, så finns inte möjlighet att reglera kompensation med PBL. Det är svårt att avtalsvägen få in kompensation i planeringen. Om byggherren åtar sig att göra anmärkningsvärda insatser för något intresse kan väckas frågan om detta görs för att få igenom planen som till exempel skadar kulturmiljön, och leda till diskussioner om muta, skadeköp och utpressning (från kommunens sida). Eftersom det inte finns någon given hänsynspunkt i PBL är det svårt att diskutera vad som är godtagbar skada för ett intresse och när kompensation bör kunna utgå.

3. REGLER OCH FÖRARBETEN

3.1 Generell bestämmelse för allmänna intressen 16 kap 9 § MB

Vid vissa av miljöbalkens beslut finns möjlighet att ställa krav utöver de allmänna hänsynsreglerna i MB 2 kap. Det gäller beslut om tillstånd eller dispens och om upphävande av tillstånd eller dispens, se följande avsnitt. Vid tillstånd/dispensbesluten finns således möjlighet för beslutanden att kräva både kostnadsansvar för särskild undersökning av berört område och särskilda åtgärder för att bevara berört område, men också – *särskilda åtgärder för att kompensera intrång i allmänna intressen som verksamheten medför*³².

Förarbetenas specialmotiv visar att det handlar om att gottgöra det intrång som verksamheten leder till, det vill säga den återstående påverkan³³. Allmänmotiven till hänsynsreglerna visar också att kompensationen är avsedd att gå utöver rimlig hänsyn i projektet och motiven handlar uttryckligen om återstående skada: *”Om skadeförebyggande åtgärder inte räcker kan det bli aktuellt att föreskriva om kompensationsåtgärder med stöd av 7 kap. 7 § eller 16 kap. 9 §.”*³⁴ Denna koppling till principen Polluter Pays/Förorenaren betalar, är också tydlig på andra ställen i förarbetena³⁵. Eftersom det finns separata grunder för att kräva undersökning av och åtgärder för bevarande av berörda områden, bör detta slags insatser inte kallas kompensation. Gäller det berörda området måste således något alldeles extra skapas, för att det bör kallas kompensation. I andra områden kan dock undersökning och bevarandeåtgärder, inte bara nyskapande, kallas kompensation.

Begränsat tillämpningsområde

Möjligheten gäller vid alla miljöbalkens tillstånd, alla slags dispenser, alla upphävande av tillstånd eller upphävande av dispenser. Bestämmelsens tillämpningsområde är således begränsat till vissa typer av beslut.

Tillståndskrav finns till exempel för miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet samt vissa verksamheter eller åtgärder i reservat (dessa framgår av reservatets föreskrifter).

32 MB 16 kap 9 § 3 p.

33 MB 16:9, prop. 1997/98:45 del 2 s 209.

34 Prop. 1997/98:45 del 2 s 18 f. Se även Svenskt fiske, SOU 1993:103 del 2 s. 20.

35 Prop. 1997/98:45 del 2 s 26, specialmotiven till ansvarsbestämmelsen 2 kap 8 §.

Dispens kan handla om exempelvis strandskyddade områden, reservat, vattenskyddsområde (dispenskrav framgår av föreskriften för området). Bestämmelsen gäller således inte beslut som förordnar om skydd eller upphävande av skyddsbeslut (till exempel strandskydd), tillsyn eller samrådsbeslut (förelägganden i samband med samråd 12 kap 6 § t.ex.). Detta är synd, eftersom vi skulle kunna minska landskapets degradering även vid dessa typer av beslut. Skydd för naturen kan till exempel skada kulturmiljön, och skyddsbeslutet borde därför kunna kopplas till kompensation för kulturen. Tillsyn skulle behöva kompensationsmöjlighet för att vända trender.

Fakultativ eller obligatorisk?

Förarbetena³⁶ diskuterar om specialbestämmelserna för reservat m.m. skulle vara fakultativa (valfria) istället för obligatoriska. Med tanke på de EU-direktiv som är en del av motiven för skyddet, så bedömdes det emellertid inte möjligt. Motsvarande diskussion om frivillighet kontra obligatorium finns inte för den generella bestämmelsen. Det förs således inga resonemang om varför det är acceptabelt i svensk rätt att verksamhetsutövare inte står för sin påverkan. Innebörden och omfattningen av Polluter Pays diskuteras således inte färdigt. I samband med rimlighetsbestämmelsen 2 kap 7 § miljöbalken diskuteras bara hur långt hänsynskravet kan drivas i förhållande till miljönytta och kostnader³⁷. Hanteringen av återstående påverkan – degraderingen på sikt – tas inte upp. Detta vore, enligt min mening, en viktig fråga för politisk debatt, det vill säga varför samhället istället för verksamhetsutövaren ska ta ansvar för ständigt ökande påverkan.

Alla allmänna intressen eller bara natur?

Den generella bestämmelsen är enligt förarbetena avsedd att ge en vidare möjlighet än de specialbestämmelser som gäller för till exempel reservat³⁸. Det innebär bland annat att fler allmänna intressen ligger på bordet. Detta är dessvärre inte helt klart i förarbetena. Oklarhet skapas således då förarbetena diskuterar tillträde till område som ska bli föremål för kompensation. Då nämns att kompensation avser i första hand naturvårdsintressen³⁹. Den som höll i pennan tänkte förmodligen att natur skulle prioriteras, men bestämmelsen är inte alls begränsad på det sättet. Det finns inte heller förklarat varför andra allmänna intressen som till exempel kultur skulle stå tillbaka. Uttalandet om prioritet för natur väger därför mycket lätt. Alla allmänna intressen är välkomna att framställa anspråk på kompensation!

Det är dessvärre så att förarbetena bara tar upp exempel från gamla Naturvårdslagens specialbestämmelse om reservatskompensation då sociala intressen gjordes tydligare⁴⁰, det vill säga då det kunde behövas ny badplats, ny parkering, ny tältplats och nya toaletter. Exempelen är så begränsade att de inte främjar utveckling av insatser av annan art, som kunde vara värdefulla för kulturmiljöintressen. Se om denna fråga nedan vid regeringens tillåtlighetsprövning.

Då det saknas tillämpningsstöd i förarbeten är det ordinarie förfaringsättet att ansvariga centrala verk utvecklar frågan i handbok eller i allmänna råd. Exempelvis kunde

36 Prop. 1997/98:45 del 1 s 314.

37 Prop. 1997/98:45 del 2 s 24.

38 Prop. 1997/98:45 del 1 s 314.

39 Prop. 1997/98:45 del 2 s 294.

40 Prop 1974:166 s 117.

RAÄ utveckla exempel på kulturmiljökompensation och Naturvårdsverket om naturmiljökompensation, som stöd för tillämpningen av bestämmelsen. Det är oklart om något av verken har föreskriftsrätt till bestämmelsen om kompensation. Regeringsuppdrag kan det oaktat visa att frågan om kompensation behöver tillämpningsstöd, när det gäller t.ex. natur, kultur och hälsa.

Otydligt krav på skälighetsbedömning

Det framgår inte av bestämmelsens lydelse att det ska vara en skälighetsbedömning när frågan om kompensation provas. Specialmotiven⁴¹ säger emellertid att *"Vid bedömningen av om villkor skall meddelas med stöd av paragrafen har det betydelse hur allvarligt intrång som verksamheten medför samt vilken nytta som åtgärder enligt paragrafen medför."* Det är också tydligt i rättstillämpningen att skälighetsbedömningen är en viktig del av kompensationsprövningen. Oskälighet har dessutom uttryckligen varit motiv att neka kompensation i ett praxisfall⁴².

Är det skadade intresset av stor dignitet, exempelvis riksintresse, bör det vara enklare att argumentera för kompensation. Observera att kompensation givetvis inte är motiv för att till exempel påtagligt skada riksintresse. Sådan skada är ju normalt förbjuden. Men om annat riksintresse gör skadan, och det andra riksintresset av hushållningsskäl ska prioriteras eller om tätortsundantag eller liknande gör påtaglig skada laglig, då kan kompensation bli aktuell.

Landskapskonventionen kan bli en draghjälp, det vill säga stöd i argumentationen för skälighet.

Bindande kompensation

Kompensation kan stödjas av sökandens åtagande, och därmed låsas fast av det så kallade allmänna villkoret som gäller åtaganden i ansökan. Det finns därvid ett ansvar för verksamhetsutövaren att genomföra och sköta insatserna. Normalt kan i besluten sättas villkor för att tillgodose riksintressen och andra intressen med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser⁴³. Hushållningen omfattar kulturmiljö men det är otydligt. Förtydligande av bestämmelsen kunde öka tillämpningen. Eftersom riksintressena är under översyn, kunde denna fråga tas upp vid eventuell revidering av bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden.

Beskrivning av kompensation i en MKB är till intet förpliktande på egen hand. MKB är en stödprocess och underlag för att utvärdera, inte ett åtagande eller villkor om genomförande. Förslag i MKB måste därför bekräftas av åtagande i ansökan (motsvarande handling från sökanden) eller ett villkor i beslutet, för att ett eller flera av förslagen i MKB ska bli bundna till ett genomförande.

3.2 Specialbestämmelse för kulturresevat 7 kap 9 § MB

Upphävande eller dispens i kulturresevat⁴⁴ får meddelas endast om intrånget i kulturvärde kompenseras i skälighet utsträckning på resevatet eller på något annat område. Det saknas

41 Prop. 1997/98:45 del 2 s 209.

42 MÖD 2002:80.

43 MB 22 kap 25 § 9 p.

44 MB 7 kap 7 § 4 st jämförd med 9 § 2 st, prop. 1997/98:45 del 1 s 596, del 2 s 76 f.

tillämpning om kompensation⁴⁵. Jag vill påminna om att även för reservaten gäller kompensation den återstående skadan, då lindrande hänsyn inte kommer längre: *”Om skadeförebyggande åtgärder inte räcker kan det bli aktuellt att föreskriva om kompensationsåtgärder med stöd av 7 kap. 7 § eller 16 kap. 9 §.”*⁴⁶

Kompensation är inte heller ett motiv för dispens, utan bedöms efter det att prövningen visat att dispens är möjlig. Naturvårdsverket framhåller också detta faktum⁴⁷. Eftersom kompensation är en förutsättning för upphävande respektive dispens, som beslutsmyndigheten ska se till är uppfylld i ärendet, är det förvånande att kompensationen syns dåligt i flertalet beslut om naturreservat. Ett exempel där kompensationen är tydlig, är följande länsstyrelsebeslut som gällde dispens för muddring i naturreservat⁴⁸: *Träden inom det område som avgränsats på bifogad karta, ska avverkas och eldas upp eller forslas bort från platsen som kompensation för intrånget i det grunda strandområdet. Arbetet ska ske efter samråd med Länsstyrelsen och det ska vara genomfört senast den 31 januari 2011.*

Obligatorisk kompensation

Som just nämndes har förarbetena⁴⁹ diskuterat om kompensation skulle vara valfri. Eftersom internationella regler om skydd av våtmarker, Natura 2000 och skydd av arter är en del av motiven för skyddet, så bedömdes det inte möjligt. Kravet på kompensation är således obligatoriskt. Eftersom kompensationen omfattas av en skälighetsbedömning kan detta emellertid leda till att kompensationen blir noll. Se mer nedan om skälighet. Obligatoriet innebär därför egentligen bara att frågan måste prövas, inte att kompensation måste genomföras.

Tillämpningsområde

Kravet gäller bara ärenden om upphävande av reservat och dispenser från skyddet. Det bör upprepas att kompensation inte är motiv i sig för att upphäva eller dispensera, utan aktualiseras bara i de fall det är lagligen möjligt med undantag från skyddet⁵⁰. Kompensation kan således inte aktualiseras vid tillståndsprövning enligt reservatsföreskrifterna. Exempelvis kan föreskrifterna kräva tillstånd för anläggande av väg i reservatet, och då sådant tillstånd ges ska återstående skada normalt godtas. Dock finns möjlighet att åberopa 16 kap 9 § som motiv för kompensation. Förarbetena säger om denna situation *”Bestämmelsen omfattar inte tillstånd som ges med stöd av en reservatsföreskrift som uttryckligen tillåter att en åtgärd får ske sedan tillstånd har inhämtats. Om länsstyrelsen anser att kompensationsåtgärder ändå bör krävas i ett sådant fall, kan detta ske med stöd av 16 kap. 9 § 3.”*⁵¹ Detta betyder att sådan tillståndsplikt som skapas genom reservatsföreskriften icke kopplas till reservatens specialbestämmelse om kompensation utan bara till den generella kompensationsbestämmelsen. Exempel på rättstillämpning finns⁵².

45 Dispens från kulturresevatet Råshult, Växjö MD, dom 2007-05-21 i M 1303-07.

46 Prop. 1997/98:45 del 2 s 18, s 76 f.

47 <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning-ar-A-O/Ekologisk-kompensation/>

48 MD Vänersborgs TR 2010-01-13 M 2498-09.

49 Prop. 1997/98:45 del 1 s 314.

50 Se t.ex. i miljödomstolens dom i MÖD 2004:3.

51 Specialmotiven till MB 7 kap 7 §, prop. 1997/98:45 del 2 s 77.

52 MD Vänersborgs TR 2010-01-13 M 2498-09, sidan 18 nederst.

Rättshistoria om naturreservat

Kompensation i samband med kulturresevat infördes 1999 genom miljöbalken, som kopierar kraven på kompensation vid naturreservat. Miljöbalken utvecklar inte motiven med avseende på kulturresevat. Specialmotiven⁵³ konstaterar helt enkelt att bestämmelsen ”*självfallet också omfattar intrång i kulturlandskapets värden.*” Historiken är dessvärre inte bara mager utan också svår att ta stöd av, eftersom det har handlat om våtmarker, naturvärden och habitatdirektiv. Valda delar av rättshistorien tas dock upp nedan, för att möjliggöra jämförelser som kan tänkas vara relevanta för kulturmiljöintressen. Med tanke på den naturfixering som finns i förarbeten och tillämpning behövs förmodligen allmänt råd från RAÄ för att få skjuts på tillämpningen.

Miljöbalkens⁵⁴ exempel för naturreservat är att kompensation ”*kan även bestå i åtgärder som ökar naturvärdet av ett annat skyddat område. Exempelvis kan restaurering av en igenväxt fågelsjö kompensera förlust av en annan våtmark.*” Av detta drar jag slutsatsen att påverkan på ett kulturhistoriskt område kan leda till skötselinsatser etc. i ett annat.

Miljöbalkens kompensationskrav har sin bakgrund i Naturvårdslagen från 1964. Vid undantag från naturreservat skulle det vidtas ”*särskild åtgärd för att bevara det*”. Fokus var således på det skyddade området och dess naturvärden. När Naturvårdslagen ändrades 1974⁵⁵ gavs emellertid möjlighet att beakta inte bara naturvårdsintressen utan också sociala intressen. Syftet med tillägget var uttryckligen att begränsa eller motverka den skada som uppkommer genom upphävandet eller undantaget. Bestämmelsen sade: ”*att länsstyrelsen i samband med att den upphäver eller medger undantag från naturreservatsföreskrifter skall kunna föreskriva att företaget skall gottgöra intrånget i naturvårdsintresset också på annat sätt än genom att bekosta särskild undersökning av naturreservatet eller särskild åtgärd för att bevara det.*”

Bestämmelsen innebar att inte bara naturvärden utan också andra egenskaper kunde kompenseras, till exempel parkeringsplatser och toaletter byggas för att öka tillgänglighet. Förarbetena beskrev det så⁵⁶: *Innebär beslut om undantag t.ex. att ett arbetsföretag tar i anspråk en del av ett reservat där en bad-, parkerings- eller tältplats, sanitär inrättning eller liknande funnits, bör kunna krävas att företaget iordningställer en ny liknande anordning på annan plats inom eller i närheten av reservatet, om förutsättningar i övrigt finns därför.*

Bestämmelsen gav också länsstyrelsen en mer generell möjlighet att kräva insatser: *Även vid tillstånd till bebyggelse, täkt eller annat arbetsföretag äger länsstyrelsen föreskriva att företaget skall bekosta särskild undersökning av det berörda området eller på annat sätt gottgöra intrånget i naturvårdsintresset.* Förarbetena förklarade: *Värdet av den nya bestämmelsen ligger enligt min mening främst däri att det blir möjligt att föreskriva vetenskaplig undersökning och dokumentation vid exploatering av från naturvårdssynpunkt värdefulla naturobjekt även i andra fall än då fråga är om undantag från föreskrifter som nyss nämnts.*⁵⁷

Den nyss beskrivna bestämmelsen återfinns nu i MB 16 kap 9 § miljöbalken. Den nya bestämmelsen avser mer än naturreservat. Den har därmed ett vidare tillämpningsområde idag, det vill säga avser mer än naturreservat. Den gäller som tidigare nämnts generellt för tillstånd, dispenser samt upphävande av tillstånd och dispenser.

53 Prop. 1997/98:45 del 2 s 79.

54 Prop. 1997/98:45 del 2 s 77.

55 Nytt andra stycke till 12 § i naturvårdslagen.

56 Prop. 1974:166, specialmotiven.

57 Nämda specialmotiv till 12 § i prop. 1974:166.

Skälighetsbedömning

Kompensationen för upphävande eller dispenser i kulturresevat lyder således under en rimlighetsbedömning: ”kompenseras i skäligh utsträckning”⁵⁸. Det obligatoriska kravet på kompensation mjukas på så sätt upp. Vad som är skäligh får bedömas i varje fall. Kompensationen ska ske på ett sätt som rimligen anses motsvara intrånget, det vill säga en avvägning mellan intrång och insats. Om det är ett obetydligt intrång kan det godtas utan gottgörelse. Praxis pekar på hur avgörande det är att tydligt beskriva både vad som påverkas, varför återstående påverkan är viktig samt hur kompensation kan skapa nytta och varför den är viktig.

I tillämpningen har dispens från biotopskydd (allé), som ska tillämpa motsvarande bestämmelser som för resevat, inte ansetts motivera kompensation på grund av naturvårdsintresse men kulturmiljöintresse vid biotopen gav skäl för ny allé⁵⁹.

Kompensation kan som sagt ske genom insatser för värden i resevatet, men också för värden i annat område. Annat område kan till exempel få nytt skydd eller så kan annat område restaureras. Förarbetena skriver dock att skäligh kompensation inte bör innebära sådant skydd av området som avsevärt försvårar pågående markanvändning⁶⁰. Då ska istället det nya området beslutas som naturresevat, så att ägare får tydlig rätt till ersättning enligt 31 kap 4 § miljöbalken.

Olika funktioner hos skäligh kompensation för natur och kultur?

Det finns olika principer för resevat respektive Natura 2000, som möjligen kan vara relevant för utvärdering av kulturmiljöns möjligheter att använda resevatskompensation. För resevaten är skäligheten en avvägning men för Natura 2000 är frågan om nätverket ska fortsatt hålla. Bilden nedan illustrerar skillnaden.

För att kunna ge undantag från skydd

Höga värden måste (i princip) finnas kvar

Resevat m m ...får... ”dispens ...meddelas endast om intrånget i naturvårdsintresset kompenseras i skäligh utsträckning...”



Na 2 ...”åtgärder vidtas som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses.”



58 MB 7 kap 7 § 4 st jämförd med 9 § 2 st. prop. 1997/98:45, del 2 specialmotiven till 7 kap 7 §, s 75 ff.

59 Mark- och miljödomstolens i Växjö dom 2012-07-31 i M 2677-11, Älmhults kommun.

60 Prop. 1997/98:45 del 2 s 77.

Funktionen hos kompensationen behöver således utvärderas på ett bredare sätt för Natura 2000, inte bara för platsen utan för hela det berörda nätverket av habitat. För reservaten är det ett snävare perspektiv, där bara intrånget ska ersättas, och det är tänkbart att mindre insatser kan godtas som skäliga än vad Natura 2000 kräver.

Kulturmiljö kan tänkbart på liknande sätt som natur vara beroende av många små delar i ett omland, för att skapa förståelse eller för att ha kvar ett samlat värde. Reservatsreglerna kan då ge sämre förutsättningar för kompensation som håller samman det kulturella nätet. Det finns emellertid inte motsvarande skydd för kulturmiljö som finns för Natura 2000.

Erfarenheterna av kompensation för Natura 2000 har bland andra av detta skäl begränsad nytta för kulturmiljökompensation. Det andra skälet är att kompensationen för Natura 2000 är ett villkor för att skada ska kunna godtas. Det saknas ju motsvarande situation där principiellt olaglig skada på kulturmiljö (till exempel riksintresse) kan godtas på grund av kompensation. Min slutsats är att kompensationen för de högsta kulturmiljövärdena har en snävare formell möjlighet till kompensation för samband och samspelsvärden än de högsta naturintressen. Det är svårt att bedöma hur stor praktisk betydelse denna skillnad har. En ändring av reglerna, där funktionerna för kulturmiljö lyfts fram, ger dock en politisk markering som är viktig för att främja tillämpningen inom kulturmiljö.

3.3 Specialbestämmelse för regeringens tillåtlighetsprövning 17 kap MB

Regeringens tillåtlighet till verksamhet som kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag kan innehålla särskilda villkor för att *tillgodose allmänna intressen*⁶¹. Detta är inte inriktat på kultur och förarbetena ger dessvärre inte heller exempel på kulturintressen som kunde inspirera tillämpningen. Exempel som lyfts fram av förarbetena⁶² är till exempel turismnäring, regionalpolitiska intressen, arbetsmarknad, fritidsfiske, trafiksäkerhet, oljeskyddsberedskap. Det lockar så att säga inte att tänka kulturlandskap... annat än möjligen kulturmiljöns betydelse för turism, boendemiljö som lockar arbetsplatser och liknande. Det finns emellertid inga formella hinder mot att åberopa det allmänna intresset kultur och kräva insatser för kulturmiljön i samband med att tillåtligheten avgörs. Det finns inte krav att kulturmiljön ska skadas för att kompensationen ska utgå. Oavsett vilket intresse som skadas, så kan sektorn således föreslå att kulturmiljöintresset ska få kompensation.

3.4 Tvångsrätt och tillträdesrätt

Det är oklart om kompensation på annan plats kan genomföras mot den ägarens vilja (tvångsrätt). Tvångsrätt beslutas normalt av domstol i samband med tillståndsprövningen⁶³. Av rättstillämpningen framgår att domstolar är tveksamma i just denna fråga, vilken kan påverka den svaga tillämpningen av kompensation. Det finns dock en bestämmelse som ger länsstyrelsen rätt att besluta om tillträde i samband med bedömningen av kompensation⁶⁴.

61 MB 17 kap 7 §, prop. 1997/98:45 del 2 s 222.

62 Prop. 1997/98:45 del 2 s 222.

63 MB 28 kap 10 §.

64 MB 28 kap 2 §.

Förarbetena synes ha uppfattat att denna bestämmelse om tillträde även innefattar en tvångsrätt att genomföra, det vill säga bygga, åtgärda och löpande underhålla. Förarbetena skriver nämligen i samband med tillträdesrätten att skälig kompensation inte innebära sådant skydd av området som avsevärt försvårar pågående markanvändning⁶⁵. Det är högst tveksamt om reglering av tillträde får anses motsvara reglering av tvångsrätt. Det är en sak att få lov att beträda annans fastighet för att vidta en åtgärd, och en helt annan att på expropriationsliknande sätt ta över makten över marken. Frågans klagande kunde öka tillämpningen av kompensation.

3.5 Bygdepeng kan utvecklas till kompensationsbank

Vid utvecklingen av vattenkraften i de stora älvarna utvecklades bygdepeng som ett sätt att återföra en del av vinsten tillbaka till bygden, för insatser som kan komma till lokal nytta. Det kan ses som en "morot" eller drivkraft för att få fram samhällsintressanta insatser. Institutet bygdepeng finns fortfarande kvar⁶⁶. Medlen får efter ansökan hos länsstyrelsen användas till *"investeringar för ändamål som främjar näringsliv eller service i bygden eller annars är till nytta för denna."* Det är tänkbart att kulturmiljöintressen kunde kompenseras genom bruk av dagens bygdemedel.

Vid den pågående utbyggnaden av vindkraft diskuteras i många kommuner ett motsvarande institut, för att balansera upplevda orättvisor då enskilda får ersättning av kraftbolagen medan grannar får störningar men ingen ersättning. En bygdepeng kunde i någon mån utjämna förhållandena. På liknande sätt kunde alla åtgärder som får tillstånd, dispens etc. kunna förpliktas att avsätta en summa för kompensationsåtgärder i regionen. Det har vissa likheter med systemen för Compensation Banking, som finns i till exempel Tyskland och USA. Detta förutsätter lagändring.

3.6 Stödprocesser

Fysisk planering är relevant på flera sätt, trots att lagen inte har krav på kompensation. Planerna kan dels synliggöra områden som är känsliga och där förändringar ökar behov av kompensation, dels peka ut områden som vore lämpliga att satsa på när kompensation ska genomföras. Planprocessen kan också skapa en mognad och beredskap hos aktörerna för att kompensation ska komma.

Tvärsektoriell fysisk planering görs hos kommunerna med stöd av plan- och bygglagen. Plan- och bygglagen ska medverka till syftet⁶⁷ hållbar samhällsutveckling genom att:

- *Synliggöra⁶⁸ intressen i olika mark- och vattenområden och sambanden dem emellan. Därigenom ska kommunens översiktsplan och detaljplan underlätta för stat och kommun och enskilda att bedöma långsiktiga konsekvenser av ändrad markanvändning och bebyggelseutveckling. Bedömningen av konsekvenserna kunde underlättas om det fanns resonemang om kompensation i planen.*

65 Prop. 1997/98:45 del 2 s 77.

66 Se 6 kap. 1 § lagen (1998:812) om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och 8 § förordningen om bygde- och fiskeavgifter (1998:928).

67 PBL 1 kap 1 §

68 PBL 3 kap

- *Möjliggöra bebyggelseutveckling i enlighet med den lokala politiska viljan, dvs. i detaljplan och lov ska kommunen lämplighetspröva bebyggelsestruktur och placering av byggnader*⁶⁹. Dessa åtgärder ger normalt återstående negativ påverkan i landskapet för något intresse, men de ska inte prövas enligt miljöbalken. Det finns därmed inte formell grund att kräva kompensation för återstående påverka. Kommunen kan dock avtala med byggherrar om särskilda insatser för något intresse.
- *Stödja lämplig utformning av byggnadsverk*⁷⁰ *genom kommunens lovprövning och tekniska samråd med byggansvariga*. Även här kan det finnas återstående påverkan på något intresse, men som sagt ingen formell grund för krav på kompensation.
- *Ingripa med kommunal och statlig tillsyn för upprätthålla samhällets väsentliga krav på bebyggelseplanering och byggande*⁷¹. Staten ska ingripa om det till exempel blir påtaglig skada på riksintresse.

Eftersom det finns många allmänna intressen kan inte alla synliggöras alltid. Det är därmed avgörande för tillämpningen av PBL att det finns kriterier som visar när respektive intresse ska lyftas fram. Reglerna ger inget stöd för att identifiera vilka egenskaper som gör kulturmiljö prioriterad för kompensation i ett visst planärende. För att planeringen ska kunna utvecklas som stöd för kompensation behövs till exempel kriterier, planeringsunderlag och kompetensinsatser, det vill säga de insatser som normalt görs då nya planeringsfrågor prioriteras. Som tidigare nämndes är det ordinarie förfarandet att planeringsunderlag, handbok, och eventuellt allmänna råd utvecklas av regionala statliga organ respektive ansvariga centrala verk, i detta fall länsstyrelsen, Boverket och Riksantikvarieämbetet.

Samlad bedömning svår princip i förhållande till kompensation

PBL ger inte generell prioritet åt något intresse, som t.ex. hälsa och miljö, kultur. Lagen har därmed inte heller speciell reglering för något intresse, till skillnad från till exempel strandskyddets förbud som ska tillgodose bara friluftsliv och natur. Det finns så att säga ingen stoppregel i PBL för viss natur, för viss kultur etc. Riksintressen – oavsett slag – ska dock bevakas av länsstyrelsen som sagt. Den bärande idén i PBL är istället att en samlad bedömning ska möjliggöra bebyggelseutveckling som är tillräckligt bra och som tillräckligt väl tillgodoser väsentliga intressen. Graden av hänsyn till olika intressen, i den samlade bedömningen, beror på den politiska viljan i kommunen⁷². Utifrån denna princip blir det svårt att tänka in kompensation i beslutandet. I så fall skulle ju alla intressen hållas skadelösa i alla beslut. Men den samlade bedömningen innebär istället att några får betala priset för samhällsutvecklingen.

69 PBL 4 kap

70 PBL 8 kap

71 PBL 11 kap

72 PBL 1 kap 2 §.

Planeringen synliggör för många beslut

Planeringen synliggör allmänna intressen inte bara i kommunalt beslutande utan också för alla beslutsorgan som kopplats till miljöbalkens markanvändningsbestämmelser⁷³. Det gör planeringens synliggörande oerhört viktigt i samhällets beslutsprocess. Frågor som syns i en översiktsplan kommer att synas i många beslutsprocesser. Dessutom är det så att beslut om markanvändning måste innehålla en redovisning av hur de förhåller sig till kommunens översiktsplan⁷⁴. Om kompensation skulle behandlas av kommunerna som en hushållningsfråga, så skulle frågan om behov av kompensation komma upp på varje beslutandes bord. Det kunde ge tillämpningen av kompensation ökad uppmärksamhet.

Beslut med uttrycklig eller underförstådd koppling till översiktsplanen sammanfattas i tabellen nedan. Besluten kan direkt eller indirekt leda till påverkan på kulturmiljöer och några exempel ges i tabellens högra kolumn. Alla besluten ska ha tillgång till översiktsplanen och kunskap om behovet av kompensation kan då uppmärksammas. Tabellen är omfattande och det visar hur brett översiktsplanen kan sprida kunskap. Behovet av kompensation för kulturmiljöintressen, som ett led i hushållningen med mark och vatten, kan därmed få brett genomslag med stöd av översiktsplanen.

Observera att behov av kompensation inte är det samma som att beslutanden måste ställa krav på kompensation. Vart och ett av beslutstyperna måste också ha en formell möjlighet att ställa krav på kompensation. Som tidigare nämnts är kravet i dag begränsat till vissa av miljöbalkens beslut (dispenser och tillstånd). Genom att synliggöra behovet av kompensation – för till exempel kulturmiljövärden – skapas emellertid en insikt om exempelvis löpande degradering. Det kan förändra tillämpningen och på sikt även reglerna i miljöbalken såväl som andra lagar.

Beslut som bemöter översiktsplanens redovisning

Beslutstyp	Beslutande	Exempel på beslut
MB 7 kap "pröva frågor" <i>Krav på kompensation vid dispenser och i reservat.</i>	Regering, Lst, Kn, Skogsstyrelsen	Bilda eller ändra bland annat reservat, biotopskydd, vattenskydd. Skydden kan vara negativa för andra intressen, t.ex. kultur.
	Lst, Kn	Dispens från t.ex. strandskydd, reservat. Dispens kan påverka kulturmiljön negativt.
	Lst, Kn	Tillstånd kan krävas i vattenskyddsområde t.ex. uttag av material. Tillståndet kan leda till negativa effekter för kulturmiljö.
	Kustbevakningen	Marinvetenskaplig forskning kan kräva tillstånd. Forskningsåtgärder kan –teoretiskt – påverka kulturlämningar på havsbotten.
	Lst, MMD	Tillstånd Natura 2000. Åtgärder som får tillstånd kan ge effekter på kulturmiljön.
	Regering	Tillåtlighetspröva skada Natura 2000.

73 MB 6 kap 19 §, PBL 3 kap 4 §, 3 § 3 st förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

74 5 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

MB 9 kap tillståndspröva miljöfarlig verksamhet. <i>Möjlighet till kompensation MB 16 kap 9 §</i>	MMD A-verksam- het MPD B-verk- samhet Förelagt och fri- villigt tillstånd	Industrier, jordbruk, skjutbana, energianläggningar, vindkraft, avlopp, avfall, upplag, förorenad mark, täkt, hamn, flygplats (men inte väg eller järnväg). Verksamheterna kan påverka kulturmiljö.
MB 9 kap 6 § pröva verksamheter, anmäla miljöfarlig verksamhet. <i>Ingen formell möjlighet till kompensation.</i>	Kn C-verksamhet anmälan	
MB 11 kap tillståndspröva vattenverksamhet <i>Möjlighet till kompensation MB 16 kap 9 §</i>	Lst markavvattning MMD övriga	Uppföra anläggning i vatten, fylla ut eller gräva i vattenområde, bortleda vatten, avvattna mark. <i>Anläggningarna kan påverka kulturmiljö.</i> Se 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.
MB 11 kap 9 a § pröva vattenverksamhet <i>Ingen formell möjlighet till kompensation.</i>	Lst anmälningsfall	
MB 12 kap 6 § väsentligt ändra naturmiljön <i>Ingen formell möjlighet till kompensation.</i>	Lst	Byggnad utanför DP (även för jordbruket), vindkraftverk, golfbana, campingplats, ridstig, ledning, mast, väg, bana av vegetation, plantera energiskog, utfyllnad, upplag. <i>Åtgärderna kan påverka kulturmiljö.</i>
MB 17 kap tillåtighetsprövni ng. <i>Regeringen kan kräva kompensation.</i>	Regering	- bland annat. motorvägar, allmän farled - verksamhet som indirekt kan mer än obetydligt skada naturvärde i Natura 2000 - vattenverksamhet med obetydlig miljöpåverkan i vissa älvar. <i>Åtgärderna kan påverka kulturmiljö.</i>
Lag (1966:314) kontinentalsockel 3 a § 2 st <i>Ingen formell möjlighet till kompensation.</i>	Regering SGU	Utvinna tillgångar från kontinentalsockeln, som t.ex. mineraler eller orörliga levande organismer.* <i>Knappast kulturmiljövärden mer än vrak.</i> Tillämpningsområdet för MB 3-4 kap utsträcks utanför Sverige. <i>Ingen ÖP finns där. Tänkbart en roll för Havs- och vattenmyndigheten.</i>

Väglagen (1971:948) 3 a § <i>Tveksam formell möjlighet till kompensation.</i>	Trafikverket	Arbetsplan jämföras med tillstånd enligt MB vid tillämpningen. <i>Oklart om detta är tillräckligt stöd för att kräva kompensation enligt MB 16 kap 9 §.</i>
Lag (1978:160) om vissa rörledningar, 4 § 3 st <i>Ingen formell möjlighet till kompensation.</i>	Regeringen Energimarknads- inspektionen handlägger	Fjärrvärme, olja m.m. (utom naturgas) om ledningen överstiger 20 km. <i>Kan påverka kulturmiljöer.</i>
Lag (1983:293) om allmän farled mm 1a § <i>Ingen formell möjlighet till kompensation.</i>	Trafikverket	Inrättande av allmän farled eller allmän hamn ger möjlighet till restriktioner för viss slags trafik och prioritering av annan. <i>Teoretiskt kan kulturmiljö påverkas.</i>
Lag (1985:620) om vissa torvfyndigheter, 7 § 3 st <i>Ingen formell möjlighet till kompensation.</i>	Lst	Brytning av torv i energisyrte regleras av torvlagen. <i>Kan påverka kulturmiljöer.</i>
Minerallag (1991:45) 4 kap 2 § 3 st <i>Ingen formell möjlighet till kompensation.</i>	Bergmästaren	Bearbetning endast, dvs. inte undersökning. <i>Kan påverka kulturmiljöer.</i>
Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon 6 § <i>Ingen formell möjlighet till kompensation.</i>	Regeringen	Utpekat havsområde (max 200 sjömil) utanför territorialgränsen. Utforska, utvinna naturtillgångar (förutom fisk), uppföra öar eller anläggningar. Som kontinentalsockellagen, dvs utökat tillämpningsområde utanför nationen av riksintresseregler. <i>Tveksamt om kulturmiljövärden finns utöver vrak.</i>
Lag (1995:1649) om byggande av järnväg 1 kap 3 § <i>Ingen formell möjlighet till kompensation.</i>	Trafikverket	Se väglagen.

Ellagen (1997:857) 2 kap 8a § <i>Ingen formell möjlighet till kompensation.</i>	Energimarknads- inspektionen	Bygga eller nyttja elektrisk starkströmsledning. Ledning med i huvudsak bestämd sträckning får nätkoncession för linje. Ledningsnät inom ett visst område är nätkoncession för område. <i>Kan påverka kulturmiljöer.</i>
Naturgaslagen (2005:403) 2 kap 7 § <i>Ingen formell möjlighet till kompensation.</i>	Regeringen Energimarknads- inspektionen handläggare	Ledning, lager. <i>Kan påverka kulturmiljöer.</i>
Luftfartslagen (2010:500) 6 kap 6 § 2 st <i>Ingen formell möjlighet till kompensation.</i>	Trafikverket	Tillstånd för att inrätta eller driva flygplatser som "allmänna". <i>Tveksamt om inrättandebeslutet i sig kan leda till kulturmiljöpåverkan.</i>
Plan- och bygglagen (2010:900) 2 kap 2 § 3 kap 4 §, 5 § <i>Ingen formell möjlighet till kompensation.</i>	Kn	Översiktsplan Detaljplan Områdesbestämmelse Lov (alla slag) utom plan Förhandsbesked utom plan <i>Genomförandet av planer och lov kan påverka kulturmiljöer.</i>
Regional utvecklingsplaneri ng (1998:1634) <i>Ingen formell möjlighet till kompensation.</i>	Regionorgan, Lst	RUP formell koppling ÖP. <i>Genomförandet av planer kan påverka kulturmiljöer.</i>
Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster <i>Ingen formell möjlighet till kompensation.</i>	Kn	Får ej strida mot DP, ingen uttalad koppling ÖP. <i>Genomförandet av planerna kan påverka kulturmiljöer.</i>
Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor <i>Ingen formell möjlighet till kompensation.</i>	MSB, Lst, Kn	Planering för räddningsinsatser. Förarbetena nämner samspel med kommunal planering, men ingen formell referens till ÖP. <i>Insatserna kan påverka kulturmiljöer.</i>
Förordning (2009:956) om översvämnings- risker <i>Ingen formell möjlighet till kompensation.</i>	MSB, Lst	Kunskapsunderlag om risker. Ingen formell referens till ÖP. <i>Åtgärder för att minska risker kan påverka kulturmiljöer.</i>

Miljökonsekvensanalyser

Miljökonsekvensbeskrivningar för projekt, planer och program ska beskriva planerade åtgärder för att undvika, minska, begränsa, avhjälpa, neutralisera, eliminera skadliga effekter. Detta kan tolkas så att det omfattar kompensation, men reglerna är otydliga och behöver läsas tillsammans med 7, 16 respektive 17 kap. Det kunde utveckla tillämpningen av kompensation om frågan blev tydligare i MKB-reglerna.

Någon form av kunskap behövs

I brist på formella planer och MKB får helt enkelt speciellt underlag tas fram för kompensationsbedömningar. Rutinerna för detta kan låna metodik från MKB, eftersom det är ett bra sätt att processa kunskap. Som tidigare nämnts bör kunskapsutveckling om kompensation ske tillsammans med planeringen av projektet, inte efteråt. Prövningen av projektet kommer ju att omfatta både hänsyn och kompensation. Då behövs underlag om alla delarna.

Skälighetsbedömningen kan vara värd särskild uppmärksamhet i kunskapsutvecklingen. Frågor att ställa i samband med skälighet kan enligt min mening vara:

- Vilket intrång återstår, det vill säga vilken försämring av kvalitet kan det handla om jämfört med nollalternativ?
- Vilken framtida kvalitet är antaglig utan projektet?
- Vilken kvalitetsnivå godtas genom tillståndet?
- Egenskaper förändras hur då på lång sikt?
- Negativa kumulativa effekter? (jämför MÖD M 9983-04)
- Vilka stöd ger politiska mål för att visa allvaret i denna försämring?
- Vilka möjligheter finns att få bättre kvalitet?
- Hur mycket bättre kan det bli?
- Hur kan egenskaperna stärkas på lång sikt?
- Positiva kumulativa effekter?
- Vilka stöd ger politiska mål att det skulle vara prioriterat att förbättra?

4. PRAXIS OCH RÄTTSTILLÄMPNING

Praxis om kompensation för kulturmiljöintressen har jag inte hittat i något av de tre största söksystemen på marknaden. Tillämpning för andra intressen får därför ge stöd för resonemang om kulturmiljön. Följande fall beskrivs närmare:

HD T 3158-12, Bunge Gotland, pågående prövning.

RR 7451-09 rättsprövning Nord-sydliga förbindelser, Regeringens beslut M2008/2247/F/M, M2008/4571/F/M, M2008/4824/F/M

MÖD 2002:80, Rävlanda avloppsrening.

MÖD 2004:35, Gruvön.

MÖD 2005:5, Fryken fiskodling.

M 9338-11, MÖD dom 2012-06-20, Ekerum Öland.

M 133-09, MD Vänersborg dom 2009-09-02, Långeviks reningsverk i Lysekil.

M 3269-09, MMD Umeå dom 2010-02-03, Blåtiden Piteå.

M 2677-11, MMD Växjö dom 2012-07-31, allé vid Stenbrohults kyrka Älmhults kommun.

M 2596-12, MMD Nacka dom 2012-12-21, Uppsala Kvarnbo.

Rubrikerna nedan visar vilka frågor som diskuterats.

4.1 Avloppsreningsverk Rävlanda – inte skäligt med våtmark

Avloppsreningsverk provades år 2000 och fick sina krav på försiktighetsmått och villkor om vattenutsläpp (10 mg/l BOD7 och 0,3 mg/l totalfosfor). Länsstyrelsen framförde vid prövningen att det i tillämpningen hade förekommit att fiskodling fick krav att anlägga musselodling för att kompensera fiskodlingens utsläpp. Länsstyrelsen föreslog att även avloppsreningsverket skulle få krav på kompensation i form av våtmark.

Miljödomstolen ställde med stöd av den generella bestämmelsen 16 kap 9 § krav på kompensation i form av nya våtmarker. MÖD upphävde⁷⁵. Motiven var att den fosfor-reducerande effekten av våtmark bedömdes mycket begränsad. Fördelarna för miljön bedömdes därför små, särskilt med beaktande av villkoren om utsläppsnivåer. Mot bakgrund av den begränsade nyttan och de driftkostnader som skulle uppkomma, anser MÖD att krav på våtmark är orimligt.

Detta är ett av de få fallen om tillämpning av den generella bestämmelsen vid tillståndsprövning. Domen är tydligt skriven och ger bra stöd för framtida tillämpning.

Domen visar att skälighetsbedömningen är motsvarande typ av analys som görs för hänsynsreglerna, det vill säga att miljönytta vägs mot kostnader. Dock är det nu fråga om statusen hos viss miljö och möjligheten att förbättra den, inte verksamhetens utformning och hänsyn. Domstolen gör tydlig skillnad mellan hänsyn och kompensation, se ovan avsnitt 2.1 om "Problem med lindrande hänsyn i förhållande till kompensation". Jag hade föredragit om MÖD hade sagt att kompensationen var oskälig, alltså inte använt samma orimlighetsbegrepp som gäller för hänsynsreglerna. Eftersom bedömningen av krav på kompensation är en avvägning mellan nytta och kostnader är det förstås viktigt att konkret ange just nytta och kostnader. Eftersom nyttan sällan är beräkningsbar i pengar är det än viktigare att nyttan relateras till tydliga jämförelsebasen. Exempelvis hur fort status har försämrats, Riksdagens (och lokala) mål om kvalitet, hur långt det är kvar till målen, hur lång tid det kan ta. Att målen har hög status framgår bland annat av förarbeten och praxis, se ovan avsnitt 2.2 om ABC-modellen.

Det kan noteras att fallet inte säger att våtmark aldrig är skälig – ny kunskap, ny teknik, sämre status i omgivningen etc. kan ge motiv för annan utgång. Teknikutveckling pågår till exempel för att öka möjligheten att reducera fosfor. Fallet gäller en miljöfråga som var prioriterad och relevant i förhållande till verksamhetens störningar. Domen ger på så sätt inte stöd för att kulturmiljö ska kompenseras utan att vara skadelidande part. Jag bedömer att det blir svårt att få sådan kompensation vid tillämpning av den generella bestämmelsen, med tanke på att det är svårt redan att få kompensation inom det skadade intresset.

4.2 Fiskodling Fryken – skäligt med våtmark

Fiskodlingen bedömdes tillåten 2003 och fick krav på hänsyn genom begränsning av bland annat tillståndets giltighetstid, odlingsvolym och foder⁷⁶. Det fanns emellertid

⁷⁵ MÖD 2002:80, Rävlanda.

⁷⁶ MÖD 2005:5, Fryken.

inte lämplig reningsmetod för att minska kväve, och det blev därför en påverkan på Västerhavet trots all rimlig hänsyn. Kvävebelastningen på Västerhavet bör inte öka. Det bedömdes därför angeläget med kompensation. Länsstyrelsen såväl som kommunen drev frågan om kompensation och hänvisade till länsstyrelsens motsvarande krav på fiskodlingar i sjön Foxen, Melleruds kommun, samt i Västra Götaland (Ålands Fiskförädling AB).

Enligt yttrande från SLU är våtmarker nyttiga för sådan reduktion. SLU beskriver kriterier för lokalisering, utformning samt genomförande. Miljöprövningsdelegationen ställde därför följande villkor om kompensation: *"Verksamhetsutövaren skall anlägga våtmarker som dimensioneras för en årlig reduktion om totalt ca 7,5 ton kväve. Våtmarkerna skall anläggas i två etapper och skall utformas efter samråd med länsstyrelsen. De våtmarker som anläggs i en första etapp skall ha kapacitet att årligen reducera minst 3,3 ton kväve och skall tas i drift senast den 30 april 2006. De våtmarker som anläggs i en andra etapp skall ha en kapacitet att årligen reducera minst 4,2 ton kväve eller resterande mängd upp till 7,5 ton och skall tas i drift senast den 30 april 2007."*

Villkoret godtog av MÖD som skriver: *"Ett tillstånd får enligt 16 kap. 9 § miljöbalken förenas med skyldighet att utföra kompensationsåtgärder. Miljöprövningsdelegationen har föreskrivit åtgärder i form av anläggande av våtmarker och som skäl för detta hänvisat till att kvävebelastningen i Västerhavet inte bör öka. Nyttan av våtmarker stöds av yttrandet från Statens lantbruksuniversitet. Det är dock lämpligt att justera utformningen av villkoret rörande våtmarker. Enligt Miljööverdomstolen är det inte nödvändigt att i villkoret förskriva när bolaget senast skall ha upphandlat projekten. Och med hänsyn till den tid som förflutit från miljöprövningsdelegationens beslut bör tidpunkten för när våtmarkerna senast skall ha tagits i drift flyttas fram."*

Citaten är hämtade ur nämnda dom om Fryken.

Detta gäller alltså tillämpning av den generella bestämmelsen vid tillståndsprövning. Domen visar betydelsen av att aktörerna är tydliga med både funktionen hos kompensation och åtgärdens nytta med tanke på recipientens status. Villkoret är konkret, tidssatt och med uppföljning, vilket är utmärkt. Det var enkelt på så sätt att det gäller en miljöfråga som kan bedömas med stöd av siffror (även om siffrorna givetvis inte är enkla att ta fram eller bedöma eller följa upp). För kulturmiljön kan dock dras erfarenheten att insatser ska tidssättas och följas upp.

4.3 Avloppsreningsverk – hänsynsåtgärd eller kompensation?

Ett reningsverk i Lysekil hade utredningsvillkor och prøvotidsreglering av reningskvalitet angående musselodling för kvävereduktion⁷⁷. Verksamhetsutövaren ansökte 2009 om ändring av villkoret. Det fanns dubbla villkor, där rening vid verket hängde samman med reningseffekten vid musselodlingen. Domen reglering fungerade i princip som alternativa reningsmetoder.

Naturskyddsföreningen överklagade och yrkade, som jag uppfattar det, att full rening skulle ske vid källan och att musselodling därutöver skulle fungera som kompensationsinsats för återstående påverkan. Domen ändrades emellertid inte. Med brasklappen att jag inte är insatt i naturvetenskapen, syns det mig logiskt att resonera som Naturskyddsföreningen gjorde. Först regleras försiktighetsmått vid verket, tills det är orimligt att begära mer. Sedan bedöms om det är skäligt att göra mer insatser med tanke på recipientens status och verksamhetens återstående påverkan och nyttan med

⁷⁷ MD Vänersborg, dom 2009-09-02 i M 133-09, Långeviks reningsverk i Lysekil.

olika insatser. Musselodling kan då vara ett sätt att hantera kvävebelastningen av havet. Om inte dessa steg tydligt hålls isär är det en risk att kompensationsåtgärder minskar omfattningen av hänsynsåtgärder. Se ovan avsnitt 2.3. Jag kan inte bedöma om så blev fallet här, men principiellt är det en risk.

4.4 Transporter – svårighet att kompensera utanför närområdet

Det gällde tunga transporter till ett pappersbruk samt övriga kväveutsläpp. Länsstyrelsen begärde att bolaget skulle ge förslag på kompensation motsvarande totala utsläppet av kväve till havet. Miljödomstolen tar upp frågan om kompensation men inte MÖD⁷⁸, det vill säga att detta är knappast praxis om kompensation.

Miljödomstolen⁷⁹ framförde att 16 kap 9 § miljöbalken har vidare tillämpningsområde än äldre bestämmelser (som ju gällde naturreservat, mitt påpekande). Men domstolen finner att viss försiktighet bör iakttas. Särskilt gällde detta, enligt domstolen, vid åtgärder utanför företagets närområde. Miljödomstolen krävde dock reglering av transporter ganska långt utanför närområdet. Detta godtogs av MÖD. Möjligen kan av detta dras slutsatsen att domstolarna är mer benägna att utvidga hänsynskrav geografiskt, än att kräva kompensation.

Miljödomstolen jämför länsstyrelsens förslag med de åtgärder som redovisas i förarbetena. Domstolen bedömer att detta ger en antydning om vilka typer av kompensationsåtgärder som kan åläggas med stöd av bestämmelsen. Mot bakgrund av de exemplen – det vill säga parkeringsplatser, toaletter med mera – drar domstolen slutsatsen att den åtgärd länsstyrelsen begär är helt klart oskälig. Det är tänkbart att kompensation i detta fall kunde ansetts skälig, men det var så många svåra frågor uppe, att kompensationen inte drevs vidare.

Min slutsats är att förarbetenas exempel om naturreservat på ett omotiverat och ologiskt sätt styr tillämpning som inte handlar naturreservat. Det är knappast en avsedd effekt av att miljöbalkens förarbeten lät de gamla exemplen följa med som motiv till den nya och generella bestämmelsen i MB 16 kap 9 §. Jag bedömer det väldigt angeläget att få nya förarbeten med bredare exempel, som inte handlar om naturreservat och synen på kompensation på 1970-talet.

4.5 Dalbytälken – skadeköp?

Utökning av täkt i Skåne⁸⁰ planerades i fåladsmark, av riksintresse för natur och för friluftsliv⁸¹. Romeleåsen omfattas också av Riksdagens beslutade riskintresseskydd för landskap med höga natur- och kulturvärden⁸². Det gällde också riksintressant material⁸³, vilket innebär att intressena ska vägas mot varandra för det fall påtaglig skada uppstår⁸⁴. Det långsiktigt fördelaktigaste intresset för god hushållning ska då prioriteras⁸⁵. Detta

78 MÖD 2004:35, Gruvön.

79 MÖD 2004:35, Gruvön. Domen är omfattande – i använd pdf finns miljödomstolens domskäl på sidan 106 f.

80 MÖD 2006:49

81 MB 3 kap 6 § 2 st.

82 MB 4 kap 1 och 2 §§.

83 MB 3 kap 7 §.

84 MB 3 kap 10 §.

85 MB 1 kap 1 § och 3 kap 1 och 10 §§.

ärende gällde förvisso naturvärden, men det är så mycket landskapsfrågor att jag bedömer det mycket viktigt för kulturmiljöintressen också. Fallet ges därför stort utrymme trots att ordet kulturmiljö inte nämns.

Länsstyrelsen gav delvis tillstånd till tåkt men undantog viss mark (delområde 2) med hänvisning till artskyddet. Villkor ställdes om krav på skötsel av fåladsmark, *"som kompensation för bortbrytandet av den centralt belägna fåladsmarken"*, det vill säga i medgivna område 1⁸⁶. Bolaget överklagade bland annat för att få utökat tåktområde och ändrat villkor 4. Bolaget framförde att man inte på konstgjord väg bör försöka skapa en miljö.

Länsstyrelsens villkor innebär att det till stora kostnader skapas bevarandevärden som idag inte finns. Områdets värde från friluftssynpunkt kan ifrågasättas. Hur området än hävdas kommer det inte att kunna utgöra annat än en buffertzon för tåktverksamheten. Att sköta området enligt villkoret skulle inte utgöra en lämplig naturvårdsåtgärd och skulle vara till ringa värde för friluftslivet eftersom andra fålader erbjuder större friluftsvärden. För att åstadkomma en nettoutvidgning av fåladsmark som kan ge livsutrymme för fjärilar kan dock mark utanför tåktens delområde 2, men inom det av länsstyrelsen utpekade skötselområdet, transformeras till fåladsmark.

Miljödomstolen utökade inte tåktområdet och ändrade inte heller villkoret om kompensation. Miljödomstolen bytte dock motiv för att neka tåkt i delområde 2. Artskyddet bedömdes inte vara hinder, men fåladen var riksintressant för både natur och friluftsliv. Domstolen finner att det blir påtaglig skada och avväger riksintressena mot varann. Domstolen drar slutsatsen att bevarandet är bäst hushållning.

Min bedömning är att miljödomstolen tillämpade riksintressereglerna korrekt samt utvecklar motiven tydligt. Bolaget överklagade till Miljööverdomstolen och vidhöll yrkandet om tåkt i delområde 2 samt yrkade i andra hand att villkor 4 om kompensation skulle upphävas.

Bolaget framförde: *"Riksintresset för naturvård omfattar ca 10 200 hektar. Det totala verksamhetsområdet enligt ansökan berör ca 85 hektar, vilket utgör ca 0,8 % av det totala riksintresset. Det område som prövningen hos Miljööverdomstolen rör utgör endast 0,6 promille av riksintresseområdet. Riksintresset för friluftsliv är ca 12 000 hektar, varav hela verksamhetsområdet berör ca 0,3 %. Det tvistiga området utgör i detta fall 0,5 promille av riksintresseområdet. Det är därmed inte rimligt att påstå att riksintressena för naturvård och friluftsliv får stå tillbaka eller utsläcks genom att tåktverksamheten tillåts."*⁸⁷

Jag vill påpeka att det dels finns omfattande riksintresseområden beslutade av Riksdagen enligt 4 kap MB, dels mindre kärnområden som dessutom omfattas av 3 kap MB. Jag har inte med rimlig arbetsinsats kunnat klargöra vilka ytor som omfattas av vilken slags skydd. Det kan för framtida ärenden vara viktigt att tydliggöra skillnaderna mellan ytor med olika kvaliteter och olika typer av skydd.

Bolaget åtog sig att kompensera bortfallet av fåladsmark, för det fall brytning medgavs i delområde 2, genom att bevara och restaurera andra närliggande områden, så att denna typ av mark sammanlagt skulle öka. Bolaget framförde: *"... åtar sig att som kompensation för den fåladsmark som bryts bort inom delområde 2 röja och sköta mark i enlighet med villkor 4 i länsstyrelsens beslut inom de områden som markerats som befintlig och planerad fåladsmark i ... domsbilaga B. Åtagandet innebär en utvidgning av hävdad mark i förhållande till villkor 4 såvitt avser de norra områdena. De rödlistade arterna har uppkommit i området p.g.a. att*

86 MÖD 2006:49, redovisning av länsstyrelsens beslut.

87 MÖD 2006:49, domens redovisning av bolagets inställning.

området hävdats på visst sätt. De för den svartfläckiga blåvingen väsentliga arterna backtimjan och rödmyra finns allmänt i området och fjärilen har förmåga att flyga cirka 100 meter. Genom att näraliggande mark restaureras kan ytterligare livsutrymmen tillskapas för denna och övriga rödlistade fjärilsarter som finns inom delområde 2. De rödlistade fjärilarna kommer således inte att missgynnas vid ett bifall ..., eftersom arealen fäladsmark med skötselförpliknelsen i villkor 4 ökar. Några ö-effekter uppstår inte.”⁸⁸

Naturvårdsverket framförde bland annat följande till MÖD. ”Fäladsmark är typisk för det sydsvenska kulturområdet. Majoriteten av de kvarvarande ännu inte igenväxta fäladerna finns koncentrerade till Romeleåsen i Skåne. Fäladsmark är en naturtyp som minskat drastiskt i Sverige jämfört med 1900-talets början. Länsstyrelsen uppskattar att endast 1% av den ursprungliga fäladsmarken på Romeleåsen finns kvar... Alla fälader kan inte anses likvärdiga. Artsammansättningen liksom antalet individer av en viss art beror på en mängd faktorer som har att göra med hur olika arter svarar på olika förutsättningar... Ett fäladsområde kan alltså ha optimala förutsättningar för fjärilar knutna till ett visst successionsstadium medan ett annat har goda förutsättningar för hävdberoende kärlväxter och ett tredje intressant mossflora. Fäladsmarker är inte en naturtyp som uppkommer spontant. Det krävs lång tid med beteshävd för att naturvärden knutna till en fälad ska uppkomma och dessutom måste de arter som normalt finns på en fälad finnas tillräckligt nära i landskapet för att kolonisera ett område som håller på att bli fälad. Inom Högebjärsområdet finns bland annat en fjärilsfauna som gör att Naturvårdsverket bedömer att det finns få motsvarande områden i Sverige ... Brytning inom delområde 2 skulle komma att påverka områdets värden för naturvärden negativt ... Undersökningen visar att det inom området Ö Högebjär (delar ingår i delområde 2) finns 22 fjärilsarter varav fem rödlistade. Det är höga siffror jämfört med de övriga undersökta fäladerna ... Samtliga arter har minskat starkt under 1990-talet som en följd av att livsmiljöer förstörts ... Hela delområde 2 bör bevaras som fälad för att inte riskera utdöende av arter i ett område som annars riskerar att bli för litet för att hålla livskraftiga populationer av de hotade arterna på sikt. Ett till ytan mindre fäladsområde skulle innebära större risk för utdöende och negativt påverkade populationsminskningar för de hotade arterna och deras värdarter.”⁸⁹

MÖD framför följande angående påverkan på åslandskapet, som är en kvalitet i både Riksdagens skyddade område och kärnområde som skyddas enligt 3 kap MB: ”Med hänsyn till den negativa påverkan på åslandskapet som den befintliga täkten redan gett upphov till finner Miljööverdomstolen att den förhållandevis begränsade ytterligare påverkan som en brytning inom delområde 2 skulle medföra inte utgör en påtaglig skada på detta intresse.”⁹⁰

Jag uppfattar att detta dels antyder att det måhända inte längre är av riksintressestatus för natur i aktuella området⁹¹ och dels pekar på att större intrång kan godtas i redan påverkade omgivningar. Min reflektion är att det förvisso kan vara så att området inte längre bör ha riksintressestatus, men i så fall behöver det sägas i klartext eftersom helt andra regler i så fall ska tillämpas. När det gäller bedömning av skada i påverkade områden kan det å ena sidan vara så att ytterligare påverkan inte spelar så stor roll, men det kan lika gärna vara så att detta är droppen som får bägaren att rinna över. All ytterligare försämring gör att det blir allvarlig skada. MÖD framför följande angående påverkan

88 MÖD 2006:49, domens redovisning av bolagets inställning.

89 MÖD 2006:49, domens redovisning av verkets inställning.

90 MÖD 2006:49, domskäl.

91 Jag tänker nu på det mindre område som omfattas av 3 kap 6 §, inte hela Romelseåsen. Riksdagens beslut om Romeleåsen kan givetvis inte ändras av annan än Riksdagen.

på fäladsmarken: "... är det oundvikligen så att denna mark kommer att försvinna om brytning tillåts inom delområde 2. /Bolaget/ har dock åtagit sig att bevara och restaurera andra näralligande områden så att deras karaktär av fäladsmark bibehålls eller sådan tillskapas. Genom att arealen fäladsmark således kommer att öka vid ett bifall till ansökan anser Miljööverdomstolen att brytning inom delområde 2 inte heller kommer att medföra en påtaglig skada på detta intresse ..." ⁹² MÖD godtog utökning av täkten.

Jag uppfattar motiven så, att kompensationen används för att klassa ner skadan från påtaglig till icke-påtaglig. Eftersom riksintresseplatser inte, som Natura 2000, är utbytbara kan jag inte se hur det är lagligen möjligt. Det finns ingen bestämmelse som möjliggör en samlad bedömning om "nätet" av riksintresseområden ändå håller, då ett faller bort. Jag är därför högst tveksam till logiken i motiveringen. Det kan förvisso vara så att det utan kompensationen ändå inte blir fråga om påtaglig skada. Jag kan inte bedöma det. Men bedömde MÖD det som skada, inte påtaglig skada, så hade det ju inte varit nödvändigt med alla dessa resonemang om kompensationen. Då hade det räckt att konstatera att skada är tillåten. Det får mig att tro att det ändå bedömdes som påtaglig skada isolerat, men att den som sagt klassades ner med tanke på kompensationen som på sikt kan öka ytan.

När det gäller ytan ska dock noteras Naturvårdsverkets beskrivning av svårigheter att skapa motsvarande marker, dess specifika värden etc., vilket pekar på att kompensation knappast ersätter bortfallna ytor utan istället tillför nya värden (på sikt). Detta visar också att det i sak är korrekt att bedöma riksintressen isolerat – de är inte utbytbara funktioner i ett nätverk, som Natura 2000 också ska vara, utan egna små juveler. Natura 2000 har givetvis också ett egenvärde, men det är inte poängen i jämförelsen. Naturvårdsverkets yttrande är väl utvecklat men verket använder inte begreppet påtaglig skada. Jag tror det är viktigt att alla aktörerna tar tydlig ställning i förhållande till de formella begreppen. Det vill säga att aktörerna vare sig använder andra begrepp eller låter slutsatsen hänga öppen. Slutsatsen må vara självklar för den skrivande experten men den ska ju vara tydlig för alla.

4.6 Bunsetäkterna – skadeköp?

En långdragen historia är täkterna vid Bunge på Gotland. Fallet handlar bland annat om att bolag erbjöd sig att kompensera för livsmiljöer som täkten tar i anspråk, genom att anlägga och restaurera kalktallskog och våtmarker. Högsta domstolen ⁹³ har avgjort fråga om innebörden av tidigare dom om tillåtlighet men inte prövat frågan om innebörden av kompensation. Målet är återförvisat till MÖD för vidare prövning.

Miljödomstolen är tydlig med att kompensation inte kan ge rätt att skada: "Den skada verksamheten medför genom att bilda ett dagbrott är omöjlig att reparera eller ersätta med kompensationsåtgärder." ⁹⁴ Domstolen konstaterar att det blir påtaglig skada och gör en avvägning mellan riksintressant natur och riksintressant material och prioriterar natur såsom mest långsiktig. MÖD har emellertid med kompensation som en av flera faktorer i en samlad avvägning, det vill säga som en del av tillåtlighetsprövningen: "Genom de åtaganden... bl.a. avsättning av ett annat markområde åt naturvården och för bevarandet av

⁹² MÖD 2006:49, domskäl.

⁹³ Partiellt prövningstillstånd av Högsta domstolen den 17 september 2012 i T 3158-12. Dom om tillåtlighetens innebörd meddelad den 18 juni 2013, då målet återförvisades.

⁹⁴ Se MD dom, bilaga till MÖD dom 9 oktober 2009 i M 350/09.

*gaffelfibblan kommer naturvårdsintressena att i viss utsträckning kompenseras för den förlust av naturvärden som tänkten orsakar ... Mot bakgrund av...*⁹⁵ blir det ja till tänkten.

Min bedömning är att denna samlade bedömning innebär att kompensation blandas med försiktighetsmått och det är därför oklart om skadan är tillåten eller inte. Det är givetvis tänkbart att skadan – utan kompensationen – är tillåten och att det därmed inte finns formellt hinder i den delen. Men det vet vi inte. Skadan är så att säga oprövad isolerat. I vart fall är det inte uttryckligen angett att skadan prövats i sig.

4.7 Förbifarten – skiljer mellan försiktighetsmått och kompensation

Förbifart Stockholm har tillåtits av regeringen enligt 17 kap MB⁹⁶. Vägprojektet innebär ny motorväg med tre körfält i vardera riktningen mellan E 4/E 20 vid Kungens kurva och E 4 vid Häggvik, cirka 21 kilometer. Vägen förläggs i tunnel på merparten av sträckan, drygt 17 kilometer, men berör världsarvet Drottningholm och Natura 2000-området Edeby ekhage samt områden av riksintresse enligt 3 och 4 kap. MB såväl som flera naturreservat och ett kulturresevat. Regeringen konstaterar att även om delar av berörda reservat tas i anspråk, så utgör inte föreskrifterna hinder. Lämpliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått innebär att utbyggnaden kan ske utan att betydande barriäreffekter eller landskapsfragmenteringar uppstår. Dispens provas sedan av ansvarig myndighet.

Regeringens skrivning tar således inte upp kompensation, vilket är bra, utan det blir en framtida fråga i prövningen av dispenser från reservaten.

Notera att frågan om tillämpning av miljöbalkens generella kompensationsbestämelse inte var uppe. Inte heller tas kompensation upp för allmänna intressen med stöd av 17 kap MB.

Villkor sätts dock för försiktighetsmått till exempel:

- Vägverket ska vidta åtgärder så att de skyddade värdena i världsarvet Drottningholm inte hotas.
- Vidare ska åtgärder vidtas som begränsar påverkan på skyddsintressena i Natura 2000-området Edeby ekhage och värdena i övriga berörda områden av riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.

4.9 Reservat – kompensation 16 kap 9 §

Det gällde tillstånd enligt reservatsföreskrifter och dispens från reservatsskyddet för bostadshus (Uppsala Kvarnbo)⁹⁷. Det finns flera komplicerade problem i ärendet, men här lyfter jag bara frågan om kompensation. Sättet att resonera i överklagandet och i domen om påverkan och kompensation kan tänkbart vara användbar även för kultur- miljöintressen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden⁹⁸ gav tillstånd till bygget och dispens från reservatet för schakt- och markarbeten i samband med uppförande av hus samt borrhning av

95 MÖD domskäl i dom 9 oktober 2009 i M 350/09.

96 M2008/2247/F/M, M2008/4571/F/M, M2008/4824/F/M, regeringens beslut nr 22. RR rättsprövning i 7451-09, ingen ändring.

97 MMD Nacka dom 2012-12-21 i M 2596-12.

98 Beslut den 14 december 2011, § 115.

bergvärme och dricksvattenbrunnar. Villkor om försiktighetsmått (med stöd av 16 kap 2 § MB) var följande:

1. Bostadshus skall placeras enligt inlämnad situationsplan, utgöras av ett enplanshus i enlighet med inlämnat bygglovsförslag och utformas på ett sådant sätt att negativ inverkan på landskapsbilden och rekreationsupplevelsen minimeras.
2. Bostadshusets karaktär skall vara traditionell med träfasad, matt färg i anpassad kulör och tegelfärgat tak. Bostadshusets bruttoarea får ej överstiga 176 m² och area på garage (exklusive carport) får maximalt vara 40 m².

Dessutom föreskrev nämnden om följande kompensation (rätteligen med stöd av 16 kap 9 § MB):

3. Som kompensation för att befintlig stig på tomtmark tas bort skall flytt av befintlig entré av fägata samt stig till förlängningen av Starbovägen göras. Samråd med fritids- och naturkontoret om detaljprojektering av stig skall ske innan stigen flyttas.

Länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen avslag Naturvårdsverkets överklagande. Byggandet medgavs alltså. Jag kan inte hitta att MÖD har prövat ärendet, det är alltså inte praxis.

Miljödomstolen i Nacka ger tydlig beskrivning av olika grunder för kompensation vid dispens respektive tillstånd enligt reservatsföreskrift⁹⁹: ”Bestämmelsen i 7 kap. 7 § fjärde stycket miljöbalken angående kompensationsåtgärder omfattar inte tillstånd som ges enligt naturreservatsföreskrift som uttryckligen tillåter att en åtgärd får ske sedan tillstånd inhämtats (prop. 1997/98:45 del 2 sid. 77). Den är dock tillämplig när det är fråga om dispens enligt 7 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. Om kompensationsåtgärder ändå bör krävas vid tillstånd enligt naturreservatsföreskrift kan 16 kap. 9 § första stycket tredje punkten tillämpas, vilken inte är en obligatorisk bestämmelse. En skälighetsbedömning ska göras enligt kompensationsregeln. Kompensationen bör bestämmas på ett sätt som rimligen kan anses motsvara intrånget. Om intrånget är alldeles obetydligt bör det dock kunna tillåtas utan gottgörelse.”

Jag uppfattar det så, att det i ärendet förordnades om kompensation med stöd av 16 kap 9 § för intrång som tillståndet till huset innebar, stigen byggs så att säga bort. Möjligen sammanfaller det med dispensen för schakt, dvs. att det är överlappande grunder för just denna kompensation. För borrharnas dispens synes kompensation inte utgå alls – möjligen ansågs det oskäligt.

Domstolen gör en lång analys av förutsättningarna för tillstånd och dispens och slutsatsen är: ”Med hänsyn till att bebyggelsen får anses ha relativt begränsad påverkan på reservatet finner domstolen, i likhet med länsstyrelsen, att de kompensationsåtgärder i form av flytt av befintlig entré av fägata samt stig till förlängningen av Starbovägen samt övriga villkor som nämnden beslutat om får anses nödvändiga och tillräckliga för tillståndet och dispensen.”

Det är otydligt om dispens och tillstånd provas fritt från kompensationsåtgärderna eller om kompensationen spelat roll för bedömningen. Med tanke på att villkoren så tydligt avser bygget och kompensationen rör bara det förhållandet att stigen tas bort, så är det dock min uppfattning att det inte är stigens flyttning som gör bebyggelse tillåten.

99 MMD Nacka dom 2012-12-21 i M 2596-12.

Det är alltså inte fråga om skadeköp enligt min mening. Givetvis kan jag inte ha en åsikt om det var korrekt eller ej att ge tillstånd och dispens.

4.10 Vindkraft – för liten påverkan för kompensation

Vindkraft vid Blålidén i Piteå prövades av miljödomstolen¹⁰⁰.

Kommunen framförde krav på övergripande kompensationsåtgärder och föreslog villkoret att: *”Bolaget ska inom ett år från tillståndsbeslutet ha tagit fram metoder för kompensation av naturvärden, kulturvärden, friluftsvärden samt andra värden som påverkas av verksamheten.”* Frågan om kompensation var emellertid inte uppe hos miljödomstolen. Miljöprövningsdelegationen delade nämligen inte kommunens bedömning om behovet av kompensation, utan framförde att det inte förelåg skäl att föreskriva om kompensationsåtgärder, med hänsyn till den påverkan som den ansökta verksamheten kan förväntas medföra för natur-, kultur- och friluftsvärdena.

4.11 Detaljplaner för bostäder – anpassning eller kompensation?

Bostäder planerades vid Ekerums golfbana i Borgholms kommun. Omedelbart norr om golfbanan ligger naturreservatet Halltorp, som bland annat hyser sällsynta insekter. Halltorp skyddas även som Natura 2000, vilket blev huvudfrågan i prövningen.

Planeringen för utbyggnaden tog stöd av dels översiktsplanering, dels underlag om biologisk infrastruktur på Öland och dels en skötselplan som bolaget och kommunen enades om. Syftet med skötselplanen var dels att få kunskapsunderlag för att anpassa byggandet och minimera påverkan i Ekerum dels att stärka värdena i Ekerum. Det skulle på sikt kunna stärka även värdena i Halltorp. Tillstånd av miljödomstolen satte skötselplanen som villkor för genomförandet. Den juridiska nöten var om ändrade habitat utanför Halltorp kunde betraktas som indirekt störning på Halltorp. I tidigare praxis har indirekt påverkan utanför området gällt fysiska förändringar som gett störningar enligt ordets ordinarie innebörd, exempelvis försämrade vattenkvalitet, buller, ljus, damning. Frågan var om förändrade externa habitat i sig kunde betraktas som störning. MÖD¹⁰¹ fann att så var fallet och nekade vissa delar av förslaget.

Eftersom jag företrädde bolaget och kommunen – och förlorade – är jag förmodligen partisk i mina bedömningar. Jag är alltså förvånad över att habitatskyddet inte är begränsat till skyddade området Halltorp, utan också gäller habitat utanför. Det var således förändringen av fysiska miljöer ganska långt från Halltorp som var motivet att neka bebyggelse. Fysiska förändringar i Ekerum motverkade nämligen på olika sätt arternas möjlighet att sprida sig från Halltorp, och det var en icke godtagbar störning för arterna.

MÖD:s slutsats grundas bland annat på yttrande från Centrum för Biologisk Mångfald, som framförde att såväl direkt påverkan som förändringar i livsmiljö måste ingå i begreppet störning, om begreppet ska vara ekologiskt relevant. Jag delar den slutsatsen ekologiskt, men har mycket svårt att se att det fanns juridiska verktyg för detta. Jag kan dock konstatera att fallet utgör praxis och det innebär att varje Natura 2000 nu har ett omland, oklart hur stort, där habitat inte får förändras så att arterna får försämrade förutsättningar utanför sitt skyddade område. Under ärendet kritiserade jag detta resultat eftersom det innebär oförutsebarhet såväl som omfattande inskränkningar i

¹⁰⁰ MMD Umeå dom 2010-02-03 i M 3269-09.

¹⁰¹ MÖD dom 2012-06-20 i M 9338-11, Ekerum Öland.

markanvändningen. Eftersom dessa inte leder till ersättning – som vid reservatsbildning – vore det intressant att få frågan prövad i förhållande till Regeringsformen.

När det gäller skötselplanens innebörd, så ställdes den frågan inte på sin spets. Kommunen och bolaget såg skötselplanen som ena halvan av planeringen, det vill säga ett sätt att anpassa planerna och långsiktigt utveckla värden av olika slag. Det var i både kommunens och bolagets intresse att Ekerums värden håller långsiktigt; det är en bas för pågående markanvändning.

Det är emellertid möjligt att betrakta skötseln av Ekerum som en form av kompensation för påverkan på andra intressen. MÖD konstaterade att *"Innehållet i skötselplanen, i den mån den säkerställer att befintliga värden och funktioner upprätthålls, ska dock beaktas vid bedömningen av om tillstånd kan ges."*¹⁰² Det antyder att domstolen betraktade skötseln som en del av skadebedömningen (skadeköp). Det var nämligen inte fråga om att pröva undantagssituationen då skada på Natura 2000 kan medges, om alternativ saknas, fullgod kompensation för nätverket sker samt det rör ett synnerligen tungt allmänintresse. Sådant beslut fattas ju av regeringen. Det är därför svårt att dra tydliga kompensations slutsatser av fallet.

MÖD utvecklar förvisso i skadeanalysen vilken påverkan som kan uppstå med och utan skötselplanen. MÖD förutsätter emellertid att skötsel av Ekerum kommer att äga rum oavsett kommunen och bolaget. Det skulle innebära statlig skötsel av området, vilket kommunen och bolaget fann högst osannolik. Domstolen delade dock inte den bedömningen. Domstolen gör därmed sin bedömning av påverkan med skötsel som en del av förutsättningarna. Detta pekar på att domstolen inte ser skötseln som kompensation utan som en del av anpassningen och markanvändningen. Men, som sagt, fallet har för många oklarheter för att det ska ge något tydligt svar om kompensation och skadeköp. Tydligt svar gavs bara om skyddet av externa habitat, utanför Natura 2000.

4.12 Dispens från biotopskydd för allé men kompensation för kulturmiljö

Allén vid Stenbrohults kyrka i Älmhults kommun behövde av trafiksäkerhetsskäl minskas¹⁰³. Särskilda skäl förelåg att ta bort elva träd, huvudsakligen almar. Allén är belägen utmed en fyra meter bred remsa mark en allmän väg och en parkering. Ytterligare en relativt nyplanterad allé finns parallellt med den aktuella, på andra sidan parkeringen. Domstolen framförde att dispensen innebar att en del av en biotop utplånas. Betydelsen för biotopskyddet är dock begränsad, dels för att del av allén kommer att kvarstå, dels med tanke på den nyplanterade allén. Domstolen finner inte skäl att kräva kompensation på grund av biotopskyddsintresset. Dock gällde det värdefull kulturmiljö där den allédel som kommer att tas bort har stor betydelse. Trafikverket hade bekräftat att det i och för sig var möjligt att återplantera i omedelbar anslutning till platsen. Några trafiksäkerhetsskäl mot detta framfördes inte heller. Domstolen bedömde att Trafikverket inte visat att det vore ekonomiskt orimligt att ta ansvar för åtgärderna. Villkor sattes därmed om återplantering som kompensationsåtgärd mot bakgrund av kulturhistoriska värden.

¹⁰² MÖD dom 2012-06-20 i M 9338-11, Ekerum Öland.

¹⁰³ Mark- och miljödomstolens i Växjö dom 2012-07-31 i M 2677-11.

Litteratur

- Ellagen (1997:857).
Förordning (1998:928) om bygge- och fiskeavgifter.
Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.
Förordning (1998:1634) om regionalt utvecklingsarbete.
Förordning (2009:956) om översvåmningsrisker.
Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.
Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster.
Lag (1995:1649) om byggande av järnväg.
Lag (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.
Lag (1966:314) om kontinentalsockeln.
Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.
Lag (1978:160) om vissa rörledningar.
Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.
Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.
Lag (1985:620) om vissa torvfyndigheter.
Luftfartslagen (2010:500).
Miljöbalk (1998:808).
Minerallag (1991:45).
Naturgaslagen (2005:403).
Naturvårdslag (1964:822).
Persson, Jesper, 2011. *Att förstå miljökompensation*. Göteborg: Melica media.
Plan- och bygglagen (2010:900).
Prop. 1972:111. Kungl. Maj:ts proposition angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten.
Prop. 1974:166. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237), m.m.
Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. Regeringen.
Prop. 1997/98:45, Del 1 och del 2. Regeringen.
Prop. 2009/10:170. En enklare plan- och bygglag. Regeringen.
Rundcrantz, Kristina (2007). *Environmental compensation for disrupted ecological functions in Swedish road planning and design*. Alnarp: SLU, 2007:118. ISBN 978-91-85913-17-6 [Doctoral thesis].
Skogsvårdslag (1979:429).
Skogsvårds styrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen, SKSFS 2011:7.
SOU 1993:103. Miljöbalken.
Väglag (1971:948).

Internet

- Ekologisk kompensation*. Se konferens:
<http://enetjarnnatur.se/static/sv/237/>
Ekologisk kompensation. Se Naturvårdsverkets hemsida:
<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning-A-O/Ekologisk-kompensation/Utvardering-av-miljokompensation-vid-vag-och-jarnvagsprojekt-SLU>. Se
<http://www.slu.se/sv/institutioner/landskapsarkitektur-planering-forvaltning/forskning/forskningsprojekt/utvardering-av-miljokompensation-vid-vag-och-jarnvagsprojekt/>

Arkiv

- Högsta domstolen, 3158-12, Bunge Gotland, pågående prövning.
Kammarrätten, Stockholm 2004-01-22, 7520-01. Lämplig lokalisering, estetisk utformning - och bygglag.

Miljödomstolen, Nacka 2012-12-21. Uppsala Kvarnbo.

Miljödomstolen, Vänersborgs TR 2010-01-13, 2498-09

Miljödomstolen, Vänersborgs TR 2009-09-02. Långeviks reningsverk i Lysekil.

Miljödomstolen, Umeå 2010-02-03. M 3269-09. Tillstånd till uppförande och drift av vindkraftanläggning på Stor-Blåiden

Miljödomstolen, Växjö 2007-05-21. M 1303-07. Dispens från kulturresevatet Råshult.

Mark- och miljödomstolen, Växjö 2012-07-31. M 2677-11. Dispens biotopskydd Älmhults kommun.

Miljööverdomstolen, 2012-06-20, 9338-11. Ekerum Öland.

Miljööverdomstolen 2010-07-01. 9983-4. Tidsbegränsning av tillstånd till installation av enskild avloppsanläggning.

Miljööverdomstolen 2009-10-09, 350-09. Ansökan om tillstånd till bergstakt på fastigheten Bunge Ducker 1:64, Gotlands kommun.

Miljööverdomstolen 2006-10-04, 2006:49, Tillstånd till taktverksamhet (se länsstyrelsens beslut).

Miljööverdomstolen 2005-01-20, 2005:5. Tillstånd enligt miljöbalken till kassodling av regnbågs-lax.

Miljööverdomstolen 2004-06-28. Alsterälven och Fröding.

Miljööverdomstolen 2004-06-30, 2004:35. Tillstånd för befintlig och utökad produktion vid Gruvöns bruk.

Miljööverdomstolen 2004-02-06, 2004:3. Dispens från föreskrifter för Hagöns naturreservat och för område med skydd för landskapsbilden inom Påarp-Fylleåns mynning samt dispens från strandskyddsbestämmelserna för anläggande av gång- och cykelväg.

Miljööverdomstolen 2002-11-25, 2002:80. Tillstånd till anläggning för avloppsrening.

Regeringsrätten, 7451-09. Rättsprövning Nord-sydliga förbindelser.

Regeringens beslut M2008/2247/F/M, M2008/4571/F/M, M2008/4824/F/M.

Abstract

This paper describes the concept, models and methods for analyzing compensation in the cultural environment. The aim is to present a theoretical basis for the discussion of compensatory activities. The discussion begins with the concept and principles for ideas about compensation in town planning.

There are two different ways of seeing the need for compensating activities that have a negative impact on the landscape: On the one hand, the cultural heritage can be seen as a matter of public interest. The demand for compensation is applicable in this case for the landscape as an entity, without spatial delimitations. On the other hand, compensation measures can be directed at cultural heritage that is considered valuable by the town administration and government authorities. In this case, the demand for compensation becomes limited to objects considered to be of national interest, cultural reserves, building heritage, town planning with protection regulations or demolition bans, and local objects which are part of the national environment quality goal "Good building environment". Both principles involve, as compared with praxis, an extensive broadening of thought about compensation when exploiting cultural environments.

Four types of compensation activities are discussed. The value of the cultural environment may be compensated when:

1. The same value, which is lost, is recreated at the same place.
2. The same value, which is lost, is recreated at another place.
3. A different value than that which is lost, is recreated at the same place.
4. A different value than that which is lost, is recreated at another place.

Compensation activities can be regulated either by agreements between the contractor/developer and the town or by decisions made by government authorities. The agreements represent a market solution. Compensation can also be the result of government decisions based on legal regulations.

In town planning and urban design the actors take on different roles for compensation demands in the planning processes. An actor may take the initiative and develop suggestions for compensatory actions or may deter the recreation of the lost value. These are two active roles. The planning process also has two passive roles. An actor may revoke demands or may neglect to make a decision about a suggestion for compensation actions and hide the need for background material.

The paper ends with a discussion about the conditions for creating a systematic transfer of experience with compensation activities. A prerequisite is that the assignment to analyze the quality of the cultural heritage is complemented by following up compensation activities.

Key words: Compensation, roles, work methods, models, transfer of knowledge.

4. Begrepp, modeller och metoder

kulturmiljökompensering i samhällsplanering

Benjamin Grahn Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg

1. INLEDNING

I detta avsnitt beskriver och diskuterar vi begrepp, modeller och metoder som kan läggas till grund för analyser av hur kulturmiljön behandlas av nyckelaktörer i samhällsplaneringen. Syftet är att redovisa en teoretisk bakgrund till en diskussion om kompensation vid kritiska ingrepp i kulturmiljöer. Frågor som behandlas är:

- Vad är kulturmiljökompensation?
- Hur ska kulturmiljön komma till uttryck i samhällsplaneringen?
- Vilka typer av kompensation kan användas i samhällsplaneringen?
- Vilka roller intar nyckelaktörerna i samhällsplaneringen?
- Hur regleras kompensationsåtgärder i samhällsplaneringen?
- Hur kan erfarenhetsåterföringen förbättras i samhällsplaneringen?

Metodiken för att belysa frågorna omfattar litteratursökning, närläsning av dokument och konstruktion av arbetsmodeller för analys. Genom utvecklingen av modeller blir det möjligt att klassificera kompensationsåtgärder, identifiera nyckelaktörernas arbetssätt och granska deras roller i samhällsplaneringen. Arbetsmodellerna används för att pröva hur kvaliteter i landskapet kan behandlas. Ett annat användningsområde är uppbyggnaden av en systematisk kunskapsutveckling om kulturmiljökompensation i samhällsplaneringen, framför allt i samband med detaljplanering och framtagning av planeringsunderlag som miljökonsekvensbeskrivningar, MKB, och kulturmiljöutredningar.

Diskussionen fokuserar på kompensation vid exploatering i kulturmiljöer. Avsikten är inte att slå fast vad som är "rätt" sätt att styra lokaliseringen av byggprojekt eller "fel" kompensation utan att redovisa hur förluster av kulturmiljövärden kan beskrivas, analyseras och återskapas på ett meningsfullt sätt i samhällsplaneringen (översiktsplanering, programarbete och detaljplaneprocesser).

I litteraturen uppträder kompensation som (a) verktyg i kommunernas fysiska planering, (b) arbetsmetod för utveckling av åtgärder som kan antas gottgöra skadliga ingrepp, (c) avskräckande medel i syfte att förhindra förluster av kulturmiljövärden och som (d) styrmedel vid utformning och lokalisering av byggprojekt. Kompensation i samhällsplaneringen är således inget entydigt begrepp i en väldefinierad praktik.

Definition och tillämpningsområde

Vi börjar redovisningen med en presentation av begreppsliga utgångspunkter och arbetsmodeller för planering, genomförande och uppföljning av kompensationsåtgärder vid ingrepp i landskapet som riskerar att skada det gemensamma kulturarvet. Utgångspunkten är att det finns ett behov av att bättre följa upp föreslagna åtgärder och utvärdera utfallet, oberoende av byggprojektens samhällsnytta. Av detta skäl kompletteras diskussionen med villkoren för en professionell kunskapsutveckling via uppdrag i samhällsplaneringen.

Behovet av kompensationsåtgärder är länkat till exploateringar av mark och investeringar i byggprojekt som har en negativ påverkan på kulturlandskapet. I miljöbalken, MB, ses kompensation som "... en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar skall undvikas, minskas eller avhjälpas".¹ Enligt MB, kap 16 får tillstånd och dispenser förenas med krav på gottgörelse för intrång i allmänna intressen. Den statliga utredningen *Kulturmiljöarbete i en ny tid* definierar kulturmiljön som "det samlade uttrycket för människans materiella och immateriella påverkan på den omgivande miljön".² Det är en vid definition. Alla landskap med artefakter som skapats via mänskliga aktiviteter ingår i kulturarvet. Gränsen går vid det av människan orörda landskapet. Kultur och natur separeras i två områden, även om kulturmiljön förutsätter och givetvis är beroende av en omgivande natur. Kulturmiljöarbete beskrivs i utredningen *Kulturmiljöarbete i en ny tid* som "den verksamheten som bedrivs för att främja kulturmiljöns värden".³ Så ser utgångspunkten ut för diskussionen.

Innan vi går vidare är det lämpligt att närmare undersöka kompensationsbegreppet och dess tillämpningsområde på kulturmiljön i samhällsplaneringen. Två frågor behöver besvaras:

- Vad är kompensationsåtgärder?
- När i samhällsplaneringen sker kompensation för negativa ingrepp i kulturmiljöer?

Kompensation kommer från latinets *compensare* och används i betydelsen ersätta, uppväga, utjämna, gottgöra, kvitta eller avväga saker mot varandra. Det finns någon form av skada eller motstående intresse i botten. Kompensation vid exploatering av kulturmiljön kan utifrån denna synvinkel förstås som åtgärder som vidtas för att ersätta en negativ påverkan, gottgöra skadliga ingrepp, uppväga eller återskapa förlorade värden i landskapet. Men det räcker inte. Begreppet kulturmiljökompensation behöver preciseras ytterligare. Hypotesen är att fem grundvillkor behöver uppfyllas för att åtgärder ska kunna ses som kompensation i samhällsplaneringen. Det måste föreligga (1) en exploatering av områden med kulturmiljö som (2) leder till en negativ påverkan (skada eller förlust av värden/ kvaliteter), vilket i sin tur (3) påkallar ett behov av gottgörelse (åtgärder), som (4) regleras i avtal med exploatören eller fastställs i myndighetsbeslut och ska (5) genomföras inom en bestämd tidsrymd.

Av denna precisering följer att kompensation är knutet till ingrepp i miljön, som trots prövad lokalisering och anpassning av byggprojekt skadar kulturarvet och därför

1 Miljöbalken, kap 6, §7.

2 *Kulturmiljöarbete i en ny tid*, SOU 2012:37, s 76.

3 Ibid, d76.

behöver avhjälpas med konkreta åtgärder. Att ”köpa” sig fri från gottgörelse genom ekonomisk ersättning ses inte som en lämplig lösning i litteraturen.⁴ Ensidiga åtgärder eller beslut faller inte heller under kulturmiljökompensation i samhällsplaneringen utan är anpassning. Ersättningen ska regleras i en procedur som har ett partförhållande för att åtgärden ska ses som kompensation.

Två förhållningssätt till kulturmiljön

Fram till nu har kraven på gottgörelse behandlats mycket restriktivt av exploatörer, kommuner och tillståndsprövande myndigheter. Även om kulturmiljön uppfattas som viktig och ingår i många målbeskrivningar har kraven på kompensation haft en svag ställning i samhällsplaneringen.⁵ Ett belysande svar på en fråga om fall med kompensation som vi ställde till kommuner och länsstyrelser är: *”Varken jag eller någon av mina kollegor... kan påminna oss om att några kompensationsåtgärder för kulturmiljö vidtagits inom värdefulla områden...”*⁶ Det är främst vid exploatering i riksintressen, kulturarv och kulturresevat som länsstyrelsen ingriper i samhällsplaneringen. Vår förfrågan till kommuner och länsstyrelser visar att kulturmiljön är ett allmänintresse som behöver en starkare ställning, aktivare företrädare och en tydligare roll i samhällsplaneringen. Också vardagslandskapets kvaliteter behöver uppmärksammas och dess kvaliteter synliggöras i planeringsunderlag.

Vi ser två principiellt olika sätt att uppfatta kompensation i samhällsplaneringen och synliggöra kulturmiljöintresset. Båda dessa principer innebär – jämfört med praxis – en kraftig utvidgning av kompensationstänkandet vid exploateringen av kulturmiljöer. De två principerna för hur tillämpningen av kompensation kan utvidgas är:

Princip 1: *Kravet på kompensation gäller kulturlandskapet som helhet utan rumslig avgränsning.* Denna princip tar avstamp i kulturminneslagen, KML, och den europeiska landskapskonventionen, som 2010 ratificerades av Sverige. Enligt KML⁷ är det ett övergripande intresse att gemensamt skydda och vårda kulturavet. Portalparagrafen i kulturmiljölagen är tydlig på denna punkt och har följande ordalydelse:

Det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö. Ansvar för detta delas av alla. Såväl enskilda som myndigheter skall visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Den som planerar eller utför ett arbete skall se till att skador på kulturmiljön såvitt möjligt undviks eller begränsas. (KML, Kap 1, § 1)

Riksantikvarieämbetet har tilldelats uppgiften att ansvara för frågor om kulturmiljön och kulturmiljöarbetet. Enligt instruktionen ska myndigheten särskilt verka för att kulturmiljövärden i landskap tas tillvara och bevaka *kulturmiljöintresset vid samhällsplanering och byggande*.⁸ Vidare har Riksantikvarieämbetet fått i uppdrag av regeringen att

4 Se Persson, 2011, *Att förstå miljökompensation*. Persson refererar i boken till flera studier som behandlar frågan om ekonomisk kompensation för skador.

5 Se till exempel Bengtsson 1997, *Kompensation för förlust av miljövärden*, och Lerman 2007, *Landskap i svensk rätt. Underlag för Landskapskonventionens genomförande*.

6 Svar 2013-07-03 på förfrågan till enheten för Samhällsplanering och kulturmiljö vid länsstyrelsen i Dalarna. Liknade svar erhålls från flera länsstyrelser.

7 Lag 1988:950

8 Förordning 2007:1184

ansvara för implementeringen av den europeiska landskapskonventionen i Sverige. Konventionen omfattar alla typer av kulturlandskap; odlingslandskap, byggnader, anläggningar och historiska lämningar. Såväl landsbygd och samhällen som städer ingår i landskapsbegreppet. Enligt konventionen är landskapet en kollektiv resurs med flera olika slag av värden som ska skyddas och förvaltas. Av denna utgångspunkt följer att det inte heller bör finnas några rumsliga begränsningar för tillämpningen av kulturmiljökompensation i landskapet. Konventionen förutsätter att detaljerade kvalitetsmål utvecklas för landskapet som omfattar visuella kvaliteter, upplevelsevärden, historia, traditioner och delaktighet.

Peggy Lerman påpekar att styrningsperspektivet i konventionen inbegriper både bevarande, bruk och förnyelse.⁹ Alla ingrepp som resulterar i förluster av kulturmiljövärden bör därför ersättas av exploatören. Kulturmiljön som allmänintresse återfinns i MB, 16, kap och 3 kap och PBL, 2 kap.¹⁰ En konsekvens av detta synsätt är ett generellt krav i samhällsplaneringen på att exploateringar alltid ska föregås av utredningar (förstudier) som klargör kvaliteterna i landskapet och behovet av kompensationsåtgärder i syfte att åter skapa förlorade värden i kulturmiljön och bidra till en god förvaltning. Utvecklingen av kunskapsunderlag är en förutsättning för att landskapets kvaliteter ska uppmärksammas och integreras i en professionell hantering av värden på lokal, regional och nationell nivå.

Princip 2: *Krav på kompensation ska tillämpas på kulturmiljöer som utpekats som värdefulla genom statliga och kommunala beslut.* Det innebär att kompensationsåtgärder blir rumsligt avgränsade till områden som regering, statliga myndigheter och kommunala förvaltningar bedömt vara värdefulla och därmed särskilt angelägna att bevara, skydda och förvalta. Behovet av gottgörelse omfattar i detta fall objekt som genom offentliga beslut redan tillskrivits kulturella värden och kvaliteter. Kulturmiljöer som enligt denna princip omfattas av krav på kompensationsåtgärder i samhällsplaneringen är:

- *Statligt utpekade kulturmiljöer;* det är synnerligen märkliga kulturmiljöer som världsarv, riksintressen, fornminnen, byggnadsminnen och kulturreservat. Dessa objekt skyddas av statliga myndigheter med stöd av kulturminneslagen eller miljöbalken.
- *Kommunalt beslutade kulturmiljöer;* här ingår särskilt värdefulla miljöer utpekade i kulturmiljöprogram, kulturhistoriska utredningar, bevarandeplaner och lokala arkitekturprogram inklusive fastigheter med rivningsförbud och q-märkta byggnader/kvarter. Det är ett kulturarv som skyddas genom lokala beslut med stöd av plan- och bygglagen.
- *Lokala miljöer utpekade som god bebyggd miljö;* enligt det nationella miljökvalitetsmålet *god bebyggd miljö* ska det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av byggnader, miljöer, platser och landskap värnas och utvecklas. Enligt miljökvalitetsmålet ska kommunerna skydda den särskilt värdefulla bebyggelsen och utveckla planeringsunderlag som tar tillvara dess värden.¹¹

9 Lerman 2007, *Landskap i svenska rätt. Underlag för Landskapskonventionens genomförande*.

10 Se även regeringsbeslut 2005-06-02, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, som gäller överklagande i fråga om detaljplan för del av fastigheten Ersmark 22:2 m.fl. inom Ersmark, Umeå kommun.

11 Se rapporterna, Boverket 2007, *God bebyggd miljö. Fördjupad utvärdering av miljömålen* och Boverket, 2009, *Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. En analys av miljömålsenkäten 2009*.

Kompensation blir enligt denna princip en praktisk arbetsmetod för kommuner i deras fysiska planering med målet att uppfylla såväl ett statligt kulturarv som nationella kvalitetsmål och lokalt utpekade kulturmiljöer. Gemensamt är att det finns dokumenterade värden i kulturmiljön som behöver tas tillvara. Kravet på kompensation gäller alla ingrepp som antingen har eller riskerar att få en negativ påverkan på kulturarvet i dessa områden. Jämfört med praxis är det en betydande utvidgning av tillämpning från områden med riksintressen och kulturreservat till värdefulla kulturmiljöer. Det vågar vi påstå efter ett systematiskt sökande av fall hos kommuner och länsstyrelser.¹² Samhällsplaneringens praxis förmedlar ett tydligt behov av en förändring som kombinerar exploaterings skadliga inverkan på kulturarvet med tydligare krav på anpassning av byggprojekt till platsens förutsättningar och ett positivt återskapande av förlorade kvaliteter i landskapet.¹³

Miljöbalken tillåter inte ingrepp som påtagligt skadar riksintressen. Vad som är en godtagbar påverkan respektive otillåten skada är ofta svårtolkat, värdeladdat och kan inte besvaras med hänvisning till generella bedömningar. Skador på kulturmiljön kan inte heller kvantifieras i mätbara egenskaper och entydigt avgränsade värden. Kulturmiljöns kvaliteter handlar om upplevelser av helhet, mening och historisk förankring. Det är värden i landskapet som är bundna till bestämda platser och som därför måste bedömas i sin unika kontext. Kravet på en gradering av påverkan, som det rättsliga begreppet påtaglig skada innebär, gör att exploateringen av kulturmiljöer med riksintressen i kommunernas detaljplanering blir en fråga om statusen på lokalt hotade värden. Kulturmiljöns värden testas i en förhandlingsorienterad planeringsprocess där länsstyrelsen har i uppgift att bevaka hanteringen av riksintressen.

Exempel: Ersmarks by

Diskussionen om kulturmiljökompensation i samhällsplaneringen utgår från att kulturarvet är ett allmänt intresse som ska tas tillvara. Här följer ett belysande exempel. Regeringsbeslut 2005-06-02 avser en överklagad detaljplan och belyser kulturmiljöns rättsliga status. De klagande byborna vann. Detaljplanen upphävdes. Kulturmiljön hade inte behandlats på ett tillfredsställande sätt i detaljplanen.¹⁴ Bakgrunden till tvisten är att Länsstyrelsen i Västerbottens län, efter besvär från boende i området, 2003-03-25 upphävde 2002 års detaljplan för fastigheten Ersmark i Umeå kommun.¹⁵ Enligt besvären riskerade detaljplanen skada byns särprägel, dess värdefulla bebyggelse, skönhetsvärden i landskapet och förståelsen av markanvändningens historia i området. Länsstyrelsen finner att målet huvudsakligen handlar om intrångseffekter

12 Samtliga enheter för kulturmiljö och samhällsplanering vid landets länsstyrelser kontaktades tillsammans med följande 16 kommuner (Göteborg, Halmstad, Helsingborg, Jönköping, Kalmar, Karlstad, Linköping, Lund, Malmö, Uppsala, Stockholm, Sollentuna, Umeå, Västerås, Växjö och Örebro).

13 Vi har i samband med litteratursökningen sett flera MKB som avstår att ta upp kompensation för ingrepp i landskapet med hänvisning till att området saknar riksintressanta kulturmiljöer och/eller kulturreservat.

14 Se Regeringsbeslut 2005-06-02, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, som gäller överklagande i fråga om detaljplan för del av fastigheten Ersmark 22:2 m.fl. inom Ersmark, Umeå kommun.

15 Se Länsstyrelsen i Västerbottens län, Beslut 2003-03-25 dnr 4003-1214-2003.

på kulturmiljövärden på grund av planerad exploatering. Enligt länsstyrelsen är kulturmiljön ett allmänt intresse som kommunen har i uppgift att säkerställa enligt PBL. Uppfylls kravet? Länsstyrelsen noterar att Ersmarks by har kulturmiljövärden som omfattar en samlad bebyggelse med medeltida anor samt betesland och hagmarker som speglar det äldre jordbrukarsamhällets villkor. En exploatering med modern småhusbebyggelse i området anses skada dessa kulturmiljövärden. Bristen på riktlinjer för bevarande i översiktsplanen och avsaknaden av skydd i områdesbestämmelser vägs in i beslutet. Den sammanvägda bedömningen blir att natur- och kulturmiljön är ett allmänt intresse som väger tyngre än exploateringsintresset. Inte heller det enskilda intresset hos klagande fastighetsägare, som vill bevara byns särprägel, har blivit tillgodosett, varför länsstyrelsen upphäver detaljplanen.

Kommunen överklagar länsstyrelsens beslut och begär att den antagna detaljplanen ska styra exploateringen i planområdet. Också kommunen anser i sin överklagan att Ersmarks by har höga kulturmiljövärden, även om bebyggelsen inte utgör ett riksintresse. Kommunen anser att detaljplanen har anpassats till platsen och innehåller rimliga hänsyn till dess natur- och kulturvärden. Så till exempel sker exploateringen utanför bykärnan för att begränsa påverkan.

Regeringen ber Boverket att yttra sig i fallet. Enligt Boverket har Ersmarks by ett *ostriktigt kulturmiljövärde* som inte tagits tillvara i planprocessen. I bedömningen av platsens värden hänvisar Boverket till en inventering från 1997 av Västerbottens museum, som gjorts på uppdrag av Umeå kommun. Enligt inventeringen är *"Ersmarks by med sin välbevarade ålderdomliga bykärna och sitt vårdade kulturlandskap unik i omgivningarna runt Umeå."*¹⁶ Boverket noterar även att detaljplanen inte föregåtts av ett planprogram. En annan brist i detaljplaneringen är att kommunen inte heller gjort en miljökonsekvensbeskrivning som grund för bedömningen av planförslaget. Boverket anser därför att detaljplanen saknar föreskriven intresseavvägning i PBL. Enligt PBL, 2 Kap, ska både allmänna och enskilda intressen beaktas. Planläggning ska göras med hänsyn till bland annat natur- och kulturvärden. Så har inte skett enligt Boverket. Detaljplanen ska därför inte godkännas.

Regeringen stödjer sig på Boverkets yttrande. Kulturmiljövärdet i området är ett allmänt intresse och detaljplanen kan medföra en alltför negativ påverkan. Detaljplanen kan inte godtas och kommunens överklagande avslås. Exemplet visar att kulturmiljön kan försvaras i detaljplaneprocesser när landskapets kvaliteter synliggörs.

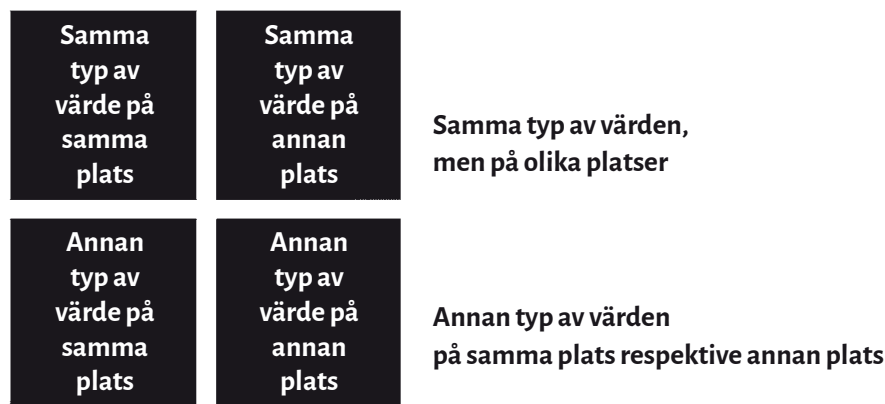
2. TYPFALL OCH HANDLINGSLTERNATIV

Samhällsplaneringen är en offentlig arena för förhandling, planering, genomförande och uppföljning av kompensationsåtgärder. Men vilken typ av kompensation ska föreslås för att gottgöra skador på kulturarvet? Vad är fruktbart? Hur kan skador repareras? Ett av målen bör vara att ersätta kvaliteter i landskapet som går förlorade vid exploateringar i kulturmiljöer, oberoende av byggprojektens eventuella samhällsnytta. Kulturmiljöns sammanlagda värden kan användas som utgångspunkt för kompensationsåtgärder, även om ingreppen i landskapet ger upphov till svåra förluster vid själv byggarbetsplatsen.

¹⁶ Se Boverket, yttrande 2003-08-26, dnr 20122.181072003.

Typfall

Det finns fyra principiellt olika strategier för att gottgöra skador på kulturmiljöer och återskapa kvaliteter i landskapet.¹⁷ Sätten kan sammanfattas i följande modell:



Modell 1. Fyra kompensationsåtgärder

Modellen beskriver fyra fall för bedömning av kompensationsåtgärder och deras förmåga att uppfylla sitt syfte, att återskapa förlorade värden i kulturmiljön. Det är ett sätt att utveckla underlag för en bredare diskussion om kompensationsåtgärder i specifika projekt. Gemensamt är att strategierna har som övergripande mål att bevara kulturarvets sammanlagda värden genom kompensationsåtgärder i mark. Exakt samma kulturmiljövärde kan inte rekonstrueras i praktiken, varför modellen redovisar typer av värden, dvs. kvaliteter i bebyggelse och landskap som kan anses förmedla motsvarande värden.

Den första strategin är att återskapa samma typ av kulturmiljövärde som går förlorat på samma plats eller i nära anslutning till ingreppet. Skada och kompensationsåtgärd är rumsligt förbundna med varandra i detta fall som två utbytbara storheter. Kulturmiljön på platsen behåller sina kvaliteter och exploateringen ger ingen kvalitativ försämring av kulturarvet.

Den andra strategin går ut på att rekonstruera samma typ av värde i kulturmiljön, fast på en annan plats i landskapet. I detta typfall är skada och kompensationsåtgärd rumsligt separerade. Det sammanlagda kulturvärdet är dock konstant, men bedömningen av måluppfyllelsen måste utgå från två olika sammanhang. Skillnaden ligger i att kompensationen flyttas till en annan plats än där skadan inträffar. Den nya platsen tillförs jämförbara kvaliteter.

Den tredje strategin handlar om att tillföra platsen för ingreppet andra typer av kulturmiljövärden. I detta fall rekonstrueras nya kvaliteter i nära anslutning till ingreppet i bebyggelse och landskap. Det rumsliga sambandet mellan skada och kompensationsåtgärd kvarstår, även om närmiljön tillförs ett nytt värde som anses jämförbart med hur landskapet upplevdes före exploateringen.

Den fjärde strategin går ut på att återskapa andra typer av värden i kulturmiljön på en ny plats i landskapet. Det sammanlagda kulturmiljövärdet bibehålls i detta typfall,

¹⁷ Se Persson, 2011, *Att förstå miljökompensation*.

men kvaliteterna får ett nytt innehåll och en ny lokalisering. Skada och kompensationsåtgärd är både rumsligt åtskilda och av olika karaktär. Åtgärdernas förmåga att gottgöra förlusterna behöver därför sättas in i en sammanvägd helhetsbedömning av kulturarvet.

Kompensation som handlingsalternativ

Hur nyckelaktörer agerar i samhällsplaneringen vid exploateringar som påverkar kulturmiljön kan med stöd av Georg Henrik von Wright delas in i några grundläggande handlingsstrategier.¹⁸ Det är en teori om normbaserade handlingar. Sättet att möta förändringar kan överföras till roller i samhällsplaneringen som styrs av hur landskapet värderas, graden av skydd i lagstiftning, resurser och parterers förmåga att hävda sina intressen.



Modell 2. Handlingsstrategier i samhällsplaneringen

Det är i boken *Norm and Action* som von Wright utvecklar handlingsteorin: handlingsalternativ som kan användas för att belysa centrala roller i samhällsplaneringen vid exploateringar av landskapet.

Det första handlingsalternativet kallar von Wright "push on" (driva på förändring) och det innebär att någon vill göra skillnad, vilket ger en tydlig roll åt kulturarvet och dess värden i planeringen. Det andra handlingsalternativet kallar han "pull back" (förhindra förändring). Också det är ett aktivt agerande, men nu i syfte att stoppa en utveckling som ogillas. Det tredje handlingsalternativet kallas "let go" (gör inget) och betyder att man låter utvecklingen ha sin gång utan att vidta några aktiva handlingar i någon riktning. Denna brist på agerande svarar mot en passiv roll i samhällsplaneringen. Berörda parter underlåter att reagera och tar inte ställning till planer som ger negativ påverkan. Det fjärde handlingsalternativet kallas "let retreat" (återkalla krav) och är ett slags accepterande av sakernas tillstånd. Skillnaden är att återkallandet kräver någon form av överväganden. Striden avbryts. Det blir ingen överprövning. Beslut och åtgärder godtas, om än motvilligt. I stället för att även fortsättningsvis hävda sina intressen drar man sig tillbaka. Planer på framtidsyftande önskemål och krav ersätts med återtågets svikna förhoppningar.

¹⁸ Se von Wright, 1963, *Norm and action*.

von Wrights handlingsteori bidrar till att skapa förståelsen för roller, handlingsutrymme och illustrerar ett typiskt agerande i samhällsplaneringen. Handlingsalternativen ger både aktiva och passiva roller inför exploateringar av kulturmiljöer. Agerandet kan i varierande grad återfinnas hos konsulter, exploatörer, medborgare, kommuner och statliga myndigheter. Roller genereras av planer på byggprojekt och ansökningar om plantillstånd/marktilldelning från exploatörer som vill starta detaljplaneprocesser.

Att låta utreda kulturmiljön, utveckla förslag till kompensationsåtgärder och genomföra dem är exempel på aktiva roller i samhällsplaneringen som syftar till att återskapa förlorade kvaliteter i landskapet. Det är ett sätt att driva på en utveckling som gör att kulturmiljökompensation blir en planeringsfråga i detaljplaneprocesser. Att förhindra negativa effekter på kulturarvet genom en annan lokalisering eller alternativ utformning av byggprojekt är även det uttryck för ett aktivt förhållningssätt i samhällsplaneringen. Både dessa handlingsalternativ representerar aktiva roller med tydliga ställningstaganden till kulturmiljön.

Låt oss nu gå vidare till de två roller som beskriver ett passivt förhållningssätt till kulturarvet i samhällsplaneringen. Det kan till exempel handla om att tillåta exploateringar utan föregående utredning av landskapets kvaliteter, en brist på agerande som osynliggör både kulturmiljön och eventuella behov av kompensationsåtgärder. Utan kunskapsunderlag är det mycket svårt att framgångsrikt driva krav i samhällsplaneringen. Ett exempel på underlåtenhet i samhällsplaneringen är att acceptera skador på kulturmiljön eller alltför stora ingrepp i riksintressen och byggnadsminnen. Myndigheter tvekar att ställa krav på kulturmiljökompensation som inte har ett tydligt stöd i kunskapsunderlag och i lagar, föreskrifter och riktlinjer. Den rättsliga regleringen uppfattas som oklar. En annan form av passivet finns hos exploatörer och byggherrar som inte tar några egna initiativ utan enbart reagerar på myndighetskrav. Portalparagrafen i kultminneslagen hävdar att kulturmiljön är en nationell angelägenhet med ett gemensamt ansvar. I samhällsplaneringen möter landskapet ett exploateringsintresse med resursstarka företrädare. Hur skall denna relation balanseras?

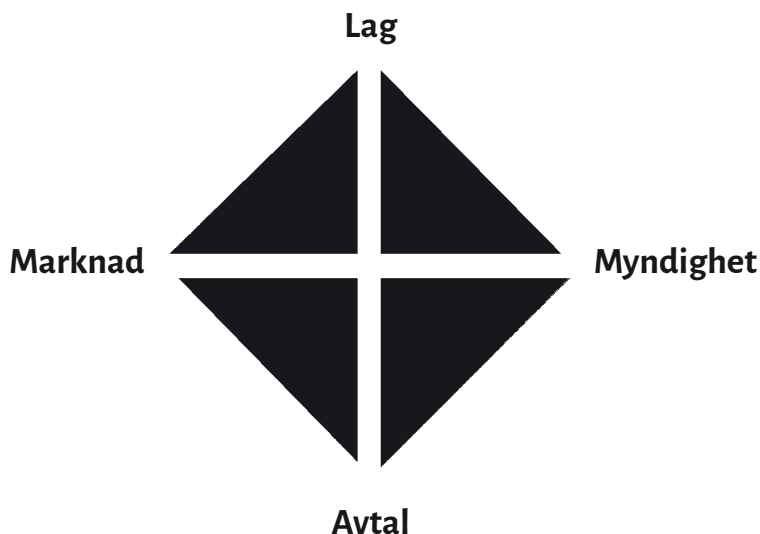
3. PARTER OCH KOMPENSATION

I litteraturen om kompensation finns två olika beslutsmetoder och beslutsfattare. Den ena beslutsmetoden går ut på att forma kompensationsåtgärder i frivilliga avtal med exploatörer. Resultatet är en marknadsorienterad avtalsmodell. Den förespråkas av kommuner. Kravet på kompensation ses som en förhandlingsfråga mellan kommuner och exploatörer. Kontrollen över markens användning via PBL ger kommunala fastighets- och stadsbyggnadskontor en tydlig förhandlingsposition i samband med detaljplaneringen. Avtalsmodellen beskrivs på följande sätt av Göteborgs stad: *"Kompensationsåtgärder bygger på frivilliga överenskommelser, vilka säkras i exploateringsavtal om det är en privat exploatör."*¹⁹

Den andra metoden är att avgöra kompensationsåtgärder via myndighetsbeslut. Konsultrapporter och remissyttranden bildar beslutsunderlag. När synpunkter i utlåtandena övergår till myndighetsbeslut krävs ett lagligt stöd. Typiska situationer som leder till myndighetsbeslut är upprättandet av detaljplaner och åtgärder som kräver

19 Hansson E., m fl. 2009, s 5. *Kompensationsåtgärder för natur och rekreation.*

godkännande, tillstånd eller dispens från föreskrifter. De två beslutsmetoderna som används för att reglera kompensationsåtgärder i samhällsplaneringen ser ut så här:



Modell 3. Parter och reglering

Modellen består av två korsande axlar. Den ena axeln beskriver *beslutsmetoder* och den andra redovisar *beslutsfattare*. Axeln med beslutsfattare har två poler: marknad respektive myndighet. Dessa två sidor representerar beslutsfattare som styr investeringar och reglerar tillstånd som påverkar kulturarvet. Marknadens nyckelaktörer är exploatörer/byggherrar, markägare, konsulter och kommunala förvaltningar (fastighetskontor, exploateringskontor och stadsbyggnadskontor). Myndigheter i modellen är både kommunala nämnder med myndighetsuppgifter i samhällsplaneringen och tillståndsprövande statliga organisationer inklusive överprövande organ. Byggnadsnämnd och länsstyrelsen är två centrala aktörer inom myndigheterna.

Den korsande axeln beskriver beslutsmetoder. På den ena sidan finns myndighetsbeslut och på den andra sidan frivilliga överenskommelser formaliserade i avtal. Så till exempel kan kompensationsåtgärder i detaljplaneprocesser regleras i exploaterings- eller markanvisningsavtal mellan kommuner och byggherrar. Resultatet blir åtaganden i en överenskommelse som ger exploatören tillgång till marken via markanvisning och detaljplan. Myndighetsbeslut om kompensationsåtgärder baseras på föreskrifter i lag och förordning. Än så länge saknas en klagande rättliga praxis. Det finns endast få fall av krav på kompensation för skador på kulturmiljöer vid exploateringar som prövats av länsstyrelser och domstol.

Exempel: Malmfälten

Relationen mellan beslutsmetoder och beslutsfattare kan illustreras med kulturmiljöarbetet i malmfälten, som studerats i ett forskningsprojekt 2010 vid Luleå Tekniska Universitet, LTU.²⁰ Forskningsprojektet genomfördes av Jennie Sjöholm och Kristina

²⁰ Se Sjöholm och Nilsson, 2011. *Malmfältetens Kulturmiljöprocesser*.

Nilsson i samarbete med Norrbottens museum och Norrbottens läns landsting. Erfarenheterna från användningen av DIVE-metoden vid utveckling av kulturmiljöanalyser är intressanta för vårt sammanhang. DIVE står för Describe, Interpret, Value och Enable (beskriva, tolka, värdera och aktivera/ möjliggöra). Metoden togs fram 2009 av Riksantikvarien i Norge och är en vägledning för kulturhistoriska platsanalyser.²¹ Riksantikvarieämbetet i Sverige har översatt handledningen och provat metoden i malmfälten, som del i ett regeringsuppdrag inför planerade investeringar i gruvdriften och dess stora påverkan på bebyggelsen i Kiruna och Gällivare.

Den första etappen av kulturmiljöarbetet i Kiruna genomfördes på konsultbasis av MAF Arkitektkontor och Norrbottens museum med stadsarkitektkontoret som uppdragsgivare. Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet ingick i referensgruppen. Etappen omfattade beskrivning, tolkning och värdering av kulturmiljön. Därefter avstannade arbetet. Avsikten var att beställd kulturmiljöanalys skulle komma till praktisk nytta i en fördjupad översiktsplan och ersätta gällande bevarandeplan i Kiruna. Men analysen gav inte önskat resultat. Skyddet för den q-märkta bebyggelsen urholkades i stället under planeringen för att minimera kraven på kompensation. Kommunen och LKAB har lämnat in en gemensam ansökan till länsstyrelsen om att upphäva två byggnadsminnesförklaringar i syfte att underlätta rivning. Skälet är att flyttning av byggnader ses som alltför dyra kompensationsåtgärder. Det kommunala skyddet av q-märkta hus utvecklades på samma grund, även om värdet på kulturmiljön kvarstår oförändrat.

Länsstyrelsen är kritisk till planeringen i malmfälten och fortsätter att kräva kompensation för ingreppen i skyddade kulturmiljöer. Den nya detaljplanen i Kiruna innebär en påtaglig risk för skada på den riksintressanta kulturmiljön, varför planen kan komma att upphävas av länsstyrelsen om inte ansökan om ändring av byggnadsminnen först lämnas in för prövning.²² Så har dock inte skett. Också Boverket, som haft i uppdrag av regeringen att följa och stödja den fysiska planeringen i malmfälten, är kritisk till hanteringen av kulturmiljön i Kiruna. Enligt Boverket har kulturmiljövärden en alltför svag ställning i samhällsplaneringen och behandlas som en restpost. Boverket föreslår därför ändringar av PBL så *"att det entydigt framgår att krav kan ställas på flyttning av byggnad innan marken får ianspråkats för en väsentligt ändrad markanvändning"*.²³

Enligt forskningsrapporten vid LTU har kommunens handläggare i Kiruna förväntat sig ett tydligare stöd från Riksantikvarieämbetet i diskussionen om flyttning av byggnader som kompensation för ingrepp i riksintressanta kulturmiljöer. LKAB vill ta ansvar för kulturmiljön, men efterfrågar tydligare rekommendationer och krav på företaget från myndigheter. Länsstyrelsen uppger att DIVE-metoden kan vara användbar då den syftar till att vara konkret, tydlig och framåtsyftande. Samtidigt bedöms genomförda kulturmiljöanalyser i Kiruna som ofullständiga. Det fjärde aktiva steget i metoden med framtagning av rekommendationer togs bort och ingick inte i stadsbyggnadskontorets beställning. Länsstyrelsen ser det som problematiskt att kulturmiljöanalyserna inte integrerats bättre i den kommunala planeringen, utan behandlats som ett separat tillägg. Boverket kompletterar med att *"länsstyrelsen inte i dagsläget har de resurser som krävs för att mera aktivt kunna stödja kommunerna..."*²⁴

21 Riksantikvarien, 2009, *Kulturhistorisk stedsanalyse. En veileder i bruk av DIVE*.

22 Se samrådsyttrande 2009-12-16.

23 Boverket, 2005, s 2. *Slutrapport. Utvecklingen avseende fysisk planering och byggande i malmfälten*.

24 Ibid, s 2.

Det var Riksantikvarieämbetet som föreslog att DIVE-metoden skulle användas i malmfälten. LKAB hade dessförinnan efterfrågat vetenskapliga metoder för kulturmiljöarbetet i Kiruna. Enligt forskningsrapporten uppfattar bolaget DIVE-metoden som användbar, men LKAB hade önskat en mer färdigutvecklad metodik. LKAB:s sätt att delta i samhällsbyggandet karaktäriseras som förhandlingsplanering. Kommunen och bolaget är beroende av varandra i planeringen av den nya staden, även om styrkeförhållandet är asymmetriskt. Förhandlingarna mellan LKAB och Kiruna kommun utmynnande i ett avtal 2011, som innebär att enbart en mindre del av den kulturhistoriskt viktiga bebyggelsen flyttas på bolagets bekostnad.²⁵

4. SAMHÄLLSPLANERING OCH ERFARENHETSÅTERFÖRING

Det är exploatörer, byggherrar, kommunala förvaltningar och statliga myndigheter som förfogar över kompensation i samhällsplaneringen, både vad gäller tolkning av begreppets innehåll och dess praktiska tillämpning i form av konkreta åtgärder. Konsulterna är förslagsställare som producerar kunskapsunderlag som i varierande grad lyfter fram kulturmiljöintresset. Beställare av konsulttjänster kan vidareutveckla praxis genom att efterfråga planeringsunderlag och utvärderingar av genomförda kompensationsåtgärder.

I samhällsplaneringen ingår kompensationsåtgärder i den så kallade *balanseringsprincipen* efter tysk förebild.²⁶ Enligt detta synsätt ska exploateringar som förstör kulturmiljöer i första hand undvikas, därefter minimeras genom utformning och först i tredje hand kompenseras.²⁷ Kompensation ses som åtgärder som används i sista hand när skador inte kan undvikas genom annan lokalisering och anpassning av byggprojekt. Att ersätta förlorade värden genom kompensation blir då "nödlösningar" i samhällsplaneringen när det inte gått att styra ingreppen till en lämpligare plats. Därmed blir kompensationsåtgärder ett defensivt och störande krav i ett sent skede i stället för ett positivt och främatsyftande agerande i samhällsplaneringen för att ta tillvara och återskapa kvaliteter i kulturmiljön. En alternativ strategi i planeringsprocessen framstår därmed som önskvärd ur kulturmiljösynpunkt.

Helsingborg, Lund och Malmö har i utredningar diskuterat användning av kompensationsåtgärder i kommunernas fysiska planering. Arbetet med detaljplaner tjänar som exempel. Men det är främst ekologisk kompensation som lyfts fram.²⁸ Kommunerna redovisar få fall av kulturmiljökompensation. I detaljplanerna uppträder kompensationsåtgärder antingen som del i en MKB eller som ett självständigt kunskapsunderlag. Det är konsulter som i sina utredningsuppdrag föreslår åtgärder som syftar till minimera exploateringens negativa påverkan.

25 Se Sjöholm och Nilsson, 2011, *Malmfältetens Kulturmiljöprocesser*.

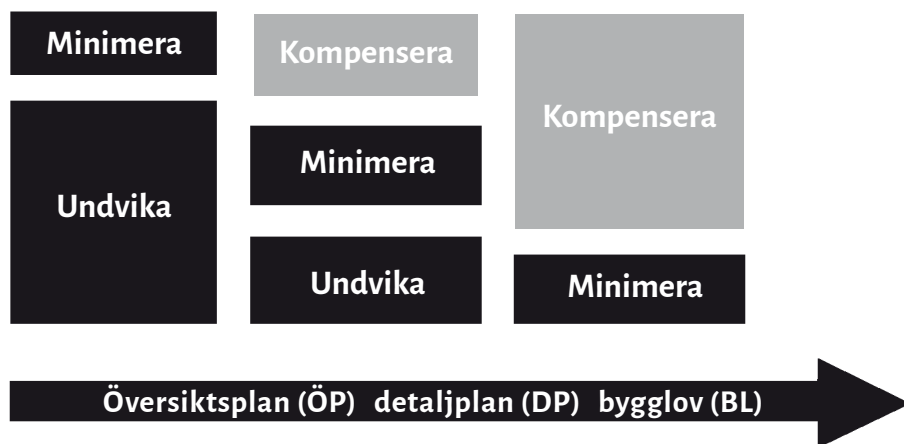
26 Se Skärbäck, 1997, *Balanserad samhällsbyggnad*.

27 Bengtsson och Wehrman, 2011, *Balanseringsprincipen i Helsingborg. Från politisk motion till praktisk metod*.

28 Dahl m fl. 2003, *Balanseringsprincipen i tillämpad fysisk planering*. Se även Bengtsson och Wehrmann, 2011, *Balanseringsprincipen i Helsingborg. Från politisk motion till praktisk metod*.

Planeringsnivå och skeden

Att utveckla kunskapsunderlag är en strategi för identifieringen av kulturmiljövärden i landskapet som gör att kompensationskrav har förutsättningar att bli integrerade i samhällsplaneringen; från kommunernas översiktsplanering (ÖP) till detaljplaneringen av marken (DP) och bygglov (BL) med tillhörande kontroll av byggnadsarbeten. När kompensation förs in i samhällsplaneringen uppstår en övergripande relation mellan planeringsnivåer, aktivitet och skeden som kan sammanfattas så här:



Modell 4. Kompensation i samhällsplaneringen

Av modellen framgår att krav på kompensation framför allt visar sig i samhällsplaneringen i samband med detaljplanering. Då är platsen för ingreppet redan bestämd. Det är i översiktsplaneringen som markanvändningen prövas ur lämplighetssynpunkt. Enligt plan- och bygglagen ska markområden användas till det ändamål som de "är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt ger god hushållning".²⁹ Här finns förklaringen till varför gottgörelse blir en angelägenhet i samband med framtagningen av program till detaljplaner. Då är lokaliseringen redan avgjord och platsen utsedd som lämplig för planerad exploatering. Nu handlar det om att genomföra, utforma och anpassa byggprojektet till platsen.

Regleringen av markanvändningen i detaljplaner bestäms i sina huvuddrag i avtal med kommunen. Den kommunala planeringen startar med ett uppdrag till stadsbyggnadskontoret sedan en byggherre ansökt om markanvisning och planuppdrag. Framtagningen av planprogram till detaljplaner och utställningshandlingar syftar till att klarlägga förutsättningar för planering, påverkan på omgivningen och behov av anpassningar av byggprojektet till platsen. Drivkraften ligger i exploateringsintresset. Kompensation blir i programskedet en fråga om att identifiera, beskriva och bedöma värden, pröva behovet av gottgörelse och föreslå åtgärder som gör att kulturmiljön som helhet behåller sina kvaliteter.

Kulturmiljön är en central del av människors vardag och viktig för identiteten. Förlusten av förankringen bakåt i tiden och en utsatt tillvaro med ständiga förändringar

²⁹ Plan- och bygglagen, 2 kap, §2.

bidrar till en existentiell osäkerhet och en längtan efter kontinuitet. Människor har behov av tilltalande kulturmiljöer som ger välbefinnande och trygghet. Att återskapa kvaliteter och kulturmiljövärden som går förlorade på grund av exploateringar framträder i detta perspektiv som en i grunden humanistisk aktivitet. Det gemensamma kulturavet har genom plan- och bygglagen blivit en lokal angelägenhet för berörda människor i samhällsplaneringen.

Markanvändning, lokalisering, anpassning och kompensationen vid exploateringar är förhandlingsfrågor i kommunala detaljplaneprocesser där förhandlingsstyrkan hos involverade intressen styr utfallet. Områden med riksintressen är delvis undantagna från den lokala förhandlingsplaneringen och ligger under statlig kontroll. Revideringen av miljöbalken 1997 medförde inga större ändringar. Markanvändningen får anpassas till samhällsutvecklingen. Det finns inget förbud i lagstiftningen mot exploateringar i områden med riksintressen. Kravet är att kommunerna ska anpassa detaljplaner till de nationella anspråken på marken. Gränsen för påverkan går vid *påtaglig skada* på riksintressen. Vad som är påtaglig skada måste prövas på platsen för ingreppet och sättas in i sin specifika kontext. Det finns inga generella svar på unika problem i detaljplaner. Kulturmiljön är en komplex helhet. I syfte att underlätta bedömningen av påtaglig skada vid exploateringar i värdefulla natur- och kulturmiljöer gav Naturvårdsverket 2005 ut ett allmänt råd.³⁰ Rekommendationen är framtagen i samverkan med Riksantikvarieämbetet. Det är emellertid fortsatt svårt skilja på tillåten påverkan i planområden respektive otillåten skada i detaljplaner.

Länsstyrelsen ska ingripa i kommunernas detaljplanering om det kan befaras att riksintressen inte tillgodoses. I sådana fall får länsstyrelsen upphäva kommunens beslut att anta eller ändra en detaljplan enligt PBL, 12 kap §3. Staten ingriper således i lokala planer när överordnade intressen bedöms vara i fara. Det är en rollfördelning som gäller vid exploateringar i planområden med riksintressanta kulturmiljöer. Men landskapets värden är inte begränsade till riksintressen, kulturarv och kulturmiljöreservat.

Vi ser kulturmiljön som en angelägenhet för flera nyckelaktörer i samhällsplaneringen: politiker i egenskap av företrädare för medborgarna, sakägare, byggherrar och exploatörer som vill ta marken i anspråk för byggprojekt, konsulter (arkitekter som gestaltar projekten och antikvarier som utreder kulturmiljövärden), kommuner (samhällsbyggnadsförvaltningar som leder detaljplaneringen och sluter avtal med byggherrar) och länsstyrelsen (enheten för samhällsplanering och kulturmiljö som bedömer detaljplaner). Utvecklingen av kunskap om kulturmiljöns värden är en gemensam angelägenhet för nyckelaktörerna. Boverket och Riksantikvarieämbetet har i uppgift att ta fram planeringsunderlag.³¹ Kulturmiljökompensation är ett kunskapsfält som väntar på ett initiativ från myndigheternas sida. Än så länge saknas rekommendationer, vägledning och råd för hur kompensationsåtgärder bör användas vid exploateringar i landskapet. Bristen på professionell praxis och klargörande regler är ett gemensamt problem för nyckelaktörerna i samhällsplaneringen.

30 NFS 2007:17.

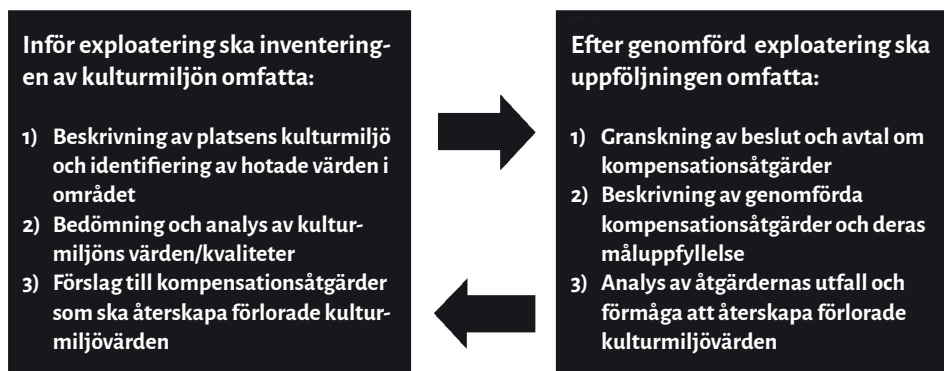
31 Se till exempel Boverkets allmänna råd 1992:1, *Kulturmiljön i planeringen. Råd och exempel*, som getts ut av Boverket och Riksantikvarieämbetet. Kompensation används i rådet vid ersättning till fastighetsägare vid byggnadsminnesförklaringar och rivningsförbud. En utvecklad diskussion om kompensationsåtgärder saknas även i Riksantikvarieämbetets skrift, *Kulturmiljön som resurs*, från 2007.

Erfarenhetsåterföring och praxisutveckling

Det är angeläget att kravet på kulturmiljökompensation blir föremål för en systematisk erfarenhetsåterföring i samhällsplaneringen. En sådan förändring efterfrågas av två skäl: För det första för att skapa förutsättningar för en *kunskapsutveckling* om begreppet kompensation och dess praktiska tillämpningar i kommunernas planering, från översiktsplaner och framtagning av detaljplaner med kunskapsunderlag som MKB och antikvariska utredningar. För det andra behövs en förändring för att etablera en *professionell praxis* om kompensationsåtgärder hos nyckelaktörer; handläggare vid offentliga förvaltare, byggherrar/ exploatörer, konsulter och företag verksamma inom kulturmiljöområdet.

Både kunskapsuppbyggnad och en enhetlig begreppsanvändning framstår som viktiga för att utveckla kulturmiljökompensation i samhällsplaneringen. Uppdragen till konsulter – arkitekter, antikvarier och kulturföretag – kan med fördel utnyttjas som bas för en effektivare kunskapsanvändning i detaljplaneringen. Villkoret är att kulturmiljöns kvaliteter beskrivs, analyseras och värderas både *före* exploateringen och *efter* genomförandet av byggprojekt. Genom att kombinera dessa två perspektiv i samhällsplaneringen kan lärandet i uppdragen systematiseras och aktivt bidra till en professionell praxis i samhällsbyggnadssektorn.

Erfarenheter i planeringsprocessen görs av konsulter, beställare och tjänstemän i kommunala förvaltningar och statliga organisationer. Om kulturmiljöarbetet samordnas till en helhet kan erfarenheter systematiseras och återföras på bättre sätt i samhällsplaneringen. Inventeringar som utmynnar i krav på kulturmiljökompensation behöver kopplas samman med uppföljning av åtgärder. Beställare av kulturmiljöuppdrag har en nyckelroll. Det är beställaren som formulerar uppdragen till konsulter och bestämmer omfattning och inriktning på inventeringar av kulturarvet. I detaljplaneprocesser ingår kunskapsunderlaget i arbetet med att få fram en detaljplan som medger exploatering av planområdet. Här slutar ofta uppdraget för konsulterna. Men det behövs också uppföljning av genomförda kompensationsåtgärder och deras grad av måluppfyllelse. En sådan genomgång och analys av utfallet i efterhand lägger grunden till en professionell kunskapsuppbyggnad om kulturmiljökompensation. Förslag till kompensationsåtgärder och deras praktiska förmåga att återskapa värden kommer då att bilda en logiskt sammansatt helhet. Modellen ser ut så här:



Modell 5. Grundprincip för en systematisk erfarenhetsåterföring i samhällsplaneringen

Problemet är att konsultuppgifterna normalt enbart omfattar inventeringar. Konsulterna lägger fram förslag till kompensationsåtgärder i utredningar och MKB, men det går inte att utläsa om förslagen utmynnat i beslut och återskapat värden i kulturmiljön. Att följa upp och utvärdera kompensationsåtgärder ingår normalt inte i uppdragen. Det är en brist. Helheten i konsulternas uppdrag går förlorad. Utan uppföljning blir det inget erfarenhetsbaserat lärande i uppdragen om kompensationsåtgärdernas förmåga att återskapa förlorade kulturmiljövärden.

För att bygga upp en systematisk erfarenhetsåterföring i samhällsplaneringen behöver beställare komplettera uppdrag till konsulter med uppföljning. För det första behöver arbetsgången från planering till genomförande av byggprojekt klargöras med tydliga villkor för exploateringen. Vi behöver veta vilka värden som riskeras. Det kan ske genom inventeringar som inbegriper förstudier följda av fördjupade utredningar med förslag på kompensation vid exploateringar som ger negativ påverkan. Konsulterna har en aktiv roll som utredare och förslagsställare. Skador på kulturmiljön ska identifieras, värderas och kompenseras med åtgärder reglerade i beslut, avtal, detaljplaner och bygglov. För det andra behöver beslut om genomförda kompensationsåtgärder *följas upp* och *utvärderas*. Det ger en utvidgning av konsultuppgifterna. Samtidigt skapas en sammanhängande helhet mellan inventering och uppföljning, en rationell arbetsgång som effektiviserar lärande från praktiken.

Genom att återanvända kunskaper från förstudier och fördjupade utredningar av kulturmiljöer i nya uppdrag blir det lättare att förutse effekterna av föreslagna kompensationsåtgärder. Så ser grunden ut för en systematisk återföring av erfarenheter från kulturmiljöarbetet i samhällsplaneringen, en professionell kunskapsuppbyggnad och praxisutveckling om kompensationsåtgärderna i syfte att återskapa förlorade kulturmiljövärden vid exploateringar.

Litteratur

- Antonson, Hans, Blomqvist, Göran och Gustavsson, Mats, 2002. *Bedömning av skada på bevarandetränsen*. Linköping: Väg- och transportforskningsinstitutet.
- Bengtsson Bertil, 1997. *Kompensation för förlust av miljövärden*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Bengtsson Fredrik och Wehrmann Jenni, 2011. *Balanseringsprincipen i Helsingborg. Från politisk motion till praktisk metod*. Helsingborg 2011-10-18.
- Boverket, 2003. Yttrande 2003-08-26 till Miljödepartementet, dnr 20122-1810/2003.
- Boverket, 2007. *God bebyggd miljö. Fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet 2007*.
- Dahl, Carolina m fl., 2003. *Balanseringsprincipen i tillämpad fysisk planering*. Stadsbyggnadskontoren i Helsingborg, Lund och Malmö.
- Förordning (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.
- Hansson, Erik m fl., 2009. *Kompensationsåtgärder för natur och rekreation*. Göteborgs stad.
- Lag, 1988:950 om kulturminnen m.m.
- Lerman, Peggy, 2007. *Landskap i svensk rätt. Underlag för Landskapskonventionens genomförande*, Lagtolken AB.
- Länsstyrelsen i Västerbottens län, 2003. Beslut 2003-03-25, dnr 403-1214-2003.
- Länsstyrelsen i Västerbottens län, 2003. Yttrande 2003-04-25, dnr 403-1214-2003.
- Länsstyrelsen i Norrbotten, 2009. *Detaljplan för Bolagsområdet, Gruvstadspark, Kiruna kommun*. Samrådsyttrande 2009-12-16.
- Kulturmiljö och stadsutveckling. Riksintressen i planering och byggande. Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2009 Kulturmiljöenheten.
- Kulturmiljön som resurs. Stockholm: Riksantikvarieämbetet 2007.
- Kulturmiljöanalys: En vägledning för användningen av DIVE-analys. Riksantikvarieämbetet, 2009 (Svensk översättning av Riksantikvarieämbetet)
- Kulturhistorisk stedsanalys. En veileder i bruk av DIVE. Oslo: Riksantikaren, 2009.
- Kulturarbete i en ny tid. Fritzes Offentliga publikation: Regeringskansliet. SOU 2012:37.
- Kulturmiljön i planeringen. Råd och exempel, Boverket allmänna råd 1992:1, Stockholm: Boverket/Riksantikvarieämbetet.
- Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, Regeringsbeslut 2005, dnr M2003/1366/F/P.
- Naturvårdsverkets allmänna råd om påtaglig skada (till 3 kap. 6§ 2 stycket miljöbalken), NFS 2005:17.
- Miljöbalk, 1998:808.
- Persson, Jesper, 2011. *Att förstå miljökompensation*, Göteborg: melica media.
- Plan- och bygglag, 2010:900.
- Regeringen, beslut 2005-06-02, dnr M2003/1366/F/P.
- SAVE - Vejledning: kortlægning og registrering af byers og bygningers bevaringsværdi og udarbejdelse af kommuneatlas, København: Skov- og Naturstyrelsen, Miljøministeriet, 1989.
- Sjöholm, Jennie och Nilsson, Kristina, 2011. *Malmfältens Kulturmiljöprocesser*. Luleå: Forskningsrapport, Luleå Tekniska Universitet.
- Skarbäck, Erik, 1997. *Balanserad samhällsbyggnad*. Alnarp: Movium.
- Slutrapport. Utvecklingen avseende fysisk planering och byggande i Malmfältet. Boverket 2009. Dnr 20134-134572008.
- Tid för kultur. Regeringens proposition 2009/10:2.
- Umeå kommun, 2003. *Överklagande av Länsstyrelsens i Västerbottens län beslut att upphäva byggnadsnämndens i Umeå kommun beslut att anta detaljplan*, 2003-04-15, dnr KS 361/2002.
- Umeå kommun, 2003. Yttrande 2003-09-23, dnr KS 361/2002.
- von Wrigth, Georg Henrik, 1963. *Norm and action*, London: Routledge & Kegan Paul.

Personlig kommunikation

E-post 2013-07-03 från enheten för Samhällsplanering och kulturmiljö, Länsstyrelsen i Dalarnas län.

Abstract

This paper presents a case study about the development of People's park (Folkets Park) in Linköping. The development included two coordinated projects; a planning project focusing on the use of the land and an architectural project implemented by the promoters aimed at planning, designing and building new housing in People's park. The study was based on close reading of documents and interviews with key actors. The Technical and Building Department in Linköping and the County Administration Board provided documents. From this documentation key actors have been identified. Nine of them were interviewed. The case study ends with a conclusion and discussion based on findings in the case.

The story begins in 2006 when the Developer (HSB) and People's park contacted the politicians on the board of the Technical and Building Department (Teknik- och samhällsbyggnadsnämnen) in Linköping. The developer planned to construct 250-300 apartments in the area. People's park wanted to sell the land to renovate the main building (Cupolen) to be used for new activities/functions. In January 2008 the politicians gave the Technical and Building Department (Teknik- och samhällsbyggnadskontoret) the assignment to begin working with the promoters. In the combined planning and architectural project, the question of cultural heritage arose during discussions about issues such as demolition/preservation, adaptation of a new development to the area, and compensation for damage to the cultural environment.

By April 2008 the project group presented a planning program which would enable transforming People's park into a housing area. Two buildings were cited as being of interest to preserve: yellow pavilion (Gula paviljongen) and the theatre building. After demands for a heritage inventory was made of People's park park as a cultural heritage. The inventory was used by the representative for the cultural department in the detail planning process to preserve two of the houses deemed to be a valuable part of the cultural heritage. The other pavilions were demolished.

The compensation for the development damage of the cultural environment included the following measures: The developer accepts to renovate and reuse the yellow pavilion and contribute 2.5 million SEK to moving the theater building. The costs for moving are estimated to be 13.6 million SEK. The new housing is structured around the park in the middle to save the natural and cultural worth; valuable trees were protected during the construction period. A lesser area of land came within the development area due to regulations about preservation in the detail plan.

In the detail planning process key actors assume both active and passive roles about damage to the cultural environment and the preservation of its worth. The demand for compensation is not supported by legal rules but based on prerequisites of the site, the quality of the buildings and the investigation of the heritage. No representative for the cultural environment was present in the project group; rather the actors were given the roles of committees to consider the proposals when the exhibition documents were presented. The study is summarized in eight conclusions.

Key words: People's park, planning program, detail plan, development, compensation.

5. Fallstudie:

Folkets park i Linköping

Magnus Rönn

1. INLEDNING

Denna fallstudie handlar om exploateringen av Folkets Park i Linköping. Det övergripande syftet är att utveckla kunskap om kulturmiljöns roll i detaljplaneprocessen och ge en trovärdig beskrivning av fallet med fokus på behandlingen av kulturhistoriska värden. I denna avsikt ingår att analysera hur kompensationsåtgärder tar form och växer fram i exploateringen av området. I studien är det tre aspekter som framstår som grundläggande för kulturmiljöintresset i den planeringsprocessen. Dessa aspekter visar sig i fallet som frågor om:

- rivning/bevarande av befintlig bebyggelse i planområdet
- anpassning av nya hus till platsens kulturmiljökvaliteter
- kompensation för skador på kulturmiljön

Fallet innehåller två samordnade projekt; ett *planprojekt* som handlar om markanvändningen och utformningen av byggrätter i planområdet och ett *arkitekturprojekt* som drivs av byggherren och som går ut på att uppföra nya bostäder i Folkets Park. Arkitekturprojektet utvecklas via parallella uppdrag till arkitektkontor och gestaltungsprogram, som tas fram för att säkerställa estetiska kvaliteter i en etappvis utbyggnad. Planprojektet drivs av kommunen och utmynnar i en rättsligt bindande detaljplan som gör att marken kan användas till utpekade ändamål. Teknik- och samhällsbyggnadskontoret tar fram detaljplanen. Arbetet bekostas av byggherren (exploatören) som ansvarar för arkitekturprojektet; planering, gestaltning och byggande av 320 bostäder i planområdet. De båda projekten är ömsesidigt beroende av varandra. Det är därför som planprojektet och arkitekturprojektet genomförs samtidigt i en samordnad detaljplaneprocess i Linköping.

Fallstudien

Håkan Törnebohm (1983) har utvecklat en forskningsstrategi för fallstudier, som använts för att förstå omvandlingen av Folkets Park till ett nytt bostadsområde i Linköping.¹ Forskningsstrategin innebär att Linköpingsfallet utforskas som:

- en *problematik* med frågeställning, avgränsningar, utgångspunkter, avsikter och antaganden om kompensationsåtgärder i plan- och arkitekturprojektet.

1 Törnebohm, H., 1983. *Studier av kunskapsutveckling*, Karlshamn: Doxa.

- ett urval av *empiri och forskningsmetoder* för insamling och analys av data från planeringsprocessen, identifiering av aktörer i fallet och tolkning av texter.
- ett särskilt *kunskapsobjekt* som i detta fall är exploateringen av Folkets Park med dess planering och utformning av bostäder i området.

Den första uppgiften i Törnebohms forskningsstrategi handlar om att konstruera en trovärdig beskrivning av fallet (realbild). Redovisade data ska förmedla en rättvisande bild av fallet och presenteras på ett kontrollerbart sätt. Den andra uppgiften går ut på att beskriva de kriterier som styr fallbeskrivningen och som kan läggas till grund för värderingen av resultat och slutsatser. Ett första centralt kriterium för bedömningen av denna fallstudie är behandlingen av kulturmiljön i plan- och arkitekturprojektet. Det andra kriteriet är kompensation. Planerade och vidtagna åtgärderna prövas mot bakgrund av hur begreppet kompensation definierats. Den tredje uppgiften i forskningsstrategin är redovisning av kunskaper som utvecklats ur fallet. Nio slutsatser presenteras om kulturmiljöns roll i plan- och arkitekturprojektet.

Törnebohms forskningsstrategi kombinerar föreställningar om angelägna forskningsuppgifter med rekommendationer om hur fallstudier bör läggas upp och genomföras. För att försäkra sig om att fallet konstrueras med önskade egenskaper – avbildningstrohet – ska beskrivningen vara empiriskt förankrad. Fallstudien i Linköping förmedlar också en praktisk kunskap om kulturmiljöns roll i en samtida detaljplaneprocess. Närheten till praxis är bra eftersom fallet producerar professionella erfarenheter som kan utnyttjas av konsulter, stadsplanerare och beställare i nya uppdrag (Janek, 1996; Johansson, 2000). Det är ett sätt för forskningen att skapa en *repertoar av fall* till stöd för en kvalificerad yrkesutövning (Schön, 1983). Erfarenheterna från fallet kan återanvändas i nya uppdrag som bearbetade principer, handlingsregler och mönster för hur sammansatt planeringsproblem och komplicerade arbetsuppgifter kan lösas. Bent Flyvberg (2006) har i artikeln *Five misunderstandings About Case Study Research* försvarat fallstudien som forskningsmetod på välartikulerat sätt.² Enligt Flyvberg är fallstudien användbar både för att utveckla och säkerställa ny kunskap – inte enbart för att generera och testa vetenskapliga hypoteser. Fallstudien bidrar med en form av kontextberoende kunskap, ett konkret lärande via exempel som ingår i uppbyggnad av professionell kompetens inom arkitektur, arkitekturhistoria och stadsbyggnad.³

Folkets Park har valts som kunskapsobjekt efter brev i juli 2013 till länsstyrelser och kommuner. Brevet innehöll en kortfattad beskrivning av forskningsprojektet och en fråga om exempel på kompensationsåtgärder. Samtliga enheter för Kulturmiljö och samhällsplanering vid landets länsstyrelser tillfrågades om de handlagt detaljplaner som innehållit kompensation för skada vid exploatering i kulturmiljöer. Länsstyrelserna redovisade inga aktuella fall.⁴ Jämsides med brevet till länsstyrelserna kontaktades 16

2 Flyvberg, B., 2006. Five misunderstandings About Case Study Research, *Qualitative Inquiry*, 2006, No 2.

3 Johansson, R., 2000. Ett bra fall är ett steg framåt. Om fallstudier, historiska studier och historiska fallstudier, *Nordisk Arkitekturforskning*, Nr 1-2.

4 Av svaren att döma är det enbart när kulturmiljön är ett riksintresse som riskerar att påtagligt skadas som länsstyrelsen aktivt griper in i kommunernas planprojekt och överprövar detaljplaner.

kommuner.⁵ Förfrågan skickades till deras stadsbyggnadskontor, fastighetskontor, miljökontor och kulturförvaltningar. Det kommunala utskicket resulterade i ett begränsat urval av detaljplaneprocesser med kompensationsåtgärder. Efter granskning har fyra belysande och informationsrika fall av exploateringar valts ut till fördjupade fallstudier. Denna studie behandlar ett av fallen, exploateringen av Folkets Park i Linköping.

Datainsamling och analysmetoder

Metoderna för datainsamling och analys i fallstudien är: (a) arkivsökning, (b) närläsning av planeringsdokument och (c) intervjuer med nyckelaktörer. Viktiga ord och betydelsebärande meningar som ger information om kulturmiljöns roll i plan- och arkitekturprojektet har noteras och sedan tolkats via närläsning av dokument (Milos, 2010). För att få tillgång till en komplett uppsättning av relevanta planeringsdokument i fallet har arkiven (diarier) granskats på plats hos kommunens Teknik- och samhällsbyggnadskontor respektive enheten för Kulturmiljö och samhällsplanering vid Länsstyrelsen i Östergötland. De skriftliga spåren från detaljplaneprocessen fanns samlade i ett antal pärmar och mappar som omfattade tiden från planuppdrag till antagen detaljplan.

Det empiriska materialet i arkiven (diarier) hos kommunen och länsstyrelsen är en källa som förmedlar god kunskap om fallet. Handlingarna är offentliga och erhöles på förfrågan. I pärmar och mappar fanns flera olika typer av dokument (mötesanteckningar, yttranden, beslut, program, utställningshandlingar, genomförandebeskrivningar och detaljplaner). Dokumenten ligger till grund för fallbeskrivningen och analysen av nyckelaktörens avsikter och agerande.

Intervjuerna av nyckelinformanter bygger på en frågeguide som är gemensam för fallstudierna i forskningsprojektet (Kvale, 1997). Med utgångspunkt från dokumenten i arkiven har sammanlagt 14 personer identifierats som nyckelinformanter för hanteringen av kulturmiljön i fallet. Av dessa har åtta personer besvarat frågorna i intervjuguiden. Kompletterande telefonintervjuer har därefter genomförts med fyra personer för att klarlägga sakförhållanden. Dokumenten i arkiven ger tillsammans svaren i intervjuguiden och uppföljningssamtalen en mycket god bild av hur kulturmiljön och dess värden behandlats i detaljplaneprocessen.

Nyckelaktörer och roller

Det kombinerade plan- och arkitekturprojektet i Linköping innehåller fyra typiska nyckelaktörer: (a) kommunen, (b) exploatören/byggherren, (c) konsulter och (d) länsstyrelsen. Dessa aktörer påverkar i hög grad utformningen av planprogrammet, planeringen av detaljplanen, gestaltningen av nya bostäder, bedömningen av Folkets Park som kulturmiljö och behovet av kompensationsåtgärder. Rollfördelningen kan sammanfattas så här:

1. Linköping kommun

- Teknik och samhällsbyggnadskontoret; ansvarig för detaljplaneringen av markanvändningen i området (planprojektet).

5 Följande kommuner kontaktades: Göteborg, Halmstad, Helsingborg, Jönköping, Kalmar, Karlstad, Linköping, Lund, Malmö, Uppsala, Stockholm, Sollentuna, Umeå, Västerås, Växjö och Örebro.

- Exploateringskontoret; ansvarig för markbyten samt handläggare av byggrätter och kostnader för infrastrukturen i planområdet.
- Kommunantikvarie; remissinstans för kulturmiljöfrågor.

2. Exploatör/Byggherre

- HSB Östergötland; initiativtagare och köpare av marken, byggherre i området samt arrangör av parallella uppdrag till tre arkitektkontor.

3. Konsulter

- Arkitektkontor; uppdrag att planera och gestalta den nya bostadsbyggelsen och att ta fram gestaltungsprogram för styrning av utbyggnaden.
- Kulturmiljökonsult; uppdrag att utreda och beskriva kulturmiljön i planområdet.
- Naturmiljökonsult; uppdrag att utreda och beskriva naturvärden i planområdet.

4. Länsstyrelsen

- Kultur- och samhällsplaneringsenheten; granskare av förslag till detaljplanprogram och detaljplaner. Länsstyrelsen kan överpröva detaljplaner.

Uppläggning av fallbeskrivning

Denna fallstudie är upplagd i tre övergripande avsnitt. Först kommer en inledning som beskriver bakgrund till fallet och presenterar syfte, metoder, material och nyckelaktörer. Därefter följer en i huvudsak kronologisk beskrivning av plan- och arkitekturprojektet. Här får vi följa hur exploateringen av Folkets Park i Linköping utvecklas som planprojekt och arkitekturprojekt med byggnader för 320 lägenheter. Studien avslutas med slutsatser och diskussion. Det är en tematiskt uppbyggd analys av hur kulturmiljön behandlats i fallet.



Figur 1. Parkmiljö med teatern i bakgrunden från den antikvariska förundersökningen. Foto Nelson, 2009.

2. FALLBESKRIVNING

Exploateringen av Folkets Park i Linköping är en detaljplaneprocess som kan liknas vid en lång förhandling om platsen. Planprojektet innehåller överväganden om rivning, bevarande, reglering av markens användning och utmynnar i ett tillstånd att bygga nya bostäder. 2006-10-10 startar arbetet med detaljplanen genom att HSB Östergötland och Folkets Park gemensamt ansöker om marktilldelning och planläggning. Ansökan riktas till Teknik- och samhällsbyggnadsnämnden i Linköping. Detaljplaneprocessen avslutas fyra år senare. 2010-09-22 antar politikerna i nämnden detaljplanen för exploatering av Folkets Park.⁶ Länsstyrelsen beslutar en vecka senare, 2010-09-29, att inte överpröva den av kommunen antagna detaljplanen enligt PBL, 12 kap, § 2.⁷ Det är samtidigt slutpunkten för denna berättelse om byggherrens och myndigheternas behandling av kulturarvet.

Startpunkt

När HSB och föreningen Folkets Park 2006 lämnar in ansökan till kommunen för exploatering finns det redan ett förslag med nya punkthus och radhus i området. Förslaget bifogas ansökan. HSB har för avsikt att uppföra 250-300 bostäder med blandade upplåtelseformer, hustyper och lägenhetsstorlekar. Folkets hus vill rusta upp sin huvudbyggnad, Cupolen, för att kunna utöka verksamheten med konferenser och mässor. Det lyckas inte. 2013-06-27 försätts föreningen Folkets Park i konkurs, trots genomförd renovering.⁸

Tanken 2006 hos Folkets hus är att försäljningen av mark till HSB ska användas för upprustning och förädling av Cupolen. Byggnaden utgör basen för Folkets Parks verksamhet och är i behov av ny inredning, reparationer och teknisk utrustning. White Arkitekter har anlitats av HSB för att fram ta fram förslaget till ny bebyggelse på platsen och upprustning av Cupolen. I förslaget till nya bostäder, som bifogas ansökan till kommunen, framhålls följande kvaliteter:

Folkets Park rymmer en fantastisk parkmiljö med ett strategiskt läge i Linköping. Det är ett område som måste behandlas med respekt och omtanke. Platsen har varit en naturlig del i Linköpings vardagsliv och utnyttjats flitigt genom åren, men under senare tid i något mindre omfattning.⁹

Och framtiden beskrivs så här i ansökan:

Det är betydelsefullt ... att skapa nytt liv och rörelse i området, att bidra till en vitalisering. Att ge ett tillskott i form av bostäder ger en stabil bas för detta och ger området som helhet

6 Underlaget med förslag till beslut presenteras gemensamt 2010-05-31 av Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen och Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen.

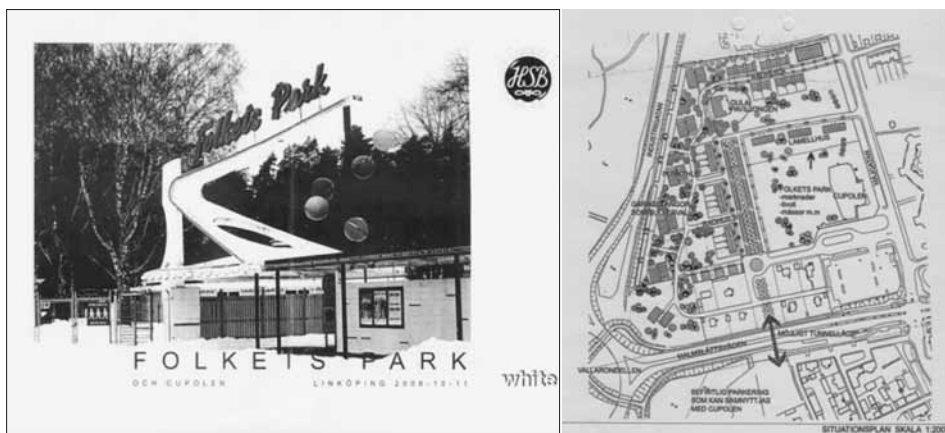
7 Beslut 2010-09-29. Kultur- och samhällsbyggnadsenheten, Länsstyrelsen Östergötland.

8 Se meddelande från Kihlstedts Advokatbyrå som informerar om konkurrens och tidpunkter för när anbud på fastigheten senast skall vara inlämnade. Hemsida: www.kihlstedts.se/index.php?option=com_content&view=article&id=134:folkets-park-i-linkoeeping&catid=2:objekt&Itemid=4

9 Ansökan om marktilldelning samt planläggning 2006-10-10. HSB Östergötland och Folkets Park Linköping. Se bilaga: Ett attraktivt läge som lockar nya och gamla linköpingsbor.

starka utvecklingsmöjligheter... Folkets Park blir den oas den historiskt sett varit. Förändringen innebär bara en förflyttning av Folkets Park mot en mer stadsnära bebyggelse... Alldeles intill finns två av stadens mest attraktiva områden – Gamla Linköping och Valla-skogen. Exploateringen ger möjligheter att stärka sambandet med dessa områden, genom att det byggs en tunnel under Malmslättsvägen. Samtidigt ger detta tillfälle att vidta bullerdämpande åtgärder... En tunnel under Malmslättsvägen i det läge som skisserats tar också upp den ursprungliga entrén till parken.¹⁰

2006 års ansökan om marktilldelning och plantillstånd innehåller två tydliga ambitioner: Dels nybyggnad av bostäder genom köp av mark. Dels upprustning av Cupolen via försäljning av mark. Inkomsterna från markförsäljningen ska användas för att skapa nya verksamheter i Cupolenbyggnaden. Det är HSB som tar initiativ till markaffären. Det började med en "...mäklarannons där 2 fastigheter i anslutning till Parken skulle säljas. Vi köpte marken, kontaktade Parkstyrelsen, som vi skrev en avsiktsförklaring med..." säger en av nyckelinformanterna. Folkets Park som en betydelsefull kulturmiljö finns med i bakgrunden till ansökan, som en historisk förankring i platsen. Ansökan är en framtidsinriktad vision, den lyfter fram möjligheter och ger ett hoppfullt intryck. Men räcker det som ambition för att förnya och förändra platsen i samklang med kulturarvet?



Figur 2 och 3. Förslag till nya bostäder i 2006 års ansökan om marktilldelning. Framsida och planförslag.

Planprojektet

2008-01-28 påbörjar Teknik och samhällsbyggnadskontoret i Linköping det konkreta arbetet med planprojektet.¹¹ Kommunen organiserar en projektgrupp med företrädare för byggherren (HSB) och ett 10-tal kommunala tjänstemän vid berörda förvaltningar. Det finns dock ingen representant för kulturmiljön i projektgruppen.

Teknik och samhällsbyggnadskontoret svarar för projektledningen. På startmötet i januari informerar projektledaren om kommunens beslut att påbörja planprojektet.

¹⁰ Ibid. Se bilaga: Ett attraktivt läge som lockar nya och gamla linköpingsbor.

¹¹ Minnesanteckningar 2008-01-28. Startmöte, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköping kommun.

Byggherrens företrädare redovisar HSB:s förslag till nya bostäder i Folkets Park och renoveringen av Cupolen. Byggherren påpekar att teaterbyggnaden i parken kan komma att restaureras och flyttas till Gamla Linköping. Finansieringen är dock oklar. Delar av den karaktäristiska entrén till Folkets Park kan eventuellt också flyttas. Gula paviljongen ska dock bevaras i området. Det finns således en allmän medvetenhet om kulturmiljöintresset hos exploatören och en diskussion om kulturarvets betydelse redan i inledningen till plan- och arkitekturprojektet.

En stor del av startmötet använder projektgruppen till att gå igenom förutsättningarna för detaljplaneringen av marken och behovet av kunskapsunderlag för exploateringen. I översiktsplanen är Folkets Park en del av kommunens grönsstruktur. Exploateringen är inte förenlig med översiktsplanen. Det behöver lösas. I arbetet med en fördjupad översiktsplan lyfts området ut ur grönsstrukturen, vilket gör det enklare att använda marken till annat ändamål. Projektgruppen noterar att området saknar skyddade naturvårdsobjekt (Natura 2000), men att det kan finnas träd som är värdefulla. En naturvärdesinventering ska därför genomföras av en extern konsult. Kopplingen till näraliggande park- och skogsområden ser projektgruppen som en betydelsefull faktor i sammanhanget. Andra planeringsförutsättningar som tas upp på startmötet är teknisk försörjning och infrastruktur, trafikfrågor, gator och vägar, buller och eventuella risker genom närhet till väg med farliga transporter. Ambitionen är att ha klart ett detaljplaneprogram för samråd redan i april 2008. Tidplanen är ambitiös och förutsätter regelbundna avstämningsmöten mellan kommunen och exploatören.



Figur 4. Karta från naturinventering.

2008-04-11 presenterar projektgruppen sitt detaljplaneprogram för exploateringen av Folkets Park. Arbetet har följt tidplanen. Gruppen har haft två protokollförda möten inför framtagningen av programmet med tillhörande handlingar för samråd. Det första mötet 2008-03-05 är en mindre genomgång med HSB.¹² Byggherren ska ta fram ett program för parallella uppdrag där arkitekter ska presentera förslag till ny bebyggelse. Naturvärdesinventeringen är klar och tas med i programbeskrivningen. Enligt konsulten finns det ett 10-tal värdefulla träd i området. Också grupper av träd med framtidsvärden lyfts fram i inventeringen.

Mötet 2008-03-19 är en genomgång med hela projektgruppen.¹³ Fördelning av hustyper och upplåtelseformer ska regleras i ett kommande exploateringsavtal. HSB meddelar att man vill bygga bostäder i delar av parken som kommunen önskar spara. På denna punkt råder motstående intressen. En lösning som diskuteras i projektgruppen är markbyten. Så sker också. De frågor som får störst utrymme på projektmötet handlar om att klarlägga behovet av parkeringsplatser och angöringar till området. Det finns ingen djupare diskussion i projektgruppen om hur kulturmiljön ska presenteras i den kommande offentliga redovisningen av planprogrammet för grannar (sakägare) och remissinstanser.

Planprogram – samrådsförslaget

2008-04-11 redovisas förslaget till planprogram.¹⁴ Syftet är att belysa förutsättningarna för uppförandet av 250-350 nya bostäder i området. Huvudinriktningen i programmet är omvandlingen av marken i Folkets Park till ett nytt bostadsområde med flerbostadshus och en mindre andel småhus. Enligt programförslaget ska bostäderna ligga i en skogsmiljö. Stråk och grupper av värdefulla träd ska bevaras. Genom bostadsbyggandet reduceras Folkets Park kraftigt. Enbart en mindre yta blir kvar för utomhusaktiviteter i parkens regi. Men det är inget hinder. Utbyggnaden framträder som oproblematisht. Enligt projektgruppen behövs det ingen miljökonsekvensbeskrivning, MKB, som grund för omvandlingen. Det räcker att detaljplanen kompletteras med en förenklad behovsbedömning av miljökonsekvenser.

Planprogrammet föreslår att den Gula paviljongen i Folkets Park återanvänds som gemensamhetslokal för de boende. Enligt uppgift finns det planer på att flytta skyttepaviljongen och ursprungliga delar av teaterbyggnaden till Gamla Linköping. Cupolen ska rustas upp för att kunna användas till nya verksamheter. Framtiden för området beskrivs på följande sätt i detaljplaneprogrammet:

Folkets Parks verksamhet sker i dag nästan uteslutande i Cupolenbyggnaden. Föreningen önskar bibehålla en mindre del av parkområdet för att kunna arrangera utomhusaktiviteter. Dessa bedöms huvudsakligen bestå i familjearrangemang under dagtid. Enstaka kvällsaktiviteter kan också bli aktuella. För att möta framtidens behov föreslås Cupolenbyggnaden rustas upp. Ambitionen är att skapa en anläggning för mässor och mindre konferenser... som komplement till de danser och konserter som arrangeras idag.¹⁵

12 Minnesanteckningar 2008-03-05. Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

13 Minnesanteckningar 2008-03-19. Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

14 Samrådshandling 2008-04-11. Detaljplaneprogram i Gottfridsberg för ombudsmannen 2 m.fl. Linköpings kommun.

15 Ibid. Sid 9.

Och kulturmiljön:

Huvuddelen av paviljongbyggnaderna bedöms inte behövas för Folkets Parks framtida verksamhet. Gula paviljongen föreslås bevaras, men utnyttjas som resurs för de boende i det nya bostadsområdet. Det finns planer på att flytta de äldsta delarna av teatern liksom skyttepaviljongen till Gamla Linköping. I övrigt är merparten av byggnaderna i så dåligt skick att de inte bedöms rimliga att rustas upp. Dessa kommer på sikt att rivas. Någon form av ekonomi/ servicebyggnad kommer dock att behövas inom Folkets Parks framtida park-område.¹⁶

Anpassningen av nya bostäder till platsen:

Det bör vara en lämplig utgångspunkt för gestaltningen ... att så långt det är möjligt bibehålla delar av de grundläggande karaktärsdragen... Möjligheten att behålla grupper av talar i anslutning till husen eller på bostadsgårdar bör vara en ledstjärna för planarbetet. En annan kan vara att utgå från de befintliga parkanläggningarna vid placeringen av hus och gator... För Gula paviljongen bör planbestämmelser om utökad lovplikt eller rivningsförbud införas. Vid kommande ombyggnad... bör särskild hänsyn tas till de kulturmiljömässiga värdena. Såväl planteringar och springbrunnen söder om teatern som springbrunnar norr om Cupolen bör så långt som möjligt utnyttjas som resurs i det fortsatta planeringsarbetet...¹⁷

I en bilaga till detaljplaneprogrammet motiveras kortfattat beslutet att avstå från att göra en miljökonsekvensbedömning. MKB. Teknik- och samhällsbyggnadskontorets tjänstemän har efter en sammanvägd bedömning kommit fram till att planprojektet inte ger någon betydande miljöpåverkan. Skälen för denna ståndpunkt är följande: Området saknar riksintressen. Det finns ingen i lag skyddad natur på platsen (Natura 2000). Trafikbullret överstiger visserligen riktvärden, men är hanterbart. Samma omdömen får transporter av farligt god och föroreningar i marken. Det räcker därför med en förenklad behovsbedömning av miljökonsekvenser, ett dokument som bifogas samrådshandlingen.

Den förenklade bedömningen av miljöpåverkan i Folkets Park grundar sig på en checklista som innehåller en serie kriterier med rutor för kryss och korta kommentarer. Den ifyllda checklistan ger ett ofullständigt intryck. Kriteriet "kulturarv" har till exempel fått kryss i rutan "ej relevant". På liknande sätt har kriterierna "nuvarande markanvändning" och "särdrag i naturen" tilldelats kryss i rutan "ej relevant". Den grundläggande synen på natur- och kulturmiljön i området finns inte i den förenklade behovsbedömningen utan i programskrivningens avsnitt som behandlar bevarande och hur den nya bostadsbebyggelsen ska anpassas till platsen.

2008-05-22 utvecklar stadsantikvarien ett remissvar på detaljplaneprogrammet till politikerna i Teknik- och samhällsbyggnadsnämnden.¹⁸ Stadsantikvarien håller med om att stora delar av parken inte längre används. Men påståendet i programmet, att merparten av byggnaderna är i så dåligt skick att det inte är rimligt att rusta upp dem,

¹⁶ Ibid. Sid 9.

¹⁷ Ibid. Sid 10.

¹⁸ Remissvar angående detaljplaneprogrammet för delar av kv. Ombudsmannen m.fl. 2008-05-22. Kultur- och fritidskontoret, Linköpings kommun.

kommenteras. Enligt stadsantikvarien är det realistiskt att bevara såväl Gula paviljongen som Cupolen på platsen. Ett annat sätt att återskapa kulturarvet är att flytta värdefulla byggnader till Gamla Linköping så att de kan fortsätta att berätta om Folkets Parks historia. Samtidigt tillstyrker han varmt tanken på att bevara parkanläggningarna i området. Stadsantikvarien framhåller vidare att Folkets Park i god tid före exploateringen bör fotograferas i sin helhet av en professionell fotograf. Fotografierna bör sedan överlämnas till kommunen. Likaså bör byggnadsbeskrivningar upprättas och Gula paviljongens exteriör skyddas mot förvanskning.

Arkitekturprojektet

Byggherren genomför arkitekturprojektet som ett parallellt uppdrag till tre arkitektkontor.¹⁹ HSB bjuder in White Arkitekter, Brunnberg & Forshed och Rits Arkitekter till den tävlingsliknande gestaltningen av förslag till nya bostäder. Det parallella uppdraget innehåller dialog med arkitektkontoren under idéfasen med tidig avstämning och rekommendationer för fortsatt gestaltning.

Förslagen presenteras 2008-08-25. För granskningen av arkitekturprojekten svarar en bedömargrupp på fem personer, två företrädare för HSB, två arkitekter från kommunen inklusive projektledaren för planprojektet och en extern konsult. Bedömargruppen granskar förslagets kvaliteter med hänsyn till följande fem kriterier:

- Stadsbild;
- Natur och park;
- Trafik och parkering;
- Exploatering och etappindelning;
- Förvaltning;

Arkitekturförslaget från Brunnberg & Forshed utses till vinnare. Bedömargruppen gillar att delar av parkområdet i deras förslag omvandlas till ett slags "finpark" som tar tillvara platsens symbolvärden. Bedömargruppen uppskattar att Gula paviljongen i Folkets Park flyttas för att förstärka områdets mittaxel. *"Placeringen är bra ur stadsbildssynpunkt, men paviljongen kan också ligga kvar i nuvarande läge och parken kompletteras i söder med en ny paviljongliknande byggnad, som kan uppföras senare"*, skriver bedömargruppen.²⁰

Brunnberg & Forshed föreslår en hög exploatering med sammanlagt 370 lägenheter i flerbostadshus inklusive 17 lägenheter i radhus. Bedömargruppen anser att andelen radhuslägenheter kan ökas på bekostad av lägenheter i flerbostadshus. Av utvärderingen framgår även att bedömargruppen tilltalas av att arkitekturförslaget bevarar delar områdets natur- och kulturmiljö.²¹ Förslaget blir sedan föremål för en serie bearbetningar av projektgruppen i det fortsatta arbetet med detaljplanen.

19 Parallella uppdrag, Folkets Park. 2008-09-11.

20 Ibid. Sid 3.

21 Kommunens projektledare kommenterar de parallella uppdragen i två yttranden 2008-08-25 respektive 2008-09-10. Enligt projektledaren har förslaget från Brunnberg & Forshed en tydlig stadsbyggnadsidé med hus kring en parkanläggning som ger en historisk dimension och tydlig identitet åt området. Men det finns också oklarheter; behovet av mark för Folkets Park och förvaltningen av det centrala parkstråket i området. Realismen i flytten av Gula Paviljongen ifrågasätts. För att bättre ta tillvara naturvärdena efterfrågas en bearbetning av förslaget.



Figur 5 och 6. Vinnande planförslag från Brunnberg & Forshed i det parallella uppdraget (vänster) samt förslag på nya bostäder (höger). Källa: Gestaltungsprogram och illustrationsmaterial från HSB.

För att säkra kvaliteterna i det vinnande arkitekturförslaget får Brunnberg & Forshed i uppdrag att ta fram ett gestaltungsprogram.²² Programmets status i det samordnade plan- och arkitekturprojektet garanteras genom formella åtaganden. Gestaltungsprogrammet utgör:

- en bilaga till planhandlingarna
- en del av kontraktshandlingarna
- beslutsunderlag till bygglovsprövningen
- riktlinjer till projektörer som anlitas till utformningen av bostäder i senare skeden

Den etappvisa utbyggnaden av området gör att gestaltungsprogrammet förankras hos byggherren, kommunen och markägare. Avsikten är att förmedla en gemensam ambitionsnivå på utbyggnaden, att skapa ett bra helhetsintryck för bostadsområdet. Planmotiv och övergripande gestaltungsprinciper går ut på att skapa en sammanhållande parkmiljö i centrum, bevara tallskogen, koncentrera bebyggelsen till områdets ytterkanter, enhetliga hustyper och byggnadsutformning osv. Det är framför allt den offentliga miljön som blir föremål för estetisk styrning via gestaltungsprogrammet.

Från program till utställningen

Projektgruppen driver planprojektet vidare till utställning 2009-06-02. Fram till den offentliga redovisningen genomför projektgruppen sju möten för bearbetning av planprogrammet till ett detaljplaneförslag.²³ Det första mötet 2008-09-10 sker efter

²² *Gestaltungsprogram Folkets Park*. Upprättat 2010-02-24 av Brunnberg & Forshed i samverkan med SONARK, Tyréns och Linköpings kommun.

²³ Projektgruppen genomförda projektmöten 2008-09-10, 2008-10-27, 2008-12-04, 2009-01-29, 2009-02-16, 2009-03-31 och 2009-05-07.

samrådet och ägnas åt genomgång av inkomna synpunkter. Kritiken från grannar gäller exploateringens omfattning, hushöjder och risk för trafikstörningar. Invändningarna föranleder dock inte någon ändring av planprojektet. Däremot behöver frågor om natur- och kulturmiljön utredas vidare. Det gäller bland annat upprustning och förvaltning av parkanläggningen och skydd av värdefulla träd under entreprenadtiden.

På mötet 2008-10-27 noterar projektgruppen att länsstyrelsen och stadsantikvarien efterfrågar en inventering av byggnader innan exploateringen påbörjas. Länsstyrelsens Kulturmiljö- och samhällsplaneringsenhet ser Folkets Park som en sammanhållen och tidstypisk kulturmiljö väl värd att bevara. Länsstyrelsen anser också att det behöver göras en arkeologisk utredning för att klarlägga eventuell förekomst av fornlämningar.²⁴ Synpunkterna på förslaget till detaljplanprogram formuleras så här:

Länsstyrelsen anser det vara positivt att planbestämmelser om utökad bygglovsplikt eller rivningsförbud införs för Gula paviljongen, liksom att Cupolenbyggnaden rustas upp. Upprustningen måste dock ske varsamt och med hänsyn till de kulturhistoriska värdena, vilket också anges i planprogrammet. Länsstyrelsen delar även uppfattningen att planteringsarna och springbrunnen bevaras och ingår som en del i bostadsområdet. Däremot måste planerna på att riva och/eller flytta delar av byggnadsbeståndet noga övervägas och en byggnadsantikvarisk dokumentation bör ligga till grund för beslutet. Det är av stor vikt att så långt som möjligt försöka hitta en alternativ användning för de befintliga byggnaderna, så att så många som möjligt kan finnas kvar i dess ursprungliga miljö och utgöra en tillgång för de boende i området.

Och vidare:

När det gäller frågan om en eventuell dold fornlämning i området bedömer Länsstyrelsen att en arkeologisk utredning i form av sökschaktgrävning inom vissa delar av området måste ske innan man (kan) få svar på om fornlämning berörs eller inte. Ansökan om det arkeologiska arbetet ska ställas till Länsstyrelsen i god tid före exploateringen.

Projektgruppen uppmanar HSB att så snart som möjligt påbörja efterfrågad inventering av kulturvärdena i Folkets Park. Under tiden ska projektledaren kontakta kommunens antikvarie för att följa upp önskemål om bevarande av objekt. Målet är att Gula paviljongen ska kunna återanvändas av framtida bostadsrättsföreningar. Ett tillvaratagande av parkanläggningen, som ger en stor ljus gemensam yta centralt i området, uppfattas som positivt av projektgruppen, men får som konsekvens större ingrepp i naturmiljön.

Östergötlands museum gör en arkeologisk undersökning av området. Inga fornlämningar påträffas i provschakten. Enligt museet behövs inga ytterligare arkeologiska utredningar av platsen. Uppdraget att göra en antikvarisk inventering av Folkets Park går till en mindre stockholmsbaserad firma. Arkitekterna fortsätter att skissa på utbyggnaden och testar lösningar i projektgruppen. Den antikvariske konsulten avrapporterar underhand till arkitekterna för att platsens kulturmiljövärden lättare ska kunna tas tillvara i gestaltsarbete.

²⁴ Detaljplanprogram för Ombudsmannen 2 m fl, Linköpings kommun, 2008-06-13. Kultur- och samhällsbyggnadsenheten, Länsstyrelsen Östergötland.

Kulturmiljön

2009-05-01 presenteras den antikvariska inventeringen av Folkets Park som kulturmiljö. Uppdragsgivare är HSB Östergötland. Avsikten är *"att redovisa områdets och bebyggelsens kvalitéer och brister och identifiera de kulturhistoriska värdena och bevarandevärde byggnader."*²⁵ Identifieringen av platsens värden i rapporten *"utgår från objektets byggnadshistoria, relevanta arkivhandlingar och inte minst byggnadens fysiska form och utseende i sin nuvarande status idag."*²⁶ Den antikvariska förundersökningen framställs av konsulten som ett instrument och en vägledning för beslut om kommande utredningar, projektering, ombyggnad och framtida underhåll.

Den planerade exploateringen är en utgångspunkt för inventeringen och värdebedömningen. Stora delar av planområdet ska inte längre användas av Folkets Park. Paviljongbyggnaderna kommer inte att behållas och underhållas av nuvarande fastighetsägare. Något måste göras.

Folkets Park som helhet tillskrivs i förundersökningen ett stort kulturhistoriskt värde som en god representant för Folkets Park-rörelsen. Anläggningen i Linköping *"utgör en välbevarad helhetsmiljö med i stort sett samtliga byggnader bevarade från tillkomsttiden i en anlagd parkanläggning med belysnings- och vattenkonst representerad. Parken representerar samtidigt en nästan 90-årig successiv bebyggelseutveckling."*²⁷ Anläggningen har ett starkt historiskt upplevelsevärde. De äldsta delarna är från 1920-talet: Teatern, Gula paviljongen, Skyttepaviljongen och Dansrotundan. Objekten bedöms ha både *"ett särskilt arkitektoniskt värde och ett kulturhistoriskt bevarandevärde i området."*²⁸ Cupolen och entréportalen har ett kulturhistoriskt värde som representant för 1950-talets expansion och storhetstid. Mångfalden av armatur ger anläggningen ett miljöskapande värden. Enligt förundersökningen finns det således en serie värden i kulturmiljön. Inför flyttning, demontering och rivning till följd av planerad exploatering med bostäder föreslås en *fördjupad inventering och dokumentation* av byggnader med bevarandevärda detaljer som grund för rekonstruktioner.

Förundersökningen innehåller en beskrivning och en fotodokumentation av ett urval av objekten i området.²⁹ Fem granskade byggnader har värden som behöver tas tillvara. Teaterbyggnaden från 1919 med Axel Brunnskog som arkitekt har ett högt kulturhistoriskt värde och ett arkitektoniskt värde. *"Byggnaden bör bevaras och underhållas. En flyttning med bevarande och återskapande vore mycket positivt."*³⁰

Gula paviljongen ritades 1919 av arkitekt Axel Brunnskog. 1939 tillkom en ombyggnad. Ritningarna till ombyggnaden upprättades av byggnadsingenjör Melker Andersson. *"Byggnaden har högt kulturhistoriskt värde och högt arkitektoniskt miljövärde. Den har kvar mycket av sin karaktär från ombyggnaden 1939. Byggnaden bör bevaras och underhållas."*³¹

Skyttepaviljongen från 1919 med Axel Brunnskog som arkitekt får följande omdöme. *"Byggnaden har högt kulturhistoriskt värde och arkitektoniskt miljövärde. Den har kvar mycket*

25 Nelson, P., 2009. *Antikvarisk förundersökning med värdebeskrivning*. Per Nelson Byggnadsvårdsbyrå, sid 3.

26 Ibid. Sid 3.

27 Ibid. Sid 4.

28 Ibid. Sid 4.

29 Denna redovisning tar endast ur de objekt som rekommenderas att bli bevarade.

30 Nelson, P., 2009. *Antikvarisk förundersökning med värdebeskrivning*. Per Nelson Byggnadsvårdsbyrå, sid 5.

31 Ibid. Sid 7.



Fasaden med sentida tillbyggnader



Plåtbeck i original



Invändiga stolpar i original

Figur 7 från den antikvariska förundersökningen. Dansrotundan och skyttepaviljongen. Foto Nelson, 2009

av sin karaktär till volym och stomme med belysningsarmatur... Byggnaden används idag till redskapsförråd. Sentida förvanskningar avlägsnas och detaljer återskapas. Byggnaden bör bevaras och underhållas.”³²

Också dansrotundan ritades 1919 av arkitekt Axel Brunnskog. 1930 genomfördes en ombyggnad och 1980 fick paviljongen nya väggar och fönster. *”Byggnaden har högt kulturhistoriskt värde och arkitektoniskt miljövärde. Den har kvar mycket av sin karaktär... Interiören är ett vackert rum där den ursprungliga konstruktionen är avläsbar... Byggnaden bör bevaras och underhållas, förvanskningar avlägsnas och ursprungliga detaljer återskapas.”³³*

Cupolen utformades av arkitekterna Evert Bjuvsten, Fritz Österlind och Carl Andersson.³⁴ Byggnaden uppfördes 1960 och moderniserades 1980 med konferensrum

³² Ibid. Sid 9.

³³ Ibid. Sid 11.

³⁴ Gestaltungsprogram Folkets Park 2010-02-24. Linköpings kommun, Brunnberg & Forshed, Sonark Arkitektkontor och Tyréns, sid 10.



Exempel på belysningsarmaturer i parken från 1950-talet och framåt

Figur 8 och 9 (nästa sida) från den antikvariska förundersökningen. Armaturer och skulpturer. Foto Nelson, 2009.

och matsal. Tillbyggnader och upprustningar ägde sedan rum 1989, 1992 och 1993. "Byggnaden och särskilt entrén har högt kulturhistoriskt och arkitektoniskt miljövärde. Den nyligen renoverade portiken med mur, skärmtak och beslutningsramp till området har blivit något en ett signum för Linköping Folkets Park. Byggnaden bör bevaras och underhållas."³⁵

Kultur och fritid

2009-08-27 behandlar kultur- och fritidsnämnden förslaget till detaljplan.³⁶ Politikerna i nämnden beslutar att säkerställa teaterns fortlevnad. Det sker genom att detaljplanens ikraftträdande villkoras. Detaljplanen godkänns under förutsättning

35 Nelson, P., 2009. Antikvarisk förundersökning med värdebeskrivning, sid 15.

36 Yttrande över detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 med flera (Folkets Park). 2009-12, Kultur- och fritidskontoret, Linköpings kommun.



Exempel på skulpturer och trädgårdskonst i parken

att byggnaden bevaras, antingen på plats eller genom flyttning till Gamla Linköping. Politikerna i nämnden ger förvaltningen i uppdrag att även fortsättningsvis verka för att möjliggöra en flytt av teatern och skyttepaviljongen till Gamla Linköping. Skälet till beslutet är objektens kulturhistoriska värden.

Kraven på bevarande av övriga byggnader är inte lika långtgående hos kultur- och fritidsnämnden som i den antikvariska förundersökningen. Förvaltningen noterar att den fristående konsulten finner att flera byggnader i Folkets Park bör besvaras och underhållas. I remissyttrandet framhålls att teaterbyggnader runt om i landets parker fått förfalla, rivits eller sålts till privata intressen. Därför är det extra angeläget att bevara den kulturhistoriskt värdefulla teaterbyggnaden i Linköping.

Tre år senare, 2012-08-23, ansöker kultur- och fritidsförvaltningen om 10,6 miljoner hos Westman-Wernerska stiftelsen för att bekosta flytten av teaterbyggnaden till Gamla Linköping.³⁷ Som stöd för ansökan bifogas den antikvariska förundersökningen i planprojektet och ett yttrande från Östergötlands museum som anger att bygganden har ett högt kulturhistoriskt värde. Stiftelsen ser positivt på ansökan och beviljar ekonomiskt stöd till rekonstruktionen. Två år efter antagen detaljplan är finansieringen av flytten till Gamla Linköping ordnad och teaterbyggnaden räddad åt eftervärlden på en ny plats.

Detaljplan och exploateringsavtal

2009-09-06 redovisar projektgruppen ett bearbetat förslag till detaljplan i en ny samrådshandling. Platsen för Gula paviljongen i området har fått planbestämmelsen Q: "Användning anpassad till bebyggelsens kulturvärden".³⁸ Genomförandetiden förslås bli fem år räknat från tidpunkten när detaljplanen vunnit laga kraft. HSB har rätt att uppföra byggnader i enlighet med detaljplanen under denna tidsrymd. HSB, Folketshusföreningen och kommunen är nu så säkra på genomförandet att parterna upprättar ett exploateringsavtal. Denna förhandlingsöverenskommelse kan ses som en formell bekräftelse på diskussionerna i projektgruppen.

Exploateringsavtalet reglerar parternas åtaganden och skyldigheter i samband med genomförandet av detaljplanen med tillhörande markbyten. Genom avtalet får HSB som byggherre rätt att uppföra 320 lägenheter i flerbostadshus och radhus. Folkets Park kan bygga ut Cupolen med kontorslokaler. Avtalet innehåller planer på gruppboende och kompletterande lokaler som förskola/skola. Av särskilt intresse är kraven på anpassning av arkitekturprojektet till platsens kvaliteter och kompensationsåtgärder i exploateringsavtalet för skador på kulturmiljön.

Bestämmelserna om bevarande, flyttning och rivning av byggnader i planområdet har i exploateringsavtalet fått följande ordalydelse:

Den s.k. Gula paviljongen ska flyttas till med Q angiven plats, men får inte rivas. Fastighetsägarna och exploatören förbinder sig att inte ställa några ersättningskrav mot kommunen med anledning av att utökad lovplikt och rivningsförbud har införts för Gula paviljongen. Exploatören förbinder sig att vid en eventuell överlåtelse av fastigheten överföra förbindelsen på ny ägare.³⁹

Teaterbyggnaden:

De äldsta delarna av teaterbyggnaden avses flyttas till Gamla Linköping. Avsikten är att placera teatern ovanpå den befintliga friluftsteatern som då får bättre förutsättningar för sin verksamhet. Kommunen (Kultur- och fritidskontoret) i samarbete med Gamla Linköping, HSB och Folkets Park samverkar för att finna en finansieringslösning. Exploatören förbinder sig att bidra med 2,4 miljoner av kostnaden... Teatern ska vara flyttad senast fyra år efter det att detaljplanen vunnit laga kraft... Om så ej sker äger exploatören rätt att riva byggnader och exploatera området.⁴⁰

37 Tjänsteskrivelse 2012-08-23. Kultur- och fritidskontoret.

38 Antagandehandling 2010-05-25. Detaljplan i Gottfridsberg för ombudsmannen 2 m.fl.

39 Markanvisningsavtal, § 18, för detaljplan Ombudsmannen 2 m.fl. undertecknad 2010-06-09 respektive 2010-08-09.

40 Ibid. Paragraf 19.

Rivningar:

Exploatören och fastighetsägaren förbinder sig att på sin bekostnad i god tid före byggstart riva de byggnader etc. som krävs för utbyggnad av den allmänna platsmarken. Efter rivningarna ska området vara avjämnat och fritt från rivningsmassor. Om byggnaderna inte är borttagna har kommunen rätt att riva dem på exploatörens respektive fastighetsägarnas bekostnad.⁴¹

Natur och vegetation:

För att bevara naturmark och värdefulla träd enligt planbestämmelserna för detaljplanen ska stängsling göras... Skyddsåtgärderna bekostas av exploatören... För godkännande av skyddsåtgärder ska exploatören kalla kommunen till besiktning innan schaktarbeten påbörjas. Vid skada på vegetationen förbinder sig exploatören att erlagga vite eller annan ersättning enligt föreskrifterna i bilaga F.⁴²

Revidering och godkännande av detaljplan

2010-04-07 presenteras slutligt förslag till detaljplan. Ur kulturmiljösynpunkt är det bara mindre ändringar i förslaget som redovisas. Gula paviljongen besvaras i området, men på annan plats. Det var också tanken i det vinnande arkitekturprojektet från det parallella uppdraget till arkitektkontoren. För att kunna behålla en park- och skogsmiljö centralt i området har bebyggelsen lagts i ytterkant. Det är ett sätt att anpassa arkitekturprojektet till planteringar och träd som pekats ut som värda att bevaras i naturinventeringen.

Kultur- och fritidsnämnden beslut att villkora detaljplanens ikraftträdande i syfte att säkra bevarandet av teaterbyggnaden får inte stöd i förslaget till detaljplan. Svaret från projektledningen är att man i princip "delar nämndens bedömning, men har i samråd med Kultur- och fritidskontoret kommit fram till att det är mer ändamålsenligt att i exploateringsavtalet säkerställa att kommunen har ett antal år på sig att lösa finansieringen av teaterns flytt samt genomföra denna, än att försöka med plantekniska åtgärder villkora planen..."⁴³ I detta skede är det fortfarande oklart hur rekonstruktionen och flytten av teaterbyggnaden till Gamla Linköping ska bekostas. Bättre går det för Gula paviljongen. Bevarandet säkras på annan plats i planområdet genom att detaljplanen tillförts en bestämmelse om rivningsförbud.

I utställningshandlingen refererar projektgruppen till huvudpunkterna i den antikvariska förundersökningen. Men råden att bevara och underhålla byggnader med höga kulturhistoriska värden lämnas okommenterade. Förundersökningen ingår inte heller i förteckningen över planeringsunderlag. Också i denna utställningshandling bifogas den förenklade behovsbedömningen av miljökonsekvenserna. Kryset "ej relevant" finns kvar i rutan för kriteriet "kulturarv" i området. Samma gäller för kriteriet "särdrag i naturen" trots beslutet att skydda värdefulla träd under byggskedet. Redovisningen har förblivit obearbetad och har uppenbarligen inte varit ett aktivt dokument i detaljplaneprocessen.

⁴¹ Ibid. Paragraf 19.

⁴² Ibid. Paragraf 23.

⁴³ Samrådsredogörelse 2010-01-25 till detaljplan I Gottfridsberg Ombudsmannen 2 m.fl. (Folkets Park). Teknik och samhällsbyggnadskontoret. Sid 4.



Figur 10 och 11. Cupolen och Gula paviljongen vid besök i området 2013. Foto Rönn, 2013.

Kultur- och samhällsplaneringsenheten hos länsstyrelsen har flera invändningar mot hur kulturmiljön hanterats i det slutliga förslaget till detaljplan. Länsstyrelsen anser att det är olyckligt att flytta teatern och paviljongerna från sin ursprungliga plats. En stor del av områdets kulturhistoriska värde ligger i helheten, som förloras vid uppdelningen av marken i olika ändamål. Handläggarna på enheten vill i första hand att teatern ligger kvar och att detaljplanen tillförs bestämmelsen RK (kultur och kontor). Den tidstypiska entrén till Folkets Park och Cupolenbyggnaden bör också ges skydds- eller varsamhetsbestämmelser i detaljplanen. Teknik- och samhällsbyggnadskontoret vill inte tillgodose dessa önskemål från länsstyrelsen:

Kommunen anser att den föreslagna lösningen med flyttning av vissa paviljongbyggnader inom området, respektive till Gamla Linköping är en pragmatisk och ändamålsenlig lösning både verksamhetsmässigt och för förståelsen av kulturmiljön i området. Folkets Park ser entrén som så karaktärsskapande för sin anläggning att man tar fasta på den för sin gestaltning av de nya tillskotten. Kommunen anser därför inte att det behövs någon särskild skyddsbestämmelse i planen för entrén.⁴⁴

2010-05-11 meddelar länsstyrelsen att man inte längre har några invändningar mot detaljplanen i sitt samrådsyttrande.⁴⁵ De kritiska synpunkter som framförts mot exploaterings negativa inverkan på Folkets Park som kulturmiljö har haft en rådgivande karaktär. Förlusten av värden genom rivning och flytt av byggnader med kulturmiljövärden leder inte några krav på kompensation från länsstyrelsens sida.⁴⁶ Eftersom kulturmiljön saknar skydd som riksintresse framstår en överprövning av detaljplanen som rättsligt oklar. Råden i den antikvariska förundersökningen omvandlas därför inte till några krav på åtgärder från länsstyrelsens sida.

Kultur- och samhällsplaneringsenheten hos länsstyrelsen delar kommunens bedömning att det räcker med en förenklad behovsbedömning i stället för en genomarbetad MKB. Detaljplaneprocessen har genomförts som planerat. Viktiga exploateringsfrågor har lösts via förhandlingar i projektgruppen. Folkets Park som en värdefull helhetsmiljö

⁴⁴ Ibid. Sid 3.

⁴⁵ Samrådsyttrande 2010-05-11. Detaljplanen för Ombudsmannen 2 m.fl. i Gottfridsberg, Linköpings kommun, Länsstyrelsen Östergötland.

⁴⁶ Yttrande 2009-09-16. Detaljplanen för Ombudsmannen 2 m.fl. i Gottfridsberg, Linköpings kommun, Länsstyrelsen Östergötland.

har hela tiden varit oförenlig med planerad omvandling av platsen till ett bostadsområde. Frågan har gällt om delar av kulturarvet kan räddas, hur värdefulla och kulturhistoriskt intressanta objekt ska bevaras och hur kvaliteter i kulturmiljön kan återskapas i arkitekturprojektet.

3. SLUTSATSER OCH DISKUSSION

Är det kompensationsåtgärder som uppträder i fallet när exploatören går med på att bevara Gula paviljongen på platsen i ett nytt läge, delfinansiera flytten av teaterbyggnaden till Gamla Linköping och återanvända delar av befintlig parkanläggning i det nya bostadsområdet? Mitt svar är ”ja”, även om kommunen och byggherren inte talar om kompensation för de åtgärder som syftar till att återskapa kulturhistoriska värden. Ordet kompensation förekommer inte i planeringsunderlagen. Inte i planprojektet. Inte i arkitekturprojektet. För att få svar på frågan måste man i stället undersöka om handlingarna svarar mot kriterierna för kulturmiljökompensation. Fem villkor/kriterier behöver uppfyllas för att åtgärder ska kunna definieras som kulturmiljökompensation. Det ska föreligga en (a) exploatering av kulturmiljö, som (b) leder till en negativ påverkan (skada eller förlust av värden), vilket i sin tur (c) påkallar ett behov av gottgörelse (åtgärder/ersättning), som (d) regleras i avtal med exploatören eller fastställs i myndighetsbeslut och ska (e) genomföras inom en bestämd tidsrymd. Dessa grundläggande kriterier ska inledningsvis testas på fallet.

En analys av plan- och arkitekturprojektet i Folkets Park utifrån de fem villkoren/kriterierna för kulturmiljökompensation ger följande svar:

- **Exploatering av kulturmiljö:** Att Folkets Park är en kulturmiljö finns med redan i starten när HSB ansöker om marktilldelning. Ingen av nyckelaktörerna i planprojektet ifrågasätter att det är ett kulturarv med värdefulla objekt som är föremål för exploatering. Tvistefrågorna avser graden av förfall och möjligheten att återanvända objekt och ge dem nytt liv. Den antikvariska förundersökningen bekräftar bilden av Folkets Park som en kulturmiljö med höga värden och används som kunskapsunderlag i planprojektet, även om rapporten inte tas med som bilaga i utställningshandlingarna.
- **Negativ påverkan:** Att exploateringen av Folkets Park har en negativ inverkan på platsens kulturmiljö är tydligt i fallet. Kulturhistoriska byggnader i området rivs. Två räddas. Värdefull natur skadas och kan bara delvis tas tillvara. Enligt inventeringen av Folkets Park är det kulturhistoriska, arkitektoniska och miljömässiga värden som försvinner genom exploateringen. Hela idén om att flytta hus är ett bevis på att omvandlingen av platsen till ett bostadsområde leder till förlust av kulturmiljövärden i Folkets Park.
- **Gottgörelse:** Att detaljplanprocessen inbegriper ersättning för skador på kulturmiljön bekräftas i överenskommelser och planeringsdokument. Också på denna punkt är planprojektet klargörande. Tvistefrågorna gäller i stället värdet



Figur 12 och 13. Förslag till restaurering av teaterbyggnad till Gamla Linköping. Bilden till höger visar teaterbyggnad vid besök i området 2013. Foto Rönn, 2013.

på kulturmiljön; vad som ska kompenseras, skadornas omfattning, hur många objekt som ska bevaras i området och vem som ska finansiera flytten av teaterbyggnaden. På dessa punkter finns det tydliga skillnader i uppfattning mellan å ena sidan projektgruppen och å andra sidan råden i den antikvariska förundersökningen. Det är samtidigt ett möte mellan två olika kompetensområden och intressen: ett exploateringsintresse och ett kulturmiljöintresse. Projektgruppen godtar en begränsad gottgörelse av kulturarvet på platsen. Kulturmiljöintresset påverkar HSB och får byggherren att delvis återanvända kulturhistoriska värden i utbyggnaden. HSB bidrar även med en mindre del av kostnader för rekonstruktion och flytten av teatern till Gamla Linköping.

- **Avtal/beslut:** Regleringen av kompensation för exploaterings negativa inverkan sker i exploateringsavtal och detaljplan. Exploateringsavtalet är en frivillig överenskommelse mellan tre parter: kommunen, HSB och föreningen Folkets Park. Genom avtalet förbinder sig HSB som exploatör och byggherre att svara för bevarandet av två kulturhistoriskt värdefulla hus i området. Avtalet innehåller följande typer av kompensationsåtgärder. För det första regleras flyttning av Gula paviljongen inom planområdet. Byggnaden säkras på den nya platsen genom bestämmelser i i detaljplanen. En andra åtgärd i avtalet är bidraget på 2,4 miljoner kr till flytten av teatern till Gamla Linköping. Värdefulla träd i området ska stängslas in under byggskedet. Exploatören förbinder sig i avtalet att betala vite eller annan ersättning vid skada på skyddad vegetation i samband med uppförandet av nya bostäder. Det en ekonomisk kompensation som träder i funktion vid skador på träden. Kompensationsåtgärderna i avtalet är begränsade till specificerade objekt som påverkas negativt av exploateringen eller riskerar att skadas av byggnadsarbetet.
- **Tidsrymd:** Det finns tre olika tidsmässiga regleringar av kompensationsåtgärderna. Dels genomförandetiden för detaljplanen som är fem år räknat från dagen för antagande. Dels exploateringsavtalets regler om rivning och flyttning. Enligt avtalet ska teaterbyggnaden vara flyttad senast fyra år efter att detaljplanen vunnit laga kraft. Om så inte sker har fastighetsägaren rätt att riva byggnaden och

använda marken. Införandet av rivningsförbud på platsen för Gula paviljongen har samma livslängd som planen. Kravet på vite för skador på skyddade träd och vegetation gäller fram till dess byggnadsarbetet är klart.

Analysen visar att det finns åtgärder i detaljplaneprocessen som uppfyller kriterierna för kulturmiljökompensation. Begreppet är relevant och kan användas på en praktik i plan- och arkitekturprojekt som syftar till att rekonstruera kvaliteter i mark som går förlorade vid exploateringar i kulturmiljöer. Den kritiska frågan gäller kompensationsåtgärdernas omfattning och inriktning i fallet. Flera kulturhistoriska byggnader anses vara i så dåligt skick att rivning går före bevarande. Men det finns ingen oberoende utredning som bekräftar detta omdöme.

Slutsatser

Genomgången av plan- och arkitekturprojektet kan i ett kulturmiljöperspektiv sammanföras till nio övergripande slutsatser:

Reflektioner från nyckelaktörer

En första slutsats är att omvandlingen av Folkets Park till ett bostadsområde gick smidigare än förväntat för nyckelaktörerna bakom exploateringsintresset. Projektgruppen var förberedd på protester mot rivningar med hänsyn till de många minnen som medborgarna i Linköping kunde ha från Folkets Park. Det uteblivna motståndet förklarar informanterna med ett långvarigt förfall och att anläggningen förlorat sin sociala funktion som plats för möte, nöje och samvaro. Två nyckelaktörer i projektgruppen ser ett tydligt samband mellan förfallet, uteblivna protester och den smärtfria exploateringen:

Den största överraskningen var att den offentliga debatten om omvandlingen uteblev. Vi trodde att projektet skulle uppröra många Linköpingsbor med minnen från Parken. Men det kom nästan inga synpunkter om det, kanske hade man sett det långtgående förfallet inom anläggningen. (Informant)

Och vidare:

När jag i samband med planeringen besökte området hade jag förväntat mig att det skulle finnas mer i den ursprungliga parkmiljön som hade sådana kvalitéer att de kunde tas till vara och utvecklas till en tillgång vid omvandlingen... Jag upplevde att den ursprungliga trädgårdsanläggningen var bristfällig och förfallen och att det istället var skogsomgivningarna och områdets byggnader som gav områdets dess karaktär. (Informant)

Kompensationstyper

En andra slutsats är att planprojektet inbegriper tre principiellt olika typer av kulturmiljökompensation. Flytten av Gula paviljongen i planområdet är ett återskapande av samma typ av värde på samma plats, om man med plats i detta fall menar planområdet. Skada och kompensation är rumsligt förbundna med varandra. Flytten av Teaterbyggnaden till Gamla Linköping med restaurering och återuppbyggnad av ursprungliga delar är också rekonstruktion av samma typ av värde, men nu på annan plats i staden. Det rumsliga sambandet mellan värde och plats för skada upphör i denna kompensation. Det är två konkreta åtgärder som

ska utföras i syfte att återskapa förluster i kulturmiljön som uppstår till följd av exploateringen i området. Idén att flytta hus fanns med redan i början av planeringsprocessen.

En tid innan tankegångarna offentliggjordes att delar av Folkets Park skulle säljas till HSB blev jag inbjuden till ett samtal... Jag sa spontant vid mötet att teaterbyggnaden borde flyttas till Gamla Linköping... Jag tror, är ganska säker på, att vi redan vid detta första samtal kom in på övrig bebyggelse. Och (vi) talade om Gula husets möjligheter och att det borde bevaras, möjligen flyttas inom området. (Informant)

Den tredje kompensationsåtgärden har enbart en *ekonomisk karaktär*. Exploatören ska betala vite för skador på värdefulla träd under byggskedet. Det är inte en kompensation i mark utan en gottgörelse genom ett *annat värde* – i detta fall pengar.

Beslutsmetoder och beslutsfattare

En tredje slutsats är att kompensationsåtgärderna i planprojektet regleras både via avtal och myndighetsbeslut. Exploateringsavtalet är ett åtagande om att ersätta skador på kulturarvet som baseras på en frivillig överenskommelse. Beslutsfattare och avtalsslutande parter i avtalet är exploatör, fastighetsägare och Linköpings kommun. Avtalet representerar en marknadslösning på ersättningsfrågan. Bestämmelserna i detaljplanen däremot är ett myndighetsbeslut i kommunen som går att överklaga till länsstyrelsen av berörda grannar (sakägare). Kompensationsåtgärden (rivningsförbud) i detaljplanen baseras på Plan- och bygglagen. Beslutsfattare är politikerna i kommunen. Kommunala och statliga myndigheter måste grunda sina beslut på föreskrifter i lagstiftningen. Men det finns inga hänvisningar i handläggningen till kulturmiljön som ett allmänt intresse eller krav på kompensation utifrån miljöbalkens regler.

Asymmetriska resurser och relationer

En fjärde slutsats är att plan- och arkitekturprojektet innehåller en asymmetrisk maktrelation mellan köpare och säljare av marken. HSB är en resursstark exploatör och byggherre som köper mark till sitt arkitekturprojekt. Folkets Park är en förening med svag ekonomi som kämpar för sin överlevnad. Deras byggnader är i dåligt skick och det är inte realistiskt med fortsatt verksamhet i paviljongerna. Folketshusföreningen säljer mark för att bekosta en upprustning av Cupolenbyggnaden som föreningen vill utveckla som bas för nya aktiviteter. Det lyckas inte. Kort efter genomförd upprustning går Folkets Park i konkurs. En försäljning av marken och ett överflyttande av ansvaret för kulturmiljön till HSB framstår i detta perspektiv som en möjlighet att bevara delar av kulturarvet genom frivilliga åtaganden i planprojektet från byggherrens sida. En av nyckelinformanterna beskriver det asymmetriska förhållandet så här:

Jag ansåg, och anser fortfarande, att beslutet som parkledningen tog var modigt och riktigt. Med ett underhållsbehov på säkert 10 miljoner kronor och en ganska liten kassa var läget mörkt för verksamheten. (Informant)

Planprojektet

En femte slutsats är att kulturmiljöintresset har en svag ställning i planprojektet jämfört med exploateringsintresset. Det finns ingen företrädare i projektgruppen med uppgift att särskilt

bevara kulturmiljöintresset i detaljplaneprocessen. Även om projektgruppen har arkitekturhistorisk kompetens genom kommunens arkitekter och landskapsarkitekter så saknas antikvarisk kompetens. Kulturmiljön som kunskapsfält är underordnad exploateringsintresset. I planprojektet uppträder den antikvariska expertisen i två roller; remissinstans och fristående konsult. Kultur- och fritidsförvaltningen är en *intern* remissinstans och länsstyrelsen är en *extern* remissinstans i planprojektet. Förutom anlitade arkitektkontor till gestaltningen av de nya bostäderna engageras två *fristående* konsulter för att redovisa natur- och kulturmiljövärden i Folkets Park. Naturvärdesinventeringen ingår som referens i planeringsunderlag. Så är inte fallet för den antikvariska förundersökningen.

Planprojektets organisation har en tydlig uppdelning i centrum och periferi. I centrum finns exploateringsintresset med projektgruppen som driver planprojektet, tolkar behovet av kunskapsunderlag och tar fram förslag till program och detaljplan. Det är också centrum som utformar uppdragen till konsulterna och bedömer underlagens nytta i planprojektet. I periferin finns remissinsatser och fristående konsulter som representanter för kulturmiljöintresset. Remissinstanser har inte lika stora möjligheter till inflytande i planprojektet som medlemmarna i projektgruppen. Sättet att organisera planprojekt ger en belysande bild av svårigheten för kulturmiljöintresset att få en lika styrande roll som exploateringsintresset i planprojekt.

Tidig styrning och låsningar i detaljplaneprocessen

En sjätte slutsats är att det finns en tidsmässig förskjutning i detaljplaneprocessen som påverkar möjligheten att hävda kulturmiljöns värden. Linköpingsfallet innehåller en tidig låsning i planprojektet som begränsar möjligheten till bevarande och kompensation av kulturmiljövärden i mark. Begränsningen av handlingsutrymmet kan delvis förklaras av att den antikvariska inventeringen av Folkets Park genomförs först efter kommunens godkännande av detaljplaneprogrammet 2008-10-01. Denna beslutsordning i planprojektet kan liknas vid ett systemfel genom att önskemål som framförs efter låsningen blir konfliktframkallande och leder till att nyckelaktörerna måste höja insatsen för att kunna ändra i föreslagen detaljplan. Det märks extra tydligt i relationen mellan kommunen och länsstyrelsen vid bedömning av slutligt förslag till detaljplan. Då är utrymmet för påverkan mycket begränsat i planprojektet.

Fallstudien visar att inflytande i detaljplaneprocesser kräver tillgång till både kunskapsunderlag och handlingsutrymme. Den tidiga låsningens genomslag i programarbetet får en styrande funktion i detaljplaneprocessen som är problematisk ur kulturmiljösynpunkt. Fokus ligger i allt för hög grad på bostadsbyggandet och dess behov av mark. En av nyckelinformanterna beskriver den inledande låsningen i planprojektet så här:

I det inledande programskedet formulerade jag tillsammans med mina kollegor inom kommunens olika kontor/förvaltningar kommunens övergripande inriktning/syn på utvecklingen av området. Här ingick också tankar om områdets disposition och typologier. Därefter initierade vi ... parallella uppdrag... Jag hade då också möjlighet att vara med och föreslå deltagande arkitektfirmor. Jag var tillsammans med kollegor inom/utom kontoret med i bedömningsarbetet för de parallella uppdragen. Här lades slutligen grunden för områdets utformning. Efter de parallella uppdragen förde jag dialogen med HSB:s arkitekter och HSB om utvecklingen av förslaget från de parallella uppdragen. (Informant)

2008-06-03 efterfrågar länsstyrelsen en *byggnadsantikvarisk* utredning i sitt remissyttrande till kommunen på förslaget till detaljplaneprogram. Tanken är att beslut om rivning och flyttning av byggnader ska baseras på ett kvalificerat kunskapsunderlag. Kravet på utredning tillgodoses av projektgruppen. Det är inget hinder för utbyggnaden. Senare, i remissyttrandet på förslaget till detaljplan 2009-06-16 är det mycket svårare för länsstyrelsen att få gehör för synpunkter som påverkar utbyggnaden på grund av den tidiga låsningen i planprojektet. För att bevara delar av kulturarvet i Folkets Park vill länsstyrelsen införa skyddande planbestämmelser. Det vill inte projektgruppen. Möjligheten till inflytande låg i programskedet, men då fanns inte det kunskapsunderlag som bildade grund för krav på ett bevarande av värdefulla objekt i området.

Arkitekturprojektet

En sjunde slutsats är att arkitekturprojektet delvis gestaltas med hänsyn till platsens kulturhistoriska värden. Detta gäller kvaliteter som kan samordnas med omvandlingen av platsen till ett bostadsområde. I stället för fortsatt förfall bidrar exploateringen till ett begränsat återskapande av kulturmiljövärden. Styrande för bevarande och återanvändning av kulturarvet i arkitekturprojektet är framför allt fyra aktörer: (a) exploatören, (b) vinnaren i det parallella uppdraget, (c) projektgruppen som driver planprojektet och (d) kommunantikvarien, delvis med stöd i den antikvariska förundersökningen. Gestaltungsprogrammet redovisar vilka delar av kulturmiljön som tagits tillvara i utformningen av det nya bostadsområdet. Kvaliteter som vidareutvecklas är:

- utformningen av en sammanhållen parkmiljö med en central mittaxel i området
- koncentration av bebyggelse till ytterområden
- förflyttning och återanvändning av Gula paviljongen i planområdet
- bevarande av tallskogen
- upprustning av Cupolen med dess festliga entré till området

Flera nyckelinformanter ser positivt på försöken att anpassa arkitekturprojektet till kulturmiljön, både generellt och i det konkreta fallet. Men kravet på ekonomi i arkitekturprojektet resulterar i ett exploateringstryck med ett antal dilemman för kulturmiljön som följd. Dessa dilemman uppträder i detaljplanprocessen som anspråk på mark för bostäder, önskemål om anpassningar till platsen och frågor om bevarande, återanvändning eller rivning. Nyckelinformanterna uttrycker kulturmiljöns dilemman så här:

De olika kvaliteter som fanns i området utreddes, men eftersom exploatering av en viss grad var nödvändig för projektet kunde inte större del av skog/park bevaras, det var ett exploaterings(nöd)tvång... Det centrala temat av parken sparades dock. Den kulturhistoriska "gula paviljongen" ville exploatören först riva då man inte kunde finna användning för den, men kommunen drev igenom ett ... rivningsförbud. (Informant)

Området hade både kulturhistoriska värden (folkets park som enskilda byggnader men även som helhet) samt rena naturvärden (främst den imponerande tallskogen)... och blev viktiga punkter i områdets planering. Dvs. vi ville inte bara bevara, utan även använda naturen, de enskilda befintliga husen och träden som identitetsskapande för området... (Informant)

Kulturmiljöinventeringen var ett nödvändigt underlag eftersom planeringen berörde ett område med så stora kulturhistoriska värden... Projektledaren och stadsantikvarien anlitade sakkunniga som utförde en antikvarisk utredning av värden i området. (Informant)

Kulturmiljön är oerhört viktig för att ett område ska få en förankring i historien och inte enbart bli ett förortsprojekt. (Men)... kulturmiljöfrågor har ofta svårt att hävda sig mot de tyngre krasst ekonomiska kraven, det är så lätt att säga att kulturmiljöer "måste rivas för annars får vi inte ekonomi i projektet". (Informant)

Det är viktigt att bevara, i dagens marknadsläge måste varje projekt ha sin identitet (och) om kulturmiljövärden sparas är man redan på god väg med identitetsskapande. Men samtidigt måste beslutsfattare inom kommunen förstå att det är slutkonsumenten, bostadsköparna, som betalar, det finns alltså alltid en ekonomisk smärtröskel. (Informant)

Nyckelaktörer och roller

En åttonde slutsats är att nyckelaktörerna intar aktiva och passiva roller till kulturmiljön i detaljplaneprocessen och att rollerna varierar över tid. Plan- och arkitekturprojektet startar med en ansökan från HSB som exploatör och byggherre. Det är en aktiv roll. Teknik och samhällsbyggnadskontoret får i uppdrag att genomföra planprojektet, vilket också ger en aktiv och drivande roll i planeringsprocessen. I ansökan till kommunen intar HSB två olika roller till kulturarvet; Gula paviljongen är en byggnad som ska skyddas och vårdas, medan övriga byggnader inom Folkets Park "är starkt nedslitna och bedöms inte användbara på lång sikt."⁴⁷

Skilnaderna i aktiva och passiva roller framträder framför allt i synen på flyttning av Gula paviljongen i området, teaterbyggnadens bevarande respektive rivningar av paviljonger. På dessa punkter får kulturmiljöintresset olika uttryck som roller hos nyckelaktörerna.

Aktiva och pådrivande för bevarande av teatern är kultur- och fritidsförvaltningen med stöd av den antikvariska förundersökningen. Exploatören bidrar ekonomiskt, vilket får ses som ett aktivt ställningstagande för bevarande. Teknik- och samhällsbyggnadskontoret hindrar införandet av planbestämmelser i två fall. Det är också en aktiv roll, men nu i syfte att begränsa kulturmiljöns genomslag i planprojektet. Dels upphävs politikernas beslut i kultur- och fritidsnämnden, att villkora detaljplanens ikraftträdande med en flytt av teatern till Gamla Linköping. Dels tillbakavisas länsstyrelsen förslag att införa skyddsbestämmelser för teatern på ursprunglig plats, en synpunkt som strider mot projektgruppens inriktning på plan- och arkitekturprojektet. Länsstyrelsens önskan om skydd i detaljplanen för Cupolbyggnaden med sin tidstypiska entré får inte heller något stöd från projektgruppen. Så ser de aktiva rollerna ut med tydliga ställningstaganden för eller emot framförda förslag.

Det finns även passiva roller och underlåtenheter i plan- och arkitekturprojektet. Projektgruppen godtar omfattande rivningar av kulturhistoriskt värdefulla objekt utan protester. Dessa förluster av kulturarvet accepteras på grund av långvarigt förfall. Kultur- och fritidsförvaltningen protesterar inte heller mot att skyttepaviljongen och dansrotundan rivs, trots att byggnaderna pekats ut som värdefulla i den antikvariska

⁴⁷ Ansökan om marktilldelning samt planläggning 2006-10-10. HSB Östergötland, Folkets Park Linköping, sid 1 i bilaga till ansökan.

förundersökningen. Länsstyrelsen är passiv inför kommunens ovilja att ändra i slutligt förslag till detaljplan. Kultur- och samhällsplaneringsenheten ställer inga krav på kompensation utan meddelar att man inte har för avsikt att överpröva detaljplanen.

Analysen visar att nyckelaktörerna i planprojektet intar både aktiva och passiva roller i förhållande till kulturmiljön. Men det är inga fixerade roller, utan nyckelaktörernas reaktion på förslag i planprojektet varierar under detaljplaneprocessen i aktiva och passiva positioner.

Erfarenhetsåterföring

En nionde slutsats är att kulturmiljöarbetet separerats från erfarenhetsåterföringen i detaljplaneprocessen. Teknik och samhällsbyggnadskontoret har hand om planprojektet från uppdrag till antagande av detaljplan. Kunskapsuppbyggnaden går ut på att möjliggöra exploateringen. Huvudfokus ligger i omvandlingen av platsen till ett bostadsområde. Enligt fallbeskrivningen har det funnits ett löpande kunskapsutbyte i projektorganisationen. Men lärandet i planprojektet är begränsat till exploateringen. Den systematiska erfarenhetsåterföringen gäller inte kulturmiljöarbetet och dess konsulter. Givetvis är det bra att HSB som byggherre beställer en inventering av Folkets Park som kulturmiljö. Tillgång till kunskapsunderlag är ett grundläggande första villkor för att kulturmiljöns värden ska bli föremål en professionell diskussion i detaljplaneprocesser. Ett andra lika viktigt villkor är tillgång till handlingsutrymme som ger möjlighet till inflytande för kulturmiljöns förkämpar.

En kritisk punkt är bristen på systematisk erfarenhetsåterföring för kulturmiljöarbetet i fallet. Det är ett generellt problem. Den antikvariske konsult som inventerade kulturmiljön tilldelades en begränsad roll i planprojekt. Så till exempel har antikvarien inte fått i uppdrag att leverera förslag till projektgruppen på hur skador på kulturmiljön kan minimeras eller kompenseras. Uppdraget omfattar inte heller byggnadernas tekniska status och uppföljning av exploateringen. Antikvarien bjuds inte in till projektgruppen för diskussion om hur kulturmiljön och dess värden skulle kunna vara en bestämmande utgångspunkt för plan- och arkitekturprojektet.

En systematisk erfarenhetsåterföring av kulturmiljöarbetet kräver en förändrad praxis i detaljplaneprocesser. I stället för separering i avgränsade uppdrag bör kulturmiljöarbetet organiseras som sammanhängande helhet med en tidig identifiering av värden i kulturmiljön i planeringsprocesser, utveckling av förslag för bevarande och kompensation inklusive uppföljning av genomförda kompensationsåtgärder. Det ger förutsättningar för en professionell utveckling av systemet med kompensation i uppdrag och lägger grunden för systematisk återföring av erfarenheter från kulturmiljöarbetet i detaljplaneprocesser.

Litteratur

- Flyberg, Bent, 2006. Five misunderstandings about Cases Study Research. *Qualitative Inquire*, No 2.
- Janik, Allan, 1996. *Kunskapsbegreppet i praktisk filosofi*, Eslöv: Brutus Östlings Bokförlag Symposium.
- Johansson, Rolf, 2000. Ett bra fall är ett steg framåt. Om fallstudier, historiska studier och historiska fallstudier. *Nordisk Arkitekturforskning*, Nr 1-2.
- Kvale, Steinar, 1997. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Milos, Anna Ingemark, 2010. *Stockholms stadsbibliotek och Moderna museet. En analys av arkitekturkritik i svensk press*. Lund: Sekel Bokförlag.
- Schön, Donald, 1983. *The Reflective Practitioner*, USA: Basic Books.
- Törnebohm, H., 1983. *Studier av kunskapsutveckling*, Karlshamn: Doxa.

Internet

Kilhstedts Advokatbyrå, information om Folkets Park konkurs och tidpunkter för när anbud på fastigheten senast skall vara inlämnade. Tillgänglig 2013-11-08 på hemsida: www.kihlstedts.se/index.php?option=com_content&view=article&id=134:folkets-park-i-linkoeeping&catid=2:objekt&Itemid=4

Intervjuer och personliga kommunikation

Åtta svar från nyckelinformanter på en intervjuguide under september-oktober 2013.

Tre telefonsamtal med uppföljningsfrågor till nyckelinformanter under oktober 2013.

Mailkommunikation med nyckelinformant under november 2013.

Arkiv

Handlingar i diariet hos Teknik- och samhällsbyggnadskontoret vid Linköpings kommun respektive Kultur- och samhällsplaneringsenheten hos Östergötlands länsstyrelse.

Ansökan om marktilldelning samt planläggning 2006-10-10. HSB Östergötland och Folkets Park Linköping.

Antikvarisk förundersökning med värdebeskrivning 2009-05-01. Folkets Park, Linköping, Kvarteret Ombudsmannen 2 Gottfridsberg. Per Nelsons Byggnadsvårdsbyrå.

Beslut 2010-09-29. Kultur- och samhällsbyggnadsenheten, Länsstyrelsen Östergötland.

Detaljplanprogram i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl. Samrådshandling 2008-04-11. Linköpings kommun.

Detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl. Utställningshandling 2010-04-07. Linköpings kommun.

Detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m, fl. Antagandehandling 2010-05-25. Linköpings kommun.

Exploateringsavtal 2010-06-09. HSB Östergötland, Parken i Linköping, Linköpings kommun.

Förslag till beslut 2007-11-26. Detaljplan för Ombudsmannen 2 m fl. Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Förslag till beslut 2008-09-17. Detaljplan för Ombudsmannen 2 m fl. Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden, Teknik- och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Förslag till beslut 2009-08-12. Yttrande över detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl. Kultur- och fritidskontoret, Linköpings kommun.

Förslag till beslut 2010-04-07. Detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl. Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen, Teknik- och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Förslag till beslut 2010-05-31. Detaljplan för Ombudsmannen 2 m fl. Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Gestaltningssprogram Folkets Park 2010-02-24. Brunnberg & Forshed, Sonark Arkitektkontor, Tyréns och Linköping kommun.

Minnesanteckningar 2008-01-28. Startmöte detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Minnesanteckningar 2008-02-12. Projektmöte om detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Minnesanteckningar 2008-03-05. Projektmöte om detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Minnesanteckningar 2008-03-19. Projektmöte om detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Minnesanteckningar 2008-04-03. Projektmöte om detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Minnesanteckningar 2008-04-22. Projektmöte om detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Minnesanteckningar 2008-09-10. Projektmöte om detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Minnesanteckningar 2008-10-27. Projektmöte om detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Minnesanteckningar 2008-12-02. Projektmöte om detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Minnesanteckningar 2009-01-29. Projektmöte om detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Minnesanteckningar 2009-02-16. Projektmöte om detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Minnesanteckningar 2009-03-31. Projektmöte om detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Minnesanteckningar 2009-04-30. Projektmöte om detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Minnesanteckningar 2009-05-07. Projektmöte om detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Minnesanteckningar 2009-09-08. Projektmöte om detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Minnesanteckningar 2009-10-22. Projektmöte om detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Minnesanteckningar 2009-11-25. Projektmöte om detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Minnesanteckningar 2009-12-21. Projektmöte om detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Minnesanteckningar 2010-02-11. Projektmöte om detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Parallella uppdrag 2008-08-25. Synpunkter på de parallella uppdragen vid avstämningen 9/6. Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Parallella uppdrag 2008-09-10. Synpunkter på parallella uppdrag Folkets Park - slutredovisning, Teknik och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Parallella uppdrag 2008-09-11. Bedömning av förslagen. HSB Östergötland, Linköpings kommun, Primavisa.

Remissvar 2008-05-22. Remissvar angående detaljplaneprogram för delar av kv. Ombudsmannen m fl, Kultur- och fritidskontoret, Linköpings kommun.

Remissvar 2009-07-08. Kommentrar ang. detaljplan för del av kvarteret Ombudsmannen, Kultur- och samhällsbyggnadsenheten, Länsstyrelsen Östergötland.

Sammanträdesprotokoll 2008-04-23. Detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl. Teknik- och samhällsbyggnadsnämnden, Linköpings kommun.

Sammanträdesprotokoll 2008-10-01. Detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl. Teknik- och samhällsbyggnadsnämnden, Linköpings kommun.

Sammanträdesprotokoll 2010-09-22. Detaljplan Ombudsmannen, antagande. Teknik- och samhällsbyggnadsnämnden, Linköpings kommun.

Samrådsredogörelse 2008-00-04. Detaljplansprogram i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl, Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen, Teknik- och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Samrådsredogörelse 2010-01-25. Detaljplan i Gottfridsberg för Ombudsmannen 2 m fl. Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen, Teknik- och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Samrådsyttrande 2010-05-11. Detaljplan för Ombudsmannen 2 m fl. Kultur- och samhällsbyggnadsenheten, Länsstyrelsen Östergötland.

Tjänsteskrivelse 2012-08-23. Westman-Wernerska stiftelsen – ansökningar 2012. Kultur- och fritidskontoret, Linköpings kommun,

Utlåtande efter utställning 2010-05-25. Detaljplan i Gottfridsberg 2 m fl. Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen, Teknik- och samhällsbyggnadskontoret, Linköpings kommun.

Yttrande 2008-06-03. Detaljplansprogram för Ombudsmannen 2 m fl. Kultur- och samhällsbyggnadsenheten, Länsstyrelsen Östergötland.

Yttrande 2009-09-16. Detaljplan för Ombudsmannen 2 m fl. Kultur- och samhällsbyggnadsenheten, Länsstyrelsen Östergötland.

Abstract

In this case study on the plans of Göteborgs Hamn AB (GHAB) to extend Gothenburg harbour, the purpose is to gain knowledge about the treatment of the cultural heritage in community planning. The study also focuses on how the value of heritage sites is estimated and on how the question of compensation is treated and reformulated during the course of the planning process. The study covers a period starting when GHAB drew up their comprehensive plan for the extension of the harbour, through Göteborg City's work on the detailed comprehensive plan, continuing until the detailed development plan was presented.

The comprehensive plan of GHAB is based on a calculated twofold increase of the volume of goods up until the year 2020. The extension is intended to be performed in two stages. The first stage is to utilise the areas that are already under development, where investments have been made previously. Major structural changes that would be costly will be carried out at a later stage. The main alternative among GHAB's proposals in their comprehensive plan means that parts of Nya Älvsborg, which is an area of national interest, will be encroached upon. The plan involves surface blasting the island of Lilla Aspholmen in order to construct a level quayside area and terminals.

As a consequence of GHAB's plan, Gothenburg City commenced the process of making a detailed comprehensive plan of the area. This work was carried out in the period 2001 to 2006. During the process, a background study of the socio-economic benefits was commissioned. The results show that all four of the studied alternative proposals for the development plan would benefit public finances. Expressed in money the alternatives would generate between 5.8 – 15.2 billion SEK. The detailed comprehensive plan that was proposed by Göteborg City was nearly identical to the suggestions of the comprehensive plan of GHAB. The difference was that the island of Lilla Aspholmen was not to be blasted away. Instead, those sections that were on a lower level than the area of the terminal could be covered. The more elevated parts should be left intact to preserve the historical connection with Nya Älvsborg. Moreover, GHAB should pay for compensation measures taken for the encroachment of the area of national interest.

The process of producing the detailed development plan was conducted by Göteborg City during the period 2006-2014. A large part of the work consisted of the planning and designing of the quays, another important part was the discussions about how the compensation measures should be formulated. During the course of the process, it was determined that the compensation measures were to be settled in a voluntary agreement. Such an agreement was arranged and was signed by the County Administrative Board and GHAB in 2009. Here, it is stated that GHAB will finance compensation measures for 4 million SEK. In 2012, a renegotiation took place concerning one of the parties of the agreement; the County Administrative Board was replaced by Gothenburg City. The final suggestion for the detailed development plan is identical with GHAB's comprehensive plan concerning the encroachment of the area of national interest.

The case study shows that:

There is an unequal relation of power between interests concerning development, cultural heritage and other public interests.

The question of socio-economic benefit is a determinant factor in decisions.

There is a lack of competence among the involved parties in assessing and dealing with the issue of compensation measures.

When negotiations between opposing interests are carried out in the planning process, this results in a degradation of the cultural heritage. This is a situation that has arisen when each previous process has resulted in a lower value. One way of making amends is to handle the issue of compensation measures correctly.

Key words: Gothenburg harbour, cultural heritage, compensation, detail community planning.

6. Fallstudie: Lilla Aspholmen

Stig Swedberg

INLEDNING

Fallstudien är indelad i tre avsnitt. Först en bakgrund till fallet som presenterar syfte, metoder, material och nyckelaktörer. Därefter en i huvudsak kronologisk beskrivning av fallet. Studien avslutas med slutsatser och diskussion. Det är en tematiskt uppbyggd analys av hur kulturmiljön och kompensationsåtgärder behandlats i fallet.

Bakgrund och syfte

Fallstudien handlar om Göteborgs Hamn AB:s utbyggnadsplaner. Det övergripande syftet är att utveckla kunskap om kulturmiljöns roll i planprocessen och ge en trovärdig beskrivning av fallet med fokus på behandlingen av kulturhistoriska värden. I denna avsikt ingår att analysera hur kompensationsåtgärderna tar form och växer fram genom handläggningen av planer och program. Det är framför allt tre aspekter som framstår som grundläggande för kulturmiljöintresset i den lokala planeringsprocessen. De kommer till uttryck i fallet som frågor om:

- riksintressenas motstående intressen
- anpassning av planerna till kulturmiljön
- kompensation för skador på kulturmiljön

Fallet berör såväl översiktlig planering som detaljplan men också tillståndsprövning enligt miljöbalken. Huvudsakliga parter, nyckelaktörer, i ovanstående processer är Göteborgs Hamn AB (GHAB), Göteborgs Stad samt Länsstyrelsen i Västra Götaland. I beskrivningen av fallet har tyngdpunkten lagts på när och hur frågan kompensation för förlust av kulturmiljövärden har behandlats. Planprocessen har naturligtvis många fler aspekter än så, bland annat diskuteras även kompensation för naturmiljön. En möjlig infallsvinkel hade varit att studera processen med fokus på dess behandling utifrån landskapskonventionen. Då stora delar av processen skett innan Sverige ratificerade konventionen hade detta perspektiv starka begränsningar och har därför valts bort.

Fallstudien

Denna undersökning är en fallstudie. Det är en forskningsmetod som ger fördjupad kunskap och rika berättelser om konkreta fall. Metoden är lämplig i forskningsprojekt som söker kunskap om kulturmiljöer i kommunala planeringsprocesser. Fallstudiemetodens användbarhet inom arkitektur och samhällsvetenskap har beskrivits på

ett klagörande sätt av Rolf Johansson och Bent Flyvberg. Flyvbergs artikel i tidskriften *Qualitative Inquiry* är ett kraftfullt försvar för metodens kunskapsproducerande förmåga inom samhällsvetenskap.¹ Johanssons artikel i tidskriften *Nordisk Arkitekturforskning* ger en läsvärd översikt över fallstudiemetodens två huvudriktningar – fokus på fallet respektive metoden – och dess tillämpningar inom arkitektur, arkitekturhistoria och stadsbyggnad.²

Fallstudien i Göteborgs Hamn ger en praktisk kunskapsuppbyggnad om kulturmiljöns roll i en samtida översikts- och detaljplaneprocess. Fallet berör även tillståndsprövning enligt miljöbalken. I beskrivningen av fallet har dock en betoning på den kommunala planprocessen skett, eftersom frågan hanterats som ett PBL-ärende i första hand och inte ett tillståndsärende enligt MB. Erfarenheterna från fallet kan delvis generaliseras med stöd från resultaten av de andra fallstudierna i denna volym.

Göteborgs hamna exploatering av Lilla Aspholmen har valts som undersökningsobjekt efter brev i juli 2013 till länsstyrelser och kommuner. Brevet innehöll en kortfattad beskrivning av forskningsprojektet och en fråga om exempel på kompensationsåtgärder. Samtliga enheter för Kulturmiljö och samhällsplanering vid landets länsstyrelser tillfrågades om de handlagt detaljplaner som innehållit kompensation för skada vid exploatering i kulturmiljöer. Länsstyrelserna redovisade inga aktuella fall.³ Samtidigt med brevet till länsstyrelserna kontaktades 16 kommuner.⁴ Förfrågningen riktades till deras stadsbyggnadskontor, fastighetskontor, miljökontor och kulturförvaltningar. Det kommunala utskicket resulterade bland annat i att detta fall uppmärksammades. Det var ett av de få fallen där kompensationsåtgärder diskuterats och även fastslagits genom beslut i översiktsplaneringen.

Datainsamling och analysmetoder

Metoderna för datainsamling och analys i fallstudien är: arkivsökning och intervjuer med nyckelaktörer. För att få tillgång till en komplett uppsättning av relevanta planeringsdokument i fallet har arkiven granskats på plats hos kommunens Samhällsbyggnadskontor respektive enhet för Kulturmiljö och samhällsplanering vid länsstyrelsen i Västra Götaland. Städningen av handlingar från processen med den fördjupade översiktsplanen hade varit ganska hård varför främst officiella handlingar har funnits att tillgå från denna del. De skriftliga spåren från detaljplaneprocessen är av mer varierande art med allt från mejl och minnesanteckningar till de officiella dokumenten. Handlingarna är offentliga och erhöles på förfrågan. Dokumenten ligger till grund för fallbeskrivningen och tolkningen av nyckelaktörernas avsikter och agerande.

1 Flyvberg, B., 2006. Five misunderstandings About Case Study Reserach, *Qualitative Inquiry*, 2006, No 2.

2 Johansson, R., 2000. Ett bra fall är ett steg framåt. Om fallstudier, historiska studier och historiska fallstudier, *Nordisk Arkitekturforskning*, Nr 1-2.

3 Av svaren att döma är det enbart när kulturmiljön är ett riksintresse som riskerar att påtagligt skadas som länsstyrelsen aktivt griper in i kommunernas planprojekt och överprövar detaljplaner.

4 Följande kommuner kontaktades: Göteborg, Halmstad, Helsingborg, Jönköping, Kalmar, Karlstad, Linköping, Lund, Malmö, Uppsala, Stockholm, Sollentuna, Umeå, Västerås, Växjö och Örebro.

Intervjuerna av nyckelinformanter bygger på en frågeguide som är gemensam för fallstudierna i forskningsprojektet, baserad på Kvaless metodik⁵. Med utgångspunkt från dokumenten i arkivet har sammanlagt 12 personer identifierats som nyckelinformanter för hanteringen av kulturmiljön i fallet. Av dessa har fem personer besvarat frågorna i intervjuguiden. Två personer har enbart intervjuats. Dessa utgörs av tre planerare, tre antikvarier och en konsult. Kompletterande intervjuer har också genomförts med två personer för att klarlägga sakförhållanden. Representanter från GHAB har avböjt att medverka i studien. Dokumenten i arkiven ger tillsammans med svaren i intervjuguiden och uppföljningssamtalen en god till mycket god bild av hur kulturmiljön och dess värden behandlats i processen med fördjupad översiktsplan respektive detaljplan.

Nyckelaktörer och roller

Fallet innehåller de typiska nyckelaktörerna: kommunen, exploatören, konsulter och länsstyrelsen. Dessa aktörer påverkar i olika hög grad utformningen av den slutliga detaljplanen. Det kan noteras att allmänheten i stort sett är frånvarande i processen. Rollfördelningen kan sammanfattas så här:

1. Göteborgs kommun

- Stadsbyggnadskontoret, planförfattare
- Kulturförvaltningen/Göteborgs Stadsmuseum, remissinstans för kulturmiljöfrågor

2. Exploatör

- Göteborgs Hamn AB; initiativtagare

3. Konsulter

- Cultivator Anders Hillgren; konsult framtagande av program för kunskapsunderlag om Göteborgs maritima kulturmiljövärden
- Bohusläns museum; uppdrag att utreda och förundersöka fornlämningar inom planområdet. Kulturhistorisk miljökonsekvensbeskrivning; Underlag till kulturmiljöavsnittet i MKB för detaljplan; Förstudie avseende kulturmiljöåtgärder med anledning av intrång i riksintresse – Göteborgs befästning.

4. Länsstyrelsen

- Samhällsbyggnadsenheten; samordnare av yttrande angående förslag till program och detaljplaner.
- Kulturmiljöenheten, yttranden över program och planer.

⁵ Kvale, Steinar, 1997. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

FALLBESKRIVNING – från översiktsplan till detaljplan

Göteborgs hamns utbyggnad är en pågående process och något start och slutskede kan egentligen inte anges. Detta fall omfattar perioden 1997- 2014, eller för att uttrycka det annorlunda: från att GHAB börjar arbetet med sin generalplan till att *detaljplanen för hamnutvidgning vid Lilla Aspholmen samt utbyggnad av konferenscenter* ställs ut.



Figur 1. De viktigaste platserna som behandlas i texten är namngivna på kartan.

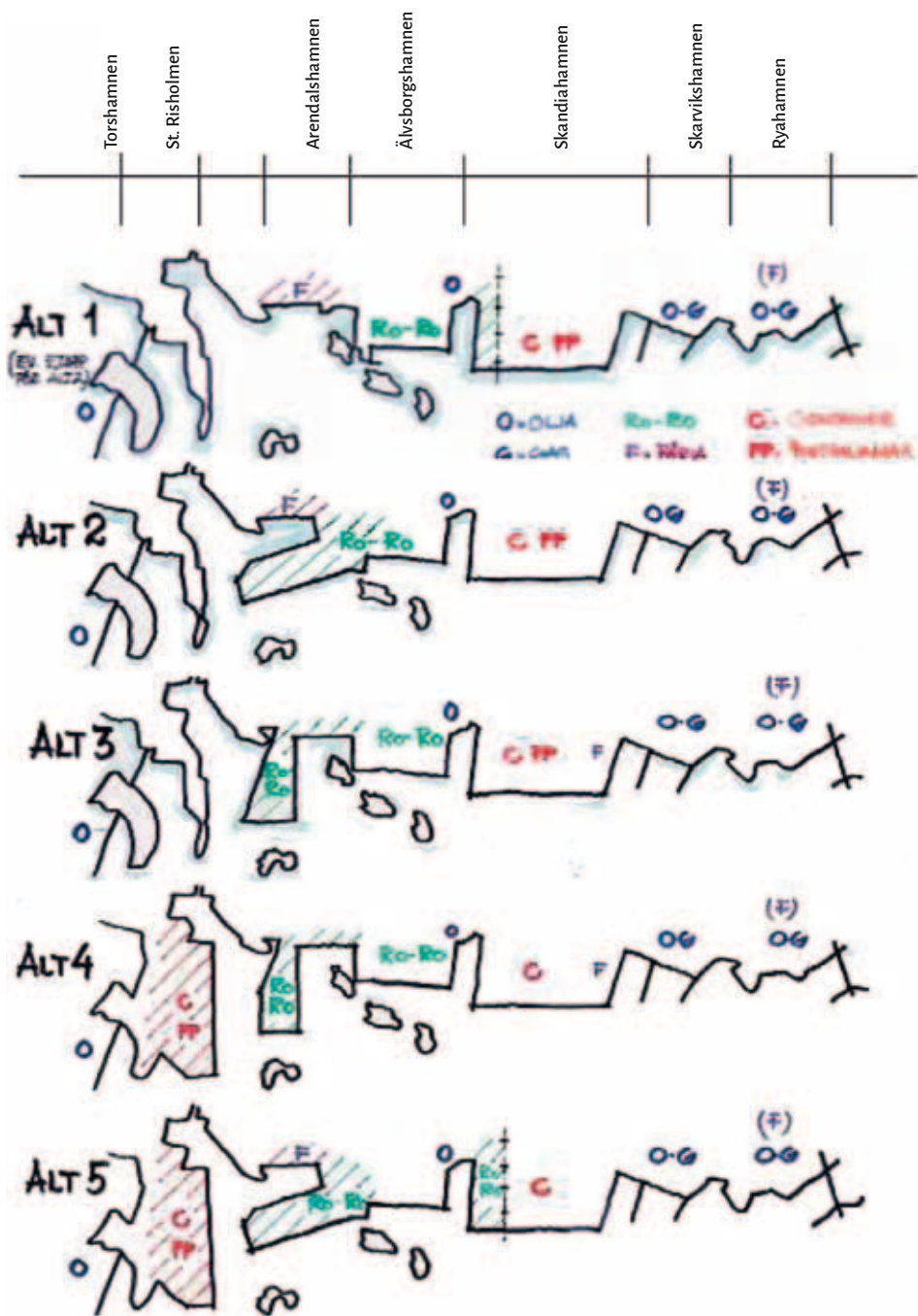
Under 1990-talet påbörjas arbetet med ny översiktsplan för Göteborg (ÖP-99), vilken antas av kommunfullmäktige 2001. I samband med detta arbetar också Göteborgs hamn på en vision för utveckling av hamnen (Generalplan för ytterhamnsområdet). Visionen leder sedan till att en fördjupad översiktsplan påbörjas och antas 2006. Därefter börjar arbetet med en detaljplan för ytterhamnsområdet vilken i skrivande stund (maj 2014) föreligger som utställningshandling.

Startpunkt

I slutet av 1990-talet inleder Göteborgs hamn ett arbete med generalplan för ytterhamnsområdet. Planen bygger på beräkningar av en minst fördubblad godsvolym fram till 2020. Det är främst inom godstyperna bilar, container och RoRo (roll on, roll off) som ökningen förväntas. Den utbyggnad som föreslås i först fasen kan sammanfattas med att hamnen vill bygga ut redan exploaterade områden för bättre utnyttja gjorda investeringar. Större strukturella, och kostsamma, förändringar som hamnutbyggnad på Stora Risholmen kan då skjutas framåt i tid. I planen framhålls följande:

Hamnen är av riksintresse. En marknadsbedömning rörande förväntade godsvolymer fram till år 2020 har genomförts under 1998. Enligt resultatet av marknadsbedömningen, som genomförts i scenarieform, kommer transporter med container och RoRo-gods att i stort kunna fördubblas jämfört med rådande förhållanden år 1998⁶

6 Generalplan för ytterhamnsområdet, FFNS 1999.



Figur 2. Alternativredovisning från Generalplan för ytterhamnsområdet 1999. Det kan vara värt att notera att det bara är två av alternativen som innebar en exploatering av Lilla Aspholmen.

När arbetet med GHAB:s generalplan påbörjats hålls möten med länsstyrelsen och de resulterar bland annat i att en PM upprättas på kulturmiljöenheten 1997. I denna påpekas att öarna (Lilla och Stora Aspholmarna samt Älvsborgsön) är en omistlig del av Göteborgs historiska identitet. Samt att:

Ur kulturhistorisk synpunkt är det synnerligen viktigt att Älvsborgsön och intilliggande öar kan uppfattas som friliggande i vattnet, att dess framträdande roll i landskapsbilden inte – ytterligare – utplånas.⁷

Som ett led i GHAB:s arbete med generalplanen beställs en *Kulturhistorisk miljökonsekvensbeskrivning* som utförs av Bohusläns museum. I bakgrundsbeskrivningen konstateras att området runt Aspholmarna enligt ÖP 1993 är klassat i kategorin *Långsiktigt bevarade grönområden med särskilt stora värden för natur- och kulturvård, rörligt friluftsliv, skogsbruk och fiske. Åtgärder får inte ske som står i strid med respektive bevarandevärde*. Rapporten påpekar också att i en äldre skrivning av motiveringen för Riksintresset Nya Älvsborg-Aspholmen står det *Fästningen Nya Älvsborg har en viktig plats i Sveriges historia. Anläggningen är välbevarad och ger en god bild av 1600- och 1700-talens försvarsteknik. Tillsammans med Aspholmarna utgör den ett synnerligen värdefullt blickfång i älvmynningen.⁸*

I slutsatserna förordas planstruktur 3 vilket ger måttlig påverkan på kulturmiljön. I motiveringen konstateras att:

Riksintresset med den, historiskt sett, funktionella och mentala landskapsgräns som utgörs av Nya Älvsborg, Stora Aspholmen, Lille Aspholmen och Hisingen lämnas då orört. Den för sammanhanget med riksintresset så värdefulla skärgårdsmiljön och vattenspegeln där Knippelholmarna är en central del, berörs endast i liten utsträckning.⁹

Museet påpekar även att den i Generalplanen föreslagna planinriktningen (alternativ 1:1 och 3:1) utgör de sämsta alternativen ur kulturmiljösynpunkt, se figur 3.

Under 1999 färdigställs GHAB:s generalplan.¹⁰ Bakgrunden till planen är visionen av hamnutvecklingen till 2020. Under denna tid beräknas godsvolymerna för RoRo- och containergods att fördubblas. Godsvolymerna för bilar och olja väntas vara oförändrade. Genom en stegvis utbyggnad av hamnen där RoRo-verksamheten ges ökade utrymmen genom utbyggnad av Älvsborgshamnen mot Arendal kan containerverksamheten utvecklas inom Skandiahamnen (alternativ 1:1). Nästa steg i utbyggnaden är att Stora Risholmen och Hjärtholmen exploateras genom ytterligare RoRo-verksamhet och bilhamnen förläggs hit. Det ger samtidigt ytterligare plats för containerhantering i Skandiahamnen (alternativ 3:1).

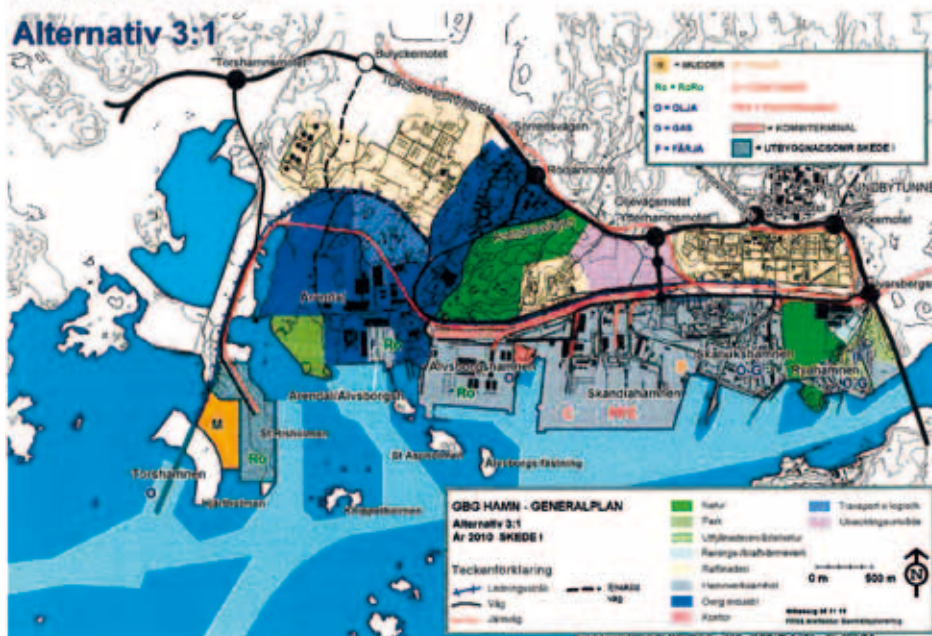
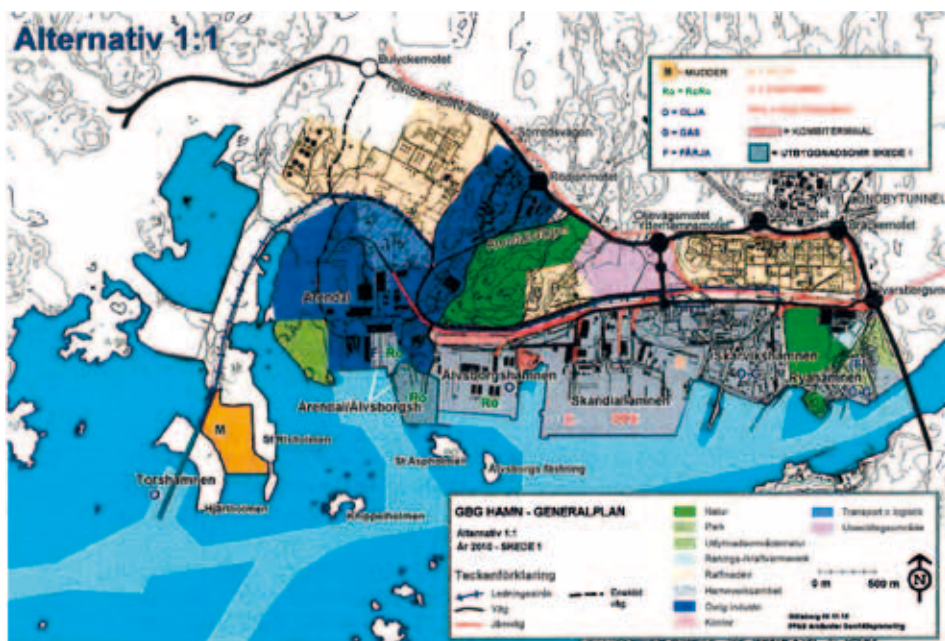
En översiktlig bedömning av investeringskostnaderna visar att struktur 1 och 3 ligger 3-400 miljoner kronor lägre än planstruktur 2. Förslagets huvudalternativ är att struktur 1 och 3 genomförs i etapper vilket resulterar i en utbyggnad av såväl Lilla Aspholmen som Stora Risholmen.

7 PM Göteborgs hamn – Generalplan för ytterhamnsområdet, 1997-09-05.

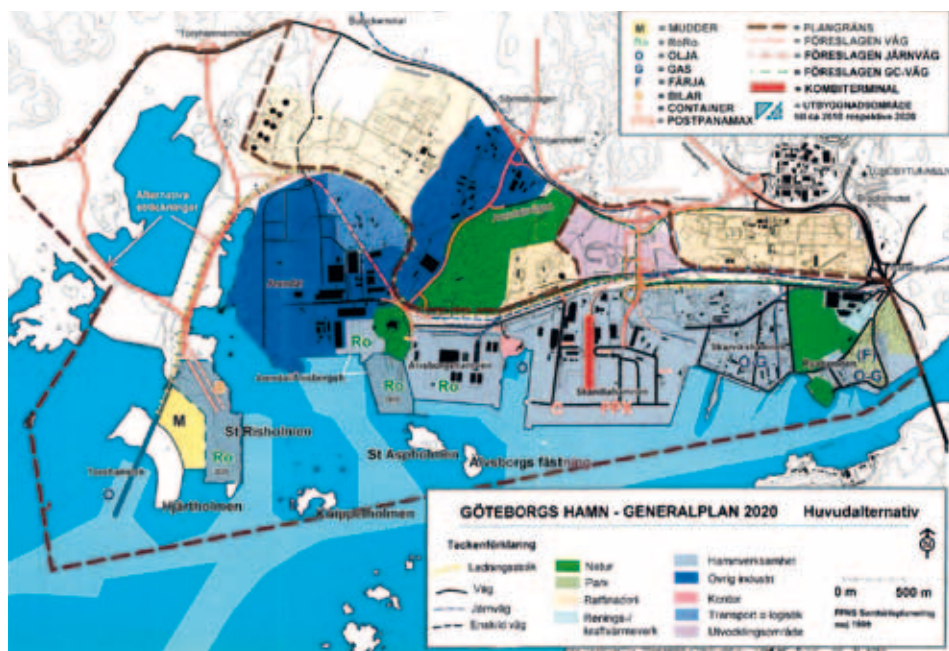
8 Kulturhistorisk miljökonsekvensbeskrivning. Nya Älvsborgs fästning – ett riksintresse i Göteborgs hamn. Bohusläns museum Rapport 1999:28.

9 Kulturhistorisk miljökonsekvensbeskrivning. Nya Älvsborgs fästning – ett riksintresse i Göteborgs hamn. Bohusläns museum Rapport 1999:28.

10 Generalplan för ytterhamnsområdet, FFNS 1999.



Figur 2 Alternativ 3:1 från rapport: Konsekvensbeskrivning, analys av planstrukturer och förslag till inriktning, november 1998.



Figur 4. Huvudalternativ för hamnutbyggnad enligt Generalplan för ytterhamnsområdet 1999.

Att länsstyrelsen tar frågan om hamnutbyggnaden och konsekvenserna för kulturmiljön på största allvar framgår av en PM upprättat 1999. I denna diskuteras avgränsningen av riksintresset. Slutsatsen blir att området är ofullständigt beskrivet och avgränsning- en ej exakt given. Ur kulturmiljösynpunkt:

utgör utbyggnaden ett kraftigt intrång och en skada på den historiskt strategiska och symboliska gränslinjen i inloppet till Göteborg som utgör del av riksintresset Älvsborgs fästning.¹¹

Året därpå gör länsstyrelsen en hemställan om att förklara Göteborgs hamn som riksintresse enligt 3:8, med motiveringen att det ska ha samma rättsliga status som andra allmänna intressen.¹²

Översiktsplanen för Göteborg stad antas 2001 (ÖP99).¹³ I denna anses hamnens markanspråk kunna tillgodoses dock måste de natur- och kulturvärden som finns i direkt anslutning beaktas. För att långsiktigt säkerställa dessa värden och hamnens utvecklingsbehov skall frågan prövas i en fördjupad översiktsplan.

Fördjupad översiktsplan

Den fördjupade översiktsplanen påbörjas innan översiktsplanen antagits. Arbete med FÖP:n pågår fram till 2006. I ett samrådsyttrande från 2001 påpekar LST att det är viktigt

11 PM Göteborg den befästa handelsstaden. Område av riksintresse för kulturmiljövården enligt 2 kap 6§ lag om hushållning med naturresurser mm (NRL), 1999-10-06.

12 Hemställan, Länsstyrelsen 2000-03-09.

13 Översiktsplan 1999, Göteborgs Stad, antagen 2001-12-05

att de avvägningar som görs mellan olika intressen redovisas och motiveras. I yttrandet framhålls vikten av att undvika ytterligare utbyggnad i riktning mot fästningen:

Nya Älvsborg måste framöver kunna framstå med den symbolstyrka för staden som denna grundsten i Göteborgs historia verkligen är. Det är därför från allmän synpunkt svårt att acceptera att Nya Älvsborg bit för bit blir kringbyggt på liknande sätt som Gamla Älvsborg.¹⁴

Alternativa lösningar bör utredas vidare som samutnyttjande av Arendals kaj samt hur Stora Risholmen-Hjärtholmen kan utnyttjas. Länsstyrelsen påpekar vikten av att transportfrågan löses på ett sätt som inte låser fast hamnen i ett alternativ som kräver utbyggnad av Älvsborgshamnen på bekostnad av Lilla Aspholmen. Vidare betonar LST i sitt yttrande att långsiktig hushållning med resurser måste ses i ett betydligt längre perspektiv än en planperiod. Alltför få alternativ har studerats i ett långsiktigt perspektiv:

Länsstyrelsen noterar att alternativ 3:1 enligt ovan inte nödvändiggör att Lilla Aspholmen tas i anspråk, medan alternativ 1:1 gör det. Om hamnen utvecklas såsom önskat är det således endast under en övergångsperiod som Lilla Aspholmen verkligen skulle behöva tas i anspråk. Miljöbalken föreskriver emellertid, vilket nämnts inledningsvis, att det är den markanvändning som främjar det mest långsiktiga hushållningsperspektivet som måste väljas om två riksintressen är oförenliga. Länsstyrelsen kan därmed konstatera att alternativ 1:1 för att tillgodose hamnintresset inte är uttalat mera långsiktigt i sin hushållning med mark och naturresurser än Älvsborgs fästning som kulturminne. Alternativ 3:1 medger däremot en efter omständigheterna långsiktigt hållbar lösning för båda riksintressena.¹⁵

I yttrandet påpekas också vikten av transportfrågan löses på ett sätt som inte låser fast hamnen i ett alternativ som kräver utbyggnad av Älvsborgshamnen på bekostnad av Lilla Aspholmen.

En samhällsekonomisk analys utfördes av SWECO på uppdrag av översiktsplaneavdelningen.¹⁶ Avsikten var att utreda sex alternativ, två alternativa förslag studeras ej på grund av att markägaren Danaford AB (Volvo) motsatt sig dessa. De sistnämnda utgörs av två varianter av ovan benämnt alternativ 3:1 vilket skulle gett en total byggd kajkapacitet på 13 kajplatser till 2020.

Alternativ 1a utgör hamnens huvudalternativ med exploatering av såväl Lilla Aspholmen som Stora Risholmen fram till 2020. Detta alternativ innebär att RoRo-verksamheten utökas till att omfatta totalt 14 kajplatser. Det motsvarar den förutsedda fördubblingen av godsvolym.

Alternativ 1b innebär att exploatering av Lilla Aspholmen sker. Alternativet innebär att två kajplatser tillskapas, totalt 10 kajplatser.

¹⁴ Samrådsyttrande Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för delen Ytterhamnsområdet. Länsstyrelsen samhällsbyggnadsenheten, 2001-05-28.

¹⁵ Samrådsyttrande Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för delen Ytterhamnsområdet. Länsstyrelsen samhällsbyggnadsenheten, 2001-05-28.

¹⁶ Samhällsekonomisk bedömning av utredningsalternativ för RoRo-verksamheten i Göteborgs ytterhamnsområde. SWECO 2004-02-06.

Alternativ 2a innebär att Stora Risholmen exploateras i två faser fram till 2020. Detta nyskapar 4 kajplatser, totalt 12 stycken.

Alternativ 2b innebär att enbart två kajplatser byggs på Stora Risholmen. Det totala antalet kajplatser för RoRo-verksamheten blir då 10 stycken.

Analysen visar att samhällsekonomisk nytta uppstår med samtliga alternativ. Nyttan uttrycks i samhällsekonomisk vinst under 60 år i prisnivå för år 2000. De två a-alternativen är de med högst samhällsekonomisk nytta. Alternativ 1a innebär en nytta på 15,2 miljarder kronor medan alternativ 2a innebär en nytta på 10,9 miljarder kronor. De två b-alternativen hamnar på 6,5 respektive 5,8 miljarder kronor.

I kalkylen har effekterna av intrång på Lilla Aspholmen och vid Natura 2000-området vid Torsviken ej medräknats.

Efter samråd över ett koncept i 2004 års utställningsförslag hade länsstyrelsen bland annat följande synpunkter på hur avvägningar mellan olika riksintressen gjorts, att det saknas beskrivningar av hur de tillvaratagits och att konsekvenserna av den föreslagna markanvändningen ska visas tydligare. Ett exempel på otillräckligt redovisade konsekvenser är att det:

konstateras under konsekvensrubrikerna beträffande Lilla Aspholmen endast att denna ötas i anspråk och att hamnområdet kommer att få en något utökad dominans. Göteborgs allra tidigaste historia framstår därvid som mindre väsentligt i sammanhanget. I själva verket innebär ianspråktagandet en påtaglig skada på ett kulturhistoriskt riksintresse i en nivå som knappast förut förekommit i Göteborg under den tid riksintressen varit definierade.¹⁷

Ett exempel på alternativ som finns med i underlagen men inte i själva planbeskrivningen är vägningen av allmänna intressen såsom Danafjords och GHAB:s. *Allt måste slutligen ställas mot den kulturhistoriska förlusten att Lilla Aspholmen utplånas.* Slutligen kritiserar värdebedömningen:

Utifrån ovanstående resonemang har slutsatsen gjorts att upplevelsen och förståelsen för värdena ligger på ett känslomässigt och historiskt plan, vilket framskymtar i beskrivning och konsekvensbedömning av kulturvärdena i FÖP:en (j.f.s 21, 33). Denna beskrivning är enligt Länsstyrelsens mening inte i överensstämmelse med de synnerligen fysiska uttryck som kulturvärdena inom Riksintresset Nya Älvsborg utgör.¹⁸

Kulturnämnden i Göteborg konstaterar i sitt yttrande att såväl huvudalternativet som andra alternativet är oacceptabla och förordar alternativ 3, som lämnar Aspholmarna orörda.¹⁹ De påpekar att den största påverkan på riksintresset är dagens RoRo kaj som

17 Samrådsyttrande Fördjupad översiktsplan för Ytterhamnsområdet, Göteborgs kommun, Länsstyrelsen samhällsbyggnadsenheten 2004-06-14.

18 Samrådsyttrande Fördjupad översiktsplan för Ytterhamnsområdet, Göteborgs kommun, Länsstyrelsen samhällsbyggnadsenheten 2004-06-14.

19 Samrådsredogörelse Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för Ytterhamnsområdet, Utställning 2004-05-25.

uppfördes som en temporär lösning. Denna skulle ses som ett provisorium och på sikt förläggas till annan plats.

Utställningsförslag 1, maj 2004

I den fördjupade översiktsplanens förslag till förändringar görs bedömningen:

Föp:n visar vilka hamnutbyggnader som behöver ske för att en planerad fördubbling av hamntrafiken ska kunna ske. På kort sikt byggs kajplatser vid Älvsborgskajen/Arendals-hamnen. På längre sikt byggs hamn vid Stora Risholmen.²⁰

Strategin beskrivs som att utveckla Göteborgs hamn, raffinaderierna och industriverksamheterna inom ramen för god samhällsekonomi. Vidare framhålls hamnens betydelse för näringslivet och att den samhällsekonomiska kalkylen visar på att utbyggnaden är mycket lönsam. Översiktsplanens förslag är identiskt med GHAB:s huvudalternativ från generalplanen med ett undantag. I planbeskrivningen diskuteras två varianter av exploatering på Lilla Aspholmen, se figur 5. Variant 1 innebär att de partier av holmen som hamnar ovanför kajplanen får kvarligga. Variant 2 innebär att höjdpartiet plansprängs så att hela ytan kan utnyttjas till hamnterminal. Variant 2 förordas då den tillgodoser behovet av kajplats och närbelägna terminalytor på kort sikt. I planbeskrivningen finns skrivningen om att den känslomässiga och historiska kopplingen mellan Nya Älvsborg och omlandet kommer att brytas. I planen konstateras att de utredda alternativen ger en samhällsnytta av 6-15 miljarder. Mot bakgrund av de utförda utredningarna har kommunen kommit fram till att prioritera hamnändamålet. Ställningstagandet baseras bland annat på att kulturmiljön förändrats genom redan företagna exploateringar varför den nu föreslagna utbyggnaden bedöms som acceptabel. Den påverkan som en utbyggnad medför på det kulturhistoriska riksintresset Älvsborgs fästning bör till viss del kunna kompenseras. En utställning har diskuterats med GHAB.²¹



Figur 5. Den fördjupade översiktsplanens förslag på alternativ utformning av terminalytan vid Lilla Aspholmen, variant 1 respektive 2.

I planbeskrivningen motiveras utformning med hamnens behov av utvidgning och logistik, rationella transportlösningar, beaktande av Natura 2000-område, möjlighet att använda Stora Risholmen i framtiden, möjlighet att använda Halvors äng som arbetsområde alternativt sträckning för hamnbanan samt behov av skyddsområden.

²⁰ Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för Ytterhamnsområdet. Utställning 2004-05-25.

²¹ Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för Ytterhamnsområdet. Utställning 2004-05-25.

I samrådsredogörelsen finns en sammanfattning av de ställningstaganden som gjorts under planarbetet, bland annat diskuteras möjligheten att finna en lösning som inte berör Lilla Aspholmen. Alternativet med utbyggnad av Arendal är kostsamt och påverkar områden med tippmassor, dessutom skulle: *En hamnutbyggnad här skulle kräva att ett antal kontor och Volvos museum måste rivas*. Bedömningen är att det av struktur-, miljö- och kostnadsskäl inte är en möjlig lösning. De två andra alternativen är att genomföra utbyggnaden på Stora Risholmen eller de två varianterna av utbyggnad vid Lilla Aspholmen. Lösningen vid Stora Risholmen har betydande konflikter med Natura 2000-området. Dessutom är investeringskostnaderna höga, vilket GHAB anser det önskvärt att skjuta på. Alternativet som gäller Lilla Aspholmen innebär att det historiska sammahanget påverkas. Detta diskuteras ur ett landskapsbildsperspektiv. Eftersom Lilla Aspholmen är skyddad bakom Stora Aspholmen, sedd från Nya Älvsborg, görs bedömningen att intrycket inte påverkas.²²

I länsstyrelsens granskningsyttrande över utställningsförslaget av fördjupad översiktsplan uttalas att myndigheten inte godtagit planen i vissa delar. Vad gäller Lilla Aspholmen skriver länsstyrelsen bland annat:

*Att ta i anspråk Lilla Aspholmen skulle nämligen omöjliggöra för kommande generationer att konkret ta del av Göteborgs tidigaste historia i denna väsentliga del. I förhållande till det nationalmonument som Nya Älvsborg utgör måste alla andra möjligheter att lösa utökad kajkapacitet först ha prövats.*²³

Vidare påpekas att i första hand skall en markdisposition eftersträvas som jämkar de förekommande riksintressena. Dessutom måste planerad markanvändning ha fokus på allmänna intressen, varför även Danafor AB:s intressen måste ställas mot övriga anspråk. Slutligen påpekas: *Det är förekomsten av regelriktigt gjorda politiska avvägningar av olika markanspråk, som ger en översiktsplan den styrka som behövs för tillkommande prövning av detaljplaner, Natura 2000-ärenden, vattendomar och övriga miljöskyddsärenden.*²⁴

Kulturnämnden i Göteborg skriver i sitt yttrande över planen att Göteborgs framtida förmåga att skapa en långsiktigt god tillväxt kräver en prioritering av riksintresset Göteborgs Hamn. *I en utbyggnad ska de intrång som kan bli nödvändiga i värdefulla kultur- och naturmiljöer hanteras varsamt.*²⁵

Utställningsförslag 2, maj 2005

Under 2005 tar Stadsbyggnadskontoret fram en ny version till fördjupad översiktsplan för utställning, förslag 2. I förslag till förändringar görs bedömningen:

Tack vare Göteborgs hamns stora betydelse för Sverige, regionen och Göteborg har riksintresset Göteborgs hamn, av kommunen efter avvägande enligt MB 3:6 och 3:10, prioriterats framför riksintressena Älvsborgs fästning och Natura 2000-området vid Torsviken, dock

22 Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för Ytterhamnsområdet. Utställning 2004-05-25.

23 Granskningsyttrande Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för Ytterhamnsområdet, Göteborgs kommun, Länsstyrelsen samhällsbyggnadsenheten 2004-12-20.

24 Granskningsyttrande Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för Ytterhamnsområdet, Göteborgs kommun, Länsstyrelsen samhällsbyggnadsenheten 2004-12-20.

25 Utställningsutlåtande, Utställning 2005-05-31, Stadsbyggnadskontoret.

med målet att i enlighet med MB 2 kap visa hänsyn till och beakta bevarandevärdena i så stor utsträckning som möjligt... Strategin är att med beaktande av bevarandevärdena och säkerhetsaspekterna i området långsiktigt utveckla Göteborgs hamn, raffinaderierna, industriverksamheterna och infrastrukturen mot en hållbar utveckling, på samhällsekonomiska grunder. På kort sikt är strategin att på affärsmässiga grunder utveckla området inom ramen för en hållbar utveckling, miljömässigt, ekonomiskt och socialt.²⁶

I det andra utställningsförslaget diskuteras de två ovannämnda varianterna av exploatering på Lilla Aspholmen, se figur 5. Variant 1 där delar av Lilla Aspholmen kvarligger. Detta beskrivs som en reversibel åtgärd. Variant 2 innebär att hela ytan kan utnyttjas till hamnterminal. Variant 1 förordas trots att den inte tillgodoser behovet av närbelägna terminalytor. Detta till skillnad från 2004 års utställningsförslag som prioriterade varianterna tvärtom. I planbeskrivningen finns skrivningen om att den *känsломässiga och historiska kopplingen* mellan Nya Älvsborg och omlandet kommer att brytas. I planen konstateras den samhällsekonomiska nyttan av en kajplats är cirka 3 miljarder kronor och att de utredda alternativen ger en uppskattad total samhällsnytta av 6-15 miljarder kronor:

Strategin baseras därför på att riksintresset "Hamn" i det slutliga ställningstagandet till markanvändning långsiktigt kan kombineras med riksintresset Älvsborgs fästning.²⁷

I planbeskrivningen motiveras utformningen med hamnens behov av utvidgning och logistik, rationella transportlösningar, beaktande av Natura 2000-område, möjlighet att använda Stora Risholmen i framtiden, möjlighet att använda Halvors äng som arbetsområde alternativt sträckning för hamnbanan samt behov av skyddsområden.

I sammanfattningen av de ställningstaganden som gjorts i planarbetet diskuteras möjligheten att finna en lösning som inte berör Lilla Aspholmen. Alternativet med utbyggnad av Arendal beskrivs som kostsamt och påverkar områden med tippmassor, vilket skulle påverka miljön och dessutom: *En hamnutbyggnad här skulle kräva att ett antal kontor och Volvos museum måste rivas*. Bedömningen är att det av struktur-, miljö- och kostnadsskäl inte är en möjlig lösning. De två andra alternativen är att genomföra utbyggnaden på Stora Risholmen och att enbart bygga en kaj vid Lilla Aspholmen. Eftersom planen förordar Stora Risholmen som ett framtida utbyggnadsområde faller det alternativet. Alternativet med en kaj avstyrks eftersom Lilla Aspholmen blir omsluten av kajtor samt att detta alternativ skulle utgöra en samhällsekonomisk förlust på 3 miljarder kronor. En del i motiveringen till att det inte går att finna en alternativ lokalisering som bättre tar hänsyn till kulturmiljöintresset utgörs av resonemang kring vad det är som skadas och hur denna skada upplevs.²⁸

Avvägningen mellan riksintressena sammanfattas med att vare sig kultur- eller naturvärden har så starka värden eller lider så allvarlig skada att det motiverar en inskränkning i hamnutbyggnaden. GHAB föreslås dock kompensera intrånget genom att:

26 Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för Ytterhamnsområdet, Utställning 2005-05-31, Stadsbyggnadskontoret.

27 Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för Ytterhamnsområdet, Utställning 2005-05-31, Stadsbyggnadskontoret.

28 Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för Ytterhamnsområdet, Utställning 2005-05-31, Stadsbyggnadskontoret.

utarbeta utställningar som på lämpligt sätt visar den historiska försvarslinjen... GHAB har förklarat sig villigt att som kompensation medverka till att, genom permanent utställning eller på annat sätt, belysa den historiska utvecklingen runt fästningen och Göteborgs hamn.²⁹

I MKB:n beskrivs konsekvenserna av planen som:

En utbyggnad innebär från kulturhistorisk synpunkt att Älvsborgs fästning tillsammans med Stora Aspholmen blir kulturhistoriska solitärer i inloppet till Göteborg p. g. a. att hamnverksamheten blir något mer dominerande. Vidare innebär utbyggnaden att vattenområdet blir mindre och delar av fartygsspärrarna i vattnet försvinner. De faktiska konsekvenserna för kulturmiljön blir alltså att de historiska sambanden bryts och att enskilda kulturhistoriska spår förstörs. En del av riksintresset utplånas...Det kulturhistoriska värdet i riksintresset KO6, Älvsborgs fästning och Aspholmarna, ligger i själva fästningen, omslutande vattenområden och i den tidigare försvarslinjen med fartygsspärrar i vattenlinjen. Försvarslinjen på norra sidan av farleden är synlig mellan Aspholmarna och Nya Älvsborg. Avsikten med försvarslinjen var att försvara Göteborg och den dåvarande hamnen. Genom utbyggnaden av hamn- och varvsverksamheten inom Ytterhamnsområdet på 1950–1970-talet, förändrades kustlinjen avsevärt och delar av det visuella sambandet av försvarslinjen mot Hisingssidan försvann. Exploateringen av Lilla Aspholmen samt bergs- och vattenområdet innanför bedöms av kommunen i detta sammanhang som ett acceptabelt intrång. Noteras kan att i enlighet med gällande detaljplan från år 1985 kan del av Lilla Aspholmen exploateras.

Den påverkan som en utbyggnad medför på det kulturhistoriska riksintresset Älvsborgs fästning bör till viss del kunna kompenseras.³⁰

I länsstyrelsens granskningsyttrande konstateras;

att det är ett tillgodoseende av Göteborgs hamns intresse som på lämpligaste sätt långsiktigt främjar hushållningen med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.³¹

Bedömningen motiveras bland annat med att investeringen i Stora Risholmen är för stor för hamnen att bära och att det är svårt att finna långsiktigt investeringskapital till hamnen. Länsstyrelsen överlåter beslutet till kommunen om vilken variant för exploatering av Lilla Aspholmen som är lämpligast. Dock för länsstyrelsen ett närmast filosofiskt resonemang som mynnar ut i att de nog tycker att variant 1 ändå är att föredra: *Tankeväckande är emellertid att det f. d. Arendalsvarvet endast existerade under en påtagligt kort tid på platsen. Kanske hamnen inom en viss framtid på liknande sätt skulle komma att ha annorlunda förutsättningar mot idag eller komma att använda sina upplagsytor på ett oförutsett sätt.³²*

29 Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för Ytterhamnsområdet, Utställning 2005-05-31, Stadsbyggnadskontoret.

30 Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för Ytterhamnsområdet, Utställning 2005-05-31, Stadsbyggnadskontoret.

31 Granskningsyttrande. Fördjupad översiktsplan för Ytterhamnsområdet, Länsstyrelsen 2005-10-10.

32 Granskningsyttrande. Fördjupad översiktsplan för Ytterhamnsområdet, Länsstyrelsen 2005-10-10.

Antagen fördjupad översiktsplan, April 2006

Slutligen, i april 2006, antas den fördjupade översiktsplanen. I allt väsentligt stämmer denna version överens med utställningsförslag 2. Den grundläggande motiveringen och strategin är densamma. Förslaget är i huvudsak detsamma som i GHAB:s generalplan med den förändringen att variant 1 förordas för Lilla Aspholmen. Skrivningen om den *känslomässiga och historiska kopplingen* finns fortfarande kvar trots tidigare påpekanden. Även skrivningarna om kompensation är kvar och att fördjupade studier bör genomföras i syfte att kompensera förlusten av kulturmiljövärden.

Strategin baseras därför på att riksintresset "Hamn" i det slutliga ställningstagandet till markanvändning långsiktigt kan kombineras med riksintresset Älvsborgs fästning.³³

Detaljplan – samrådsförslaget

Under oktober 2006 hemställer GHAB att man önskar inleda detaljplanearbetet. I maj 2007 beslutar Göteborgs kommun att inleda detta för delar av Ytterhamnsområdet.³⁴ Innan detaljplanen färdigställts för samråd har underlag producerats och arbetsmöten hållits mellan kommunen, länsstyrelsen, GHAB och konsulter. En PM till underlag för behovsbedömning inför miljökonsekvensbeskrivning för detaljplanen diskuteras på ett möte 2007-08-24. På mötet anser länsstyrelsen att konsekvenserna för kulturmiljön är det centrala i miljöbedömningsarbetet. Exploateringen innebär en irreversibel påverkan. De negativa konsekvenserna för riksintresset behöver penetreras. Det bör utredas om kompensationsåtgärder kan bli aktuella och i så fall formen för dem. Kompensationsåtgärder för kulturmiljön bör behandlas inom ramen för exploateringsavtal. Bohusläns museum bör ges i uppdrag att göra en fördjupad konsekvensbeskrivning samt föreslå åtgärder.³⁵

I den PM som presenteras efter mötet föreslås att alternativ anses utreda i och med den fördjupade översiktsplanen. Beskrivningen av konsekvenserna för kulturmiljön är kort varför den kan citeras i sin helhet:

Beträffande kulturmiljön innebär ett genomförande av planen en betydande påverkan på miljön eftersom ett riksintresse för kulturmiljön (KO 6, Älvsborgs fästning med angränsande holmar) påverkas irreversibelt. I samband med FÖP:en gjordes utredningar i syfte att undersöka i vilken grad de olika utbyggnadsalternativen påverkar områdets historiska värden och särskilt riksintresset KO 6. Ianspråktagandet av delar av riksintresset (Lilla Aspholmen och vattenområde) bedöms i den kulturhistoriska miljökonsekvensbeskrivningen vara av stor betydelse. Konsekvenserna av att exploatera Lilla Aspholmen bedöms komma att ha en central roll i det fortsatta miljöbedömningsarbetet. Frågan om kompensationsåtgärder kommer att behandlas inom ramen för detaljplanen kopplat till exploateringsavtal. En slutundersökning inom planområdet förutsätts komma att beställas.³⁶

33 Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för Ytterhamnsområdet, Antagen 2006-04-20, Stadsbyggnadskontoret.

34 Detaljplan för hamnutvidgning vid Lilla Aspholmen samt utbyggnad av konferenscenter, Stadsbyggnadskontoret 2009-10-07.

35 Mötesanteckningar MKB för detaljplan, Stadsbyggnadskontoret 2007-08-24.

36 PM Arendal II. Underlag för behovsbedömning kopplat till "Detaljplan för hamnutvidgning vid Lilla Aspholmen samt Arken konferenscenter", SWECO FFNS, 2007-09-14.

Även vad gäller den visuella miljön förs frågan om kompensation fram. Vidare nämns att *fiskeskjulen på Lilla Aspholmen* kommer att tas bort.

I oktober hålls startmöte för detaljplanen. Där diskuteras kompensationsåtgärder och det konstateras att frågan om kompensation föddes under arbetet med FÖP:n.³⁷ Stadsmuseet påtalar påverkan på kulturmiljön som förslaget till detaljplan innebär och meddelar att Stadsmuseet har påbörjat en diskussion om kompensationsåtgärder.

Utredningen *Befäst i väst* överlämnas till länsstyrelsen av GHAB i november 2007³⁸. Utredningen beskriver miljöns kulturhistoria ur ett militärhistoriskt perspektiv.

Stadsbyggnadskontoret kallar till ett möte för att diskutera kompensationsåtgärder, där *Befäst i väst* är en av punkterna³⁹. Vid mötet informerar länsstyrelsen om genomförda undersökningar och att slutundersökningar av de arkeologiska lämningarna kan ske efter att detaljplanen antas, att fartygstrafikens påverkan på lämningar under vattnet skall konsekvensbedömas. Även kulturmiljön behöver beskrivas tydligare och konsekvensanalyseras. Vad gäller kompensation av riksintresset önskar man sig en beständig kompensationsåtgärd, en bok eller dylikt. Kompensationen ska formuleras konkret och med en genomförandebeskrivning vilket kan regleras i exploateringsavtal.⁴⁰ I minnesanteckningarna från SWECO nämns också att *det finns inte något stöd för så kallade kompensationsåtgärder inom Kulturminneslagen*.⁴¹ Vidare att Stadsmuseet har eftersökt exempel på kompensationsåtgärder men inte hittat några. I mejl förtydligar länsstyrelsen sina synpunkter på att kulturmiljön behöver beskrivas och konsekvensbedömas, experter från Stadsmuseet eller Bohusläns museum bör anlitas.⁴²

I januari 2008 hålls nästa möte där *Befäst i väst* redovisas mer utförligt och diskussionen om kompensationsåtgärder fortsätter.⁴³ Ytterligare ett förtydligande kommer från länsstyrelsen i april. Där konkretiseras de ovan nämnda diskussionerna med bland annat:

*Vad "mycket allvarliga/mycket stora" innebär, behöver konkretiseras och utvecklas. Vad är det som går förlorat ur ett 1. kulturhistoriskt vetenskapligt, 2. upplevelsemässigt, 3. pedagogiskt perspektiv?... Fästningen och holmarnas lokalisering i hamninloppet har ett starkt samband med den "fria sikten", och kräver fri sikt för att man ska kunna uppleva det kulturhistoriska komplexet. Hur kommer detta att påverkas av en ytterligare utbyggnad, där en tredjedel av den kvarvarande miljön tas i anspråk som kajanläggning? Hur stor blir skadan på det värde som anläggningen i sin helhet representerar?... I uppdraget bör även ingå att föreslå realistiska/genomförbara "förmildrande åtgärder". Länsstyrelsen anser att det pedagogiska värdet bör betonas i det fortsatta arbetet med "kompensation", dvs att försöka förklara Älvsborg i sitt ursprungliga sammanhang.*⁴⁴

37 Minnesanteckningar startmöte detaljplan Lilla Aspholmen och Arken. 2007-10-01 Monica Kovacs, SWECO.

38 *Befäst i väst*, med foljebrev 2006-01-30. Överlämnat till LST av Åsa Friis 2007-11-14.

39 Kallelse Möte ang kompensationsåtgärder. Stadsbyggnadskontoret 2007-11-23.

40 Minnesanteckningar, länsstyrelsen 2007-11-26.

41 Minnesanteckningar, SWECO 2007-11-26.

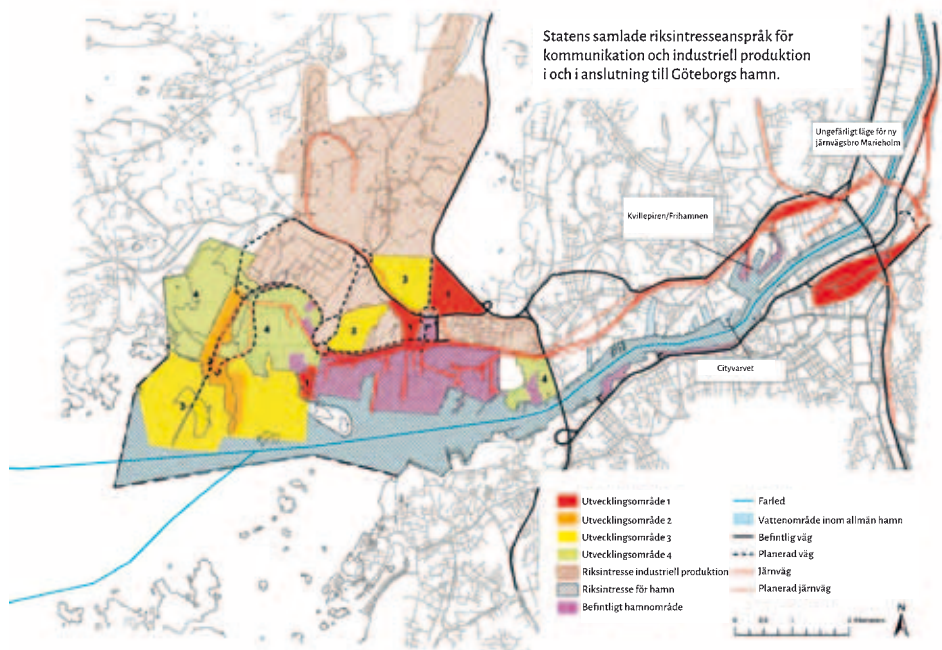
42 Mejl från länsstyrelsen till Stadsbyggnadskontoret och SWECO, 2007-12-18.

43 Minnesanteckningar SWECO/FFNS 2008-01-29.

44 Mejl från länsstyrelsen till Stadsbyggnadskontoret, Stadsmuseet och SWECO 2008-04-03.

Länsstyrelsen bedömer i oktober att manus av *Kulturvärden och kulturmiljö inom planområde för hamnutvidgning vid Lilla Aspholmen samt Arken konferenscenter* är ett tillräckligt underlag för detaljplanens MKB.⁴⁵ Fokus i MKB:n bör ligga på bestandsdelarna i riksintresset och att utveckla värdebeskrivningarna. Vidare bör beskrivning av kumulativa effekter ske för respektive kärna samt för helheten av riksintresset, detsamma gäller för beskrivning av konsekvenser. Större flexibilitet och större bredd efterlyses i förslagen till kompensationsåtgärder. En stiftelse föreslås som tänkbar förvaltare av kompensationsåtgärder. Däremot ställer de sig frågande till om *Befäst i Väst* är ett realistiskt alternativ. Dessa åsikter uttrycks också i minnesanteckningarna från mötet med programgruppen.⁴⁶

Under 2009 tas två rapporter fram vilka delvis utgör underlag i den kommande processen. Länsstyrelsen tar fram ett planeringsunderlag för att precisera omfattningen av riksintresset Göteborgs Hamn. I preciseringen av riksintresset ingår nuvarande verksamhet, planerade utvecklingsområden på 30 års sikt samt samtliga befintliga och planerade anslutningar mellan hamnen och områden för industriell produktion avsedd för omvärlden. I kartan över riksintresset framgår att det inte omfattar Stora Aspholmen och Nya Älvsborg, se figur 6. Detta område är dock mindre än dagens riksintresseområde. Riksantikvarieämbetet har i sitt remissvar angivit att: *Beskrivningen av riksintressena för kulturmiljövård behöver utvecklas för att kunna fungera i en avvägning mellan kulturmiljövårdsintresset och hamnens behov. Vilket har kommenterats med att Initiativrätten och*



Figur 6. Riksintresseredovisning enligt länsstyrelsen 2009. På denna redovisning har riksintresset för kulturmiljö minskats och delen som omfattade Lille Aspholmen redovisas inte längre som ett riksintresse, jämför med redovisningen i figur 7. Från Riksintresset Göteborgs Hamn 2009.

45 Bedömningsanteckningar, Länsstyrelsen 2008-10-09.

46 Minnesanteckningar, Stadsbyggnadskontoret 2008-10-14.

ansvaret för ett förtydligande av detta vilar på Riksantikvarieämbetet. Länsstyrelsen välkomnar en fortsatt diskussion om hur detta kan ske i samarbete med ämbetet.⁴⁷

Bohusläns museum har fått i uppdrag att ta fram ett underlag till MKB:n. I rapporten beskrivs samtliga studerade alternativ, även nollalternativet, som negativa för kulturmiljön. *Åtgärder som hindrar betydande negativ miljöpåverkan bör genomföras.* Detta kan uppnås genom att bevara höjdpartiet av Lilla Aspholmen, bergspartiet runt Arken och långröset Lundby 1 samt att kajutformningen ändras så att en större öppen havsyta uppnås intill de kvarvarande holmarna. *Åtgärder som minimerar betydande miljöpåverkan bör genomföras.* Dessa innefattar att ge ett starkare skydd åt de kvarvarande holmarna inklusive omgivande vattenområde. *Vidare bör ett antal förmildrande kompensationsåtgärder genomföras.* Dessa föreslås organiseras genom en för ändamålet nybildad stiftelse. De konkreta kompensationsåtgärderna bör fokuseras kring militärhistorien men även de civila som sillsalterier och andra skärgårdsnäringar. *Även om den huvudsakliga målgruppen för projekten är allmänheten kommer forskningsprojektet vara grunden för innehållet och utformningen.*⁴⁸

I februari 2009 antar Göteborgs kommun en ny översiktsplan. I denna anges inriktningen att: *Utveckla och använd metoder för kompensationsåtgärder i planeringen samt att Metoder för kompensationsåtgärder för natur- och kulturvärden utvecklas och används, borttagna värden ska kompenseras.*⁴⁹

I mars upprättar GHAB en PM för bakgrunden till hamnens behov av ytterligare kajplatser och terminaltytor. Förutom detta innehåller även texten en argumentation mot bevarandeförslag såsom förslaget att bevara höjdpartiet av Lilla Aspholmen och berget runt konferensanläggningen Arken.⁵⁰

I maj hålls ett samråd med länsstyrelsen om avgränsningen för detaljplanens miljökonsekvensbeskrivning. I detaljplanen föreslås att alternativa utformningar utgörs av de i FÖP:n föreslagna alternativen med bortsprängning alternativt bevarande av höjdpartiet på Lilla Aspholmen. Dessutom föreslås två alternativa utformningarna runt Arken och Lundby 1. Vidare påpekas att alternativa lokaliseringar inte är aktuella eftersom målet med detaljplanen är en hamnutbyggnad i Göteborg. Alternativa platser inom riksintresset hamn anses vara studerade inom ramen för översiktsplanen. Alternativet var Stora Risholmen. Detta ansågs som olämpligt då det krävde stora infrastruktursatser initialt samt att platsen bedöms som nödvändig för framtida hamnutvidgning. Angående kulturmiljön föreslås att Göteborgs stad är ansvarig för kompensationsåtgärder avseende riksintresset Nya Älvsborgs fästning.⁵¹

I oktober skickar Stadsbyggnadskontoret ut detaljplanen på samråd. I planen finns ingen alternativ utformning vid Lilla Aspholmen med. Planen föreslår en bortsprängningen även av höjdpartiet. Däremot finns de två alternativa utformningarna runt Arken och Lundby 1 med. Under administrativa frågor anges att *Avtal förutsätts bli tecknat mellan kommunen och GHAB för säkerställande av kompensationsåtgärder för intrång i*

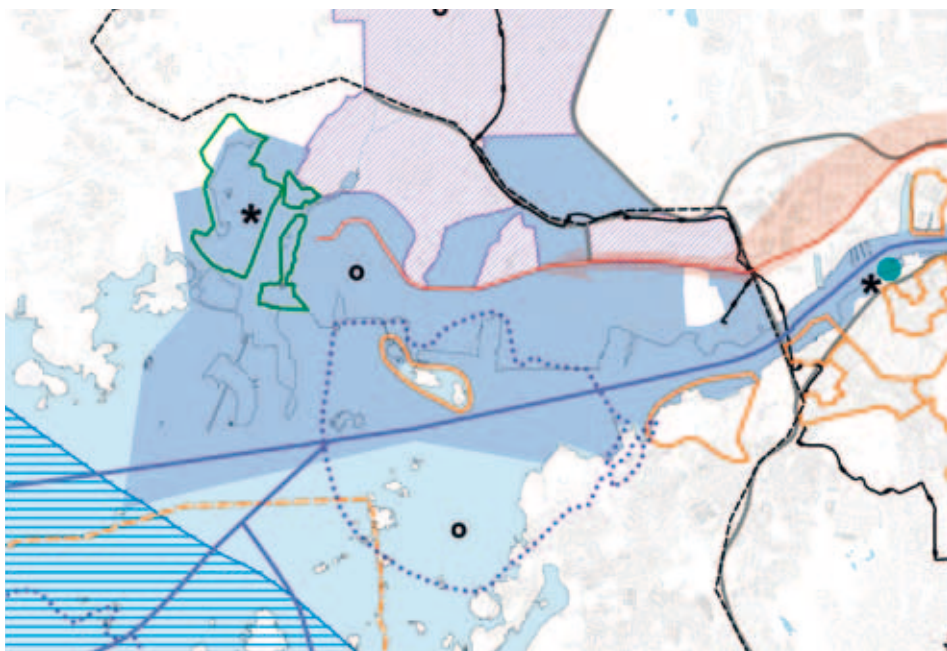
47 Riksintresset Göteborgs Hamn, Länsstyrelsen Västra Götalands län 2009:67.

48 Kulturvärden och kulturmiljö kring Lilla Aspholmen och Arken konferenscenter. Mattias Öbrink Bohusläns museum Rapport 2009:32.

49 Översiktsplan Göteborg, Antagen 2009-02-26.

50 PM Logistik i Arendal 2, GHAB 2009-03-06.

51 Avgränsning av miljökonsekvensbeskrivning för detaljplan för hamnutvidgning vid Lilla Aspholmen och tillbyggnad av konferenscenter, 2009-05-29.



Figur 7. Redovisningen av riksintressen i Göteborgs stads översiktsplan redovisar såväl hamnens som kulturmiljöns riksintresseområden. Av kartan framgår därmed att det råder en konflikt mellan riksintressen vid Lilla Aspholmen. Från Översiktsplan Göteborg 2009.

kulturmiljön. Det konstateras dock att förslagen på kompensationsåtgärder ej formellt kan knytas till detaljplanen i de fall de rör områden utanför planområdet. Däremot ska förslagen presenteras i genomförandebeskrivningen. Vidare anges att GHAB skall svara för kostnaderna för planerade kompensationsåtgärder. I planen sammanfattas dess konsekvenser med:

- stor samhällsnytta för riksintresset sjöfart Göteborgs Hamn
- påtaglig skada på riksintresse för kulturmiljövård Nya Älvsborg
- påtaglig skada på marin miljö (ålgräsängar)
- påtaglig skada/negativ påverkan på den enligt Artskyddsförordningen skyddade större vattensalamandern
- påtaglig skada/negativ påverkan på landskapsbilden

Angående kulturmiljön konstateras att:

De kulturvärden som finns inom det aktuella området får sitt värde genom det sammanhang de ingår i. Det behövs en mångskiftande bild av det förflutna, för att motverka en ensidig föreställning om de människor som levde under forntiden och historisk tid. Planen medför därför en negativ påverkan även på kulturmiljön utanför planområdet, främst den övriga delen av riksintresset för kulturmiljövård Nya Älvsborgs fästning. Nya Älvsborgs

fästning tillsammans med Stora Aspholmen riskerar att bli solitära monument utan koppling till den omgivande miljön.⁵²

Kulturnämnden antar kulturförvaltningens utlåtande som eget yttrande. I utlåtandet beskrivs situationen med att kulturmiljön knuten till Göteborgs stads historia alltmer förvanskas och förminkas. Vidare tas betydelsen av sammanhang mellan holmarna och land såväl som betydelsen av fria vattenytor runt holmarna upp som betydelsebärande. De påpekar också risken av att förtöjda fartyg kommer att dominera landskapet. Konkret så förordar förvaltningen utformningsalternativ A vilket innebär att kontexten runt Lundby 1, ett långgröse, bevaras. De påpekar också att det stämmer med FÖP:ens utformning. Slutligen så efterlyses att konflikten mellan de båda riksintressena medför att alternativa lösningar bör sökas så att båda intressena kan sammanjämkas. Slutligen ger nämnden förvaltningen i uppdrag *att ta kontakt med Göteborgs Hamn för att långsiktigt diskutera och samråda kring bevarandet av speciellt kulturhistoriska värden när det gäller framtida projekt.⁵³*

Fastighetsverket inkommer med ett yttrande över planen i november där de efterlyser en bättre beskrivning av hur avvägningen mellan de båda riksintressena skett *att riksintresset för kulturmiljö så till synes enkelt fått vika för riksintresset sjöfart*. Verket påpekar att underlaget för bedömningen baseras på en tio år gammal analys och önskar *en bredare analys av påstådda behov och alternativa möjligheter... Det bör enligt SFV:s mening inte vara hamnen som avgör hur stor störning på kulturmiljön som vi slutligen tvingas acceptera*. Avslutningsvis efterlyser verket ett ställningstagande som klargör att inga ytterligare intrång i riksintresset kommer att ske.⁵⁴

I ett mejl till fastighetsverket i december förtydligar länsstyrelsen sina synpunkter på planen och efterlyser fastighetsverkets medverkan i diskussionen kring kompensationsåtgärder:

Det är dock Göteborgs Stad som aktivt måste driva frågan vidare, Länsstyrelsen saknar mandat för detta.⁵⁵

Några veckor senare undertecknar GHAB och länsstyrelsen en överenskommelse om kompensationsåtgärder avseende Älvsborgs fästning. Under förutsättning att detaljplanen vinner laga kraft i enlighet med intentionerna från FÖP:n ska GHAB bidra med 4 miljoner till kompensationsåtgärder. Målgruppen för dessa är i första hand allmänheten och att för dem *i lämpligt forum, beskriva stadens befästningar under århundraden – parallellt med hamnens historia samt dess nuvarande och framtida roll.⁵⁶*

Länsstyrelsen har i sitt samrådsyttrande angivit att man står fast vid sitt tidigare ställningstagande i frågan, vilket bland annat innebär att länsstyrelsen inte tar ställning till vilken av de alternativa utformningarna som slutligen väljs avseende Lilla Aspholmen. Däremot förordar de alternativ A vad avser utformningen vid Arken/Lundby 1 som

52 Inbjudan till samråd om detaljplan 2009-10-07.

53 Tjänsteutlåtande 2009-11-16 och beslut 2009-12-10 Göteborgs Stad.

54 Detaljplan för hamnutvidgning vid Lilla Aspholmen, Statens fastighetverk, 2009-11-25.

55 Ang SFV:s yttrande över detaljplan för hamnutvidgning vid L Aspholmen, Länsstyrelsen, 2009-12-03.

56 Överenskommelse mellan Göteborgs Hamn och länsstyrelsen, 2009-12-21.



Figur 8. Kajutformning enligt detaljplanens samrådsförslag, jämför med figur 9 på sid 158. Från Detaljplan för hamnutvidgning vid Lilla Aspholmen samt utbyggnad av konferenscenter 2009.

det mest fördelaktiga ur natur- och kulturmiljösynpunkt samt ur ett riskperspektiv. I kompensationsfrågan anser de att:

Med avseende på intrånget i riksintresse för kulturmiljövård, anser Länsstyrelsen att föreslagna kompensationsåtgärder i bilagan till MKB "Kulturvärden och kulturmiljö kring Lilla Aspholmen och Arken konferenscenter" ska genomföras. Hur den kvarvarande delen

av riksintresse Nya Älvsborg ska kunna bevaras och skyddas mot ytterligare ingrepp, måste enligt Länsstyrelsen klaras ut och säkerställas i samband med detta planarbete.⁵⁷

Detta yttrande leder till att Stadsbyggnadskontoret begär ett möte med länsstyrelsen för förtydligande. Under mötet diskuteras:

Detaljer om verksamhetens bedrivande, hänsynsvillkor, kompensationsåtgärder mm klaras bäst ut i tillståndsprövningen enligt 9 resp 11 kap MB. Diskuterades att anpassa planens utformning till pågående tillståndsansökan enligt 11 kap MB. Motiv för detta kan finnas av sjösäkerhetsskäl och riksintresse farled resp. av hänsyn till riksintresse kulturmiljövård Nya Älvsborg... Andemeningen i Lst yttrande som helhet är att så liten negativ påverkan som möjligt på kulturmiljö skall eftersträvas vid planens utformning (se sid 3 i Lst yttrande). Finns en alternativ utformning som tillgodoser hamnens intressen med ett MINDRE INGREPP I KULTURMILJÖN som följd bör denna väljas i första hand. Kan kulturresevat vara en möjlig skyddsform?⁵⁸

I ett mejl samma månad kommer också ett förtydligande från länsstyrelsen om den överenskommelse som träffats mellan dem och GHAB:

Samtliga inblandade organisationer – era förvaltningar, Hamnen och länsstyrelsen – bör sätta sig tillsammans med målet att enas om en uppfattning om vad kompensationsåtgärderna skall bestå i. Det måste åligga Göteborgs Stad att driva detta arbete, Länsstyrelsen kan medverka som kvalitetsgranskare... När det gäller genomförandebeskrivningen till planen, så undrar vi om det kan vara möjligt att skriva något i stil med att: Intrånget i riksintresse för kulturmiljö Nya Älvsborg fästning skall kompenseras med medel från Göteborgs Hamn AB. Precisering av kompensationsåtgärder för intrång i kulturmiljön som planens genomförande medför träffas i särskild ordning mellan Göteborgs Stad och Göteborgs Hamn AB. Länsstyrelsen medverkar i detta arbete som kvalitetsgranskare.⁵⁹

Under hösten 2010 presenteras det första konkreta kompensationsförslaget av Sjöfartsmuseet. Det kallas för Hamnstadens atlas och skall vara en digital plattform för att utforska historien platsvis eller tematiskt. Projektet presenteras dock inte som en kompensationsåtgärd utan som en utveckling av det samarbete som Sjöfartsmuseet och hamnen redan påbörjat. Arbetet med den digitala plattformen innefattar inte heller dokumentation av kulturhistoriska värden inom planområdet. Att det finns en koppling är dock tydligt genom skrivningen: *Då realiserandet av projektet förutsätter att detaljplanen avseende Göteborgs Hamns expansion godkänns så finns i dagsläget inget startdatum för projektet.* Projektet omfattar sammanställning av befintligt material, framtagning av pedagogiskt program och inte minst den tekniska produktionen av den digitala produkten. Projektet innefattar inte dokumentation av kulturhistoriska områden. Projektet är budgeterat till 2,8 miljoner kronor.⁶⁰

57 Samrådsyttrande, Länsstyrelsen, 2010-01-08

58 Tjänsteanteckningar, Karin Slättberg länsstyrelsen 2010-04-01.

59 Mejl ang Dp hamnutvidgning vid L Aspholmen och Nya Älvsborg, Karin Slättberg, länsstyrelsen, 2010-04-12.

60 Idéskiss Hamnstadens atlas, Sjöfartsmuseet 2010-10-22.

I januari 2011 håller Stadsbyggnadskontoret och Stadsmuseet ett möte om Lilla Aspholmen.

Mötet konstaterar att det inte hänt så mycket under senaste året. På mötet diskuteras frågan om kompensationsåtgärder för att minska betydande miljöpåverkan, för att skapa upplevelsevärden åt konferensgästerna genom vård av långgröset samt att ersätta avtalet mellan länsstyrelse och GHAB med ett nytt mellan kommunen och hamnen. Stadsbyggnadskontoret berättar att fartygssimuleringar genomförts vilka visar att ingreppen blir större än förväntat.⁶¹

I juni hålls ett avstämningsmöte mellan Hamnen, Stadsbyggnadskontoret och Stadsmuseet och fastighetsverket. Där det framgår att GHAB står bakom planförslag A. Det önskas också alternativ till utformningen av kajplatserna, *se figur 8*.⁶²

Inför möte i september presenteras tre förslag på layout.⁶³ Layout 1 och 2 innebär tre kajplatser på utsidan av Lilla och Stora Aspholmen, men på olika avstånd från Stora Aspholmen. Layout 3 har två kajplatser på utsidan av Lilla Aspholmen och en kajplats på insidan om Stora Aspholmen, *se figur 9*. Mötet vill se visualiseringar av de framtagna alternativen. Vidare behövs ett möte där även länsstyrelsen deltar för att diskutera kompensationsåtgärder samt att lösa avtalsfrågan.⁶⁴

I december kommer mötet med länsstyrelsen till stånd. Inför mötet presenterar Stadsmuseet en sammanställning av de förslag på kompensationsåtgärder som framlagts under planarbetet:

Befäst i Väst - Lyfta fram några av Göteborgs främsta försvarshistoriska miljöer i ett nätverk av kulturmiljöer, viktigt för Göteborgs marina identitet. Oscar II fort som nav i ett nätverk, där Götiska batteriet, Nya Älvsborgs fästning samt ev skansarna Lejonet och Kronan, Gamla Älvsborgs slott samt garnisonsmuseet ingår.

Kulturvärden och kulturmiljö kring Lilla Aspholmen och Arken konferenscenter, Bilaga till miljökonsekvensbeskrivning - En stiftelse med syftet att förvalta medel för kompensationsåtgärderna och för att se till att dessa blir stabila och har kontinuitet. Stiftelsen fattar beslut om insatserna, exempelvis ett forskningsprojekt om anfall och försvar vid Göta älvs mynning eller publika insatser om sillsalterier och skärgårdsnärningar. Ledorden är tillgänglighet, levandegörande och inspiration. Långsiktighet är viktigt.

Skiss om kompensationsåtgärder, Göteborgs stadsmuseum - En ökad förståelse för det historiska försvaret av området kring älvmyningarna vid Göta och Nordre älvar, från 1600-talet fram till idag. Långsiktighet. Modeller, bibliotek, utställning mm centralt Göteborg, i en lokal som är lämplig och lättillgänglig för publik.

*Idéskiss Hamnstadens Atlas - En interaktiv digital kartplattform, som kan placeras på flera ställen, bland annat Sjöfartsmuseet och Göteborgs hamns huvudkontor. Till kartan kopplas digitala stadsvandringar med mobilteknologi. Visar att flera lager av berättelser finns på en plats, exempel Nya varvet och Sannegårdshamnen.*⁶⁵

61 Minnesanteckningar Möte om Lilla Aspholmen Stadsmuseet 2011-01-17.

62 Minneanteckningar Lilla Aspholmen möte SBK, Stadsmuseet 2011-06-08.

63 Mejl Layouter Arendal, GHAB 2011-09-19.

64 Minnesanteckningar, Lilla Aspholmen, Stadsmuseet 2011-09-30.

65 Kompensationsåtgärder, Förslag Lilla Aspholmen, Stadsmuseet 2011-12-04.

I inbjudan till mötet presenteras bakgrunden med bland annat:

Av planförslaget följer bl a att hättan på Lilla Aspholmen sprängs bort och holmen i sin helhet ianspråkats för hamnändamål/verksamhetsyta för hamnen.

I anslutning till planarbetet har diskuterats hur ingreppet i riksintresset för kulturmiljö ska kunna kompenseras på lämpligt sätt. Syftet med arbetsmötet är att med alla parter gemensamt diskutera hur detta kan ske.⁶⁶

Mötet enas om att det befintliga avtalet mellan länsstyrelsen och GHAB måste utvecklas gällande inriktning, huvudprinciper för de åtgärder som skall genomföras och en tydlig ansvarsfördelning. Detta skall vara klart innan antagande av detaljplanen. Länsstyrelsen anser att det nya avtalet bör träffas mellan staden och GHAB. *Lst kan dock fortsatt agera "bollplank" i arbetet.* Länsstyrelsen och Stadsmuseet anser att det är i förlusten av de värden som är knutna till den befästa staden som kompensationsåtgärderna skall ha tyngdpunkten. GHAB å sin sida önskar att även hamnens historia skildras samt att *anledning- en till varför dessa kompensationsåtgärder genomförs redovisas klart.* På mötet tar fastighetsverket upp frågan om hamnens påverkan på Nya Älvsborgs fästning och anser att denna måste belysas i prövning enligt 11 kp MB. Vidare diskuteras kajutformningen där såväl länsstyrelsen som Stadsmuseet anser att layout 3 verkar bäst ur kulturmiljösynpunkt.⁶⁷

I januari 2012 följs mötet upp med att GHAB meddelar att simuleringarna visar att layout 3 kan fungera men ytterligare studier behöver genomföras. Vad gäller kompensationsåtgärderna är inget nytt avtal klart, det är inte ens klart vilka parter som skall ingå i det nya avtalet. Det råder fortfarande oenighet om insatserna skall användas enbart till information eller om även forskning kan innefattas. Även frågan om vem som skall förvalta kompensationsåtgärderna skjuts på framtiden.⁶⁸

I mars hålls nästa möte. Stadsmuseet och GHAB är fortfarande oeniga om inriktningen för kompensationsåtgärderna. Stadsmuseet och fastighetsverket anser att det behövs en *förstudie för beslut om vilka åtgärder som ska ingå i projektet, belysa den långsiktiga förvaltningen mm.* Det finns ett förslag på nytt avtal. Som avtalsparter föreslås GHAB, Göteborgs Stad genom kulturnämnden samt länsstyrelsen. Statens fastighetsverk avböjer medverkan. Slutligen föreslår Stadsmuseet att vi i *fortsättningen benämner åtgärderna som Kulturmiljöåtgärder med anledning av intrång i riksintresse istället för kompensationsåtgärder eftersom det annars finns risk för begreppsförvirring.*⁶⁹

Det nya avtalet undertecknas i juni av två parter, Göteborgs stad genom Kulturnämnden och GHAB. Länsstyrelsen är med som undertecknare men endast avseende punkt 2. Denna punkt reglerar upphävandet av det tidigare avtalet mellan länsstyrelsen och GHAB. Avtalet reglerar att GHAB lämnar ett bidrag på 4 miljoner kronor till *kulturmiljöåtgärder* enligt ett förslag som skall tas fram genom en förstudie. *Bidraget skall i huvudsak*

⁶⁶ Inbjudan, Länsstyrelsen 2011-12-05.

⁶⁷ Tjänsteanteckningar, Möte om kompensationsåtgärder för intrång i riksintresse för kulturmiljö som följer av detaljplan för hamnutvidgning vid Lilla Aspholmen mm- minnesanteckningar, Länsstyrelsen 2011-12-05.

⁶⁸ Minnesanteckningar Möte angående kompensationsåtgärder för kulturmiljöpåverkan, Stadsbyggnadskontoret, 2012-01-20.

⁶⁹ Minnesanteckningar Möte angående kulturmiljöåtgärder med anledning av intrång i riksintresse kulturmiljö (Ko6 Nya Älvsborg), Stadsbyggnadskontoret, 2012-03-06.

användas till att för allmänheten beskriva den befästa staden Göteborg och dess historia. GHAB ska godkänna förslaget.⁷⁰

Förstudien upphandlas 28:e juni 2012 och uppdraget ges åt Bohusläns museum.⁷¹

I september gör GHAB ett utskick om förnyat samråd. I detta står bland annat att det nya förslaget tar större hänsyn till kulturmiljöintressena.⁷²

I september 2013 presenterar förstudien sina förslag på kompensationsåtgärder. Förstudien bedömer att den skada som uppstår på kulturmiljön i huvudsak berör sikten och upplevelsen av kulturmiljön. Riksintressets fokus ligger på 1600-1800-talet och därför bör också kompensationen inriktas på denna tid. Kompensationsåtgärderna delas i in i dokumentation (nutid och arkivstudier), berättande (om människors livsöden under perioden), förmedling (till skolor och allmänhet). Organisatoriskt föreslås Stadsmuseet, Sjöfartsmuseet och Statens Fastighetsverk fungera som styrgrupp. Denna utser projektledare, projektgrupper och referenspersoner. Göteborgs Stad föreslås som projektägare. Studien sammanfattas med:

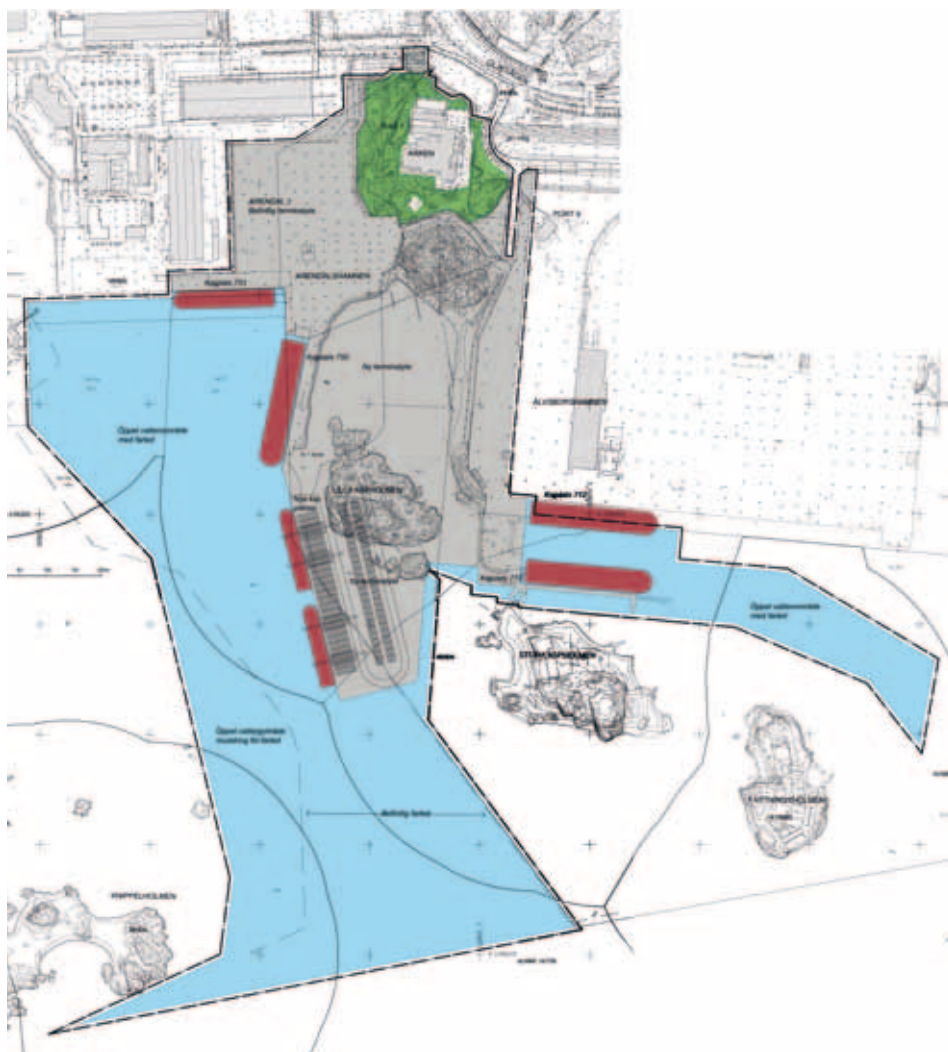
Göteborgs Hamn planerar expansion av hamnen vid Lilla Aspholmen. Expansionen innebär ingrepp i riksintresseområdet KO6 och påverkar kulturmiljön samt de pedagogiska värdena. Som kompensationsåtgärd har Göteborgs Hamn avsatt 4 miljoner för att finansiera ett större projekt vars syfte är att tillgängliggöra historien kring den befästa staden Göteborg. Bohusläns Museum har fått i uppdrag att ge ett underlag för beslut om vilka åtgärder som skall genomföras och vilka aktörer som ska vara inblandade. Målet är att förmedla och tillgängliggöra historien kring den befästa staden Göteborg för allmänheten, genom att kompensera för de värden som går förlorade. Kompensationsåtgärderna skall vara rimliga i relation till skadan. Kompensationsåtgärder gällande kulturmiljöer är inte juridiskt reglerade och det har i nuläget inte tagits fram föreskrifter eller råd som styr/beskriver hur man bör förhålla sig till eller utforma kompensationsåtgärder av denna art. Arbetet med att diskutera och planera kompensationsåtgärder gällande kulturmiljöer innebär därför en stor utmaning. Det är också behäftat med svårigheter att fastställa vad det är som skall kompenseras och på vilket sätt kompensationen på bästa sätt skall utföras. Bohusläns Museum har utformat förslag till kompensationsåtgärder gällande kulturmiljön Lilla Aspholmen genom att ta hänsyn till: tidigare förslag på åtgärder, intervjuer med inblandade aktörer samt arbetat utifrån uppdragsbeskrivningen för anbudet. Avgränsningar gällande hamnområdet är baserat på följande: det geografiska området omfattar själva riksintresseområdet KO6, tidsspannet blir därmed avgränsat med fokus på 1600- till 1800-tal (riksintresseområdets huvudsakliga tidsperiod). Åtgärderna begränsas till att omfatta kompensation av de kulturhistoriska och pedagogiska värden som går förlorat. De projekt som genomförs kommer att bli en viktig resurs för skola, besöksnäring och intresserad allmänhet. Kompensationsåtgärderna bör genomföras inom ett kort tidsspann och föreslås utföras i projektform under en löptid på sammanlagt 4 år. Ledord för kompensationsåtgärderna är: tillgängliggöra, levandegörande och inspirera.⁷³

70 Överenskommelse berörande kulturmiljön vid Lilla Aspholmen, Göteborgs Stad och GHAB 2012-06-13.

71 Anbudsutvärdering förstudie kulturmiljöåtgärder Lilla Aspholmen, Stadsmuseet, 2012-06-28.

72 Förnyat samråd ang Utbyggnad av Arendal 2, Följebrev och samrådsunderlag, GHAB, 2012-09-11.

73 Kompensationsåtgärder Nya Älvsborgs fästning, Bohusläns museum, manus september 2013.



Figur 9. Detaljplanens förslag på kajutformning. Denna har förändrats från samrådsskedet efter att stadsbyggnadskontoret, Stadsmuseet och hamnen haft diskussioner om utformningen. Från Detaljplan för hamnutvidgning vid Lilla Aspholmen samt utbyggnad av konferenscenter inom stadsdelen Arendal i Göteborg 2013.

I förstudien förs en diskussion om kompensationsbegreppet:

Begreppet kompensationsåtgärder används främst som ett verktyg i samhällsplanering, men förekommer även inom exempelvis Miljöbalken (MB). I Miljöbalken omfattar begreppet dock mer juridiskt reglerande åtgärder som kan krävas i skyddade områden. I den svenska miljöbalken kan det krävas kompensation vid intrång i skyddade områden, dock saknas

lagstiftning gällande kompensationsåtgärder i exploateringsområden som saknar skydd (skyddade områden inom Miljöbalken omfattar exempelvis inte upplevelsen eller sikten av en kulturmiljö).

Gällande samhällsplaneringar och åtgärder kan begreppet tillämpa ett par generella karaktäristiska drag, som även är möjliga att applicera när det gäller kompensationsåtgärder gällande kulturmiljöer. Kompensationsåtgärder bygger på frivillig överenskommelse mellan markägaren (exp. kommunen) och exploatören, om att ersätta de kulturmiljövärden som skadas eller försvinner när exploatering genomförs...Frågeställningar som är viktiga att ta hänsyn till, när det gäller kulturmiljöer som vid Göteborgs Hamn, är bland andra:

- Vad är det som exploatören påverkar och förstör, vilka värden går förlorade?
- Hur kompenserar vi detta värde och förlust?
- Kan vi kompensera värden på samma plats eller vid annat område inom närområdet?

Eller på kompensera via andra sätt, exempelvis genom dokumentation och via medier?⁷⁴

Detaljplan – utställningshandling

I januari 2014 ställs detaljplanen ut. Planen går fram med utformningsförslag A (vilket innebär att berget runt Arken bevaras och därmed långgröset) samt att kajutformning sker enligt layout 3. I planen nämns compensation endast i samband med rekreativa och ekologiska funktioner (vilka inte bedöms behöva kompenseras). I genomförandeplanen kan utläsas att kompensationsåtgärder kan bli följden av tillståndsprövning samt att GHAB kommer att få utgifter för de kompensationsåtgärder som planeras. Underförstått ingår dock inte compensationen för kulturmiljön i detta eftersom den beskrivs under rubriken Avtal:

Detaljplanens genomförande innebär att riksintresse för kulturmiljövärden skadas. Ett avtal har träffats mellan Göteborgs kommun, genom dess kulturnämnd, och GHAB som reglerar åtgärder till följd av intrånget i kulturmiljön. Avtalet innebär att GHAB ska lämna ett bidrag till kulturnämnden.⁷⁵

DISKUSSION

Två saker blir tydliga i processen om hamnens utbyggnadsplaner i ytterhamnsområdet. Det ena är att viktiga avgöranden för processen fattas utanför dess dokumenterade ramar, exempel på det är ekonomiska avvägningar och avtalet om compensation. Det andra är att handläggare och beslutsfattare är mycket obekväma i situationen om hur de skall hantera compensation. Istället för att reda ut frågan används omskrivningar. Hur dessa frågor har hanterats behandlas mer i detalj nedan. Detta leder också till diskussioner om rollfördelning i planprocessen och det indirekta acceptandet av degradering av kulturmiljön samt slutligen vems ansvar kulturmiljön egentligen är.

Processen

Processen inleddes med GHAB:s utvecklingsplan, generalplanen. Vilken kom att utgöra grund för översiktsplanprocessen i Göteborg avseende ytterhamnsområdet under tio års

74 Kompensationsåtgärder Nya Älvsborgs fästning, Bohusläns museum, manus september 2013.

75 Detaljplan för Hamnutvidgning vid Lilla Aspholmen samt utbyggnad av konferenscenter inom stadsdelen Arendal i Göteborg 2013-11-26.

tid. I början av processen håller länsstyrelsen en hög profil, kulturmiljön beskrivs exempelvis som omistlig. Under arbetet med den fördjupade översiktsplanen ändras inställningen. En informant anger den samhällsekonomiska utredningen som en vändpunkt:

Vad som var överraskande var den samhällsekonomiska analysen. Den visade vilken stor positiv samhällsekonomisk effekt de nya kajplatserna kunde ha. I det perspektivet var valet mellan utbyggnad eller bevarande ganska lätt. (informant)

I den slutliga planen såväl som länsstyrelsens granskningsyttrande betonas de ekonomiska aspekterna som avgörande. Inte bara den samhällsekonomiska nyttan utan även de rent ekonomiska såsom kapitalanskaffningsproblem för andra lösningar än exploatering av Lilla Aspholmen har varit avgörande för besluten. Denna del av processen föregår dock mellan de officiella handlingarna och därmed utan insyn för allmänheten.

Den slutliga avvägningen, där länsstyrelsen till slut accepterade förändringen av Aspholmen, hade vi flera möten om på hög nivå med länsstyrelsen. (informant)

Detta belyser det klassiska antikvariedilemmat: När sätter man ner foten? I detta fallet fick vi konstatera att det är inte bra men vi får hitta en lösning... Såväl hamnen som fästningen är en del av identiteten. Kommer inte ihåg hur hårt vi drev en alternativ lösning. Diskussionen kändes bra, ett klart utvecklingsperspektiv. Men det kostade rent fysiskt ett ingrepp. (informant)

Under detaljplaneskedet hamnar fokus på diskussionen om kompensation samt på det nya förslaget för utformning av terminalytorna. Förslaget i översiktsplanen med bevarande av delar av Lilla Aspholmen har i detaljplanen försvunnit till förmån för utformningen runt konferenscentret Arken. Denna del av processen präglas av förhandlingar och uppenbarligen en del frustration:

Detta har bl a inneburit förändringar av planförslaget. Del av dessa förändringar, tex utformning av kajerna, har syftat till att minska påverkan på kulturmiljön. (informant)

Jag blev väl rätt överraskad över stadens, nämndens, länsstyrelsen inställning – vingligt, ej i samförstånd, etc etc. (informant)

LST satte ribban för oklarhet. LST ville inte vara med på möten och hamnen ville inte prata med någon annan än LST. Till slut kom LST på mötena men inte kulturmiljön utan samhällsbyggnad. Det var ett Moment 22. (informant)

En parallell process bedrivs samtidigt som planarbetet. Länsstyrelsen initierar att Göteborgs Hamn får riksintressestatus och tar initiativ till detta riksintresse beskrivs i en rapport om 60 sidor. Trots upprepade påstötningar om att riksintressebeskrivningen för kulturmiljö behöver uppdateras tas inga initiativ till detta.

När man jobbar med kulturhistoriska frågor, ett stort ansvar och ofta, måste man göra val. I förhandlingsplaneringen är det svårt att hävda den mångfacetterade bilden. Vilket tenderar att ge en linjär och progressiv historiebeskrivning. Vi vill ju lyfta, medvetande-

göra de undanträngdas berättelse. Ett litet utsnitt är lättare att hävda, även den officiella historien och beskrivningen. En bredare riksintressebeskrivning hade antagligen hjälpt. (informant)

Beskriva teman och uttryck från Vinga till frihamnen. Hade vi haft ett riksintresse med den inriktningen hade vi fått en annan diskussion. (informant)

Samhällsekonomisk bedömning

I den samhällsekonomiska utredningen som SWECO utför görs det tydligt att den inte omfattar värdet av förlusten av natur- eller kulturvärden. Däremot anges att ett indirekt värde av priset för att bevara Lille Aspholmen erhålls genom att jämföra de olika utredningsalternativen. Utredningen kom alltså fram till att alla de utredda alternativen gav samhällsekonomisk nytta. I utredningen används begreppen nytta, resultat och lönsamhet.

I den samhällsekonomiska utredningen görs också ställningstagandet att alternativ 1a, exploatering av Lilla Aspholmen, ger bäst *ekonomisk* lönsamhet. Skillnaden i samhällsekonomisk nytta mellan att exploatera Lilla Aspholmen och att inte göra det är cirka 5 miljarder kronor i de två största utbyggnadsalternativen medan den är mindre än 1 miljard kronor i de två mindre utbyggnadsalternativen.⁷⁶ I den fördjupade översiktsplanen har nytta förvandlats till vinst. Men också till förluster, att bevara Lilla Aspholmen skulle enligt planen vara en samhällsekonomisk förlust. Trots att den fördjupade översiktsplanen redovisar att samtliga alternativ är lönsamma bedöms utredningen ändå ge stöd för en utbyggnad vid Lilla Aspholmen.⁷⁷

Argumentationen om de stora investeringskostnaderna på Stora Risholmen har utvecklats under samrådsskedet till att få en mycket tydligare plats i den slutliga versionen av den fördjupade översiktsplanen. Anledningen kan förmodligen sökas i länsstyrelsens granskningsyttrande från 2005. I detta anges att det på sikt samhällsekonomiska alternativet med exploatering av Stora Risholmen medför höga initiala investeringskostnader och att hamnen har svårt att skaffa det kapitalet.⁷⁸ I detaljplanen anges den samhällsekonomiska utredningen som ett underlag men används inte i argumentationen. I detta skede är platsen redan vald och argumenten om den samhällsekonomiska nyttan har förlorat sin betydelse. Men är det verkligen så?

Om vi accepterar att ingen uttalade frågan om att intrånget i riksintresse skulle ställas mot en samhällsekonomisk nytta av 10 eller 15 miljarder kronor, vilket kan sägas ha lett till att Lilla Aspholmen-alternativet valdes, finns det då inget intresse av att diskutera den samhällsekonomiska kalkylen i detaljplanen? Rimligen borde det göra det. Det kan sägas finnas ett utrymme om minst 5 miljarder att diskutera för. Det borde gå att kräva mycket stora anpassningar och omfattande kompensationsåtgärder i detta fall där de avgörande besluten fattas på ett underlag som har uteslutit värderingen av natur- och kulturmiljön. Så sker inte i detaljplanen. Istället väljs det för kulturmiljön

⁷⁶ Samhällsekonomisk bedömning av utredningsalternativ för RoRo-verksamheten i Göteborgs ytterhamnsområde. SWECO 2004-02-06.

⁷⁷ Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för Ytterhamnsområdet, Antagen 2006-04-20, Stadsbyggnadskontoret.

⁷⁸ Granskningsyttrande. Fördjupad översiktsplan för Ytterhamnsområdet, Länsstyrelsen 2005-10-10.

sämsta alternativet med en bortsprängning av höjdpartiet på Lilla Aspholmen i detaljplanen. Vad gäller kajutformningen väljs dock layout 3, vilket förordats av kulturmiljöenheterna på såväl länsstyrelse om kommun. Eftersom denna diskussion skett genom arbetsmöten framgår det inte om de olika layouterna har några ekonomiska konsekvenser för hamnen eller ej. Den samhällsekonomiska styrningens avgörande inverkan på kulturmiljön är närmast osynlig i den offentliga dokumentationen, jämför även med informantsvaret ovan om betydelsen av den samhällsekonomiska utredningen.

Vad säger lagen: Kompensation, mildrande åtgärder, kulturmiljöåtgärder

Frågan om kompensation framförs under arbetet med den fördjupade översiktsplanen. Det råder oklarhet om vem/vilka som förde fram kompensationsbegreppet i diskussionen.

Vi diskuterade egentligen inte kompensation utan skada på riksintresse. (informant)

Frågan om kompensation diskuterades internt men togs egentligen aldrig upp till diskussion officiellt. Kommunens jurister hävdar att kompensation inte finns enligt PBL. Då går frågan tillbaka till hamnen och länsstyrelsen. Länsstyrelsen vill inte hävda att kompensation krävs. Hamnen menar att de vill ha avtalet så frågan inte försenar processen. Kommunen vill då ha ett nytt avtal där kulturnämnden är part. (informant)

Av enkätsvaren att döma var det från kommunens representanter som förslaget kom.

Den grundläggande konflikten – hamnutbyggnad eller ingen hamnutbyggnad – hade ingen kompromisslösning. Eftersom det ur kommunens synpunkt var angeläget med en hamnutveckling (även ur ett Svenskt och Norskt perspektiv för övrigt) stod valet om vilka kompensatoriska åtgärder som var tänkbara. (informant)

Framförallt under detaljplanearbetet har rubriceringen av kompensationsåtgärder varit uppe till diskussion.

Vi har arbetat med ett ekonomiskt åtagande för Göteborgs hamn på frivillig basis för att mildra påverkan. Vi ser inte insatsen som en juridisk kompensation, då den är frivillig. (informant)

Vi har använt beteckningen frivilligt avtal, tidigare i processen har även mildrande åtgärder använts. Detta eftersom det inte anses vara en kompensationsåtgärd enligt miljöbalken. (informant)

På ett tidigt plan diskuterades kompensation, bland annat rsättning av värden på annan plats. Kompensationen blir svårt med olika ägare. Oscars fort nämndes men det var inte samma ägare. Att lova att bevara något annat istället är den enda egentliga kompensation, kanske bara jag som byråkrat som tycker det. (informant)

Därför redovisades förslag till åtgärder som skulle minska negativ påverkan, alltifrån ett nollalternativ till förslag på förändrad utformning av utfyllnader och ianspråktagande av mark/vattenytor. Under den tid jag var med i projektet var det svårt att få gehör för

förändringar av detta slag, därför kom frågan om kompensationsåtgärder upp. (informant)

Kompensation har handlagts som en förhandlingsfråga i fallet. Avtal har prioriterats framför myndighetsbeslut. På direkta frågor till några av nyckelinformanterna, om de verkligen är säkra på att miljöbalken inte är tillämplig i detta fall för bedömningen av påverkan på kulturmiljön och behovet av kompensationsåtgärder, exempelvis genom tillståndsprövning enligt kap 9 och 11, ges bland annat svaret:

Även om det är möjligt, vilken part skulle driva frågan? Det handlar ju om att skapa förutsättningar för också ett framtida samarbete mellan samtliga parter. (informant)

Rollfördelning

Inom projektet har Göteborgs Stad dubbla roller genom att vara såväl planförfattare som ägare av hamnbolaget. Men det finns också dubbla roller inom kommunen avseende att driva planfrågan och att driva kulturmiljöfrågan.

Nämnden går in och ändrar tjänsteutlåtanden som är negativa till att bli positiva. (informant)

Det finns också oklara roller mellan de kulturvårdande instanserna på kommun, länsstyrelse och riksantikvarieämbetet:

Endast GHAB har drivit en konsekvent linje. Varför denna velighet? Lst skriver ett avtal och backar sedan och vill inte kännas av avtalet. Backar ut från frågan. SBK som tvekar om kompensation och vad som skall/kan vara med i planen. Kulturen har inte beaktats i någon större grad. (informant)

Det som är svårt ibland är att få besked från t ex länsstyrelsen om vad som gäller i olika frågor. Dessutom görs lite olika tolkningar på kulturförvaltningen och länsstyrelsen, vilket också verkar vara lite personbundet, vilket kan vara ett problem. (informant)

Stöd från Länsstyrelsen saknades, men det gjorde det även inom förvaltningen i staden. Dvs GHAB är en så stark aktör att ingen vill gå emot dem. (informant)

Jag hade önskat att RAA kunde ge stöd generellt i detta arbete, som de tänker göra nu i sitt projekt om riksintressen. (informant)

De ojämlika maktförhållandena tas upp av de flesta av informanterna som kommer från kulturmiljösidan. Men motsatt åsikt uttrycks också. Det är tydligt att det bland aktörerna inte finns en samsyn om kulturmiljöns betydelse och roll i processen.

Tycker att den (kulturmiljövården) har en väldigt stark ställning, i vissa fall för stark. Hanteringen är ganska trög och ger förutom stora osäkra kostnader för exploatören även kraftiga förseningar av exploateringsprocessen. Det ska självklart utredas och vara en del av processen, men man borde söka möjligheter till att korta den. (informant)

Likvärdig status, handlar om att få alla parter att förstå hur viktigt detta är. Bjuda in sig till förhandlingsbordet. Rätt sorts argument. Ha olika argument, en kulturbyggnad ökar fastighetsvärdet, eller berättelsen om befästa staden, stugorna är en del av ägande/icke ägande, paralleller i andra länder. Systematiskt att vända sig till olika grupper. (informant)

Kulturmiljöers betydelse borde få en starkare ställning i planeringen, utan att vi blir nejsägare. Bevara och utveckla är en svår balansgång. Vi behöver bli bättre på samförståndsplanering men också på att uttrycka betydelsen för medborgare, turistsektorn, etc av att bevara en kulturmiljö. Då behöver vi också bli bättre på att berätta en mer mångdimensionerad historia, som fler kan känna sig hemma i. (informant)

Vem försvarar kulturmiljön

Det finns i många av informantsvaren från kulturmiljösidan en frustration i att kulturmiljöfrågorna marginaliseras. Även på planeringssidan upplevs denna obalans.

Ja, kulturvärden och kunskap om dessa måste finnas med. I dag har den en relativt stark ställning beträffande framtagande av kunskap, men svag när det gäller balans mot ekonomiska exploateringsintressen. (informant)

Det finns dock på båda sidor en positiv erfarenhet av de diskussioner som förts och som båda sidor upplever som framtåsyftande och konstruktiva.

Bra underlag lyfte mycket av diskussionen. Tittade på samband som låg utanför hamnens maktssfär, struntade i DP-gränser. (informant)

Det historiska samband som länsstyrelsen betonade, var i stort okänt och svårt att se för allmänheten. Vad vi belyste var hur historien kunde lyftas fram trots att de arkeologiska lämningarna tyvärr blev borttagna. (informant)

Min utgångspunkt är då nog lite annorlunda än den mer vetenskapligt arkeologiska. Jag betonar mer hur vi på ett pedagogiskt sätt kan berätta för dagens göteborgare om historien än att bevara lämningar, som kanske ligger dolda under mark. (informant)

Viktigt att gå in i förhandlingarna med den förutsättningen att exploateringen är möjlig men hur den påverkar kulturmiljön kan diskuteras konstruktivt om det finns förhandlingsvilja. (informant)

Kanske kunde man utveckla metoder som kunde tydligare värdera kulturhistoriska aspekter i ekonomiska termer. Då kunde man få ett bättre genomslag vid exploateringsöversväganden. Metoder att värdera mjuka värden finns, bland annat genom att enkätledes fråga om hur respondenten värderar ett visst värde och vad man är beredd att betala för att ha det kvar. (informant)

Som problem har bland annat följande framförts:

Vi har kunnat påverka utformningen av planen, dock inte själva genomförandet. (informant)

Kulturmiljön och medborgarna är en förlorare ur upplevelsesynpunkt. (informant)

Hela processen har präglats av osäkerhet. (informant)

Slutsatser

Sammanfattningsvis har fallstudien visat på att planprocessen präglats av ett ojämnt förhållande mellan exploateringsintressen, kulturmiljöintressen och allmänna intressen. Det är också tydligt att företrädarna för kulturmiljön och de allmänna intressena i planområdet har haft dubbla lojaliteter som förstärkt den sedvanliga obalansen mellan dessa intressen. En viktig fråga för vidare forskning är alltså att diskutera plan- och tillståndsprocessernas funktioner i ett demokratiskt perspektiv.

Frågan om samhällsekonomisk nytta har utan tvekan varit en avgörande beslutsfaktor i processen, trots att den samhällsekonomiska utredningen tydligt angivit att negativa konsekvenser för natur- eller kulturmiljö inte medräknats i denna. Att utveckla metoder för att väga positiva och negativa konsekvenser för kulturmiljön mot de ekonomiska beräkningarna framstår mot denna bakgrund som ett angeläget forskningsområde.

Flera informanter har beskrivit planprocessen i ett perspektiv av förhandlingar. Vidare är det tydligt att nyckelaktörerna ser förhandlingar som ett fruktbart sätt att driva processen på. Det finns dock ett stort problem vad gäller kulturmiljön. Eftersom degraderingen av kulturmiljön ingår som ett värdeargument i bedömningen innebär varje förhandlingslösning att det kulturhistoriska värdet har reducerats. Ur kulturmiljösynpunkt är det en kärnfråga i samhällsplaneringen. Om kulturmiljön skall visas hänsyn, bevaras eller utvecklas kan detta uppenbarligen inte kombineras med förhandlingar utan ett rigoröst skydd i lokala planer och föreskrifter i lagstiftningen. Däremot kan just kompensation kombineras med förhandlingar. Om en förhandlingslösning som innebär att en degradering av kulturmiljön kompenseras så att det kulturhistoriska värdet bevaras på minst motsvarande nivå. Då kan också en kommande samhällsutveckling starta med ett oförändrat kulturhistoriskt värde som utgångspunkt för förhandlingen i samhällsplaneringen.

Det är uppenbart att nyckelaktörernas kompetens i att hantera frågan om kompensation i planeringsprocessen har haft brister. Det gäller såväl översiktsplanering som detaljplanering och alla inblandade förvaltningar i planeringsprocessen. Aktörerna har efterfrågat stöd och rekommendationer från Riksantikvarieämbetet för hanteringen av frågan om kompensation för exploateringar av kulturmiljöer.

Vid arbetet med den fördjupade översiktsplanen konstaterades att riksintressena var oförenliga. Då beslöts att det svagare intresset skulle kompenseras. Grunden till detta beslut, frågan om tillräckliga underlag fanns och hur bedömningen sedan gjordes kan diskuteras och kritiseras. Beslutet att ingreppet fodrade kompensationsåtgärder är dock förebildligt.

Källor

Litteratur

- Bohusläns museum, 1999. *Kulturhistorisk miljökonsekvensbeskrivning. Nya Älvsborgs fästning – ett riksintresse i Göteborgs hamn*. Bohusläns museum Rapport 1999:28.
- Flyberg, Bent, 2006. Five misunderstandings about Cases Study Research. *Qualitative Inquire*, No 2.
- Göteborgs Stad, 2001. *Översiktsplan 1999*, antagen 2001-12-05
- Göteborgs Stad, 2009. *Översiktsplan Göteborg*. Antagen 2009-02-26.
- Janik, Allan, 1996. *Kunskapsbegreppet i praktisk filosofi*, Eslöv: Brutus Östlings Bokförlag Symposium.
- Johansson, Rolf, 2000. Ett bra fall är ett steg framåt. Om fallstudier, historiska studier och historiska fallstudier. *Nordisk Arkitekturforskning*, Nr 1-2.
- Kvale, Steinar, 1997. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Länsstyrelsen Västra Götalands län, 2009. *Riksintresset Göteborgs Hamn*, 2009:67.
- Milos, Anna Ingemark, 2010. *Stockholms stadsbibliotek och Moderna museet. En analys av arkitekturkritik i svensk press*. Lund: Sekel Bokförlag.
- Schön, Donald, 1983. *The reflective Practitioner*, USA: Basic Books.
- Öbrink, Mattias, 2009. *Kulturvärden och kulturmiljö kring Lilla Aspholmen och Arken konferenscenter*. Bohusläns museum Rapport 2009:32.

Intervjuer

- 5 svar på intervjuguiden från nyckelinformanter, 2013.
- 2 intervjuer med nyckelinformanter, med intervjuguiden som bas, 2014.
- 2 kompletterande intervjuer, 2014.

Arkiv

Handlingar från Stadsbyggnadskontoret Göteborgs Stad, Samhällsbyggnadsenheten, Länsstyrelsen i Västra Götaland samt Göteborgs Stadsmuseum.

- Anbudsutvärdering förstudie kulturmiljöåtgärder Lilla Aspholmen*, Stadsmuseet, 2012-06-28.
- Ang SFV:s yttrande över detaljplan för hamnutvidgning vid L Aspholmen*, Länsstyrelsen, 2009-12-03.
- Avgränsning av miljökonsekvensbeskrivning för detaljplan för hamnutvidgning vid Lilla Aspholmen och tillbyggnad av konferenscenter*, 2009-05-29.
- Bedömningsanteckningar*, Länsstyrelsen 2008-10-09.
- Befäst I väst*, med följebrev 2006-01-30. Överlämnat till LST 2007-11-14.
- Detaljplan för hamnutvidgning vid Lilla Aspholmen samt utbyggnad av konferenscenter*, Stadsbyggnadskontoret 2009-10-07.
- Detaljplan för hamnutvidgning vid Lilla Aspholmen*, yttrande Statens fastighetsverk, 2009-11-25.
- Detaljplan för Hamnutvidgning vid Lilla Aspholmen samt utbyggnad av konferenscenter inom stadsdelen Arendal i Göteborg* 2013-11-26.
- Förnyat samråd ang Utbyggnad av Arendal 2*, Följebrev och samrådsunderlag, GHAB, 2012-09-11.
- Generalplan för ytterhamnsområdet*, FFNS 1999.
- Granskningsyttrande Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för Ytterhamnsområdet*, Göteborgs kommun, Länsstyrelsen samhällsbyggnadsenheten 2004-12-20.
- Granskningsyttrande. Fördjupad översiktsplan för Ytterhamnsområdet*, Länsstyrelsen 2005-10-10.
- Hemställan*, Länsstyrelsen 2000-03-09.
- Idéskiss Hamnstadens atlas*, Sjöfartsmuseet 2010-10-22.
- Inbjudan till samråd om detaljplan* 2009-10-07.
- Inbjudan*, Länsstyrelsen 2011-12-05.
- Kallelse Möte ang kompensationsåtgärder*. Stadsbyggnadskontoret 2007-11-23.

Kompensationsåtgärder, Förslag Lilla Aspholmen, Stadsmuseet 2011-12-04.

Kompensationsåtgärder Nya Älvsborgs fästning, Bohusläns museum, manus september 2013.

Mejl från länsstyrelsen till Stadsbyggnadskontoret och SWECO, 2007-12-18.

Mejl ang Dp hamnutvidgning vid L Aspholmen och Nya Älvsborg, Karin Slättberg, länsstyrelsen, 2010-04-12.

Mejl Layouter Arendal, GHAB 2011-09-19.

Minnesanteckningar startmöte detaljplan Lilla Aspholmen och Arken. 2007-10-01, SWECO.

Minnesanteckningar, Länsstyrelsen 2007-11-26.

Minnesanteckningar, SWECO 2007-11-26.

Minnesanteckningar, Stadsbyggnadskontoret 2008-10-14.

Minnesanteckningar Möte om Lilla Aspholmen Stadsmuseet 2011-01-17.

Minnesanteckningar, Lilla Aspholmen, Stadsmuseet 2011-09-30.

Minnesanteckningar Lilla Aspholmen möte SBK, Stadsmuseet 2011-06-08.

Minnesanteckningar Möte angående kulturmiljöåtgärder med anledning av intrång i riksintresse kulturmiljö (Ko6 Nya Älvsborg), Stadsbyggnadskontoret, 2012-03-06.

Mötesanteckningar MKB för detaljplan, Stadsbyggnadskontoret 2007-08-24.

PM Göteborgs hamn – Generalplan för ytterhamnsområdet, 1997-09-05.

PM Arendal II. Underlag för behovsbedömning kopplat till "Detaljplan för hamnutvidgning vid Lilla Aspholmen samt Arken konferenscenter", SWECO FFNS, 2007-09-14.

PM Logistik i Arendal 2, GHAB 2009-03-06.

Samhällsekonomisk bedömning av utredningsalternativ för RoRo-verksamheten i Göteborgs ytterhamnsområde. SWECO 2004-02-06.

Samrådsredogörelse Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för Ytterhamnsområdet, Utställning 2004-05-25.

Samrådsyttrande Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för delen Ytterhamnsområdet. Länsstyrelsen samhällsbyggnadsenheten, 2001-05-28.

Samrådsyttrande Fördjupad översiktsplan för Ytterhamnsområdet, Göteborgs kommun, Länsstyrelsen samhällsbyggnadsenheten 2004-06-14.

Samrådsyttrande, Länsstyrelsen, 2010-01-08.

Tjänsteanteckningar, Karin Slättberg länsstyrelsen 2010-04-01.

Tjänsteanteckningar, Möte om kompensationsåtgärder för intrång i riksintresse för kulturmiljö som följer av detaljplan för hamnutvidgning vid Lilla Aspholmen mm- minnesanteckningar, Länsstyrelsen 2011-12-05.

Tjänsteutlåtande 2009-11-16 och beslut 2009-12-10 Göteborgs Stad.

Utställningsutlåtande, Utställning 2005-05-31, Stadsbyggnadskontoret.

Överenskommelse mellan Göteborgs Hamn och Länsstyrelsen, 2009-12-21.

Överenskommelse berörande kulturmiljön vid Lilla Aspholmen, Göteborgs Stad och GHAB 2012-06-13.

Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för Ytterhamnsområdet. Utställning 2004-05-25. Stadsbyggnadskontoret.

Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för Ytterhamnsområdet, Utställning 2005-05-31, Stadsbyggnadskontoret.

Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för Ytterhamnsområdet, Antagen 2006-04-20, Stadsbyggnadskontoret.

Abstract

This paper presents a case study that describes how compensation measures for impact on heritage has been treated in a wind power project. The study is based upon *project Lursäng*, a planned wind farm in the *Tanum municipality*; and the municipality's work with a new wind power plan (which is a thematic complement to the municipality's comprehensive plan).

The case starts with a description over key actors followed by a chronological description of the development and discussion of compensation measures in two parallel processes: the municipality's work with the new wind power plan, and *Rabbalshede Kraft AB*'s work with project Lursäng. The case study then analyzes this and discusses how it would be possible to further develop compensation measures in the community planning.

Wind turbines were being built in the Tanum-area already in the 1990s, which is early in a Swedish perspective, and the municipality was also early with planning efforts for wind power. Due to political decisions by the Swedish government in the early 2000s, which improved the conditions for building wind power, the business expanded. Soon several companies were working with a large amount of projects on every scale - from a single wind mill to wind farms with more than hundred wind mills. This led to a great need for improved planning efforts for wind power in the municipalities.

One of all these planned wind farms is project Lursäng in the north part of Tanum municipality. The developer Rabbalshede Kraft AB wants to build five wind mills. The project area is adjacent to *Björke-Björkemossen*, an area singled out by the *municipality of Strömstad* and the *County Administrative Board* for its high heritage values, mainly graves from the bronze- and iron age. The officers at Tanum municipality working with the new wind power plan realized the potential for negative impact, and demanded that the wind power company should investigate the possibility for compensation measures. During the continued consultation the compensation measures developed from posts and signs to a proposal which was to make the heritage in the area available for the public through a map and information published on a webpage. The proposal was very well received by the involved actors, and the developer used the idea in its application for permit. But when the project was tried by the *Environmental Permit Office*, they never tried the compensation part. The reason, according to staff at the Environmental Permit Office, is because they can not force a developer to perform actions on land that the developer does not control.

But by writing that they should do compensation measures in their application for permit, the developer has committed to implement them. But it is doubtful to think that the proposed compensatory measures should be performed. The County Administrative Board did not try the proposed compensation measures in their permit for the project, the officers at the Tanum municipality are not working there anymore and the question is not discussed at all in Strömstad. In the end there is no responsible part.

The case study reflects the desire to do something good but how it in the end falls between the crack because of uncertainty in the planning process and what the authorities can demand from a developer. This uncertainty includes all key actors; developers, consultants, municipal planners and government officials.

Key words: wind power, compensation measures, environmental permit, county administrative board, community planning.

7. Fallstudie:

Vindkraft och kompensationsåtgärder

– Exemplet Tanums kommun och projekt Lursäng

Benjamin Grahn Danielson

1. INLEDNING

Bakgrund och syfte

Föreliggande text handlar om projekt Lursäng, ett vindkraftsprojekt i Tanums kommun i norra Bohuslän. Fallstudien berör även arbetet som Tanums kommun utfört med att ta fram ett komplement till översiktsplanen på temat vindkraft. Att arbetet med planen vävs in i fallstudien beror på utvecklingen av det enskilda vindkraftprojektet vilket löper parallellt med det jobb som kommunens planavdelning utför.

Fallstudien innehåller två röda trådar. Dels är det utformningen och hanteringen av projekt Lursäng, dels arbetet med den kommunala planeringen. Projekt Lursäng drivs av Rabbalshede Kraft AB, en kommersiell aktör inom vindkraftbranschen. Den kommunala planeringen drivs av planavdelningen i Tanums kommun. Arbetet utförs för att kunna reglera utbyggnaden av vindkraften och bedöma motstående intressen. Samtidigt som kommunen arbetar med sin plan bedrivs projektering av ett tiotal vindparker med mer än fyra vindkraftverk. I ett större sammanhängande område planeras för upp till 40 vindkraftverk och kommunen har att hantera en för dem främmande situation med ett stort exploateringstryck.

Syftet med fallstudien är att beskriva hur kompensationsåtgärder vid påverkan av kulturmiljövärden har hanterats i ett vindkraftsprojekt, när frågan har blivit aktualiserad. I fallstudien finns en beskrivning av ärendegången och hur frågan om påverkan på kulturmiljön har tagits upp. Syftet går vidare ut på att analysera var i processen som kompensationsåtgärder lyfts fram och behandlas.

Målet med fallstudien är att ge ett exempel på hur kompensationsåtgärder har hanterats i ett vindkraftsprojekt för att tjäna som bakgrund till framtida diskussioner om hur konsulter, planerare, exploatörer och handläggare vid myndigheter kan, och bör, hantera frågan i framtiden.

Disposition av fallstudien

Fallstudien är upplagd på följande vis: I inledningen redogör jag för syftet och målet med fallstudien. Jag vill redan i inledningen redovisa etiska överväganden och källkritiska problem som det är bra att läsaren får kännedom om. Denna redovisning följer direkt efter dispositionen. Därefter beskriver jag den teoretiska bakgrunden och metodiken i fallstudien, för att sedan presentera nyckelaktörerna och deras roller i projektet. Sedan följer en kortare beskrivning av vindkraftens utveckling i Sverige. Storskalig vindkraft är relativt nytt i Sverige och det är viktigt med en bakgrund för att förstå nyckelaktörernas agerande.

I del 2 presenteras en kronologisk redovisning av projekt Lursäng med en redogörelse för hur och när ärendet har hanterats hos de inblandade företagen och myndigheterna. Projektet analyseras sedan i del 3, *Analys, diskussion och slutsatser*, utifrån litteratur om vindkraft och de utredningar som behandlas i fallstudien. Avslutningsvis gör jag en reflektion över fallstudien och presenterar några slutsatser.

Källkritiska problem

Övriga fallstudier i denna bok behandlar omvandlingen av Folkets park i Linköping, utbyggnaden av hamnen i Göteborg och Ångfärjeterminalen i Helsingborg. Stig Swedberg och Magnus Rönn genomför sina fallstudier som utomstående betraktare. Gällande fallstudien om projekt Lursäng finns det ett källkritiskt problem genom att under-tecknad och Swedberg har varit involverade i planeringsprocessen som konsulter vid Rio Kulturkooperativ. Swedberg har utfört den arkeologiska utredningen för projektet, skrivit MKB:n och bidragit med förslag till kompensationsåtgärder i vindkraftsprojektet. Själv har jag figurerat i utkanten av vindkraftsprojektet. Bland annat deltog jag i ett samrådsmöte 2009. Som anställd vid konsultföretaget har jag allteftersom fått information, men har inte varit aktivt involverad i något konsultuppdrag kopplat till projektet.

Att som konsult varit direkt involverade i påverkan av utformningen av vindkraftsprojektet gör att Stig Swedberg sannolikt har bidragit med en större förståelse av insamlade data och på så vis levererat information som ingår i tolkningen av fallbeskrivningen. Jag har även haft tillgång till intern information som ingår i beskrivningen och tolkningen av fallet. En annan viktig aspekt är att Rio Kulturkooperativ fram tills nyligen har haft Rabbalshede Kraft AB som sin största kund, en kund som än idag har stor betydelse som uppdragsgivare för företaget jag arbetar på (numera heter företaget Rio Kulturlandskapet).

I och med att jag arbetar med en av konsulterna som varit involverad i projekt Lursäng samtidigt som exploatören haft stor betydelse som beställare av konsulttjänster, kan denna problematik ha inneburit att jag närmat mig vindkraftsprojektet med ett visst mått av försiktighet. Jag kommer därför att reflektera vidare över denna problematik i Del 3.

En kulturhistorisk – samtidsarkeologisk approach?

Teorin bakom fallstudier har Magnus Rönn redovisat i sin fallstudie om Folkets park i Linköping¹. Att upprepa detta anser jag vara onödigt. Rönn har dock en annan ingång än vad jag har till insamling och tolkning av data. Medan Rönn är arkitekt har jag en bakgrund inom arkeologi och etnologi.

I min fallstudie har jag använt mig av enkätundersökning, kvalitativa intervjuer samt genomgång av litteratur och dokument. Medan etnologin bidrar till metoder för fältarbetet; enkäter, observationer, kvalitativa intervjuer och tolkningsverktyg, har arkeologin bidragit med tolkningen av materialitet. Arkeologin är i första hand något som de flesta förknippar med studiet av "fortiden" eller samhällen under förhistorisk- och historisk tid där skriftliga källor saknas. Studeras nutida händelser kallas däremot kunskapsfältet för *samtidsarkeologi*². Det material jag granskat har jag delvis undersökt ur ett samtidsarkeologiskt perspektiv. Jag har granskat vikten av själva dokumenten som

1 Rönn, Magnus 2014.

2 Se t ex Burström, Mats 2007; Persson, Maria 2014; Buchli, Victor. Lucas, Gavin [red] 2001.

objekt, och hur dessa objekt påverkat de sociala handlingarna, det vill säga inte endast själva innehållet i texten. Samverkan mellan material och kultur kan beskrivas med ordet materialitet. Detta är det samspel och de sociala handlingar som finns mellan material och mänsklig kultur.

Min övergripande metod skulle kunna beskrivas som *pragmatisk systematik*. För läsaren rekommenderas Lars Kaijser och Magnus Öhlanders bok *Etnologiskt fältarbete*³ där begreppet förklaras ingående. Allt eftersom jag började tränga in i vindkraftsprojektet har metodvalet fått en mer etnologisk prägel. Parallellt med undersökningen av projekt Lursäng har jag granskat arbetet med vindbruksplanen i Tanums kommun. Enkät svar och kvalitativa intervjuer har fått tjäna som pusselbitar för att förstå processerna bakom både arbetet med vindbruksplanen och projekt Lursäng, och för att förstå de olika aktörernas roller.

Etnologin är en empirisk vetenskap där upplevelsen och tolkningen av data är en viktig del av analysen. Att väva in sin egen upplevelse är i sig inget problem, så länge jag som forskare är medveten om metodernas för- och nackdelar. I stället för den litteraturvetenskapliga djupläsningen av texter har jag uppfattat dokumenten som artefakter – arkeologiska föremål – och försökt analysera de processer som artefakterna leder till. För mig har det centrala inte varit att granska förekomsten av vissa ord eller själva textens innehåll utan jag har försökt förstå personen och den sociala handlingen bakom texten – handläggare på myndighet, pragmatisk konsult, eller vinstintresserad entreprenör? Jag har redan innan arbetet med fallstudien träffat de flesta av nyckelaktörerna som figurerar i studien och fört längre samtal med flera av dem. Detta medför att jag även innan har en viss förståelse för nyckelaktörernas handlingar.

Artefakter

I min fallstudie har jag träffat på några artefakter som är särskilt viktiga att nämna i sammanhanget. Artefakterna är framförallt de dokument som figurerar i tillståndprocessen. Dessa artefakter har en ställning som är viktig för att de sociala processerna ska fortsätta och inte avstanna. Artefakterna har möjlighet att påverka oss människor, vårt förhållningssätt och de handlingar vi utför. I Maria Perssons avhandling *Minnen från vår samtid* beskriver hon utförligt hur föremål kan tillskrivas *agens*⁴. För att artefakterna ska utlösa handlingarna måste de i sin tur påverkats av en människa. I detta fallet, när jag granskat beslutsdokument, besitter artefakterna på alla sätt och vis agens. Det är människor som har fyllt dem med en mening. Visserligen går den att utläsa i texten, men även själva artefakten i sig har blivit "laddad". Följande artefakter figurerar i fallstudien:

- *Miljökonsekvensbeskrivning (MKB)*: MKB-rapporten är en artefakt av stor vikt. Oftast en tung lunta med mycket text. I den kurslitteratur⁵ som används inom utbildningar i MKB-arbete beskrivs ofta MKB:n som en papperstiger. Det är egentligen inte så mycket innehållet och processen bakom dokumentet, som själva dokumentet som är viktigt i sig. Vissa företag har till och med satt i system att hellre lämna in en ofullständig MKB, bara den lämnas in!⁶ MKB:n som artefakt påverkar i sin tur tillståndsansökan.

3 Kaijser, Lars och Öhlander, Magnus 1999.

4 Persson, Maria 2014.

5 Se t e x Kjellander, Cecilia och Hedlund, Anders 2007; Wallentinus, Hans-Georg 2007.

6 Informant

- *Tillståndsansökan*: Exploatörernas ansökan om tillstånd är av oerhörd vikt för vindkraftsbolagens investerare. Tillståndsansökan kan påskynda handläggningen om den är väl förberedd alternativt vid brister resultera i stora förseningar. Denna artefakt ligger till grund för länsstyrelsens handläggning av planerad exploatering.
- *Kommunalt veto*: Utan ett bifall från kommunen blir det inte något vindkraftsprojekt. Väntan på det kommunala svaret är därför ett osäkert och ekonomiskt påfrestande moment i processen. Vetot medför en spänd väntan för exploatören, och stundtals infekterade politiska debatter lokalt i kommuner.⁷ Möjligheterna för kommunen att komma med ett veto har troligen även påverkat projekt Lursäng indirekt. Vetot är något som länsstyrelsen måste förhålla sig till liksom exploatören.
- *Myndighetsbeslut*: När myndigheter tar ställning till ansökan kan exploatören invänta beslut, eller arbeta vidare med projektet och planera nästa steg i processen. Oavsett vad som står i beslutet finns det frågor som behöver besvaras av parterna. Blir det en överklagan vid nej? Måste företaget lämna in kompletteringar? Ska projektet stoppas? Kommer investerarna att dra sig ur?

Tillståndsansökan och MKB:n är viktiga artefakter eftersom de måste skrivas, skickas in till myndigheter för att processerna ska fortsätta och de sociala handlingarna ta fart. De är med andra ord artefakter som driver på processen, det vill säga de besitter agens. Innehållet i dem är givetvis avgörande för utgången. Men lika viktiga är dokumenten i sig. Framtagandet av dem styr processen mot antingen genomförande, förändringar eller nedläggning av projektet.

Material

Projekt Lursäng valdes som undersökningsobjekt eftersom det var ett fall som jag kände till där kompensationsåtgärder vid påverkan på kulturmiljön diskuterats. Ett annat tungt vägande skäl var att jag delvis var insatt i projektet och hade tillgång till interna arbetsdokument. Fallet kan även sägas vara typiskt för ett vindkraftsprojekt i södra Sverige genom att det endast omfattar ett mindre antal vindkraftverk. Andra vindkraftsprojekt diskuterades innan arbetet med fallstudien påbörjades. Bland annat projektet Blåliden vilket ingår i den stora vindkraftutbyggnaden i Piteå kommun. I det projektet ska kompensationsåtgärder ha diskuterats i planeringen. Tids- och avståndsskäl avgjorde att det projektet inte granskas i denna studie.

För att försöka bredda fallstudien med andra exempel skickade jag ett brev via epost till fjorton länsstyrelser⁸ och frågade om de kände till vindkraftsprojekt där kompensationsåtgärder diskuterats. Ingen handläggare kände till något sådant ärende förutom personal på länsstyrelserna i Värmlands län och Gotlands län. I Värmland ska diskussionerna ha stannat på ett mycket tidigt stadium. Från Gotlands län blev svaret att

⁷ Informant; Se Bohusläningen 2014-02-14.

⁸ Närmare bestämt länsstyrelserna i Blekinge län, Dalarnas län, Gotlands län, Gävleborgs län, Hallands län, Jämtlands län, Jönköpings län, Kalmar län, Kronobergs län, Norrbottens län, Skåne län, Stockholms län, Södermanlands län, Värmlands län.

kompensationsåtgärder hade diskuterats som en frivillig åtgärd från exploatörens sida. Detta gällde uppsättning av skyltar, men jag har ej erhållit mer information om detta exempel. Brevet till länsstyrelserna utmynnande således inte i något material som var direkt användbart. Av dessa skäl har fallstudien endast kommit att diskutera ett exempel: projekt Lursäng i Tanums kommun.

Datainsamling och analysmetoder

Källmaterialet som legat till grund för fallstudien har hämtats från tre olika håll:

För det första har jag som tidigare nämnt skickat brev till handläggare vid länsstyrelserna i Sverige. Genom sökningar med hjälp av följande sökprofil har jag gått igenom de diarium som finns tillgängliga via internet⁹: *kompensationsåtgärder, compensation, kulturmiljö + compensation* och så vidare. Vidare har jag gjort allmänna sökningar på internet med kombinationer av ord såsom *vindkraft, kompensationsåtgärder, compensation* etcetera. Det har inte funnit någon anledning att ompröva valet av projekt Lursäng som fallstudie, eftersom sökningarna inte har givit något resultat.

För det andra har jag gått igenom diarium och arkiv hos Tanums kommun och Strömstads kommun samt arkivet hos Länsstyrelsen i Vänersborg, och läst igenom de handlingar som gäller projekt Lursäng. Vid arkivbesöken har jag samtidigt granskat handlingar som berört arbetet med den kommunala vindbruksplanen. Vid insamlingen av data har jag fokuserat på dokument som avser kulturmiljön och som skrivits av professionella aktörer (yttranden och partsinlagor från privatpersoner har jag ej ägnat allt för mycket tid åt). Förutom arkivhandlingar har jag även gått igenom det arbetsmaterial som varit mig tillgängligt på Rio Kulturkooperativs server. Utifrån dessa genomgångar av dokument har jag identifierat nyckelpersoner i projektet.

För det tredje har jag samlat in information om projektet genom ett frågeformulär som skickats ut till nyckelpersonerna. Totalt har tio nyckelpersoner identifierats som på olika sätt varit direkt involverade i utformningen av projektet, av vilka åtta har svarat på enkäten. Utifrån enkätsvaren har jag sedan genomfört uppföljande intervjuer via telefon men även träffat några av personerna som medverkat i processen. Sammanlagt har jag genomfört sex kompletterande intervjuer. Förutom de personer som varit involverade i arbetet med eller handläggning av det enskilda vindkraftsprojektet har jag även haft kontakt med två politiker i Tanums kommun, vilka satt i styrgruppen för arbetet med vindbruksplanen. Båda kontaktades via telefon för inledande samtal och sedan skickade jag enkäten till dem. Endast en återkom med ifylld enkät. Att jag inte fördjupade kontakterna med politikerna i styrgruppen beror framförallt på att de arbetade mer generellt och övergripande med den politiska inriktningen om utbyggnaden av vindkraften och inte var involverade i utformningen av projekt Lursäng.

Läsningen av arkivhandlingar och skriftligt underlag har medfört att jag har lyckats sätta mig in i hur vindkraftsprojektet har hanterats i samhällsplaneringen. Jag har fått anledning att nyansera min tidigare bild av de inblandade aktörerna. Arkivmaterialet, enkätsvaren och de uppföljande intervjuerna har gett mig en god bild av hur frågan om kompensationsåtgärder hanteras när det handlar om påverkan på kulturmiljövärden.

9 Se Länsstyrelsens diarium som nås via diarium.lansstyrelsen.se

Nyckelaktörer och roller

I fallstudien har jag identifierat tio nyckelpersoner som på något sätt blivit involverade i projektet, antingen som företrädare för exploatören, konsulter eller handläggare på kommunala och statliga myndigheter. Nyckelpersonerna har arbetat på följande företag och myndigheter: Rabbalshede Kraft AB (exploatören)¹⁰, Rio Kulturkooperativ (konsulten)¹¹; Tanums kommun (ansvarig kommun)¹², Strömstads kommun¹³, (ansvarig kommun för den påverkade kulturmiljön) och Länsstyrelsen i Västra Götalands län (handläggare av miljötillståndet och beslutsfattare)¹⁴.

Kommun ansvarig för planering: Tanums kommun

Planavdelningen på Tanums kommun ansvarar för detalj- och översiktsplaneringen i kommunen. Vid framtagandet av vindbruksplanen är det två tjänstemän på planavdelningen som är ansvariga. Lursäng utpekades tidigt som lämpligt för utbyggnad av vindkraft eftersom markägaren anmält intresse för detta.

Miljöavdelningen sitter samman med planavdelningen. En tjänsteman arbetar med vindkraftfrågor och är delaktig i planprocessen, deltar på samrådsmöten och företräder kommunen genom att yttra sig i vindkraftsfrågor. Tjänstemannen på miljöavdelningen är starkt involverad i utformningen av vindbruksplanen i kommunen men även i diskussionerna gällande påverkan från enskilda projekt.

Kommunstyrelsen (KS) är ansvarig för antagandet och utarbetandet av vindbruksplanen. KS handlägger antagandet av vindbruksplanen och har tillsatt den politiskt sammansatta styrgruppen, se nedan.

Styrgruppen för vindkraft är en parlamentariskt hopsatt grupp med politiker. Gruppen består av medlemmar i kommunstyrelsens arbetsutskott (KS AU) samt en ledamot från respektive Miljö- och vänsterlistan (MVT) och Kristdemokraterna (KD)

Kommunfullmäktige (KF) är det politiska organ som antar vindbruksplanen och på så vis sätter de ramarna för utbyggnaden av vindkraften i kommunen.

Berörd kommun: Strömstads kommun.

Strömstads kommun arbetar samtidigt som Tanums kommun med att ta fram en egen vindbruksplan. En tjänsteman från kommunens Miljö- och byggförvaltning deltar i samrådet om projekt Lursäng eftersom det är beläget på gränsen till Strömstads kommun. En kulturmiljö i Strömstads kommun (Björke-Björkemosse, vilken beskrivs mer utförligt nedan) är upptagen i det kommunala kulturmiljövårdsprogrammet och kommunen har åtagit sig att vårda området. Projekt Lursäng förväntas påverka kulturmiljön negativt.

Prövande och tillståndsgivande myndighet: Länsstyrelsen i Västra Götaland

Samhällsbyggnadsenheten på länsstyrelsen i Vänersborg handlägger ansökan för projekt Lursäng. Samhällsbyggnadsenheten handlägger och förbereder projektets handlingar inför prövningen i *Miljöprövningsdelegationen (MPD)*, som är den beslutande funktionen inom länsstyrelsen och de som fattar beslut om miljötillstånd.

¹⁰ www.rabbalshedekraft.se

¹¹ www.riokultur.se

¹² www.tanum.se

¹³ www.stromstad.se

¹⁴ www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/

Kulturmiljöenheten är remissinstans och handlägger delar av ärendet, främst projektets påverkan på fornlämningar. Kulturmiljöenheten deltar i samråd och yttrar sig över projektets påverkan på kulturmiljön.

Exploatör: Rabbalshede Kraft AB

Rabbalshede Kraft AB är ett lokalt vindkraftföretag med kontor i Tanums kommun, vars affärsidé är att projektera och driva vindparker. Rabbalshede Kraft AB är projektägare och arbetar med vindkraftutbyggnaden på Lursång.

Konsulter

Rio Kulturkooperativ var ett konsultföretag som arbetade med uppdragsarkeologi, MKB, miljöutredningar och naturvärdesinventeringar med mera. Arkeologer och biologer på Rio Kulturkooperativ gör den arkeologiska utredningen och naturvärdesbedömningen för projekt Lursång. Konsultföretaget medverkar vid samrådsprocessen och skriver MKB:n för projektet samt utvecklar förslagen till kompensationsåtgärder. 2013 omorganiserades Rio Kulturkooperativ och kontoret i Fjällbacka bildade då företaget Rio Kulturlandskapet som fortsatt varit konsult åt Rabbalshede Kraft AB för projekt Lursång.

Remissinstanser

Bohusläns museum är remissinstans för kulturmiljöfrågor i Bohuslän och museets antikvarier yttrar sig om vindbruksplanen i Tanums kommun samt om projekt Lursång. Museet har bland annat synpunkter på de förslag om kompensationsåtgärder (skyltning) som först nämns i planprogram och samrådshandlingar till vindbruksplanen.

Bakgrund – Vindkraften växer

För att förstå projekt Lursång behöver läsaren veta hur vindkraftbranschen utvecklats i Sverige under 1990- och 2000-talet.

Vindkraften är en mycket gammal form för att förädla energin i vinden till att utföra ett arbete. Vindens kraft började utnyttjas för båttransporter under antiken och det finns cirka 5-6000 år gamla spår av avbildningar på segel från Egypten och Mesopotamien. Vindkraftverk för att pumpa vatten uppträder i Persien och Kina under första årtusendet efter Kristus¹⁵ och det verkar ha funnits både vertikal- och horisontalaxlade konstruktioner. I Europa uppträder väderkvarnar under medeltiden och i Sverige är det troligt att de först introducerades på Öland (skriftliga belägg finns från 1500-talet), *figur 1*. Väderkvarnar för att pumpa vatten eller mala spannmål används mer och mer i Europa under 17- och 1800-talet, men i och med att ång-, explosions- och elmotorer spreds allt mer minskade antalet väderkvarnar i början av 1900-talet.

Det första kända vindkraftverket för att producera elektricitet byggs i USA 1888¹⁶. Vindkraftverken utvecklades under 1900-talet och användes till att ladda batterier och generera elektricitet för belysning. På 1930-talet byggde till exempel handlaren och ägaren till gården Flötemarken i Bullaren, Tanums kommun, ett eget vindkraftverk av trä för att förse handelsboden med elektriskt ljus.¹⁷

15 Hills, Richard Leslie 1996.

16 Se www.scientificamericanpast.com/

17 Muntlig uppgift från ägaren till Flötemarkens gårdsmuseum 2012; Se även Bohusläningen 2009-08-09.



Figur 1. Väderkvarnarna var en tidig konstruktion som tog vara på vinden. Främmostadskvarnen på Skansen i Stockholm. Foto Holger Ellgaard.

I samband med miljödebatten började intresset för vindkraft växa i omfattning under 1960- och 1970-talet. Oljekrisen 1973-74 och debatten om utbyggnaden av kärnkraften i Sverige medförde att forskningen om vindkraft tog fart. I USA börjar världens största vindpark *Altamont Pass Wind Farm* att projekteras, vilken stod färdig 1981. Oljekrisen ledde i Sverige till ransonering av olja under första kvartalet 1974 och staten utökade och påskyndade det svenska kärnenergiprogrammet. Jämsides initierades projekt inom förnyelsebar energi¹⁸. Dåvarande Sydkraft byggde Maglarpverket 1981 och Vattenfall byggde på 1980-talet vindkraftverket Näsudden I på Gotland. Maglarpverket och Näsudden I gick i bränschen för utvecklingen av vindkraften i Sverige och var länge de två största verken som tagits i bruk för produktion av el.¹⁹

Under 1990-talet fortsatte utbyggnaden av vindkraft i Europa och Nordamerika. Danmark blev genom Vestas ledande på vindkraft men även Tyskland genom Siemens gick i framkant. Medan Danmark och Tyskland påbörjade en storskalig utbyggnad av vindkraften stod utvecklingen mer eller mindre stilla i Sverige. Visserligen tillkom enstaka vindkraftverk men någon samlad utbyggnad i större skala handlade det inte om. Miljödebatten hade dock inte minskat. I och med att ratificeringen av Kyotoprotokollet²⁰ förband sig den svenska regeringen att minska koldioxidutsläppen gentemot 1990

18 Se bland annat Bjereld, Ulf 1989.

19 Svensk vindkraft 2012, nr 3 och 5..

20 United Nations 1998.

års nivåer. Vindkraften blev en teknik att använda sig av för att nå målet. Samtidigt hade den internationella vindkraftbranschen växt sig stark och det fanns ekonomiska krafter i Sverige som verkade för att vindkraften skulle byggas ut.

2003 började systemet med elcertifikat att användas i Sverige²¹. Systemet med elcertifikat innebär en stödfinansiering av förnyelsebar elproduktion. För varje producerad MWh förnyelsebar el får producenterna ett elcertifikat av staten. Producenterna kan sedan sälja elcertifikaten på marknaden där priset bestäms mellan säljare och köpare. Elcertifikaten ger på så sätt en extra intäkt till den förnyelsebara elproduktionen, utöver den vanliga elförsäljningen. Köpare av elcertifikaten är aktörer med så kallad kvotplikt, vilka främst är elleverantörer och stora elanvändare (till exempel den elintensiva industrin). De som är kvotpliktiga är helt enkelt ålagda att inneha ett visst antal elcertifikat. På det här sättet stöds produktionen av förnyelsebar el. Detta har naturligtvis medfört att den som äger ett vindkraftverk får bättre betalt och en möjlighet att tjäna pengar på vindkraften, vilket i sin tur betydde att utbyggnaden av vindkraften från och med 2003 bokstavligen exploderade.²²

Redan tidigare hade staten arbetat med planeringsunderlag och flera av Sveriges kommuner hade pekat ut områden lämpliga för vindkraft i sina översiktsplaner. Boverket gav 2003 ut handboken *Planering och prövning av vindkraftsanläggningar*.²³ Denna skrift utgick ifrån planeringen enligt Plan- och bygglagen (PBL)²⁴. Men de vindkraftverk som var aktuella under 1990-talet var relativt små, och totalhöjden var sällan över 100 meter. I och med att branschen vaknade till liv i början av 2000-talet växte storleken på vindkraftverken. Runt 2009 planerades för vindkraftverk med en totalhöjd på upp till 150 meter medan det idag är vanligt att de vindkraftverk som byggs är ännu högre. De projekterade vindparkerna växte och istället för bygglovsärenden eller krav på detaljplan har vindkraftärenden framförallt blivit en fråga om miljötillstånd enligt Miljöbalken. Den nya ordningen har medfört helt andra planeringsförhållanden för myndigheterna och givetvis uppstår motsättningar till följd av konkurrerande intressen. Vindkraften påverkar naturmiljön, landskapsbilden och människors livsförhållanden. Därför har flera forskningsprojekt påbörjats för att ta reda på vindkraftens miljöpåverkan. Det mest omfattande är projektet Vindval med flera delstudier om vindkraftens påverkan på fågel- och fladdermöss, landskapsbild och kulturmiljö med mera²⁵.

2009 antog riksdagen en proposition om planeringsramar för vindkraften²⁶. I propositionen sattes målet att 50% av den totala energianvändningen 2020 ska vara förnyelsebar. Vindkraften kan stå för upp till 30 TWh, varav 20 TWh kan byggas på land och 10 TWh till havs. För att möjliggöra utbyggnaden fick Energimyndigheten i uppdrag att utreda och uppdatera utpekade riksintressen för vindbruk²⁷.

I och med ny lagstiftning, vindkraftens miljöpåverkan och behov av underlag till den kommunala planeringen startade Boverket arbetet med *Vindkraftshandboken*, som var

21 Se www.energimyndigheten.se/elcertifikat

22 Informant

23 Boverket 2003.

24 Plan- och bygglag 2010:900

25 Naturvårdsverket 2005-2013.

26 Regeringen 2008.

27 Energimyndigheten 2013.



Figur 2. Vindkraftverken har idag blivit betydligt större än de som byggdes under 1990-talet. Det här vindkraftverket vid Kil i norra Tanums kommun har en totalhöjd på nästan 150 meter och en effekt på 2 MW.

färdig 2009²⁸. Genom en förordning om stöd till planeringsinsatser för vindkraft fick Boverket i uppdrag att under perioden 2007-2010 hantera statligt stöd till kommunerna för att de skulle skapa planeringsunderlag för vindkraften²⁹. Genom dessa särskilda bidrag blev det möjligt för kommunerna att ta fram vindbruksplaner som komplement till sina översiktsplaner, för att på så vis möjliggöra för utbyggnaden av vindkraften enligt regeringens planeringsramar samt för att minska konflikterna med andra intressen i samhällsplaneringen.

Enligt Svensk Vindenergis statistik för första kvartalet 2014³⁰ fanns det vid årsskiftet 2013-2014 2663 vindkraftverk med en installerad effekt på 4382 MW. Dessa producerade totalt 9,9 TWh. Första kvartalet 2014 hade antalet vindkraftverk växt till 2709 stycken med en installerad effekt på sammanlagt 4487 MW. Cirka 600 vindkraft är under byggnation, ytterligare cirka 2000 vindkraftverk har erhållit tillstånd och över 5000 vindkraftverk prövas av myndigheter. 2012 beräknade Energimyndigheten att cirka 3000-5000 fler vindkraftverk behövde byggas fram till till 2020 för att uppfylla planeringsmålen. Sammantaget motsvarar ungefär de påbörjade och planerade vindkraftverken, tillsammans med hälften av de som tillståndsprövas, de planeringsmål som Regeringen och energimyndigheten har satt upp.

Vindkraftsbranschen som förde en mer eller mindre tynande tillvaro för 15 år sedan har nu blivit något som tar plats i landskapet och som vi troligen lär oss acceptera och leva med, även om det finns en stark opinion emot. De senaste två åren har däremot planeringen av nya vindkraftverk minskat avsevärt. Huruvida det beror på att de bästa lägena redan är projekterade eller lägre elpriser påverkat branschen låter jag vara osagt.

2. PROJEKT LURSÄNG – KRONOLOGI

Denna fallstudie handlar primärt om projekt Lursäng och indirekt om vindkraftplaneringen i Tanums kommun (figur 3) samt hur kompensationsåtgärder har diskuterats i planeringen, dels i det enskilda projektet, dels i arbetet med kommunens vindbruksplan som är ett komplement till översiktsplanen (ÖP). Fallstudien tar sig an ett tidsspänn från slutet av 1990-talet fram till 2012 då projekt Lursäng får sitt miljötillstånd, men några kortare utvecklingar behandlar både tiden före och efter dessa hållpunkter.

Tanums kommun och vindkraften

Tanums kommun är en glesbygdskommun i norra Bohuslän med cirka 12000 invånare (www.tanum.se). Kommunen består av flera mindre samhällen med cirka 500-2000 invånare och en stor del av befolkningen bor på landsbygden.

Under tidigt 1990-tal försökte kommunen profilera sig som en första rangens miljökommun. Förutom hållristningar var kommunen länge känd för den så kallade "Tanumstoaletten" vilket var en form av mulltoa i linje med kommunens VA-policy som under några år hindrade fastighetsägare att ansluta vattenklosetter till avloppsnätet³¹. Kommunen var en av de första där större vindparker byggdes och under

28 Boverket 2009.

29 Boverket 2012.

30 Svensk vindenergi 2014.

31 Andersson, Ylva 2008 och 2009.



Figur 3. Fallstudien berör området Lursång i norra delen av Tanums kommun. Kartan visar var i Västra Götalands län projektet planeras (från Gerre, Magnusson och Swedberg 2008).

1990-talet uppfördes flera vindkraftverk. Redan när kommunen arbetade med sin nya översiktsplan i början av 2000-talet hade ett 20-tal vindkraftverk fått bygglov³².

1992 bildades företaget Bohus Energi och 2005 etablerades vindkraftföretaget Rabbalshede Kraft AB³³. Bohus Energi AB, Rabbalshede Kraft AB och ytterligare ett företag, Eolus Vind AB, samarbetade inledningsvis med flera projekt i Tanums kommun. Eolus Vind AB uppförde tre vindkraftverk vid Grebbestad och utmed E6:an i Tanums kommun. Sedan början av 2000-talet har företaget haft en mindre vindpark med sex vindkraftverk i drift vid Mungseröd, cirka 7 kilometer nordost om Tanumshede. Vid Sannäs norr om Grebbestad projekterade Bohus Energi AB sex vindkraftverk som uppfördes av Vattenfall 1997-1998³⁴. I kommunen fanns med andra ord en lokal och regional drivkraft för vindkraftens utveckling, och aktörer som var redo så fort de politiska och kommersiella förutsättningarna blev de rätta.

I och med att kommunen märkte av ett ökat intresse från markägare att etablera vindkraftverk hade en vindkraftpolicy arbetats fram, vilken antogs i april 1998³⁵. I vindkraftpolicyn pekades områden lämpliga för vindkraft ut. I samband med att den nya översiktsplanen (ÖP) utarbetades 2002³⁶ inlemmades vindkraftpolicyn, med vissa förändringar. Bland annat ströks en del områden. I ÖP 2002 beräknades den teoretiska utbyggnaden till ett 30-tal vindkraftverk med en effekt på cirka 1-1,5 MW, vilket är relativt små vindkraftverk med dagens mått, och få jämfört med nuvarande planeringsramar.

32 Tanums kommun 2002.

33 Se www.rabbalshedekraft.se och www.bohusenergi.se

34 www.bohusenergi.se/Tanum.html

35 Kommunfullmäktige, Tanums kommun 1998.

36 Tanums kommun 2002.

I ÖP från 2002, är det framförallt områden utmed E6 i den norra delen av kommunen, mindre områden sydväst och nordost om Tanumshede samt ett område sydost om Hamburgsund som är utpekade som lämpliga för vindkraft. Området Lursäng fanns vid denna tid inte med i planen.

I samband med instiftandet av elcertifikaten skapades en Klondike-liknande guld-rusch inom vindkraftsektorn. Det blev kort och gott en byggboom. Mer eller mindre seriösa aktörer kämpade om markägarnas gunst för att muta in områden med goda förutsättningar och vindförhållanden.³⁷

Politikerna och tjänstemännen insåg att utvecklingen hade sprungit förbi den kommunala planeringen och att den var tvungen att utvecklas för att följa med tiden. 2006 tillsattes en politisk styrgrupp som skulle påbörja översyn av planeringsförutsättningarna för vindkraften i kommunen³⁸ och redan året därpå påbörjades arbetet med att ta fram ett fördjupat tillägg till ÖP 2002. Huvudansvaret för planen hade tjänstemän på plan- och miljöavdelningen. Den politiska styrgruppen bestod av politiker från alla partier i fullmäktige, och motsvarade kommunstyrelsens arbetsutskott samt en representant var från Kristdemokraterna (KD) respektive Miljö- och Vänsterlistan (MVT) med uppgift att följa handläggningen av vindkraftsplanen.

Tanums kommun var tidigt ute med att söka det statliga stödet för vindbruksplanering som Boverket erbjöd. Bidraget beviljades i slutet av 2007 och arbetet med ett planprogram inleddes på så vis relativt tidigt jämfört med många andra kommuner i Sverige.

Parallellt med kommunens planarbete var det alltför företag som projekterade för vindkraft i kommunen. Förutom tidigare nämnda företag är Gothia Vind och Scanergy AB andra exempel på företag som projekterat vindparker i kommunen. Enskilt störst var dock Rabbalshede Kraft AB som planerade för flera områden, som tillsammans bestod av ett 30-tal vindkraftverk. Enligt tjänstemännen på kommunen var det ett cirka tre mil brett bälte som gick igenom hela östra delen av Tanums kommun där flera markägare anmälde intresse för att uppföra vindkraftverk. Sammanlagt fanns det intresse att uppföra upp till 200 vindkraftverk³⁹. Samtidigt som arbetet med vindbruksplanen fortsatte uppfördes flera nya vindkraftverk i kommunen. Redan i november 2006 hade Rabbalshede Kraft AB erhållit miljötillstånd för sin första vindpark, projekt Hud med sex vindkraftverk i den sydöstra delen av Tanums kommun⁴⁰. Vindparken började byggas 2008 och var under ett kort tag en av de största vindparkerna i Sverige och tjänade på så vis som inspiration för många andra aktörer⁴¹. Ungefär samtidigt byggde de fyra vindkraftverk vid Kil i norra delen av kommunen.

Under 2008 färdigställdes planprogrammet med tillhörande miljöbedömning.⁴² I programmet presenterades de tekniska och ekonomiska förutsättningar som påkallat behovet av att utveckla vindkraftplaneringen i kommunen, förutsättningarna för vindkraft i Tanum, möjligheter och risker med vindkraftsetableringar med mera. Vidare presenterades områden som ansågs vara möjliga för etablering av vindkraftverk. Dessa

37 Informant

38 Kommunstyrelsen, Tanums kommun 2006.

39 Informant 2014-02-22

40 Rabbalshede Kraft AB 2005.

41 Informant

42 Tanums kommun 2008.

platser hade gallrats ut genom en bedömning av områdenas lämplighet för utbyggnad. Framförallt ansågs områden i de centrala och östra delarna av kommunen som lämpliga för vindkraft. Stor hänsyn togs avseende Tanums världsarvsområde strax söder om Tanumshede och förekomsten av stora opåverkade och tysta områden i Bullaren som omfattar den östra tredjedelen av kommunen.

Planeringsunderlagen till planprogrammet bestod till stor del av en landskapsanalys utförd av Rådhuset Arkitekter och den kommunala pilotstudien *Vindkraftplanering i en kustkommun*⁴³. I slutet av planprogrammet presenterades en karta med tolv områden (område A-L) där det fanns få motstående intressen och som ansågs lämpliga för fortsatt utredning, *figur 4*. Ett vindkraftområde i södra delen av kommunen som fanns med i ÖP från 2002 togs bort i planprogrammet. Ett område som tillkom var det område där projekt Lursång planerades. Ingenstans i planprogrammet diskuteras kompensationsåtgärder. Det är en fråga som kommer utvecklas senare. Planprogrammet omarbetades successivt i samband med samrådsprocessen och en politisk kohandel uppstod som skapade oreda för tjänstemännen:

Arbetet med vindbruksplanen är nog det mest innehållsrika politiska arbetet jag har vart delaktig i, i kommunen. Det skar så fruktansvärt, rakt genom partier, och det fanns personliga synpunkter från vissa politiker. LRF var inblandat genom medlemmar i Centerpartiet, och det var en tydlig polarisering med moderaterna på ena kanten och delar av centern och miljövästern på den andra. Särskilt kommer jag ihåg ett skede där vi tjänstemän hade ett möte där vi plötsligt vaknade upp i ett nytt politiskt ställningstagande som hade dykt upp från ingenstans. Då förstod vi att det hade varit underhandskontakter mellan partierna. Plötsligt hade moderaterna och sossarna, och möjligtvis folkpartiet... gjort upp i någon slags kompromiss! Vi på tjänstemannasidan hade jättesvårt att styra upp arbetet. Vi försökte tänka i arealer istället för antal verk. Att det ryms X antal verk, det beror ju på hur stora de är, vilken plats de tar i landskapet och så vidare, men då kunde det helt plötsligt bli en diskussion om antal verk: "Vi är inte med om det blir mer än 40 verk"... Vi menade att det spelar ingen roll, det är ju arealer vi pratar om, och landskapsmässiga överväganden... (informant)

Att det fanns politiska motsättningar bekräftas av en av medlemmarna i styrgruppen som menar på att det fanns partier som ville att betydligt fler vindkraftverk skulle byggas.⁴⁴ Ledamöterna antog roller som förkämpar respektive väktare. Kommunstyrelsen antog, trots interna motsättningar, planprogrammet i februari 2008 och dokumentet kunde gå ut på samråd till allmänheten⁴⁵.

Under 2008 hade programmet varit utställt och cirka 75 yttranden hade inkommit. De politiska diskussionerna fortsatte och kommunen deltog i flera samrådsmöten med exploatörer som ville bygga vindkraftverk. I mars 2009 blev samrådshandlingen för plantillägget färdig⁴⁶. Antalet utpekade områden som ansågs lämpliga för vindkraft hade nu krympt till sju stycken (A:1-7), vilka motsvarar delar av område A, B, D, G, K i planprogrammet, *figur 5*. I samrådshandlingen nämns för första gången kompensationsåtgärder (11 gånger). Bland annat står det:

43 Energimyndigheten 2001.

44 Informant

45 Kommunstyrelsen, Tanums kommun 2008.

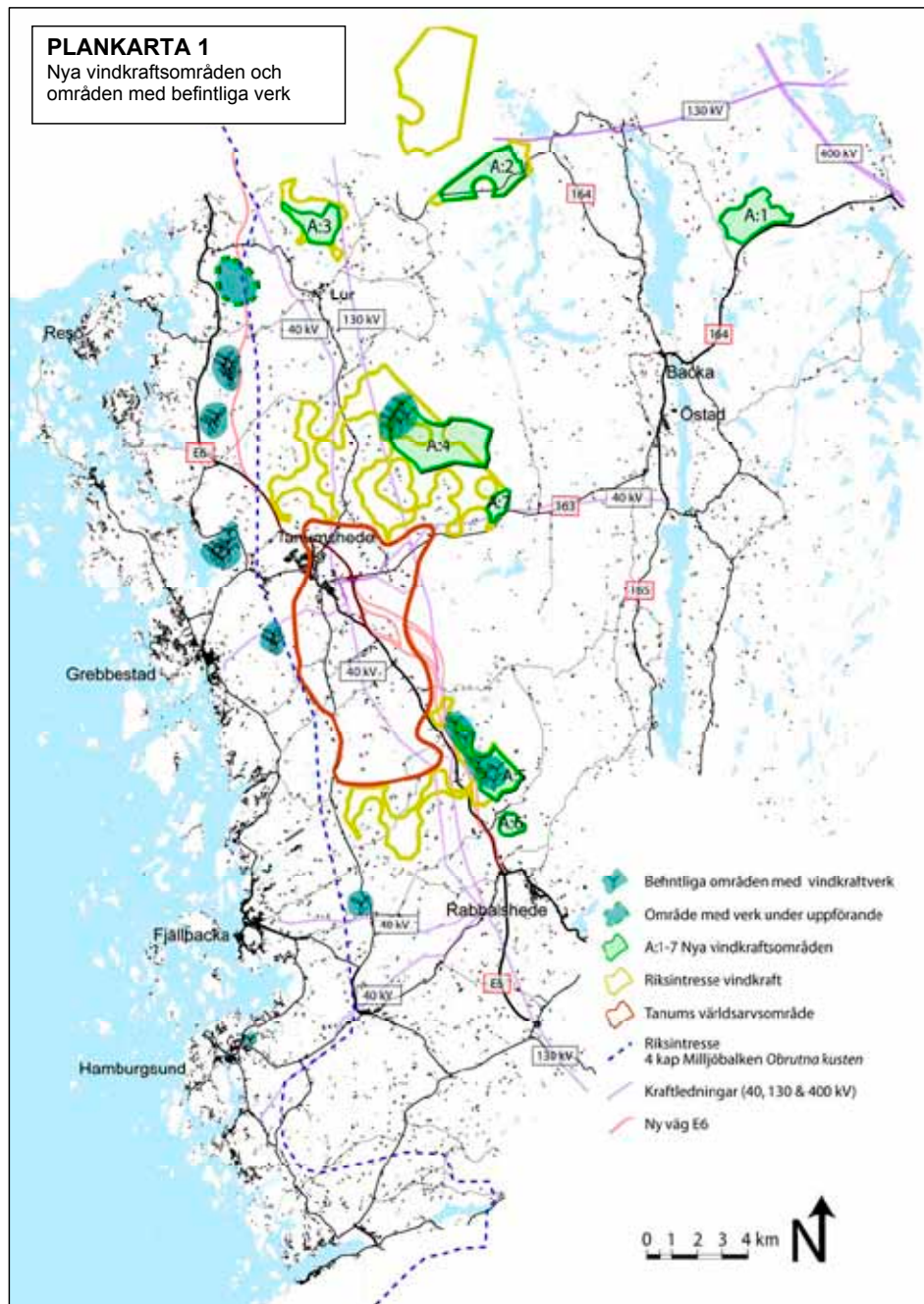
46 Tanums kommun 2009b.



Figur 4. Förslag till utredningsområden för vindkraft. Planprogram för vindkraftplanering – Tanums kommun 2008 (sidan 39).

PLANKARTA 1

Nya vindkraftsområden och områden med befintliga verk



Figur 5. Nya vindkraftsområden och områden med befintliga verk. Tillägg till översiktsplan 2002 med temat Vindkraft. Samrådshandling (sidan 43).

I de fall där vindkraften innebär fysiska eller visuella intrång i värdefulla kultur-/formminnes-miljöer kan det vara skäligt att kompensationsåtgärder diskuteras. En sådan kompensationsåtgärd skulle t. ex. kunna vara uppskyltning av fornminnen.⁴⁷

Den plats som omfattar projekt Lursäng motsvarar område A3 i samrådshandlingen. I de särskilda hänsynsåtgärder som krävs för utbyggnad i området nämns kompensationsåtgärder för påverkan på kulturmiljön. Exploatören skulle till exempel kunna bekosta en uppskyltning av kulturmiljövärdena i området, en liten kostnad som samtidigt höjer upplevelsevärdet i kulturmiljön. Det var inte bara i område A3 som kommunen ansåg att kompensationsåtgärder borde bli aktuella. I ytterligare två områden tas kompensationsåtgärder upp. I det ena diskuterades kompensationsåtgärder för påverkan på en miljö viktig för skogshöns (A:1), medan det andra rörde kompensationsåtgärder för visuell påverkan på världsarvsområdet i Tanum (A:7).

Efter samrådet togs en antagandehandling fram tillsammans med en MKB. Vindbruksplanen antogs av fullmäktige i december 2009⁴⁸ och vann till slut laga kraft 2012⁴⁹. En ledamot från MVT reserverade sig mot beslutet till förmån för ett eget yrkande, vilket gick ut på att ytterligare ett område skulle pekas ut som lämpligt för en vindkraftsetablering.

Från samrådshandlingen skedde inga stora förändringar. Samma sju områden som redovisades som lämpliga för vindkraft i samrådshandlingen finns även med i det slutgiltiga planförslaget men med mindre förändringar, *figur 6*. En intressant skillnad är att kompensationsåtgärder nu ingår på betydligt fler ställen i texten än tidigare. Jämfört med samrådshandlingen där ordet fanns med 11 gånger finns det i den antagna planen 25 hänvisningar till kompensation. Detta är inte en slump utan ingår en aktiv process som förändrar synen på exploatering och dess påverkan på landskapet. I beskrivningen för område A:3 har formuleringen ändrats till *"Kompensationsåtgärder för närliggande kulturmiljöer ska utredas i miljökonsekvensbeskrivningen."*⁵⁰ Det verkar som att kommunen har fått upp ögonen för kompensationsåtgärder och utvecklat sin syn på behovet av planeringsunderlag som redovisar hur kvaliteter i landskapet kan återskapas. Det är en förändring som sannolikt har sin grund i samrådsprocessen till bland annat projekt Lursäng.

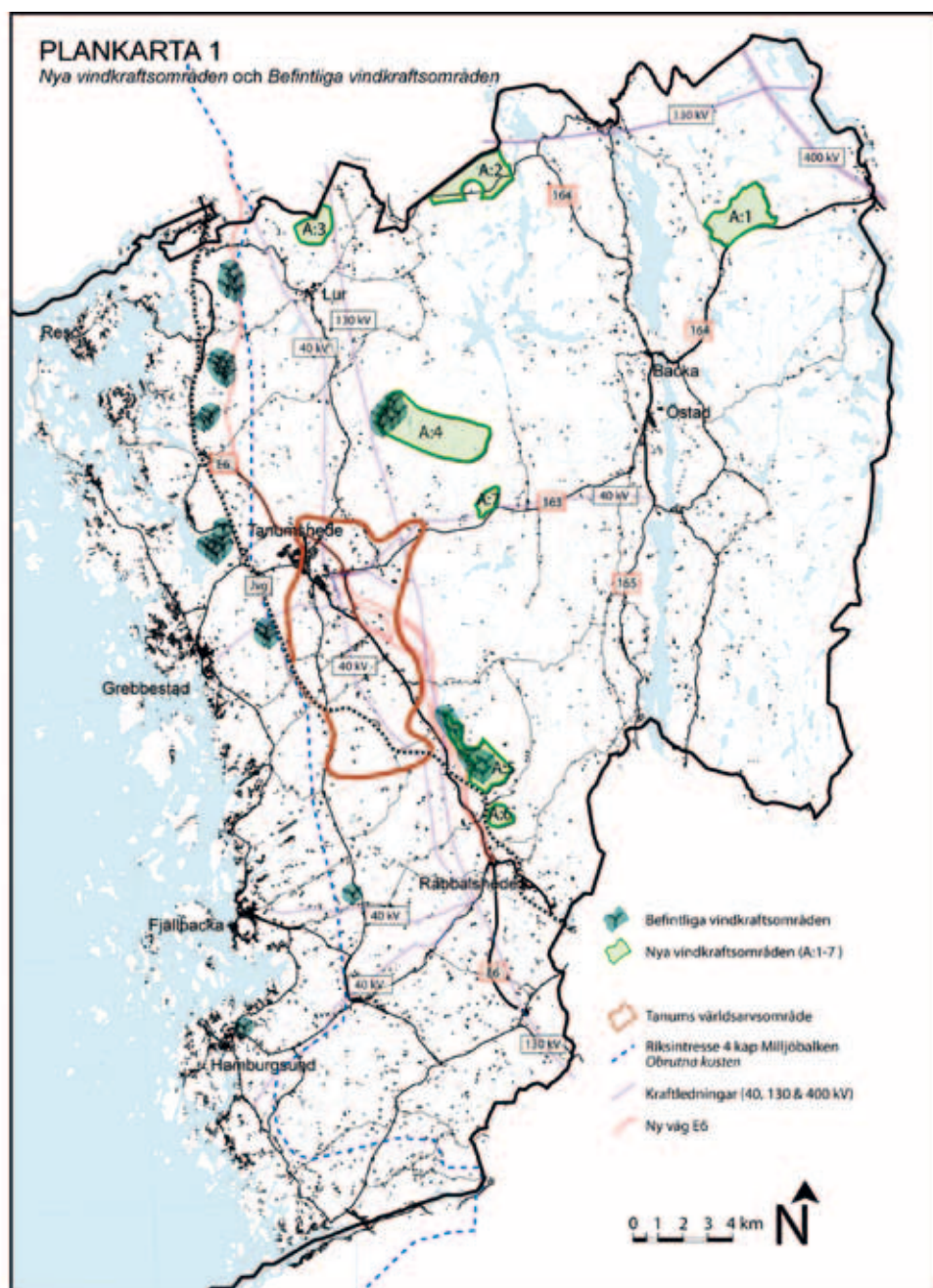
När vindbruksplanen blev föremål för samråd 2008 fanns ett 30-tal vindkraftverk uppförda i kommunen och ytterligare fem hade fått bygglov. Enligt den antagna planen beräknas den sammanlagda utbyggnaden av vindkraft i kommunen till att åtminstone i teorin omfatta 80-100 större vindkraftverk, vilket skulle generera en årlig elproduktion om cirka 315-450 GWh (Tanums vindbruksplan 2009). Den planerade utbyggnaden i Tanums kommun skulle vid en full utbyggnad mer än väl tillgodose elbehovet i kommunen, som är cirka 160 GWh/år. Den kommunala planeringen skapade förutsättningar för en storskalig utbyggnad av vindkraften samtidigt som kommunen skulle kunna bli självförsörjande samt även kunna förse andra delar av Sverige med el.

⁴⁷ *ibid.*

⁴⁸ Kommunfullmäktige, Tanums kommun 2009b.

⁴⁹ Tanums kommun 2009a.

⁵⁰ *ibid.*



Antagen av kommunfullmäktige 2009-12-21, § 110
Beslutet vann laga kraft 2012-02-29

Figur 6. Utpekade områden lämpliga för vindkraft. Tillägg till översiktsplan 2002 med temat Vindkraft. Antagandehandling (sidan 59).

Projekt Lursång

Projekt Lursång är en av alla de vindparker som planeras i Tanums kommun. Projektet är ett av många planerade vindkraftsprojekt runt det mindre samhället Lur i norra delen av Tanums kommun. Rabbalshede Kraft AB har låtit utreda tre områden väster och norr om samhället. Kil (som nämndes ovan, fyra vindkraftverk uppförda 2009), Kil-Lursång och Lursång. Ytterligare vindparker och enstaka vindkraftverk planeras eller har varit tilltänkta på flera platser i den här delen av norra Tanums kommun. Flera av projekten runt om Lur har hamnat utanför de vindbruksområden som blivit utpekade av kommunen, vilket har varit konfliktframkallande. När en ledamot i kommunstyrelsen reserverade sig mot vindbruksplanen, till förmån för sitt eget yrkande, rörde det ett av de bortplockade områdena öster om Lur. Projekt Lursång hamnade dock inte ”ute i kylan”, utan var lokaliserat till ett av de områden som blev utpekade som lämpligt för vindkraft.

Rabbalshede Krafts projekt kring Lur initierades under slutet av 1990-talet i och med att företaget undersökte intresset hos markägarna utmed den framtida vägkorridoren för E6:an⁵¹. I början var även Bohus Energi AB involverade. Rabbalshede Kraft AB:s projekt i Luområdet utgjorde till en början en sammanhängande projektering, men efter hand genomfördes separata utredningar för kultur- och naturmiljö samt MKB:er.

Planering för projekt Lursång startade under början av 2000-talet och den första utformningen omfattade vindkraftverk i både Tanums och Strömstads kommun. Rabbalshede Kraft AB anlätade konsultbolaget Rio Kulturkooperativ, och gav dem uppdrag att bedöma förutsättningarna för två av projekten i Lur⁵². Konsulten var negativ till projekt Lursång eftersom den då tänkta utformningen skulle påverka kulturmiljövärdena i området negativt. Rabbalshede Kraft AB valde dock att gå vidare med projektet genom att minska antalet verk och anpassa utformningen till endast vindkraftverk inom den del av området som var belägen i Tanums kommun.

Samrådshandling och arkeologisk utredning

Rio Kulturkooperativ fick ytterligare uppdrag, vilka innebar att skriva en samrådshandling⁵³ samt göra en arkeologisk utredning och naturvärdesbedömning av området⁵⁴. Rio Kulturkooperativ skulle även arbeta med MKB:n för projektet. Samrådshandlingen var färdig i november 2008 och 13 januari 2009 hölls samrådsmöte med Tanums och Strömstads kommuner, där även representanter från Rio Kulturkooperativ och Rabbalshede Kraft AB deltog. Vid samrådsmötet⁵⁵ framkom synpunkter på kulturmiljön i närområdet. I Strömstads kommun, direkt norr om gränsen till Tanums kommun, finns en kommunalt utpekad kulturmiljö: *Björke-Björkemossen*. Området var sedan 2001 upptaget i Strömstads kommuns kulturminnesvårdsprogram⁵⁶, och påverkan på denna utpekade kulturmiljö diskuterades på samrådsmötet.

Den arkeologiska utredningen och naturvärdesbedömningen för projektet utfördes parallellt med arbetet med samrådshandlingen. Inventeringar i fält genomfördes under hösten 2008 och rapporten var färdig under 2009. I både samrådshandlingen och

51 Informant

52 Informant

53 Gerre, Lars och Swedberg, Stig 2008.

54 Gerre, Lars; Magnusson, Maria och Swedberg, Stig 2009.

55 Minnesanteckningar från samråd om vindkraftverk Lursång 2009-01-13.

56 Strömstads kommun 2011; Lindholm, Kristina 2001.

utredningen uppmärksammades den kommunala kulturmiljön Björke-Björkemossen. I samrådshandlingen står att påverkan på kulturmiljön Björke-Björkemossen kommer att utredas vidare i samband med MKB-arbetet och att samråd ska hållas med Strömstads kommun och Bohusläns museum. Utredningen visar att inga fornlämningar i området skulle komma att bli fysiskt påverkade, men att vindkraftverken både skulle komma att synas och höras. Utredningen poängterar att störningen är något som bör utredas vidare. Således blir Rabbalshede Kraft AB, representanter från kommunerna och andra inblandade aktörer medvetna om att det finns en kommunal kulturmiljö med värden som kan komma att bli negativt påverkade om en vindpark etableras vid Lursång.

Kulturmiljön Björke-Björkemossen

Så vad består då denna kulturmiljö av som är så intressant? Först och främst är området kring byn Björke och Björkemossen ovanligt rikt på förhistoriska gravar från framförallt bronsålder och järnålder. Området uppmärksammas i länsstyrelsens inventering av sammanhållna fornlämningsmiljöer i det dåtida Göteborgs- och Bohus län 1984⁵⁷. Bohusläns museum genomförde en fördjupad analys av området 2001 i samband med att kulturmiljövårdsprogrammet för Strömstad kommun togs fram. På Strömstads kommuns hemsida beskrivs området enligt följande:

Landskapsbilden präglas av berg- och skogsmark i väster och söder och för övrigt öppen odlings- och betesmark med insprängda impediment. Området innehåller ett stort antal registrerade fornlämningar, de flesta gravar, av varierande typ. Här finns ett 70-tal stensättningar, ett 10-tal rösen, ett 40-tal resta stenar och cirka 15 domarringar. Flertalet gravar ligger grupperade i gravgrupper eller gravfält. Dessutom finns här högar, boplatser, hållristningar och ryggade åkrar. Fornlämningarna har sin tyngdpunkt i bronsålder - äldre järnålder, dvs. cirka 1800 f. Kr - 600 e. Kr. Ett stort gravfält i anslutning till den historiska bytomten binder ihop förhistorien med historisk tid och nutid.

Många av gravarna ligger utmed, och vetter mot Björkemossen, vilket visar ett ovanligt påfallande, men svårbegripligt, samband mellan gravarna och mossen. Det stora antalet gravgrupper och mindre gravfält, avspeglar ett antal mindre bebyggelseenheter. Det betydligt större bygravfältet i områdets nordöstra del visar troligen en sammandragning av bebyggelsen under yngre järnåldern. Strax intill ligger Björkes bytomt enligt de äldsta kartorna. Bytomten är fortfarande bebodd och brukad.

I områdets södra del, vid tidigare torpet Lundekas, låg den medeltida gården Krabbetorp som är känd från skriftliga källor. Platsen är också markerad på en karta från 1700-talets början som ödegård. Här finns tydliga spår efter den medeltida åkern i form av breda rygggar, så kallade ryggade åkrar. I just Skee socken finns ovanligt många exempel på ryggade åkrar och Krabbetorp är ett värdefullt representativt exempel på denna fornlämningskategori.⁵⁸

⁵⁷ Länsstyrelsen Göteborg- och Bohus län 1984.

⁵⁸ Utdrag ur Strömstads kulturmiljövårdsprogram 2011-07-07, www.stromstad.se.

Kommunen motiverar att göra det till en kommunalt vårdad fornlämningsmiljö så här:

En ovanligt rik koncentration av gravar från brons- och järnåldern. Gravfältens särpräglade sammansättning och karaktär. Fornlämningar och skriftliga källor illustrerar på ett intressant sätt detta lilla landskapsavsnitts långvariga historia.⁵⁹

När jag läser beskrivningen av området förefaller det nästan vara unikt med denna ovanligt rika gravmiljö. Men, som texten ovan nämner, är det svårt att förstå landskapets kulturhistoria. Den utpekade kulturmiljön är inte vårdad och iordningställd för besökare eller turister. Trots att området pekas ut som skyddsvärt och farhågor om värdenas bevarande och behovet av en vårdplan lyfts, har ingenting hänt. Kulturmiljön Björke-Björkemossen saknar fortfarande en aktiv förvaltning. Det beror sannolikt på att Strömstads kommun inte har personal som aktivt driver kulturmiljöfrågorna. Kulturmiljöarbetet är inte högprioriterat i den kommunala verkligheten. På Strömstads kommuns hemsida står än idag att en *"fornvårdsplan bör upprättas för området"*⁶⁰.

Samrådsprocessen

Projekt Lursäng gick in i en ny fas i och med att samrådshandlingen med tillhörande underlag togs fram. Som tidigare nämnts hölls ett första samrådsmöte med Tanum och Strömstads kommun i januari 2009. Vid mötet framkom att Strömstads kommun visserligen sagt att de skulle vårda kulturmiljön, men att inga åtgärder hade vidtagits. Under mötet utlovade kommunen en dialog med Bohusläns museum om hur kulturmiljön skulle komma att påverkas av vindkraftsetableringen. Vidare diskuterades om MKB:n för projektet skulle utreda och komma med förslag på åtgärder för att till exempel gallra eller röja i området och sätta upp skyltar i samband med exploateringen⁶¹:

Särskilt viktig att följa upp i MKB:n är vindkraftsetableringens påverkan på den närliggande kulturmiljön Björke – Björkemossen. Strömstads kommun har efter förslag från Bohusläns Museum åtagit sig att vårda kulturmiljön Björke – Björkemossen, men några åtgärder är ännu inte vidtagna. Strömstads kommun ska tillsammans med Bohusläns museum ha en diskussion om kommunernas kulturmiljöer i och med den pågående vindkraftsplaneringen. I MKB:n ska ges förslag på huruvida vindkraftsetableringen kan skapa resurser för att göra åtgärder så som skrifter, uppskyltning och gallring.⁶²

Vid samrådsmötet bestämdes med andra ord att Bohusläns museum skulle kontaktas angående kulturmiljön Björke-Björkemossen och eventuella kompensationsåtgärder. Bohusläns museum inkom i april med ett remissvar:

Bohusläns museum ställer sig mycket tveksamma till om uppskyltning kan betraktas som en kompensationsåtgärd. Påverkan kan inte gottgöras genom att en generell åtgärd som skyltning av forminnena inom kulturmiljön kan anses som kompenserad. Kostnaderna är väldigt små.⁶³

⁵⁹ ibid.

⁶⁰ ibid.

⁶¹ Minnesanteckningar från samråd om vindkraftverk Lursäng 2009-01-13

⁶² ibid.

⁶³ Yttrande Bohusläns museum 2009-04-14

Bohusläns museum, som är regionalt ansvarig för kulturmiljövården i Bohuslän, var med andra ord inte särskilt positiva till de åtgärder som diskuterats under samrådet. Samrådsprocessen fortsatte och ytterligare ett myndighetssamråd genomfördes 31 augusti 2009.⁶⁴ Samrådet hölls hos Rabbalshede Kraft AB och flera andra projekt diskuterades samma dag (undertecknad deltog i samrådsmötena).

Det blir nu tydligt att den parallella processen med utformningen och samråd för projekt Lursäng avspeglas i vindbruksplanen. Genom att Bohusläns museum även ytt-
rat sig snarlikt angående de kompensationsåtgärder som nämns i samrådshandlingen till vindbruksplanen, får kommunen anledning att ändra sina formuleringar. Det sker således ett kunskapsutbyte mellan samrådsprocessen för projekt Lursäng och vindbruksplanen som påverkar synen på kompensationsåtgärder för kulturmiljön.

Vid myndighetssamrådet i augusti 2009 diskuterades frågan om Björke-Björkemossen ytterligare. Eftersom Bohusläns museum var negativa till tidigare förslag om kompensationsåtgärder hade Rio Kulturkooperativ tagit fram ett nytt förslag:

*Närheten till Björke-Björkemossen gör att både Strömstads och Tanums kommuner har tagit upp frågan om kompensationsåtgärder. Tanum har tidigare föreslagit kompensationsåtgärder i form av skyltning, vilket Bohusläns museum uttryckt sig tveksamma till. En kompensationsåtgärd som föreslås av RIO Kulturkooperativ bygger på att inga åtgärder genomförs i området utan att istället tillgängliggöra området genom att publicera information om det och dess historia på nätet. Till detta kommer framställandet av en karta över området, med föreslagna vägar samt information om området. Kompensationsåtgärden behöver diskuteras vidare med kommunerna och med Länsstyrelsens kulturmiljöenhet, kontaktperson Lisa Ragnarsson.*⁶⁵

Tanums kommun kunde inte närvara under samrådsmötet i augusti, men hade skickat sina synpunkter så att de fanns tillgängliga på mötet. Kommunen hänvisade till föregående samrådsmöte och refererade i övrigt till följande dokument och utredningsbehov⁶⁶:

- Utställningshandling av kommunens tillägg till ÖP 2002 på temat vindkraft. Allmänna riktlinjer för etablering av vindkraft i Tanum (sid 52) samt detaljkarta-avgränsning-förutsättningar-översväganden-riktlinjer för vindkraftsområde A3 (sid 64).
- Samrådsredogörelsen 2009-06-24 över tillägg till ÖP 2002 på temat vindkraft, med inkomna yttranden.
- Särskilt bör behovet av lämpliga kompensationsåtgärder för intrång i kulturmiljövården i närområdet utredas.

Kommunen vidhåller behovet av kompensationsåtgärder för påverkan på kulturmiljön, vilka har utvecklats vidare i förslaget till vindbruksplan. På sidan 74 i vindbruksplanen beskrivs förutsättningarna för en utbyggnad av vindkraften inom planens område A:3, vilket motsvarar området för projekt Lursäng. Där kan man bland annat läsa:

64 Minnesanteckningar från samrådsmöte om vindkraftetablering Lursäng 2009-08-31
65 ibid.

66 Minnesanteckningar från samrådsmöte om vindkraftetablering Lursäng 2009-08-31

Vindkraftsetableringar inom A:3 kommer sannolikt att innebära ett visst visuellt intrång på kulturmiljövårderna vid Björke- Björkemosse. Även om kulturmiljövårderna är att betrakta som ett direkt hinder mot vindkraftsetableringar inom A:3 så innebär de ändå ett intrång i ett område med utpekat värde för kulturmiljövården. Det kan därför ses som skäligt att vindkraftsexploatören kompenserar detta intrång, exempelvis genom att bekosta en uppskyltning av kulturmiljövårderna inom området. Möjligheterna till detta bör studeras vidare i miljökonsekvensbeskrivningen för vindkraftsprojekt inom A:3⁶⁷.

Det är tydligt att kommunen vill att påverkan på kulturmiljön ska kompenseras, och att hur detta ska göras bör utredas vidare. Eftersom projektet i Lursäng består av fem vindkraftverk blir det enligt då gällande praxis inte automatiskt en fråga om prövning av betydande miljöpåverkan. Gränsen för vad som skall bedömas medföra betydande miljöpåverkan fastställs med stöd av kriterier, som ligger till grund för bedömningen och som inbegriper projektets egenskaper, omfattning, störningar, risker, markanvändningen i området, miljöns känslighet och så vidare. Tidigare fanns i en bilaga till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar, en lista på sådana projekt som automatiskt skulle bedömas ge betydande miljöpåverkan⁶⁸. Praxis ändrades 2013 och vad som skall bedömas medföra betydande miljöpåverkan regleras i "miljöprövningsförordningen"⁶⁹. Numera bedöms samtliga gruppstationer av vindkraftverk över en viss höjd och effekt medföra betydande miljöpåverkan. Huruvida ett projekt kan förväntas medföra betydande miljöpåverkan eller inte spelar roll för i vilken omfattning verksamhetsutövaren behöver genomföra sitt samråd. Enligt då gällande praxis beslutar handläggaren på länsstyrelsen att det inte föreligger betydande miljöpåverkan genom projektet Lursäng. I beslutet står även: "En kulturhistorisk förstudie om påverkan på forn- och kulturlämningar. Eventuell påverkan på kulturmiljön Björke-Björkemossen och eventuella kompensationsåtgärder bör beläggas."⁷⁰.

MKB och tillståndsansökan

Efter myndighetssamrådet sätter arbetet med MKB:n⁷¹ för projektet igång på allvar. Arbetet utförs av en arkeolog och en biolog på Rio Kulturkooperativ. Arkeologen utreder påverkan på Björke-Björkemossen i MKB-processen och Rabbalshede Kraft AB tar fram fotomontage från en plats centralt inom kulturmiljöområdet⁷².

I en bilaga till MKB:n finns en analys av projektets påverkan på kulturmiljön Björke-Björkemossen.⁷³ Analysen berikar tidigare utredningar⁷⁴ av området och lyfter in nya uppgifter om stenåldersboplatser, färdvägar och förmedlar ett maktperspektiv på området. Det är faktorer som breddar områdets möjligheter att tjäna som pedagogiskt exempel på en informativ kulturmiljö. En slutsats som Rio Kulturkooperativ drar är att landskapet inte är unikt i nuläget men att området emellertid besitter en stor pedagogisk och vetenskaplig potential. Problemet är att området ännu inte blivit till-

67 Tanums kommun 2009a:74

68 Bilaga till Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

69 Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

70 Länsstyrelsen Västra Götalands län. Beslut 2010-02-23

71 Swedberg, Stig och Magnusson, Maria 2010.

72 ibid., Bilaga 3, sid 84-85.

73 ibid. Bilaga 7, sida 95-98.

74 Länsstyrelsen Göteborg- och Bohus län 1984; Lindholm, Kristina 2001.



Figur 7. De planerade vindkraftverken sedda från Björke-Björkemossen. Fotomontage från MKB Lursäng (Swedberg och Magnusson 2010), foto av Sven Hult.

gängliggjort. Det finns inte någon lättillgänglig information att tillgå, förutom den på kommunens hemsida (som dock är svår att finna på hemsidan). Konsulten anmärker i MKB-utredningen att de enda gångerna kulturmiljövårdsprogrammet verkar användas är i samband med ansökningar om bygglov i fiskesamhällen som ett stöd för att avslå takkupor och altandäck.

I MKB:n redovisas ett fotomontage som visar hur vindkraftverken kommer att synas i landskapet, figur 7. Analysen av fotomontagen i MKB:n beskriver att det framförallt är det öppna jordbrukslandskapet inom kulturmiljöområdet som blir visuellt påverkat av exploateringen, ett intryck som styrks vid ett besök i området. De utpekade gravarna är till stor del belägna i skogsmarken, figur 8-9. I MKB:n redovisas även kurvor som visar påverkan av ljud- och skuggor från vindkraftverken⁷⁵. Den sammanhållna miljön får med andra ord ett nytt inslag, som blir påtagligt, och på så vis påverkas upplevelsen av landskapet negativt. Enligt konsulten kan den negativa påverkan kompenseras genom att miljön berikas på annat sätt. Detta kan bestå i att området utforskas och beskrivs så att människor kan tillgodogöra sig landskapet.

Då inga offentliga vårdinsatser gjorts i området bör ett förslag inrikta sig på information om den befintliga miljön. De personer som idag besöker miljön av kulturhistoriskt intresse är förmodligen få, antagligen begränsat till ett professionellt intresse. Genom att presentera material om miljön, historien den representerar, kan kulturmiljön komma attrahera fler besökare. Om detta kombineras med förslag på vandringssturer i området kan även mer allmänt friluftsentresserade lockas att besöka miljön. Vid framtagande av materialet och utformandet av vandringssturer kommer ett nära samarbete med markägare att ske. Inom ramen för detta kommer även informationsinsatser att ske till markägare, om brukandet av mark inom kulturmiljön och vid fornlämningar.⁷⁶

⁷⁵ Swedberg, Stig och Magnusson, Maria 2010. Bilaga 1, sida 63-67, bilaga 2, sida 69-77.

⁷⁶ Swedberg, Stig och Magnusson, Maria 2010. Bilaga 7, sida 95-98.



Figur 8. Karta över området Björke-Björkemosse med gravar och boplatser markerade. Från MKB Lursång (Swedberg och Magnusson 2010).



Figur 9. Inom området Björke-Björkemosse finns ett stort antal gravar i form av rösen, stensättningar och gravfält. På bilden ses röset Skee 293:1. Foto författaren.

MKB:n beskriver kompensationsåtgärderna ytterligare, framförallt med avseende på tillämpningen och principen bakom dem. Rio Kulturkooperativ skriver att Miljöbalken i detta fall inte är tillämplig eftersom kulturmiljövärden skyddas av kulturminneslagen (nuvarande Kulturmiljölagen) och ej omfattas av miljöbalkens regler: *"Genom ovanstående är det klart att kompensationsåtgärder enligt miljöbalken inte är tillämpliga i detta fall"*.⁷⁷ Vidare menar konsulten att kommunerna däremot kan ställa krav på kulturmiljökompensation.

Innan MKB:n färdigställdes har konsulten och exploatören diskuterat förslaget till kompensationsåtgärder, vilka går ut på att tillgängliggöra områdets kulturhistoriska värden via information på internet⁷⁸. Under hösten diskuteras detaljer och kostnader för att genomföra förslagen till kompensationsåtgärder, vilka beräknas till cirka 300 000 kr. I december inkommer synpunkter från Strömstads kommun angående kompensationsåtgärderna⁷⁹. Strömstads kommun ser förslaget om att informera om området via nätet som mycket positivt. Tidigare förslag om skyltning i MKB:n faller bort eftersom området inte är vårdat. Strömstads kommun framhåller ändå att informationsskyltar vid till exempel rastplatser utmed E6:an är önskvärt. De tänker sig gärna strategiskt placerade informationsskyltar som även kan *"informera om andra kulturhistoriskt intressanta platser i kommunen"*.⁸⁰

När väl Rabbalshede Kraft AB lämnar in sin tillståndsansökan⁸¹ tar de med frågan om kompensationsåtgärder så som de redovisats i MKB:n. I ansökan är huvudalternativet fem vindkraftverk och de åtgärder som beskrivs i MKB:n är sammanfattade med:

⁷⁷ ibid.

⁷⁸ E-post mellan Rio Kulturkooperativ och Rabbalshede Kraft AB hösten 2009.

⁷⁹ E-post från Strömstads kommun till Rio Kulturkooperativ 2009-12-08

⁸⁰ ibid.

⁸¹ Miljöprövningsdelegationen beslut 2012-09-20.



Figur 10. Idag finns tre vindkraftverk väster om kulturmiljön Björke-Björkemossen. Vindkraftverken har en totalhöjd på cirka 150 meter och är belägna cirka 2 kilometer åt väster, men hördes inte vid fototillfället. Däremot hördes tydligt trafikbuller från E6:an, som är belägen ytterligare 500 meter åt väster.

Som kompensationsåtgärd föreslås att området tillgängliggörs genom att information om det och dess historia publiceras på nätet. I det studerade området bör även kringlandet kring själva kulturmiljön ingå. Genom detta anses kompensationsåtgärderna även omfatta den störning som verk 5 medför på stensättningarna Lur 149. För den historiskt intresserade besökaren framställs en karta med förslag på vandringar i området. På denna finns även texter om områdets historia. Medel avsätts för att karta och nätinformation ska vara färdiga till invigningen av parken samt för uppdatering av hemsidesinformation och eventuellt en ny upplaga av kartan. Information och karta utarbetas i samarbete med markägare som därigenom också ges en ökad förståelse för områdets historia och värde.⁸²

Efter att handläggaren på länsstyrelsen har granskat tillståndsansökan begärs kompletteringar⁸³. Bland annat innehåller inte MKB:n tillräcklig information angående vindparkens utformning. Dessutom krävs en siktanalys för att bättre utreda påverkan på landskapsbilden. Rio Kulturkooperativ får fortsatt uppdrag av exploatören och i maj 2011 färdigställs en kompletterande MKB-rapport⁸⁴ som redovisar projektets utformning med vägar och verksplatser, påverkan på natur- och kulturvärden inom vindparkens område, skyddsavstånd och hänsynsförslag för att mildra och undvika påverkan. Vidare ingår en beskrivning av projektets kumulativa effekter på landskapet. Detta görs framförallt genom en siktanalys som visar att de planerade verken i projekt Lursäng ger en stor visuell påverkan i landskapet, men att även andra vindkraftprojekt i närområdet

⁸² ibid.

⁸³ Länsstyrelsen Västra Götalands län 2011.

⁸⁴ Nilsson, Cecilia och Swedberg, Stig 2011.

kan komma att påverka kulturmiljön visuellt, *figur 10*. Den kompletterade tillståndsansökan lämnas sedermera till Länsstyrelsen för fortsatt prövning av ärendet.

Länsstyrelsens beslutsprövning och Miljöprövningsdelegationens beslut

När länsstyrelsen till slut får in begärda kompletteringar fortsätter handläggningen. Länsstyrelsen begär in yttranden om tillståndsansökan från olika håll, bland annat från Tanums kommun, som i sitt yttrande tar upp följande synpunkter⁸⁵:

- Särskild hänsyn tas vid anläggning och vägdragning till den rikliga förekomsten av fornminnen.
- Lämpliga kompensationsåtgärder för intrång i kulturmiljövärden i närområdet bör utredas i MKB:n.

Kommunen ställer sig positiva till att en vindpark etableras vid Lursäng och vill att kompensationsåtgärder ska utredas vidare. När länsstyrelsens förslag till beslut⁸⁶ blir färdigt under sommaren 2012 finns inte kompensationsåtgärderna med som särskilt villkor för vindparken. Tanums kommun får återigen möjlighet att yttra sig men frågan har då försvunnit och kommunen har inte något att erinra mot länsstyrelsens förslag till beslut⁸⁷. Det finns inte längre något kommunalt önskemål om att utreda hur intrånget i kulturmiljön ska gottgöras. Eftersom alla är positiva till vindparken, trots ett fåtal motstridiga intressen såsom kulturmiljöfrågan, finns det inte någon anledning för kommunen att använda sitt veto för att stoppa vindparken. Vetot, som infördes 2009, innebär att kommuner kan säga nej till en vindkraftsetablering som prövats av länsstyrelsen.⁸⁸

Länsstyrelsens miljöprövningsdelegation⁸⁹ konstaterar att tillståndsansökan och MKB:n innehåller all information som krävs för att man ska kunna fatta beslut. I MPD:s beslut noteras att kompensationsåtgärder tas upp i MKB:n och att dessa finns med i tillståndsansökan. I miljöprövningsdelegationens sammanfattning av yttrandet från Tanums kommuns hänvisas det till den kommunala vindbruksplanen som anger att: *"Lämpliga kompensationsåtgärder för intrång i kulturmiljövärden i närområdet bör utredas i MKB."*⁹⁰

En privatperson i Lur överklagar beslutet till Mark- och miljödomstolen, eftersom han menar att hans fastigheter kommer att påverkas negativt av ljud och skuggor⁹¹. Även Rabbalshede Kraft AB överklagar beslutet, men det beror på storleken på de garantisummor som företaget krävs på för möjliggöra en avveckling av vindparken.

Mark- och miljödomstolen prövning av Rabbalshede Kraft AB:s överklagan spelar inte någon roll för kulturmiljöns roll i planeringsprocessen och har därför inte ingått i fallstudien. Under 2012 vinner ansökan laga kraft och vindparken kan börja byggas.

85 Tanums kommun 2011. "Yttrande angående ansökan om tillstånd enligt miljöbalken..." (2011-11-22) Dnr 2010.1775-825.

86 Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2012. Förslag till beslutsmening.

87 Tanums kommun 2012. Miljöavdelningen Tanums kommun yttrande 2012-07-31. Dnr 2012.0959-824

88 16 kap 4 paragrafen Miljöbalken (2009: 652),

89 Miljöprövningsdelegationens beslut (2012-09-20) Länsstyrelsen Västra Götalands län, Dnr 551-17347-2010, dossier 1435-1148.

90 Tanums kommun 2009a.

91 Mark- och miljödomstolen 2012. M3809-12.

Rio Kulturkooperativ har under 2014 genomfört kompletteringar av den arkeologiska utredningen och en naturvärdesbedömning i samband med detaljutformningen av verksplatser och vägar. Värdefulla naturobjekt och kulturlämningar har markerats med snitslar och anvisningar om hänsyn har beskrivits för varje enskilt objekt för att undvika skador vid byggfasen. I juli 2014 har byggarbetena ännu inte påbörjats och föreslagna kompensationsåtgärder har inte heller diskuterats vidare med exploatören.

3. ANALYS, DISKUSSION OCH SLUTSATSER

Processen bakom vindbruksplanen och projekt Lursäng

Den process som startas upp i samband med att vindkraftens utveckling kräver en ny planering påverkar kommunen på flera plan. I planeringen finns en stark allmän acceptans hos medborgare samt hos kommersiella och politiska krafter som vill bygga storskalig vindkraft på landsbygden i Sverige. Sådär i efterhand anser jag att Tanums kommun tacklat den utmaningen väl. De ansvariga handläggarna på kommunen poängterar att arbetet med vindbruksplanen framför allt handlade om att avväga intressen i planeringen. Så här säger en av nyckelaktörerna i fallstudien:

... att hitta en möjlig utbyggnad av vindkraften utan allt för stora ingrepp i de övergripande landskapsvärdena, till exempel genom tydligt avskilda grupper och bevarande av de områden som är mest orörda eller bevarade från mänsklig och/eller industriell påverkan. Relationen mellan bland annat de särskilda hushållningsbestämmelserna (4 kap MB) som omfattar hela Tanums kust samt världsarvsområdet och riksintresse för vindbruk samt utbyggnad av vindkraften i kommunen var en viktig fråga. Men även påverkan på övriga kulturmiljöer, friluftsområden och upplevelsen av kommunens landskap i ett översiktlig perspektiv som helhet var centrala frågor. (informant)

Kulturmiljöfrågorna var viktiga, men de varken styrde eller bestämde inriktning för vindbruksplanen, och det var heller inte intentionen med planeringen. Syftet med vindbruksplanen var att möjliggöra för utbyggnaden av vindkraften. Att kulturmiljön ändå togs på allvar och lyftes i planarbetet är tydligt i och med att handläggare tog upp kompensationsåtgärder i planeringsprocessen. I samband med intervjuerna framkommer dock att både natur- och kulturmiljövärden är något som borde ges ökad vikt, och att dessa värden alltför ofta får stryka på foten när det kommer till bindande prövning enligt Plan- och bygglagen och Miljöbalken.⁹² Gällande kulturmiljövärden poängterade en informant att kulturmiljölagen är problematisk ur ett planeringsperspektiv genom att fornlämningar har mer eller mindre monopolställning i kulturmiljöfrågor⁹³. Det fanns en känsla hos en av informanterna att de kompensationsåtgärder som diskuterades i samband med vindkraftsetableringar i kommunen var av enklare lösningar som inte kostade mycket i jämförelse med exploateringen i sig. Ett exempel är uppsättning av skyltar som kompensationsåtgärd, vilket även Bohusläns museum påpekade som bristfällig kompensationslösning. Enligt informanterna fanns hög kompetens inom MKB i arbetsgruppen som ansvarade för utvecklingen av planen och att det var ett medvetet

⁹² Informant

⁹³ Informant

val att lyfta och använda kompensationsåtgärder som ett planeringsverktyg. Kompensationsåtgärder var enligt tjänstemännen en fråga som fanns med redan i ett tidigt skede⁹⁴. Trots god kompetens och goda intentioner var kompensation ett planeringsverktyg som visade sig vara svårt att hantera:

Frågan om kompensationsåtgärder är komplex. Ett ingrepp är ett ingrepp även om det sker kompensation, samtidigt kan kompensationsåtgärder mildra negativa konsekvenser i större perspektiv samt i vissa fall även lyfta fram vissa värden. Resonemanget under den översiktliga planeringen var att genom rekommendationer i tillägget till ÖP för vindkraft ge stöd att i senare prövning av specifika vindkraftsärenden vid behov kräva/pröva lämpligheten av kompensationsåtgärder. (informant)

Den kommunala planeringsstrategi som tillämpades i projekt Lursäng gick med andra ord ut på att framföra krav och rekommendationer i vindbruksplanen, så att de till slut blev synliga i tillståndsansökningarna. Redan innan arbetet med vindbruksplanen påbörjades hade intresseanmälan för uppförandet av vindkraftverk vid Lursäng lämnats in till kommunen. När planarbetet påbörjades och lämpliga områden identifierades för exploatering uppmärksammades samtidigt kulturmiljön Björke-Björkemossen, både av kommunens tjänstemän och konsulterna på Rio Kulturkooperativ. Att frågan om kompensationsåtgärder sedan vidareutvecklades beror sannolikt på de remissyttranden från Bohusläns museum som inkom till kommunen och Rabbalshede Kraft AB i april 2009. Museets linje var att skyltning inte är en lämplig kompensationsåtgärd.

Jag ser en skillnad i synen på Björke-Björkemossen som kulturmiljö mellan Tanums kommun å ena sidan, och Strömstads kommun å den andra. Det är Tanums kommun som är drivande i frågan om vindkraftsprojektets påverkan på Björke-Björkemossen. Handläggarna i Strömstads kommun är däremot relativt passiva i planeringsprocessen. Detta beror antagligen på att vindkraftplaneringen inte kommit lika långt i Strömstads kommun. De tjänstemän från Strömstads kommun som deltog i samrådsmötena hade inte någon tidigare erfarenhet av vindkraftsärenden, och troligen inte kompetens inom kulturmiljöfrågor. Att Strömstads kommun aldrig hade upprättat någon vårdplan för kulturmiljön bidrog sannolikt till det passiva agerandet⁹⁵. Mitt intryck av samtal med nyckelpersonerna och genom läsning av korrespondens är att frågan inte har varit högprioriterad inom Strömstads kommun.

Det förslag på kompensationsåtgärder som presenterades vid det andra samrådsmötet i augusti 2009 togs emot positivt från exploitören. Senare meddelar Strömstads kommun att de anser att föreslagen kompensation med information på nätet är bra, men att även skyltar skulle vara lämpligt. Responsen från Tanums kommun på förslagen verkar däremot denna gång ha varit sval, vilket för övrigt är något exploitören anser varit genomgående under hela planeringsprocessen:

...jag kan inte säga att förslagen till kompensation har spelat någon större roll för politiker, och när frågan väl kom till länsstyrelsen blev det platt fall. Tjänstemännen kände att de inte kunde villkora särskilt mycket, och då kände vi att kommunen kanske hade gått lite för långt i vad som hade efterfrågats... Ja, det är svårt när man inte får någon respons på bra

94 ibid.

95 Informant

förslag på kompensationsåtgärder för att tjänstemännen på kommunen inte riktigt kunde säga vad de ville ha, och då länsstyrelsen inte kunde skriva in i något villkor i beslutet... vi fick ju aldrig riktigt någon bra feedback på det. (informant)

Såväl konsulter och exploatör liksom tjänstemännen på kommunerna och länsstyrelsen har varit osäkra på hur de skulle hantera kompensationsåtgärder. Frågan var helt enkelt ny och oprövad. När sedan Rio Kulturkooperativ presenterar ett förslag som exploatören gillar aktualiseras oklarheter i både praxis och lagstiftning. Att inte ta ställning till förslagen om kompensationsåtgärder blir en lösning för länsstyrelsen i deras tillståndsgivning och kommunens representanter vet troligen inte hur långt de kan driva frågan.

Planeringsprocessen går till att börja med bra ur kulturmiljösynpunkt. Samrådsmöten och MKB-arbetet flyter på. Dialog förs mellan kommunen, konsulten, exploatören och remissinstanserna, och samtliga verkar vara överens om att rimligheten med att genomföra kompensationsåtgärder. Konsultens förslag på kompensationsåtgärder tas emot med öppna, om än osäkra, armar. När sedan länsstyrelsen genom miljöprövningsdelegation tar ställning till ansökan blir frågan om kompensation osynliggjord. Det enda som finns kvar är en notis hos länsstyrelsen om att kompensationsåtgärder har diskuterats i MKB:n. För exploatören framstår det som om frågan aldrig blivit prövad och för mig som granskat ärendet verkar det vid en första anblick som att frågan därmed rinner ut i sanden. Inget villkor om kompensation i miljötillståndet – inga åtgärder i verkligheten.

När jag har kontaktat länsstyrelsen och ställt frågor kring hanteringen av ärendet och om varför frågan om kompensationsåtgärder inte tagits upp i myndighetens förslag till beslut fick jag följande svar: Att de inte prövat frågan i tillståndsprocessen beror på miljöskyddsenheten, som var ansvarig för prövningen av projekt Lursäng, följt gällande riktlinjer avseende kompensationsåtgärder.

Enligt den ansvarige handläggaren ser praxis ut så här hos myndigheten:

I tillståndsprövningen utgår vi från den påverkan som sker på platsen och som sökanden har rådighet över. Eventuella kompensationsåtgärder som sträcker sig utöver det som provas på platsen har visat sig svårt att följa upp och styra, det är inte heller något som verksamhetsutövaren kan antas ha rådighet över! Miljöprövningen gäller det som sökanden har rådighet över på platsen. Om det sedan finns frivilliga överenskommelser etc. är det inget som vi i normalfallet väger in i prövningen eller har synpunkter på. (informant)

Av svaret framgår att länsstyrelsen vill knyta beslut om kompensationsåtgärder till platsen för exploateringen och verksamhetsutövarens kontroll över marken. Detta är en kritisk punkt i det fall som konsulter och planerare föreslår att kompensationsåtgärderna skall genomföras på en annan plats eller gälla ett annat värde än det som påverkas.⁹⁶ Länsstyrelsens praxis innebär att myndigheten enbart tar ställning till kompensationsåtgärder i vindkraftsprojekt på den mark som exploatören förfogar över. Alternativet till myndighetsbeslut blir i detta fall ett frivilligt avtal mellan kommunen och exploatören.

96 Grahm Danielson, Benjamin; Rönn, Magnus och Swedberg, Stig 2014. "Begrepp, modeller och metoder för kulturmiljökompensation i samhällsplanering".

Så långt var det från förslag till beslut, men kunde frågan blivit aktuell när den sedan prövades av MPD? Antagligen inte. Förslaget till beslut är visserligen utarbetat av handläggaren men beslutet i MPD fattas kollegialt⁹⁷. Föredragande och beslutande diskuterar med andra ord ärendet innan beslut väl fattas. Avsaknaden av kompensationsåtgärder skulle med andra ord ha uppmärksamrats redan när kommunen fick yttra sig om beslutsmening.

Kanske hade utgången av tillståndsprövningen blivit annorlunda om kommunens företrädare i sitt yttrande till länsstyrelsen, angående deras förslag på beslutsmening, argumenterat på följande sätt: *"Enligt miljöbalken 16 kap § 9 är kulturmiljön ett allmänt intresse som skadas vid intrång i området, varför det finns behov av kompensationsåtgärder. Det finns inga andra intressen i området som väger tyngre. De i MKB:n redovisade förslagen till kompensationsåtgärder ska därför införas som villkor i verksamhetstillståndet."*⁹⁸ Med ett sådant yttrande hade länsstyrelsen blivit tvungen att åtminstone pröva frågan om kompensationsåtgärder.⁹⁹ Eftersom fallet inte rymmer någon begränsning som har att göra med exploatörens kontroll av marken kanske utgången hade blivit en annan. Hade det av kommunen föreslagna villkoret inte tagits med hade kommunen eventuellt kunna lägga sitt veto mot vindparken, ifall det hade varit en springande punkt för dem. Ett sådant agerande skulle skapa en ny förhandlingssituation. Men detta är en hypotetisk diskussion. Det har inte funnits någon vilja från varken politiker eller tjänstemän att sätta stopp för projekt Lursäng på grund av kulturmiljöfrågan.

Men vad säger egentligen lagen?

Enligt Plan- och bygglagen ska den fysiska planeringen *"synliggöra intressen i olika mark- och vattenområden och sambanden dem emellan"*¹⁰⁰. Miljöjuristen Peggy Lermans tolkning av detta är att resonemang om kompensationsåtgärder underlättar för bedömningen av planeringens konsekvenser. Ur min synvinkel följer Tanums kommun intentionerna med 3 kapitlet Plan- och bygglagen och skapar förutsättningar för en diskussion om konsekvenserna av vindkraftens utbyggnad i och med att de tar upp kompensationsåtgärder i sina planer. Frågan regleras vidare i miljöbalken. Med hänvisning till Lerman kan länsstyrelsens inställning till prövning av kompensationsåtgärder delvis ifrågasättas.¹⁰¹ Som tidigare nämnts borde myndigheten prövat förslagen till kompensationsåtgärder om bara kommunen (eller någon annan) hade drivit frågan. Länsstyrelsen får ställa krav på en verksamhet med stöd av miljöbalken, så länge villkoren är rimliga, och skulle därför haft möjligheten att införa villkor om kompensationsåtgärder i beslutet.¹⁰²

Men, hur fungerar egentligen praxis i de här frågorna? Jag har resonerat huruvida frågan borde ha prövats av länsstyrelsen, vilket den inte gjordes. Trots detta ska kompensationsåtgärder ändå genomföras av exploatören.¹⁰³ I och med att Rabbalshede Kraft AB tar upp kompensationsåtgärder i sin tillståndsansökan förbinder de sig att

97 Informant

98 Detta är bara ett förslag. Vi vet inte om prövningen blivit annorlunda om kommunen hade framfört liknande synpunkter till länsstyrelsen.

99 Lerman, Peggy muntligen 2014-03-04.

100 Lerman, Peggy 2014: 27f; PBL 3 kap.

101 Lerman Peggy 2014:26f

102 Lerman, Peggy 2014. Muntligen 2014-03-04.

103 Lerman, Peggy 2014: 21f.

genomföra dem. Tillståndsansökan har på så vis förvandlats till en artefakt vid utgången av processen och är det objekt som skapar materialitet i fallet. De sociala handlingar (det vill säga text i det här fallet) som tillståndsansökan består av för processen framåt. MKB:n visar sig inte vara lika viktig, för i den görs inte några bindande åtaganden, det görs endast i tillståndsansökan. Svaret på ansökan blir dock inte riktigt som exploatören tänkt sig (även om de *de jure* är förpliktigade till att genomföra det de åtagit sig i tillståndsansökan). Tyvärr faller exploatörens eget intresse av att genomföra de i ansökan utlovade kompensationsåtgärderna genom den uteblivna prövningen.

Frivilliga avtal eller myndighetsbeslut?

Att få länsstyrelsen att fatta beslut om kompensationsåtgärder enligt Miljöbalken 16 kap § 9 verkar vara svårt med hänsyn till praxis. Jag har mött ett motstånd hos myndigheten och handläggarna på länsstyrelsen att villkora besluten. Min erfarenhet av att diskutera kompensationsåtgärder med antikvarier, arkeologer och museitjänstemän är att många blir "upprörda" när frågan kommer på tal. Det finns ingen vilja från antikvariskt håll att driva frågan om kompensation via avtal. Handläggare vid länsstyrelsens kulturmiljöenhet arbetar inte med miljöbalken utan hanterar i princip enbart frågor som berörs av Kulturmiljölagen.¹⁰⁴ Att antikvarier inte vill diskutera kompensationsåtgärder kan ha med traditioner inom kåren att göra. De är helt enkelt inte vana vid att tänka på det här sättet utan (lite tillspetsat får jag tillägga) allt ska bevaras, allt är unikt och kompensation är något av ondo som öppnar en avgrund. Genom att kompensationsåtgärder så sällan prövas av länsstyrelsen i myndighetsbeslut är det istället rimligt att försöka återskapa kulturmiljövärden via frivilliga avtal. Till skillnad från antikvarier är kommunerna vana att arbeta med förhandlingar i planeringsprocesser. Som en av informanterna i fallstudien menar så kanske Kulturmiljölagen och fornlämningar har ett alltför starkt skydd och sammanhållna miljöer inget alls? Det kanske har varit medvetet från kommunens sida att de i det här fallet har drivit frågan genom samrådsprocessen, och låtit konsulter och exploatören arbeta med frågan själva? Genom att kommunen ställer krav under samrådsprocessen drivs frågan ända fram till tillståndsansökan och genom frivilliga avtal har på så vis kompensationsåtgärderna blivit aktuella.

Blir det några kompensationsåtgärder för projekt Lursäng?

Genom att följa processen i projekt Lursäng blir det tydligt, åtminstone för mig, att frågan om kompensationsåtgärder för påverkan på Björke-Björkemossen påverkas av flera nyckelaktörer. Även om Rabbalshede Kraft AB som exploatör förbundit sig att utföra kompensationsåtgärder i sin tillståndsansökan, så är det inte självklart att de faktiskt blir genomförda. Kommunen är ansvarig för tillsynen men de tjänstemän som arbetade med vindbruksplanen i Tanums kommun, och som till viss del var med på samrådet för projekt Lursäng, har alla slutat och har numera andra arbetsgivare. Frågan är om det är Tanums kommun som skall ansvara för tillsynen? Björke-Björkemossen ligger i Strömstads kommun och det borde vara i deras intresse att tillse att kompensationsåtgärderna faktiskt blir av! I och med att Strömstads kommun tidigare förhållit sig passiva är det inte troligt att kommunens handläggare aktivt kommer att driva frågan. Att

¹⁰⁴ Länsstyrelsen i Västra Götalands län har prövat kulturmiljöärenden utifrån miljöbalken, bland annat vid MPD:s beslut om miljötillstånd för ett vindkraftprojekt i Dingle kommun, Beslut 2011-10-27, Dnr 551-56279-2009

hoppas på att länsstyrelsen följer upp föreslagna kompensationsåtgärder verkar även det orimligt. De ägnade inte någon energi åt frågan i tillståndsprövningen. Exploatören har inget eget intresse av att genomföra kompensationsåtgärderna. Det finns helt enkelt ingen uppföljning av föreslagna kompensationsåtgärder i fallet vare sig hos exploatören, kommunala planerare och eller statliga handläggare. Kvar blir då konsulten som genom Rio Kulturlandskapet fortfarande är involverade i projektet inför byggandet av vindparken och som utvecklade förslagen om kompensationsåtgärder. Hur bör konsulten agera i det fortsatta uppdraget? Konsultbolaget har i sig inget egenintresse att driva frågan, men:

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § *Det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda kulturmiljön.*

Ansaret för kulturmiljön delas av alla. Såväl enskilda som myndigheter ska visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Den som planerar eller utför ett arbete ska se till att skador på kulturmiljön undviks eller begränsas.¹⁰⁵

Detta leder oss dock in ett vidare resonemang nedan, om etiska problem i att granska sig själv.

Reflektioner

I och med att min arbetsplats har varit direkt involverad i vindkraftsprojektet finns det källkritiska problem och etiska frågor i fallstudien som kan påverka trovärdigheten i fallbeskrivningen. Jag deltog i samrådsmötet för projekt Lursång i augusti 2009. Jag har sedan 2009 arbetat som konsult åt Rabbalshede Kraft AB i flera vindkraftsprojekt med uppdrag att skriva samrådshandlingar, genomföra arkeologiska utredningar samt sammanställt MKB:er. Under 2010-2011 var Rabbalshede Kraft AB största kund hos Rio Kulturkooperativ. Som konsult var Rio Kulturkooperativ vid denna tid involverade i bolagets samtliga projekt. Rabbalshede Kraft AB är fortfarande en viktig kund för Rio Kulturlandskapet vilket kan påverka vår möjlighet att driva frågan om kompensationsåtgärder.

Genom valet av fall har jag granskat en kollegas insats i ett vindkraftsprojekt samtidigt som vi tillsammans driver ett forskningsprojekt om kompensationsåtgärder. Det kan vara svårt att kritisera en kollega, tolka konsultföretagets agerande i planeringsprocessen på rättvisande sätt och förmedla en korrekt beskrivning av fallet. Kravet på objektivitet har tillgodosetts genom att jag försökt upprätthålla en kritisk distans till undersökningsobjektet. Fallstudien har även granskats den vetenskaplige projektledaren (Magnus Rönn), som inte har medverkat i framtagandet av fallstudien eller som konsult i projektet. Jag tror dock att min och min kollegas involvering i projekt Lursång medfört en större förståelse av fallstudien och bakgrunden och på så vis bidraget till kunskapsutvecklingen om kompensation.

Slutsatser

Syftet med fallstudien var att beskriva hur frågan om kompensationsåtgärder vid påverkan på kulturmiljövården har hanterats i ett vindkraftsprojekt. Genom den parallella

¹⁰⁵ Kulturmiljölagen (1988:950)

processen med dels arbetet med vindbruksplanen, dels utformningen och samrådsprocessen med projekt Lursång, har kompensationsåtgärder för påverkan på kulturmiljövärden uppmärksammas. Frågan lyfts i planarbetet liksom i det enskilda projektet.

Det är i samrådsprocessen som frågan om kompensationsåtgärder förs på tal och det är tack vare kommunens krav på MKB:n samt en intresserad konsult, som kompensation för skador på kulturmiljön i Lursång utreds. Det kritiska yttrandet från Bohusläns museum under samrådsprocessen (både för planarbetet och det enskilda projektet) bidrog även det till att synliggöra behovet av utredningen.

Skrivningen i MKB:n är ett exempel på hur erfarna konsulter varit oklara över att kulturmiljön är ett allmänt intresse i Miljöbalken som därmed ger ett rättsligt stöd till införandet av kompensation vid intrång i kulturmiljöer. Men enligt Lerman räcker det inte att skriva i MKB:n för ett projekt att kompensationsåtgärder ska utföras, utan det är först när det står i ansökan om tillstånd som verksamhetsutövaren förbinder sig att utföra åtgärderna.

Länsstyrelsen inställning i fallet är att myndigheten inte kan ålägga en verksamhetsutövare att utföra åtgärder på annans mark eftersom de hävdar att företaget saknar rådighet över marken. Att företaget i sin tur kan påverka stora områden negativt visar på brister i resonemanget. Jag kan inte se att det finns något formellt hinder för att länsstyrelsen ska besluta att en exploatör ska göra en fördjupad informationsinsats som sedan presenteras på internet i stil med konsulternas förslag i fallet. Internet ger nya möjligheter för kompensationsåtgärder med hög tillgänglighet.

I och med den stora osäkerhet som råder kring kompensationsåtgärder vid intrång i kulturmiljöer anser jag att det finns ett stort behov att ta fram en vägledning. En sådan vägledning kan både redovisa goda exempel på kompensationsåtgärder och hänvisa till det lagutrymme som handläggare hos myndigheter har att tillämpa vid tillståndsprövningar. En vägledning behöver, förutom hänvisningar till gällande regler och normerande domar, innehålla stöd och råd till exploatörer, konsulter och remissinstanser som hanterar kulturmiljöfrågor utifrån politiska målsättningar antagna av riksdag och regering.

Det krävs ett gemensamt ansvar för att utveckla kompensation som verktyg i planeringsprocesser. Sannolikt behövs revideringar av lagstiftningen genomföras så att ingrepp i kulturmiljöer, som är ett allmänt intresse och en kollektiv nytta, utmynnar i kompensationsåtgärder som syftar till att bevara landskapets kvaliteter.

Litteratur

- Andersson, Ylva, 2008. *Utvärdering av urinsortering och torrtoaletter i Tanums kommun*. Länsstyrelsen i Västra Götalands län Rapport 2008:88. Vattenvårdsenheten.
- Bjereld, Ulf, 1989. *Svensk Mellanösternpolitik. En studie av Sveriges agerande och ställningstaganden gentemot konflikterna i Mellanöstern 1947-1985*. Stockholm: Carlssons bokförlag.
- Boverket, 2012. *Utvärdering och uppföljning av stöd till planeringsinsatser för vindkraft*. Rapport 2012:21. Karlskrona: Boverket.
- Boverket, 2009. *Vindkrafthandboken*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket, 2003. *Planering och prövning av vindkraftsanläggningar*
- Buchli, Victor. Lucas, Gavin [red], 2001. *Archaeologies of the Contemporary Past*. London: Routledge.
- Burström, Mats, 2007. *Samtidsarkeologi – introduktionen till ett forskningsfält*. Lund: Studentlitteratur AB
- Energimyndigheten, 2001. *Vindkraftplanering i en kustkommun -exemplet Tanum*. Nationellt pilotprojekt för kunskapsuppbyggnad och metodutveckling. Eskilstuna.
- Gerre, Lars; Magnusson, Maria och Swedberg, Stig, 2009. *Projekt Lursång, Tanums kommun. Arkeologisk utredning och naturvärdesbedömning*. Kulturhistoriska rapporter 42. Fjällbacka: Rio Kulturkooperativ.
- Gerre, Lars och Swedberg, Stig, 2008. *Samrådshandling Projekt Lursång. Uppförande av vindkraftverk, Tanums kommun*. På uppdrag av Rabbalshede Kraft november 2008. Rapport 2008:18. Fjällbacka: Rio Kulturkooperativ
- Grahn Danielson, Benjamin; Rönn, Magnus och Swedberg, Stig, 2014. "Begrepp, modeller och metoder för kulturmiljökompensation i samhällsplanering" I: *Kulturarv i samhällsplaneringen – Kompensation av kulturmiljövärden*. Fjällbacka: Rio Kulturlandskapet.
- Hills, Richard Leslie, 1996. *Power from Wind. A History of Windmill Technology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaijser, Lars och Öhlander, Magnus (red), 1999. *Etnologiskt fältarbete*. Lund: Studentlitteratur AB
- Kjellander, Cecilia och Hedlund, Anders, 2007. *MKB – Introduktion till miljökonsekvensbeskrivning*. Lund: Studentlitteratur AB
- Lerman, Peggy, 2014. "Kompensation för kulturmiljöintresse" I: *Kulturarv i samhällsplaneringen – Kompensation av kulturmiljövärden*. Fjällbacka: Rio Kulturlandskapet.
- Lindholm, Kristina, 2001. *Översiktlig kulturlandskapsanalys över kulturmiljön Björke-Björkemossen. Skee socken, Strömstads kommun*. Rapport 2001:2. Uddevalla: Bohusläns museum.
- Länsstyrelsen Göteborg- och Bohus län, 1984. *Fornlämningsmiljöer i Göteborgs- och Bohus län*.
- Nilsson, Cecilia och Swedberg, Stig, 2011. *Komplettering av miljökonsekvensbeskrivning projekt Lursång, uppförande av vindkraftverk, Tanums kommun*. På uppdrag av Rabbalshede Kraft AB. Rapport 2011:5. Fjällbacka: Rio Kulturkooperativ.
- Persson, Maria, 2014. *Minnen från vår samtid. Arkeologi, materialitet och samtidshistoria*. Institutionen för historiska studier, Göteborgs Universitet
- Rabbalshede Kraft AB, 2005. *Miljökonsekvensbeskrivning Uppförande av vindkraftverk på Hud, Tanums kommun*.
- Regeringen, 2008. *En sammanhållen energi- och klimatpolitik. -Energi*. Näringsdepartementet Prop. 2008/09:163.
- Rönn, Magnus, 2014. "Fallstudie: Folkets park i Linköping". I: *Kulturarv i samhällsplaneringen – Kompensation av kulturmiljövärden*. Fjällbacka: Rio Kulturlandskapet.
- Swedberg, Stig och Magnusson, Maria, 2010. *Miljökonsekvensbeskrivning projekt Lursång, uppförande av vindkraftverk, Tanums kommun*. På uppdrag av Rabbalshede Kraft AB. Rapport 2010:5. Fjällbacka: Rio Kulturkooperativ.
- Svensk vindkraft, 2012. *Svensk vindkraft* nr 5. Svensk vindkraftförening.
- Svensk vindkraft, 2012. *Svensk vindkraft* nr 3. Svensk vindkraftförening.
- Tanums kommun, 2009a. *Tillägg till översiktsplan 2002 med temat vindkraft*. Antagandehandling.

Tanums kommun, 2009b. *Tillägg till översiktsplan 2002 med temat Vindkraft*. Samrådshandling.
Tanums kommun, 2008. *Planprogram för vindkraftplanering – Tanums kommun 2008*.
Tanums kommun, 2002. *Översiktsplan Tanums kommun*
Wallentinus, Hans-Georg, 2007. *MKB – Perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning*. Lund: Studentlitteratur AB.

Elektroniska källor

Andersson, Ylva, 2009. *Toalettrevolutionen i Tanums kommun*, www.cirkulation.com/2009/02/toalettrevolutionen-i-tanums-kommun/, besökt 2014-02-17.
Bohus Energi, 2014. www.bohusenergi.se, besökt 2014-02-17
Bohuslänningen, 2014. "Här klubbas veto mot vindkraftsplaner". www.bohuslaningen.se, artikel 2014-02-14.
Bohuslänningen, 2009. "Fjärde generationen på Flötemarken.", www.bohuslaningen.se, artikel 2009-08-09.
E-ON, 2008. Vindkraftverk i Maglarp. www.eon.se, besökt 2014-02-17
Energimyndigheten, 2013. <http://www.energimyndigheten.se/Om-oss/Var-verksamhet/Framjande-av-vindkraft/Riksintresse-vindbruk/> besökt 2014-07-06.
Energimyndigheten, 2013. Riksintresse för vindbruk. www.energimyndigheten.se, besökt 2014-02-17.
Energimyndigheten, 2013. www.energimyndigheten.se/elcertifikat, besökt 2013-09-20
Länsstyrelserna i samverkan, 2014. diarium.lansstyrelsen.se, besökt 2014-02-17
Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2014. www.lansstyrelsen.se/vastragotaland, besökt 2013-12-10
"Mr. Brush's Windmill Dynamo" I: Scientific American Vol. LXIII., 1890. www.scientificamerican-past.com/, besökt 2014-02-17
Naturvårdsverket, 2014. Vindval – Forskningsprogram om vindkraftens miljöpåverkan, www.naturvardsverket.se, besökt 2014-02-17
Plan- och bygglagen, 2014. Plan- och bygglag (2010:900), www.riksdagen.se, besökt 2014-07-06
Rabbalshede Kraft AB, 2014. www.rabbalshedekraft.se, besökt 2014-02-17
Rio Kulturkooperativ, 2013. www.riokultur.se, besökt 2013-12-10
Strömstads kommun, 2014. www.stromstad.se, besökt 2014-02-17
Svensk Vindenergi, 2012. Svensk Vindenergis årsstatistik 2012, www.vindkraftsbranschen.se/wp-content/uploads/2013/02/Statistik-vindkraft-20130214.pdf, besökt 2014-02-17
Svevind, 2014. www.svevind.se, besökt 2014-04-17
United Nations, 1998. Kyoto protocol to the united nations framework convention on climate change .
Vattenfall, 2014. Näsudden – vindkraftverk på GotlandVal av plats för Sverige första vindkraft-park. www.vattenfall.se, besökt 2014-02-17

Lagar, förordningar och domar

Kulturmiljölag 1988:950
Plan- och bygglag 2010:900
Miljööverdomstolen MÖD 2006:66
Miljöbalken (2009:652)
Bilaga till förordning (1998:899) om miljökonsekvensbeskrivningar
Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.
Mark- och miljödomstolen 2012. M3809-12.

Intervjuer och muntliga källor

Informanter, 2013-14. Totalt åtta svar på utskickad intervjuguide
Informanter, 2013-14. Telefonintervjuer vid flera olika tillfällen med fem nyckelinformanter.

Informanter, 2014. Intervjuer med tre nyckelinformanter.

Informant, 2012. Muntlig uppgift från ägaren till Flötemarkens gårdsmuseum juli 2012

Lerman, Peggy, 2014. Lerman, Peggy 2014. Muntligen 2014-03-04.

Arkivhandlingar

Bohusläns museum, Yttrande 2009-04-14

Diariet och arkivet på Planavdelningen, Miljöavdelningen, Kommunstyrelsen i Tanums kommun. *Besökt december 2013 och januari 2014.*

Diariet och arkivet på Länsstyrelsen Västra Götalands län, Vänersborg. Projekt Lursäng. *Besökt 10 januari 2014.*

Diariet och arkivet på Planavdelningen, Miljöavdelningen, Kommunstyrelsen i Strömstads kommun. *Besökt 14 januari 2014.*

Kommunfullmäktige, Tanums kommun, 1998. KF 28 97.455-521 Ks.

Kommunstyrelsen, Tanums kommun, 2008. Ks 39 2008.126-521 Ks.

Kommunstyrelsen, Tanums kommun, 2006. KS 76 2006.152-521 Ks.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2012. Förslag till beslutsmening.

Länsstyrelsen Västra Götalands län 2011. "Komplettering av ansökan om tillstånd enligt miljöbalken för etablering av vindkraftpark Lursäng, Tanums kommun", Dnr 551-17347-2010

Miljöprövningsdelegationens beslut (2012-09-20) *Länsstyrelsen Västra Götalands län*, Dnr 551-17347-2010, dossier 1435-1148.

Miljöprövningsdelegationens beslut (2011-10-27) *Länsstyrelsen Västra Götalands län*, Dnr 551-56279-2009

Minnesanteckningar från samrådsmöte om vindkraftetablering Lursäng 2009-08-31

Minnesanteckningar från samråd om vindkraftverk Lursäng 2009-01-13.

Tanums kommun 2012. *Miljöavdelningen Tanums kommun yttrande 2012-07-31*. Dnr 2012.0959-824

Tanums kommun 2011. "Yttrande angående ansökan om tillstånd enligt miljöbalken..." 2011-11-22, Dnr 2010.1775-825.

Abstract

This paper presents a case study in Helsingborg. The case began with a developer competition in 2009 and covered the acceptance of the detail plan in 2013 by politicians on the Board of City Planning Department (Stadsbyggnadsnämnden). The developer competition was organized by the Property Development Administration in the city of Helsingborg (Mark- och exploateringsenheten). When the jury chose a first prize winner the City Planning Department (Stadsbyggnadsförvaltningen) was given the task of drawing up a detail plan in order to implement the winning design proposal. This became a complicated assignment. A cultural heritage building, Ångfärjestation (Ferry and Train Station) from 1898, had to be moved to make a free ground for the development.

Municipalities should ensure that detail plans for land allocation take into consideration national interests. The County Administrative Board (Länsstyrelsen) has a supervisory role for this kind of area. If the County Administrative Board finds that the detail plan risks causing significant damage to national interests it may annul the municipality's decision. This is the fate of the first detail plan in Helsingborg. Part of the dispute concerns the relation between permissible changes in the national interest and actions which may be assumed to cause considerable damage. This is a complex of problems. Assessments are founded on both descriptions of national interests and design, as well as how the cultural heritage value is dealt with in the detail plan.

The overall purpose of the study is to present a case that demonstrates the role of the cultural heritage in the detail planning process. The methods for collecting and processing the data in the case study are close reading of documents found in archives and interviews with key actors. Documentation from the detail planning procedure was provided by the City Planning Department and the County Administration Board. This documentation made it possible to identify the key actors and have them complete the interview guide. Viewpoints were thus obtained from eleven key actors who influenced the way development interests were weighed against cultural environment interests.

The case study finishes with conclusions and discussion. Here the negative consequences of development are balanced by weighing them against the value of the cultural environment. Ten summing-up conclusions are made which describe types of compensation, decisions, roles, power relations, organization and steering of planning work. The final discussion takes up the preconditions for a systematic reunion of cultural environment experiences in the detail planning processes.

Key words: Cultural environment, compensation, damage, national interests, detail plan.

8. Fallstudie:

Kulturmiljö som riksintresse i planprojekt

Magnus Rönn

1. INLEDNING

Denna fallstudie handlar om exploateringen av city i Helsingborg med konkurrerande intressen. Marken ligger i ett område där hamnen och kulturmiljön är riksintressen.¹ Planområdet tillskrivs nationell betydelse. Kulturmiljön i området möter ett starkt exploateringsintresse i detaljplanprocessen. Konflikt, samordning, anpassning och kompensation framträder i planarbetet som ett svårhanterligt problemkomplex med motstridiga intressen.

Studiens övergripande syfte är att presentera ett fall som belyser kulturmiljöns roll i en detaljplaneprocess. Ett kompletterande mål är att utveckla kunskap om bedömningspraktiken vid exploateringar av kulturmiljöer i område med riksintressen. I målsättningen ingår att beskriva och analysera hur kompensationsåtgärder tar form och växer fram i planarbetet. Det är främst tre grundläggande aspekter på kulturmiljön i planområdet som aktualiseras i detaljplaneprocessen;

- riksintresse och skadebedömning
- kunskapsunderlag och handlingsutrymme
- kompensation för skador och återskapande av kulturmiljövärden

Fallstudien i Helsingborg är ett stadsbyggnadsprojekt med en planeringsprocess som innehåller flera olika intressen. I centrum för berättelsen är ett kulturmiljöintresse som möter ett exploateringsintresse. Det är ett pedagogiskt och lärorikt fall som valts ut till fördjupad undersökning efter brev i juli 2013 till kommuner och länsstyrelser. Brevet innehöll en kortfattad beskrivning av forskningsprojektet. Samtliga Kulturmiljö- och samhällsplaneringsenheter vid landets länsstyrelser tillfrågades om de handlagt detaljplaneärenden som omfattat kompensation för skada vid exploateringar i kulturmiljöer. Länsstyrelserna redovisade inga aktuella planärenden.² Samtidigt med brevet till läns-

1 Vid införandet av 1987 års lag om hushållning av naturresurser fick länsstyrelsen rätt att ingripa mot kommunala planer som påtagligt kunde skada riksintressen. Samtidigt fick Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna i uppdrag att se över kulturmiljövårdens riksintressen. 1996/97 gjordes en översyn och bearbetning av värdebeskrivningarna i Sveriges 1700 riksintressen för kulturmiljövärden på initiativ av Riksantikvarieämbetet.

2 Svaren från länsstyrelserna tyder på att det enbart är när kulturmiljön är ett riksintresse som risker att påtagligt skadas som länsstyrelsen aktivt griper in i kommunernas planarbete och överprövar detaljplaner.

styrelserna kontaktades 16 kommuner.³ Denna förfrågan riktades till stadsbyggnadskontor, fastighetskontor, miljökontor och kulturförvaltningar. Det kommunala utskicket resulterade i ett begränsat urval av detaljplaner med kompensationsåtgärder. Efter granskning har fyra fall valts ut till fördjupade undersökningar. Denna studie behandlar detaljplaneprocessen i Helsingborg.

Fallbeskrivningen är organiserad i tre övergripande avsnitt. Först kommer ett inledande avsnitt som behandlar bakgrund, syfte, metoder och nyckelaktörer i detaljplaneprocessen. Därefter följer en redovisning av fallet med början i 2009 års markanvisningstävling fram till upprättandet av den andra detaljplanen, som 2013 antogs av Stadsbyggnadsnämnden i Helsingborg. Det är en detaljerad beskrivning av arbetet som tar fasta på kulturmiljöns roll i planeringsprocessen. Fallbeskrivningen avslutas med en diskussion och redovisning av slutsatser. Det är slutsatser som belyser villkoren för kulturmiljöarbetet i planeringen från markanvisningstävlingen till utformningen av detaljplanen, som syftar till att möjliggöra den nya bebyggelsen i planområdet.

Datainsamling och analysmetoder

Forskningen har genomförts som en fallstudie. Det är en forskningsmetod som tillämpats i flera vetenskapliga undersökningar vid KTHs Skola för Arkitektur och Samhällsbyggnad som behandlat kulturmiljön och kommunala planeringsprocesser.⁴ För insamling och bearbetning av data i fallstudien har följande metoder praktiserats: 1) arkivsökning, 2) närläsning av planeringsdokument och 3) intervjuer med nyckelaktörer. Viktiga ord och betydelsebärande meningar som ger information om planeringsprocessen har noterats och tolkats via närläsning av dokument. För att få tillgång till empiri har arkiven (diarier) granskats på plats hos Stadsbyggnadsförvaltningen i Helsingborg och Länsstyrelsen i Skåne län. Granskningen av länsstyrelsens arkiv gjordes hos Kulturmiljö- och samhällsplaneringsenheten. De skriftliga spåren från detaljplaneprocessen fanns samlade i ett antal mappar. Det kommunala arkivet var mer komplett och innehöll dokument om villkoren för planuppdraget och beskrivningar av planarbetet. Länsstyrelsens arkiv hade handlingar som hängde samman med samrådsförfarandet i detaljplaneprocessen och ansökan om byggnadsminnesförklaring av Ångfärjestationen.

Det empiriska materialet i arkiven (diarier) hos kommunen och länsstyrelsen är en källa till kunskap som förmedlar en god inblick i detaljplaneprocessens "utsida". Handlingarna är offentliga och erhöles på förfrågan. I mapparna fanns flera olika typer av dokument (mötesanteckningar, yttranden, beslut, planprogram, utställningshandlingar, samrådsrapporter, genomförandebeskrivningar och detaljplaner). Dokumenten ligger till grund för fallbeskrivningen och tolkningen av nyckelaktörernas avsikter och agerande i detaljplaneprocessen.

Intervjuerna av nyckelinformanter bygger på en frågeguide, som tagits fram gemensamt för fallstudierna i forskningsprojektet. Med utgångspunkt från dokumenten i arkiven har sammanlagt 13 personer identifierats som nyckelinformanter för hanteringen av kulturmiljön i fallet. Av dessa har 9 personer besvarat frågorna i intervjuguiden. Kompletterande telefonintervjuer har därefter genomförts med 2 personer för att klarlägga

3 Följande kommuner kontaktades: Göteborg, Halmstad, Helsingborg, Jönköping, Kalmar, Karlstad, Linköping, Lund, Malmö, Uppsala, Stockholm, Sollentuna, Umeå, Västerås, Växjö och Örebro.

4 Se till exempel Cars, Olsson & Snickars 1995 respektive Olsson, 2003.

avsikter och sakförhållanden. Svaren från 11 av 13 nyckelinformanter ger kunskap om detaljplaneprocessens "insida". Intervjuerna ger tillsammans med dokumenten i arkiven en mycket god bild av hur kulturmiljön och dess värden behandlades i planarbetet. Några mindre språkliga justeringar förekommer i två av citaten.

Nyckelaktörer

Fallstudien fokuserar på nyckelaktörerna och deras syn på kulturmiljön i detaljplaneprocessen. Fokus ligger på aktörer som haft inflytande på kulturmiljön vid framtagningen av detaljplaneprogram, utställningshandlingar och detaljplaner. Planarbetet i Helsingborg innehåller fem typiska nyckelaktörer:

- *Politiker*: Förtroendevalda ledamöter i nämnder och styrelser som beslutar om planuppdrag och inriktning på kommunens planarbete.
- *Förvaltningar*: Stadsbyggnadsförvaltningen som svarar för planarbetet och utvecklar planbeskrivningar/handlingar för samråd/beslut och ger uppdrag till konsulter. Mark- och exploateringsavdelningen som reglerar byggrätter och sluter avtal om exploateringar. Kulturmiljöförvaltningen som får planförslag på remiss för yttrande.
- *Exploatörer*: Fastighetsföretag som vill exploatera marken med ny bebyggelse.
- *Konsulter*: Arkitektkontor som anlitas för att gestalta ny bebyggelse samt konsultföretag som får i uppdrag att utreda miljökonsekvenser och påverkan på kulturmiljön.
- *Länsstyrelsen*: Kulturmiljö- och samhällsplaneringsenheten som har i uppgift att granska planhandlingar (samrådshandlingar) och bedöma deras konsekvenser.

Det är nyckelaktörerna som i detaljplaneprocessen formar mötet mellan exploaterings- och kulturmiljöintresset i egenskap av beställare av konsulttjänster, utförare av politiska uppdrag, beslutsfattare och experter. I planarbetet produceras flera olika typer av offentliga dokument som program, detaljplaner, samråds- och utställningshandlingar. Till planprocessen hör även förslag till ny bebyggelse, utredningar av miljökonsekvenser, bedömningar av kulturmiljövärden, förslag till kompensationsåtgärder, yttranden från remissinstanser och protokoll från beslutsfattare. I bakgrunden finns medborgare som kan påverka planarbetet indirekt via politiker och direkt genom medverkan på samrådsmöten, demonstrationer, namninsamlingar och invändningar mot utställningshandlingar eller via överklaganden av detaljplaner.

2. FALLBESKRIVNING

City i Helsingborg har varit föremål för flera stora stadsbyggnadsprojekt. Fallstudien beskriver en av dessa samtida omvandlingar. Planeringen startade 2006 med att kommunen beställde en utredning om etablering av en kongress- och hotellanläggning.⁵ Lokaliseringen av anläggningen till city uppfattades som attraktivt. Här fanns redan Dunkers kulturhus, tillgång till kollektivtrafik och utsikt över sundet. Ledande politiker i Helsingborg ser Ångfärjetomten som en parkeringsplats lämplig för exploatering. För

⁵ Hemvig, Hans, 2006.

invånarna är platsen ett kulturarv med en historia som borde bevaras. Mitt i den framväxande konflikten ligger Ångfärjestationen, en byggnad från 1898 som fått symbolisk betydelse för helsingborgarna. Vi får en planprocess med ett starkt politiskt och kommersiellt exploateringsintresse som ställs mot ett kulturmiljöintresse, representerat av medborgare, politiker och remissinstanser som vill rädda stationsbyggnaden. Kommunens utredningsskisser i början av planeringen skapade *"en livlig debatt om Ångfärjestationens bevarande eller ej. Inte bara byggnaden utan även dess innehåll – musik och klubbverksamheten i sig – har av helsingborgarna setts som en viktig del i områdets hittillsvarande identitet"*.⁶ Kritiken från medborgarna resulterade i att kulturmiljön fördes upp på den politiska agendan i staden. För att få fram ett bättre underlag organiserade kommunen en så kallad medborgardialog med tre workshops. Helsingborgarna ville bevara Ångfärjestationen. Kommunfullmäktige beslöt att den fortsatta planeringen skulle inriktas mot att restaurera stationsbyggnaden till ursprungligt skick.

Denna berättelse handlar om Ångfärjestationen, som ett uttryck för kulturmiljöns roll i detaljplaneprocessen. Stationsbyggnaden ingår i 2002 års bevarandeprogram i Helsingborg. Byggnaden ritades av Folke Zettervall med Statens Järnvägar som uppdragsgivare och byggherre.⁷ Stationen uppfördes 1898 som en provisorisk byggnad för färje- och tågtrafiken, men fick ändå en arkitektoniskt omsorgsfull och påkostad gestaltning. Ångfärjestationen har genomgått flera om- och tillbyggnader. Redan 1901 tillkom en utbyggnad i ett plan för tullvisitation. 1910 höjdes taket för att ge plats åt en telegrafexpedition. 1970 gjordes en utbyggnad med restaurang. Verksamheten i lokalerna upphörde 1991 då en ny knutpunkt för järnväg och färjetransport stod klar i city. 1993 flyttade en rockklubb in i byggnaden.

Tillbyggnader och anpassningar av Ångfärjestationen har resulterat i en plats som speglar samhällsförändringarna i Helsingborg. Det är de kulturhistoriska kvaliteterna som gör att stationsbyggnaden ingår i riksintresset för kulturmiljön. Som riksintresse blir platsens kulturmiljövärden en spelplan i bevarande och förnyelse. Länsstyrelsen har i uppgift att bevaka att kommunerna i sin planering av markanvändningen tar hänsyn till nationella anspråk på marken. Kommunen och länsstyrelsen får roller som förslagsställare, förhandlare, kontrollant och domare.

Markanvisningstävling

2009-03-05 inbjuder Helsingborg stad till en markanvisningstävling. Arrangör är kommunens Mark- och exploateringsavdelning.⁸ Det är en tävling med begränsat deltagande som startar med en prekvalificering av intresserade kandidater. Kommunen har för avsikt att bjuda in tre till sex team av företag till markanvisningstävlingen, som är ett stort stadsbyggnadsprojekt. Tävlingsuppgiften omfattar kongress- och hotellanläggning, kontor och bostäder med verksamhetslokaler i bottenplan. Syftet med tävlingen är både att finna en tilltalande arkitektonisk lösning på uppgiften och en exploatör för en långsiktig förvaltning, som kan bekosta genomförandet av stadsbyggnadsprojektet. Inbjudna team erhåller 350 000 SEK för godkänt förslag. Vinnaren får rätt att ensam förhandla med kommunen om villkoren för exploateringen.

⁶ Planprogram 2010-06-11, sid 12.

⁷ Sträng & Blomén, 2010.

⁸ Inbjudan till markanvisningstävling, sid 14.

Platsen för markanvisningstävlingen är ett 40 000 kvm stort markområde centralt i Helsingborg. Området har två riksintressen; hamnen och kulturmiljövården. Ångfärjestationen ingår i riksintresset för kulturmiljö. Mark- och exploateringsavdelningen skriver i inbjudan till markanvisningstävlingen att tävlingsteamet har i uppgift att pröva stationsbyggnadens framtid. Byggnaden får flyttas inom tävlingsområdet. Kommunen har tagit ett inriktningsbeslut som går ut på att Ångfärjestationen ska restaureras till originalskick och överlätas till en framtida förvaltare. Hur byggnaden ska återanvändas ser arrangören som en del av tävlingsuppgiften.

Helsingborg har internationella ambitioner och marknadsför tävlingen på fastighetsmässan i MIPIM i Cannes. Tävlingen annonseras även ut i Europa i Official Journal. Stadens internationella sökande efter tävlingsteam till uppgiften gör att arrangören godtar intresseanmälningar från företag på både engelska och svenska. Kommunen uppger i inbjudan att företagets ansökningshandlingar ska utvärderas av en projektgrupp. Det är en projektgrupp med kommunala ledamöter som har för avsikt att vid behov använda extern expertis vid utvärderingen. För att bli utvald till markanvisningstävlingen måste företagets intresseanmälningar innehålla följande handlingar (ska-krav):

- Beskrivning av konsortium eller företag med redovisning av kontaktuppgifter och ansvarigt ombud.
- Finansiär/byggherre.
- Arkitekt, landskapsarkitekt inklusive övriga konsulter och samarbetsparter med redovisning av kontaktuppgifter och ansvarigt ombud
- Kongress- och hotelloperatör.
- Presentation av konsortiets referensprojekt från liknande projekt; omfattning, genomförande och tid. Gärna extern referensperson.
- Beskrivning av särskild kompetens eller expertis som eventuellt tas med för att utveckla och genomföra kongress- och hotellprojektet.
- Kort presentation av miljöpolicy och miljöledningssystem som kommer att användas i projektet.
- Underskrift av behöriga firmatecknare i original.

Intresserade företag/team ska lämna in sina ansökningshandlingar till kommunens Mark- och exploateringsavdelning. Följande fem kriterier ska läggas till grund för bedömningen av intresseanmälningar och urval av team till tävlingen:

- Uppfylldhet av formella krav i inbjudan.
- Ekonomisk och organisatorisk förmåga hos företag/konsortium, kongress- och hotellentreprenör och övriga samarbetspartner.
- Relevant kompetens för företag/konsortium som helhet. Särskild vikt kommer att fästas vid kunskapsnivån inom arkitektur, landskapsarkitektur och stadsbyggnad.
- Förmåga och kompetens då det gäller att planera, finansiera, genomföra, äga och förvalta projekt med liknande innehåll och storlek.
- Erfarenhet och referenser hos företag/konsortium, kongress- och hotellentreprenör, övriga samarbetspartners, arkitekter, konsulter och expertis.

Det är sammanlagt tio team av företag som lämnar in intresseanmälningar. Utifrån en samlad bedömning blir följande fem utvalda till markanvisningstävlingen:

- Foster + Partners Ltd (engelskt team)
- HSB Nordvästra Skåne & Veidekke Fastighetsutveckling (svenskt team)
- Wihlborgs, JM & PEAB (svenskt team)
- Midroc Property Development + Schmidt/Hammer/Lassen (svenskt/danskt team)
- Briggen AB (svenskt team)

2009-05-11 presenteras tävlingsprogrammet för utpekade team. Tävlingen är preciserad till fyra uppgifter: 1) Kongressanläggning med en sal för 1000-1400 sittplatser. 2) Hotell med kapacitet för 200-250 rum. 3) Butiks-, utställnings-, café-, restaurang- och nöjesverksamhet i anslutning till kongress- och hotellanläggningen. 4) Bostäder med lokaler i gatuplan. Kvartersmarken i tävlingsområdet har kommunen för avsikt att upplåta med tomträtt. Programmet innehåller en serie målformuleringar som hög arkitektonisk kvalitet, attraktiva platser, variation, mångfald och hållbara lösningar. En fråga i tävlingsprogrammet är Ångfärjestationen. Framtiden för byggnaden beskrivs på följande sätt i tävlingsprogrammet:

Byggnaden ska ingå som del i tävlingsförslagens helhetskoncept. De tävlande har att ta ställning till om stationshuset ska stå kvar i befintligt läge – med eller utan tillbyggnader och perronger – eller om det ska flyttas till annan plats på tävlingsområdet. Här måste en bedömning göras om byggnadens autenticitet på ett avgörande sätt beror på dess bevarande på ursprunglig plats eller om dess historiska värde behålls trots flyttning. Det står förslagsställaren fritt att föreslå byggnadens funktion.⁹

Arrangören vill att tävlingsteamerna tar fram förslag på hur Ångfärjestationen kan leva vidare i tävlingsområdet. Förslagen ska utgå från en bedömning av byggnadens kulturhistoriska värde. Men det finns inga anvisningar i tävlingsprogrammet till kulturmiljön som ett riksintresse i området. Det är en brist. Programmet fokuserar på gestaltningen av de nya byggnaderna i området. Kraven på anpassning till omgivningens kvartersstruktur och stadsbild är underordnad exploateringsintresset, trots att planerna på en kongress- och hotellanläggning mött motstånd och därför varit föremål för medborgardialog.

Jury i markanvisningstävlingen utgörs av 13 personer, fem ledande politiker och sju tjänstemän i framträdande positioner samt en extern arkitekt från Stockholm. Den politiska representationen består av kommunstyrelsens ordförande, kommunalråd och ledamöter från stadsbyggnadsnämnden. Tjänstemännen i juryn har titlar som stadsdirektör, stadsbyggnadsdirektör, exploateringschef, stadsarkitekt, stadsträdgårdsmästare och näringslivsdirektör. Sekreterare i juryn är en ingenjör från Mark- och exploateringsavdelningen. Tävlingsprogrammet föreskriver att juryn ska bedöma tävlingsförslagen med stöd av följande sex kriterier:

- Stadsstrukturellt grepp avseende platsen och byggnaderna.
- Arkitektonisk gestaltning och karaktär.

⁹ Program för markanvisningstävling, sid 22



Figur 1. Vinnande tävlingsförslag Midroc Property Development, sett från sundet. Arkitekt Schmidt/Hammer/Lassen.

- Funktionalitet – innehåll, användning och samverkan mellan kongress- och hotellverksamheterna.
- Koncept för verksamheten ifråga om organisation, vision, arrangemang och drift för hotell- och kongressverksamheten.
- Förutsättningar för genomförandeprocessen, ägande och förvaltning
- Pris per kvm ljus BTA (tomträttsavgift med en ränta på 4%).

2010-01-14 offentliggörs juryns utlåtande. Ledamöterna har granskat förslagen vid nio tillfällen. En enig jury delar ut förstapriset till förslaget från Midroc Property Development med det danska arkitektkontoret Schmidt/Hammer/Lassen som samarbetspartner. Det vinnande tävlingsförslaget kallar tävlingsteamet för SALTKRISTALLERNA. Juryn lämnar följande rekommendation till kommunen:

Förslagsställaren bakom SALTKRISTALLERNA har på ett övertygande sätt redovisat ett genomarbetat förslag med realistisk, dynamisk arkitektur och väl avvägt stadsmässigt rumsligt samband. Det stadsstrukturella greppet är tilltalande då den nya bebyggelsen väl infogats i den existerande rutnätsstaden. Utformningen av stråk och platser skapar goda förutsättningar för inbjudande promenader, gröna stadsrum och attraktiva platser tillgängliga för alla. Arkitekturen är självständig och nyskapande. Förslaget tillför med sin gestaltning ett väl avvägt projekt, som kompletterar staden med ett landmärke. Kongressanläggningen och hotell har en funktionell och tilltalande helhetslösning ur såväl ett finansiellt som hållbart perspektiv.¹⁰

Ångfärjestationen har en underordnad roll i utlåtande. Juryn konstaterar bara kortfattat att stationsbyggnadens nya placering i det vinnande tävlingsförslaget är övertygande och på ett positivt sätt stärker upplevelsen av Kungsparken, som förlängts mot hamnen. Juryn avslutar utlåtandet med en sammanfattande redovisning av planeringsprocessens fortsättning. Kommunen rekommenderas att uppta förhandlingar Midroc Property Development för planering, bearbetning och genomförande av vinnande förslag i markanvisningstävlingen.

¹⁰ Markanvisningstävling för Ångfärjan, Juryns rekommendation, sid 6.



Figur 2 och 3. Vinnande tävlingsförslag, hotell/kongressanläggning (vänster) och bostäder (höger). Arkitekt Schmidt/Hammer/Lassen.

Juryn vill göra tre ändringar: 1) Hotelllets södra fasad bör omarbetas för att ge ett lättare intryck. 2) Gestaltningen av det offentliga rummet ska utvecklas i nära samarbete med staden. 3) Bostadskvarterets norra del bör studeras vidare med hänsyn till passager och siktlinjer längs kajen. Med dessa rekommendationer överlämnar juryn tävlingsförslaget till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för beredning och beslut.

För att säkerställa genomförandet av stadsbyggnadsprojektet ska ett markanvisningsavtal träffas med Midroc Property Development inför detaljplanearbetet. Målet är att planläggningen av området ska påbörjas våren 2010 och avslutas under 2011 med en antagen detaljplan. Förhoppningen är att stadsbyggnadsprojektet sedan ska vara förverkligat inom fem år. Den tydliga förankringen hos ledande politiker och chefstjänstemän talar i detta läge för ett genomförande av vinnande tävlingsförslag.

Rikshintressen

Markanvisningstävlingen äger rum i ett område i Helsingborg som omfattas av två rikshintressen; kulturmiljön och hamnen. Det är tillåtet att förändra markanvändningen och bygga i rikshintressen, men bara så länge exploateringen inte medför påtaglig skada. Kommuner ska i sin planering ta hänsyn till rikshintressen. Att så inte skett i markanvisningstävlingen blir ett växande problem i planarbetet. Länsstyrelsen kan överpröva kommunens rätt att själv bestämma över hur marken ska användas i detaljplaner om det finns risk för påtaglig skada på rikshintressen. Den rättsliga regleringen finns i miljöbalkens grundläggande bestämmelse om hushållning med mark- och vattenområden i Kap 3, § 6. Bestämmelsen om påtaglig skada har följande ordalydelse i miljöbalken:

Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas. Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.¹¹

¹¹ Miljöbalken, MB, 3 Kap, § 6.

Vad är en godtagbar förändring av kulturmiljöer och när är exploateringen ett otillåtet ingrepp i riksintressen som ger påtaglig skada? Gränsen är flytande och oklar. Miljöbalansen innehåller inga anvisningar som grund för bedömningen. I syfte att precisera det rättsliga begreppet och underlätta bedömningen av påtaglig skada vid ingrepp i natur- och kulturmiljöer gav Naturvårdsverket 2005 ut allmänna råd. Det är ett kortfattat råd som ingår i Naturvårdsverkets författningssamling. Det allmänna rådet är framtaget i samverkan med Riksantikvarieämbetet och innehåller två delar: begrepp och bedömningen. Begreppet påtaglig skada definieras så här i rådets inledande avsnitt:

Påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön kan uppstå om en åtgärd kan mer än obetydligt skada något eller några av de natur-, kultur- eller friluftsvärden som utgör grunden för riksintresset. Även om den negativa inverkan endast förväntas pågå under en kortare tid bör den anses utgöra påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön om den negativa inverkan kan bli så stor att området i något avseende förlorar sitt värde som riksintresseområde. En negativ inverkan som är irreversibel med avseende på något värde som utgör grunden för riksintresset bör som regel anses utgöra påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön.¹²

Den andra delen i rådet fokuserar på skadan, dess karaktär, omfattning och verkan. Bedömningen av om ingrepp kan ge påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön i riksintressen innehåller tre steg. För det första ska utredaren analysera "... hur mycket, på vilka sätt och för hur lång tid åtgärden kan inverka negativt på de värden som utgör grund för att området har bedömts vara av riksintresse."¹³ För det andra ska utredaren beakta hur känsligt området är för påverkan och ta hänsyn till tidigare ingrepp och/eller skador. För det tredje ska utredaren granska om ingrepp som "endast berör en liten del av ett riksintresseområde kan ha en sådan grad av negativ inverkan på områdets värden att påtaglig skada uppstår."¹⁴ Bedömningen gäller även "sådana åtgärder utanför ett riksintresseområde som kan påverka värdena i området negativt så att en påtaglig skada uppstår."¹⁵ Enligt det allmänna rådet bör således bedömningen omfatta såväl skadan i sig som dess påverkan på riksintressets värden, långtidseffekter och sammanhanget på platsen. Rådgivningen ger grund för stränga bedömningar vid exploateringar i kulturmiljöer. Också mindre ingrepp i riksintressen kan tillskrivas påtaglig skada utifrån Naturvårdsverkets rekommendation. Systemet med riksintressen är svårtolkat och har varit föremål för en omfattande kritik.¹⁶

Planprogrammet

2010-02-24 beslutar kommunfullmäktige i Helsingborg att gå vidare med det vinnande förslaget i markanvisningstävlingen. Stadsbyggnadsförvaltningen får i uppdrag att påbörja planarbetet. Fyra månader senare redovisar Stadsbyggnadsförvaltningen ett program i syfte att möjliggöra genomförandet av vinnande tävlingsförslag.¹⁷

12 NFS 2005:17

13 Ibid.

14 Ibid.

15 Ibid.

16 Se Regeringsskrivelse 2013/14:211.

17 Planprogram 2010-06-03 för Fastigheten Gamla staden 1:1 m fl.

Planprogrammet beskriver förutsättningarna för kongress- och hotellverksamhet och bostäder med lokaler i bottenplan. Ångfärjestationen flyttas för att frigöra plats till kongress- och hotellanläggningen. Den nya bebyggelsens kopplingar till omgivningen ska analyseras vidare i planarbetet.

Planprogrammet inleds med en redovisning av tidigare ställningstaganden. I 2002 års översiktsplan har markanvändningen fått beteckningen "Befintlig stadsbebyggelse". I 2010 års Översiktsplan beskrivs området som en regional nod med utvecklingspotential för stadsbyggande och transporter. Stadsbyggnadsförvaltningen finner att planuppdraget stämmer med översiktsplanens intentioner. Områdets kulturhistoriska kvaliteter ingår i 1997 års riksintressebeskrivning, upprättad 1997 av Riksantikvarieämbetet (M:K 15). Riksintressebeskrivningen innehåller följande motiveringar:

Hamn- och industristaden med sjöfart, strategiskt placerad vid den smalaste delen av Öre-sund och med anor från sedan tidigare medeltid. Staden speglar de många utvecklingskedorna alltifrån den tidigare högstaden runt den kungliga borgen, den under högmedeltiden framväxna småstaden, 1600-talets befästningsstad till det sena 1800-talets och 1900-talets expansiva hamn- och industristad. Det sena 1800-talets och det tidiga 1900-talets stadsbyggande, med kompakta stenstadskvarter, boulevardstråk, platsbildningar, parker och offentliga byggnader. Den sedan 1800-talet successivt utbyggda hamnen och järnvägen med tillhörande byggnader som visar på funktionen som viktiga hamn- och järnvägsstad. Burgna villaområden, arbetarkvarter, industrier och andra arbetsplatser som berättar om stadens sociala och funktionella skiktning.¹⁸

Kommunens planeringsunderlag manar till försiktighet.¹⁹ Översiktsplanerna från 2002 och 2010 föreskriver att de kulturhistoriska värdena i city fortlöpande ska skyddas och tillgodoses vid detaljplanläggning. Dessutom ingår planområdet i kommunens bevarandeprogram som 2002-09-25 antagits av kommunfullmäktige. Ångfärjestationen pekas ut som särskilt kulturhistoriskt värdefull i bevarandeprogrammet. Bebyggelsens heterogenitet och offentliga karaktär i city ska värnas. Bevarandeprogrammet ses som ett informerande kunskapsunderlag i planeringen - inte ett tvingande beslut. Enligt Stadsbyggnadsförvaltningen går planarbetet ut på att sammanväga flera olika intressen i området till ett ställningstagande i form av en detaljplan.

Planprogrammet ger en kort beskrivning av stadsbyggnadsprojektet. Gestaltningen tar sin utgångspunkt i stadens kompakta kvarter. Den södra delen av området tilldelas kongress- och hotellanläggningen. Tävlingsförslaget tillskrivs kvaliteter som landmärke och symbolbyggnad med skulpturalt bearbetade fasader. Stadsbilden förändras. Den nya bebyggelsen varierar i höjd från tre till fjorton meter. Den norra delen av området har ett bostadskvarter med 132 lägenheter och 700 kvm lokaler i bottenplan. Höjden på bostadsbyggnaderna går från två till tio våningar. De högsta delarna ligger längst ut mot vattnet och strandpromenaden. Staden får ett markerat möte med sundet.

Planprogrammet har ett avsnitt med rubriken konsekvenser.²⁰ Här uppger Stadsbyggnadsförvaltningen att planförslaget är förenligt med områdets riksintressen. Flytten av

¹⁸ Ibid, sid 5.

¹⁹ Se 2002 riksintressebeskrivningen och kommunens kommentarer i 2002 års ÖP och 2010 års ÖP.

²⁰ Planprogram 2010-06-03 för Fastigheten Gamla staden 1:1 m fl. Se diskussionen på sid 12-15.

Ångfärjestationen ger dock en negativ påverkan på kulturmiljön. Men det är en begränsad försämring. Den historiska kopplingen till Helsingborg som hamn- och järnvägsstad är inte lika stark längre genom 1999 års borttagning av järnvägsspåren. Packhus och silos i hamnen är rivna. Kvar i området finns bara Ångfärjestationen och perrongtaken från 1930-talet som en historisk påminnelse om Helsingborg som en hamn- och järnvägsstad.

Stadsbyggnadsförvaltningen framställer flytten av Ångfärjestationen i programmet som ett bevarande av kulturmiljön. Byggnaden återfår sitt originalutförande, fast på en ny plats i området. Det är ett slags återskapande av kulturhistoriska värden. I det vinnande tävlingsförslaget har stationsbyggnaden placerats i den södra delen av hamntorget för att skapa en ny länk mellan sundet och staden. Den nya placeringen syftar till att stärka stadens identitet och det offentliga rummet, även om kulturmiljön på den ursprungliga platsen försvinner. Samtidigt noterar Stadsbyggnadsförvaltningen att det finns en sammansatt kulturhistorisk problematik som påverkas av stadsbyggnadsprojektet och som behöver utredas. Därför ska riksintresset för kulturmiljön utredas i en kommande MKB.

Samråd

2010-06-01 rapporterar Stadsbyggnadsförvaltningen från programsamrådet. Förslaget har fått kritik av boende, medborgare och remissinstanser. 110 personer kom till samrådsmötet i maj. Några såg positivt på förslaget med ny bebyggelse, men *"många av besökarna framförde att man var negativa till förslaget utifrån dess inverkan på stadsbilden."*²¹ Deltagarna framförde invändningar mot flytten av Ångfärjestationens på samrådsmötet och menade att *"... ett bevarande av byggnaden i dess nuvarande läge är viktig då byggnadens symbolvärde är tätt knutet till viktiga händelser och strukturer. Flera påpekade även att byggnadens nuvarande användning är viktig för stadens yngre befolkning och att byggnaden därmed är viktig för att visa på Helsingborg som en progressiv stad."*²²

Två kritiska remissinstanser är Länsstyrelsen i Skåne län och Kulturförvaltningen i Helsingborg. Länsstyrelsen befarar att planprogrammet medför påtaglig skada på kulturmiljön och hamnen som riksintressen.²³ Av detta skäl kan myndigheten komma att ingripa mot detaljplanen. Invändningen mot ingreppen i kulturmiljön gäller både rivningen av Ångfärjestationens tillbyggnader och flytten av byggnaden till en ny fiktiv plats. Åtgärderna leder till en förlust av kulturhistoriska värden och sammanhang. Länsstyrelsen vill att detaljplanen i stället ska förstärka kopplingen mellan Ångfärjestationen, järnvägen och färjeförbindelsen. Perrongtaken är en viktig länk till den borttagna järnvägen, enligt länsstyrelsen.

Kulturförvaltningen framför liknande invändningar mot förslaget i sitt remissyttrande.²⁴ Sedan järnvägsstationen i området revs är Ångfärjestationen en av få kvarvarande byggnader som berättar om stadens historia och utveckling. Stadsantikvarien ser det därför som extra angeläget att bevara byggnaden på ursprunglig plats. Ångfärjestationen har en tidstypisk arkitektur och tillbyggnaderna förmedlar information om verksamheten i lokalerna. Som stöd för ett bevarande i tillbyggt skick hänvisas till riksintressebeskrivningen, kommunens bevarandeprogram och varsamhetskraven i plan- och bygglagen.

21 Rapport från programsamråd 2010-06-03, sid 1.

22 Ibid, sid 2.

23 Länsstyrelsen, Samhällsbyggnadsavdelningen, yttrande 2010-05-31.

24 Rapport från programsamråd 2010-06-03, sid 6.

Statsbyggnadsförvaltningen hoppas att motsättningen mellan exploateringsintresset och kulturmiljöintresset ska kunna överbryggas. Den utlovade MKB:n beskrivs som en möjlig spelöppning i förvaltningens rapport från samrådet:

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer, utifrån ett helhetsperspektiv, att den föreslagna bebyggelsen i området följer den rådande bebyggelsestrukturen och på ett bra sätt länkar samman 1800- och 1900-talets kvartersstad med norra hamnens moderna lamellhus... Arbetet med kulturmiljön kommer under samrådsskedet att klargöra frågan om Ångfärjestationens läge och bevarande samt dess förhållande till riksintresset för kulturmiljö för Helsingborgs stadskärna. En miljökonsekvensbeskrivning (MKB) kommer att upprättas där förhållandet till riksintresset samt uttrycket i bevarandeprogrammet tydliggörs. Frågan om SALTKRISTALLENS symbolvärde bör sättas i relation till stadens behov och den inriktning staden valt... Kulturmiljöintresset satt i relation till stadsbyggandet bör beakta struktur och intentioner utifrån ett helhetsperspektiv där den representativa demokratin kommer till uttryck... Bebyggelsens slutliga utformning är ännu ej fastslagen... Stadsbyggnadsförvaltningen kommer i samrådsskedet att studera bebyggelsens höjd och omfattning vidare och i detta arbete kommer inkomna synpunkter att beaktas.²⁵

Synpunkterna från länsstyrelsen ska beaktas i det fortsatta planarbetet. Stadsbyggnadsförvaltningen har för avsikt att utreda förutsättningarna för hamnens framtida verksamhet. Planens påverkan på kulturmiljön ska studeras vidare. Samtidigt görs en markering i samrådsrapporten mot Kulturförvaltningens hänvisning till bevarandeprogrammet. Detta program uppfattas som uttryck för ett särintresse och måste vägas mot andra intressen i området.

Stadsbyggnadsförvaltningen delar inte kulturförvaltningens bedömning... Bevarandeprogrammet är skrivet utifrån ett särintresse och utgör ett beslutsunderlag vilket är informerande och inte styrande. I bevarandeprogrammet har inte avvägningar gjorts mot andra intressen. I en detaljplaneprocess betraktas bedömningen som en del av en större helhet där det slutliga och sammanvägda ställningstagandet görs i form av ett antagande.²⁶

Miljökonsekvensbeskrivningen

Kommunen anlitar SWECO, som är stort konsultföretag i Sverige med verksamhet på ett 50-tal orter, för att göra en MKB med en fördjupad kulturmiljöanalys. Därefter får ArkeoDok, som en mindre företag i kultursektorn, i specialuppdrag "att bedöma relevansen av delar av riksintressets värdetext efter de förändringar som skett sedan utpekandet, samt att utreda begreppet påtaglig skada på riksintressen."²⁷ Inför utredningsuppdraget har kommunen och konsulterna från SWECO haft ett samrådsmöte hos länsstyrelsen.²⁸ Kommunen vill att länsstyrelsen ska förtydliga sina invändningar mot detaljplaneprogrammet. Eftersom Ångfärjestationen ingår i områdets riksintresse vill länsstyrelsen att kommunen överväger en alternativ lokalisering av kongress- och hotellverksamheten.

25 Rapport från programsamråd 2010-06-03, sid 22.

26 Ibid, sid 7.

27 Miljökonsekvensbeskrivning med fördjupad kulturmiljöanalys 2011-04-20, sid 6

28 Minnesanteckningar 2010-06-24, Länsstyrelsen.

2011-04-11 redovisar SWECO resultatet från kulturmiljöanalysen. Det sker i en omfattande MKB. 20 sidor i utredningen används för att redovisa och analysera kulturmiljön i planområdet. Planförslaget har betydande negativa konsekvenser på kulturmiljön. SWECO avråder från en flytt av Ångfärjestationen. Byggnaden är ett skyddsvärt kulturarv i riksintressebeskrivning, en sista historisk länk som tillsammans med perrongerna berättar om Helsingborg som en viktig hamn- och järnvägsstad. Det är den enda kvarvarande byggnaden från 1800-talet i området. Resten av bebyggelsen är riven. Övriga hus i hamnen speglar 1900-talets utveckling. Tillbyggnaderna på Ångfärjestationen bildar årsringar som berättar om byggnadens utvecklingsskeden och bidrar till platsens läsbarhet och historiska förståelse. Kompletteringarna ingår i en arkitektonisk helhet – de är inte oberoende delar som kan tas bort. Enligt SWECO utgår en modern kulturmiljövård från att miljön är en helhet där olika perioders tillägg värderas utifrån vad de tillför byggnader. Tillsammans med perrongtaken bildar Ångfärjestationen på sin ursprungliga plats en betydelsefull länk och kunskapskälla till stadens järnvägs- och hamnhistoria.

Inriktningen på planarbetet framstår nu som problematisk. SWECO:s kulturmiljöanalys ger inget stöd till planerad flytt av Ångfärjestationen. Tvärt om. Också restaurering via rivning av tillbyggnader ifrågasätts. Därtill kommer att MKB:n har invändningar mot vinnande förslaget i markanvisningstävlingen ur kulturmiljösynpunkt. Förslaget från Schmidt/ Hammer/ Lassen har en arkitektur som avviker från bebyggelsen i hamnen. Gestaltningen har inte bara en annan volym och skala. Också det enhetliga arkitektoniska uttrycket kritiserar. Tävlingsförslaget saknar den heterogenitet som kännetecknar centrum och som är karaktäristisk för stadsbilden i Helsingborg.

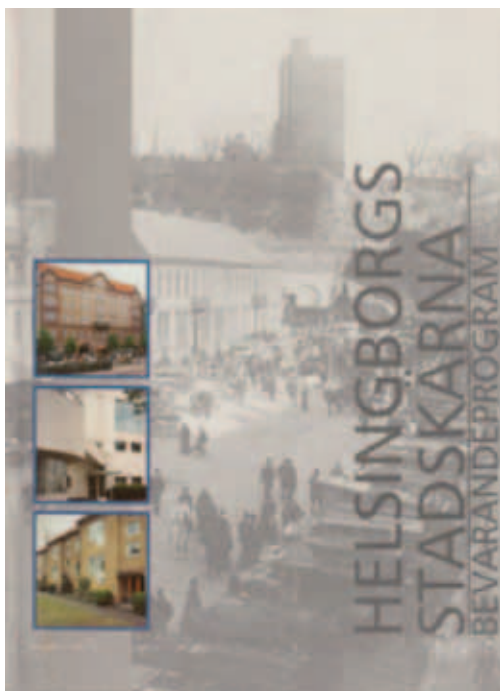
SWECO argumenterar i MKB:n till stöd för kulturhistoriska värden i planområdet. Att bevara strukturer och befintlig bebyggelse ser konsulterna som ett sätt att ge människor en så hel och autentisk bild som möjligt av historien. Därför bör Ångfärjestationen som förmedlare av kulturhistoriska värden skyddas i sin helhet på platsen tillsammans med perrongtaket. Men om det inte går bör tillbyggnaderna på Ångfärjestationen följa med vid flytten. Utredningen avslutas med att konsulterna redovisar följande fem förslag:

- Informationsskylt/utställning om stationens och hamnens utveckling bör tas fram
- Riksintresset för kulturmiljön bör utredas vidare/avgränsas och värdetexter aktualiseras utifrån de förändringar som skett sedan området utpekats som riksintresse
- Förstärk Ångfärjestationens skydd i detaljplanen
- Förslag till byggnadsminnesförklaring av Ångfärjestationen bör utredas
- Arbeta målmedvetet med att tydliggöra värdefulla historiska strukturer

ArkeoDok argumenterar på ett delvis annat sätt i sin utredning av kulturmiljön. Inriktningen på kommunens planarbete försvaras. Inledningsvis noteras att stadens fysiska uttryck för riksintresset kommer från en lång tidsperiod med början i 1300-talet t o m 1900-talet. Sett i historiens ljus blir succesiva förändringar något typiskt för Helsingborg. City har varit utsatt för många samhällsförändringar. Planområdet har förlorat stora delar av sin ursprungliga transportfunktion. På 1990-talet försvann järnvägsspår, färjeläge, silos och magasin som var knutna till hamnverksamheten.

Området har därför "inga andra spår kvar från funktionen som knutpunkt för järnväg och färja än Ångfärjestationen och tillhörande två perrongtak, som idag fungerar som tak över bilparkering."²⁹

ArkeoDok refererar till kommunens ställningstaganden och förslag till planprogram. Det finns få egna uppfattningar. Konsulten hänvisar i stället till Stadsbyggnadsförvaltningens överväganden, som går ut på att planförslaget är en tillåten påverkan på kulturmiljön. Områdets kulturhistoriska värden är inte lika starka längre. De succesiva samhällsförändringarna i planområdet har urholkat värdet på kulturmiljön som riksintresse, varför flytten av Ångfärjestation till en ny plats bör tillåtas. På den nya platsen kan byggnaden förmedla en upplevelse av historien. Ett återställande av Ångfärjestationen till sitt ursprungliga skick blir i detta perspektiv en godtagbar påverkan på kulturmiljön, enligt ArkeoDok.



Figur 4. Framsidan på Bevarandeprogrammet i Helsingborg. Foto: Magnus Rönn.

Remissynpunkter

Den utlovade MKB:n har inte överbryggat motsättningen mellan exploateringsintresset och kulturmiljöintresset. Positionerna blir allt mer fastlåsta. I samband med utställningen av planförslaget får Stadsbyggnadsförvaltningen en serie kritiska skrivelser från sakägare, medborgare och remissinstanser. Länsstyrelsen finner i sitt yttrande 2011-04-18 att planförslaget i den södra delen om området ger en påtaglig skada på riksintresse för kulturmiljön, varför myndigheten kommer att ingripa mot planen med stöd av 12 kap 1 § plan- och bygglagen. Exploateringen har en sådan omfattning, volym och karaktär att stadsbyggnadsprojektet påverkar områdets kulturella kärnvärden. Den tillkommande bebyggelsens arkitektur bör inte tillåtas att bryta mot skalan och byggnadstraditionen i city. Flytten av Ångfärjestationen med rivningar av tillbyggnader gör att platsens historia går förlorad, vilket bedöms vara en påtaglig skada av områdets riksintresse.

Politikerna i Kulturnämnden ger planen med tvekan godkänt till skillnad mot Kulturförvaltningen, som genom stadsantikvariern avstyrker förslaget. Kulturförvaltningen framhåller att man flera gånger påtalat att planerad flytt av Ångfärjestationen leder till en förlust av kulturmiljövärden. Eftersom frågan om en byggnadsminnesförklaring av Ångfärjestationen har väckts bör kommunen avvakta och inte gå vidare med en fastställelse av detaljplanen. Kulturförvaltningen efterfrågar en ny detaljplan som säkerställer

²⁹ Miljökonsekvensbeskrivning med fördjupad kulturmiljöanalys 2011-04-20, sid 25.



Figur 5. Ångfärjestationen. Foto: Internet.

att Ångfärjestationen skyddas i sin helhet på ursprunglig plats. Enligt stadsantikvarien bör tvisten lösas genom att kongresscentrum får en annan lokalisering. Då behöver inte Ångfärjestationen flyttas.

Reviderat planförslag

2011-04-26 presenterar Stadsbyggnadsförvaltningen sitt förslag till detaljplan. Remissinstanserna har inte kunnat påverka kulturmiljön i förslaget. Stadsbyggnadsförvaltningen vill fortfarande genomföra det vinnande tävlingsförslaget. Kongress- och hotellanläggningens arkitektur får positiva omdömen av Stadsbyggnadsförvaltningen, ett landmärke som bidrar till stadens attraktivitet. Byggnadens siluett är en *"kristallinande klippformation som sträcker sig uppåt."*³⁰ För att ge plats åt kongress- och hotellverksamheten flyttas Ångfärjestationen till ett nytt läge på en utfyllnad av hamnkajen. I anslutning skapas en plats för en uteservering. Samtidigt ändras markanvändningen i det nya läget för att möjliggöra fortsatt klubbverksamhet, kontor och restaurang. Stadsbyggnadsförvaltningen hävdar att ett återuppförande av Ångfärjestationen i originalutförande gör att byggnaden kulturhistoriska värden bevaras i ett nytt sammanhang. Det bör vara en tillåten förändring av riksintresset.

Stadsbyggnadsförvaltningen har prioriterat exploateringen av området i förslaget framför en alternativ lokalisering av kongress- och hotellanläggningen. Staden tror att anläggningen ska dra till sig besökare och verksamheter. Förhoppningen är att arkitekturen stärker Helsingborgs regionala konkurrenskraft. En omprövning av lokaliseringen av kongress- och hotellverksamheten är inte aktuell. Det skulle medföra onödiga förseningar och merkostnader, vilket ska vägas mot en exploatering i en kulturmiljö som reducerats genom rivningar i planområdet. Stadsbyggnadsförvaltningen framhåller avslutningsvis att planförslaget tagits fram i dialog med exploitören bakom det vinnande förslaget i markanvisningstävlingen, Midroc Property Development, och det danska arkitektkontoret som gestaltat de nya byggnaderna.

³⁰ Detaljplan 2011-14-26, sid 10.

Beslut, ingripanden och nystart

2011-05-18 tillstyrker en oenig kommunfullmäktige planförslaget. Kommunfullmäktige avslår alla invändningar och beslutar att anta detaljplanen för planområdet. Mot beslutet reserverar sig Vänsterpartiet (V), Miljöpartiet (MP) och Sverigedemokraterna (SD).³¹ Detaljplanen vinner emellertid inte laga kraft. Länsstyrelsen upphäver planen med hänsyn till påtaglig skada på riksintresse.³² Kommunen överklagar länsstyrelsens beslut till regeringen. Det ser ut att bli en utdragen process med oviss utgång. Ovissheten ökar när sedan Socialdemokratiska arbetarpartiet (SAP) meddelar att man heller inte längre står bakom förslaget.³³

2012-03-09 avbryter kommunen den rättsliga processen. Överklagandet återkallas och Stadsbyggnadsförvaltningen får i uppdrag att återuppta planarbetet. Stadsbyggnadsnämnden antar samtidigt ett nytt inriktningsbeslut. Grundidén i stadsbyggnadsprojektet kvarstår, men på förslag från staden avbyter Midroc Property Development samarbetet med det danska arkitektkontoret. Den arkitektoniska gestaltningen av bebyggelsen ska i stället förnyas i parallella uppdrag med tre nya arkitektkontor. Som grund för det återupptagna planarbetet sluter staden ett ramavtal med Midroc Property Development genom Mark- och exploateringsavdelningen.

Enligt ramavtalet ska exploatören och kommunen *”gemensamt bestämma vilka tre arkitektkontor som ska delta”* i det parallella uppdraget.³⁴ Ramavtalet föreskriver att parterna tillsätter en gemensam arbetsgrupp för koordinering av utredning och bearbetning av förslag till detaljplan och kommande markanvisningsavtal, som ger exploatören option på marken. Dessutom ska parterna mötas *”regelbundet och informera om arbetets fortskridande samt föreläggas underlag för framtagande av styrande beslut”*.³⁵ Slutligen ska parterna tillsätta en gemensam arbetsgrupp med uppgift att samordna intern information och externa uttalanden.

Det blir tre svenska arkitektkontor som i parallella uppdrag ska utveckla nya arkitekturförslag: JAIS arkitektkontor, Wingårdhs arkitekter och Sandell/Sandberg arkitekter. Deras förslag redovisades för uppdragsgivaren i december 2012. Medborgarna kan 17-19 januari 2013 ta del av förslagen genom en utställning. Utvärderingen av arkitekturförslagen utmynnar i att JAIS arkitektkontor får i uppdrag att arbeta vidare med kongress- och hotellanläggningen. Wingårdhs arkitekter ska gestalta bostadsbebyggelsen. Det blir också Stadsbyggnadsnämndens inriktningsbeslut.³⁶ Mot beslutet reserverade sig MP och SD. Den politiskt oenigheten lever vidare i detaljplaneprocessen. Men nu med den skillnaden att det finns ett ramavtal med exploatören om fördelningen av kostnader för detaljplanen, ett principbeslut om att marken ska överlåtas eller hyras ut till Midroc Property Development och en politiskt förankrad arkitektonisk lösning på områdets exploatering.

Byggnadsminnesförklaringen

Parallellt med planarbetet pågår en alternativ räddningsaktion för Ångfärjestationen genom ansökan om byggnadsminnesförklaring till länsstyrelsen och en motion till

31 Protokoll 2011-05-18, kommunfullmäktige.

32 Beslut 2011-08-09, Länsstyrelsen i Skåne län

33 Information på hemsidan www.helsingborg.se/Webbarkivet/2010/Anfarjan

34 Ramavtal 2013-04-20.

35 Ibid. Tillsättningen av arbetsgrupper och deras uppdrag regleras i punkt 6 i avtalet.

36 Sammanträdesprotokoll 2013-03-20, Stadsbyggnadsnämnden.

kommunfullmäktiga. Det är MP som i en motion 2011-10-11 begär att staden ska verka för att Ångfärjestationen utses till ett byggnadsminne. Motionen översänds för yttrande till Kulturnämnden och Stadsbyggnadsnämnden. Kulturnämnden svarar att det ur kulturhistorisk synvinkel är angeläget att exploateringen sker med hänsyn till områdets riksintresse. Att behålla Ångfärjestationen i sitt ursprungliga läge är historiskt korrekt, men svårt att samordna med planerna på en ny kongress- och hotellanläggning. För att inte skapa onödiga läsningar bör en eventuell byggnadsminnesförklaring kombineras med ett helhetsgrepp på miljön.

Stadsbyggnadsnämnden noterar att länsstyrelsen handlägger ansökan om byggnadsminnesförklaring. Det är för tidigt att ta beslut i frågan. Länsstyrelsen har ännu inte haft en dialog med kommunen i frågan, varför det är lämpligt att avvakta med ett ställningstagande till motionen. Politikerna i nämnden avstyrker därför byggnadsminnesförklaring med 9 röster mot 2. MP och SD reserverar sig mot beslutet. Motionen går vidare för beslut i kommunfullmäktige 2012-06-13. Kommunstyrelsens ordförande och stadsdirektör kommenterar yrkandet. *"Det kulturhistoriska värdet av Ångfärjestationen ska naturligtvis vårdas och tillvaratas i gestaltningen och utformningen av kvarteret"*³⁷, men ett ställningstagande just nu till stöd för en byggnadsminnesförklaring skulle vara en begränsning av handlingsutrymmet *"och är därför inte aktuellt"*.³⁸ Kommunfullmäktige avslår motionen med 50 röster mot 15. MP och SD reserverar sig mot beslutet.

Länsstyrelsen ger Regionmuseet i Kristianstad i uppdrag att göra en byggnadsminnesutredning i samråd med landsantikvarien i Skåne. Enligt kulturmiljölagen kan en byggnad som genom sitt kulturhistoriska värde är synnerligen märklig utses till byggnadsminne. Slutsatsen i kulturminnesutredningen är att Ångfärjestationen har ett högt kulturhistoriskt värde och en unik historia som gör den *"synnerligen märklig ur ett kulturhistoriskt perspektiv"*.³⁹ Inom länsstyrelsen finns delade uppfattningar om byggnadsminnesförklaringen mellan länsöverdirektören och handläggarna på kulturmiljöenheten. Skiljelinjen går vid bedömningen av kvalitaternas grad av "märklighet". Länsöverdirektören anser inte att Ångfärjestationen når upp till kravet på synnerligen märkliga värden av följande skäl: Stationen har sedan 1991 en ny funktion som klubblokal. Byggnadens väggpaneler har blivit utbytta i samband med tilläggsisolering. Inredningen har förändrats. Men det är inte bara byggnadens arkitektur, skick och ursprunglighet som bestämmer värdet. *"Länsstyrelsen väger även i en bedömning in det faktum att Helsingborg stad motsätter sig en byggnadsminnesförklaring av Ångfärjestationen."*⁴⁰ Kulturminneslagen föreskriver samverkan med fastighetsägaren. Skyddsföreskrifter ska *"utformas i samförstånd med byggnadens ägare..."*.⁴¹ Resultat blir att länsöverdirektören avslår ansökan om byggnadsminnesförklaring. Kulturmiljödirektören och länsantikvarien vid länsstyrelsen anmäler avvikande mening med följande motivering:

37 Motion om att bevara Ångfärjestationen som byggnadsminne, kommunstyrelsen, 2012-05-30, sid 2.

38 Ibid, sid 2.

39 Sträng & Blomén, sid 44.

40 Beslut 2013-03-22, Länsstyrelsen.

41 Lag (1960:690) om byggnadsminnen, §2.

*Ångfärjestationen uppfyller mer än väl de skäl som gäller för en byggnadsminnesförklaring. Anläggningen är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde. Ångfärjestationen är unik i ett nationellt perspektiv och har mycket höga kulturhistoriska värden... Till anläggningen finns knutet stora samhälls- och socialhistoriska värden. Trots att Ångfärjestationen upphörde som station 1991 är anläggningen med de bevarade perrongtaken helt möjliga att förstå i sin historia kontext. Exteriört har genomförda förändringar skett med respekt för byggnadens karaktär. Till exempel är den numera inbyggda lanterninen bevarad och möjlig att återställa... Vidare är såväl äldre inredning som utsmyckningar bevarade i relativt stor omfattning.*⁴²

Riksantikvarieämbetet kontaktas i ett försök att upphäva länsstyrelsens beslut och rädda byggnaden. Det är avdelningen för samhällsplanering hos ämbetet som prövar frågan.⁴³ Enhetschefen anser att det finns skäl att ifrågasätta länsstyrelsens beslut. Ämbetet instämmer i Regionmuseets bedömning att Ångfärjestationen med sin unika historia har ett högt kulturhistoriskt värde. Men eftersom Helsingborg stad som fastighetsägare uttryckligen motsätter sig en byggnadsminnesförklaring saknas förutsättningar för att överpröva länsstyrelsens beslut, även om det formellt går att införa byggnadsminnesförklaring utan ägarens samtycke. Så sker dock mycket sällan. Det finns heller inget behov av att klarlägga rättspraxis. Utifrån dessa skäl kommer Riksantikvarieämbetets fram till att man inte ska överklaga länsstyrelsens beslut.

Det andra planprogrammet

2012-03-09 påbörjar Stadsbyggnadsförvaltningen arbetet med en ny detaljplan för exploateringen. Kongress- och hotellanläggningens lokalisering har varit föremål för kritik. Inför omstarten prövar därför Mark- och exploateringsavdelningen alternativa lokaliseringar av verksamheten.⁴⁴ Fem lägen jämförs med varandra i en matematisk modell med viktade utvärderingskriterier. Ångfärjetomten faller ut som fördelaktigast i modellen. Staden äger marken. Det är därför inte överraskande att lokaliseringen av anläggningen till denna tomt får högst poängsumma. Jämförelsen är beroende av valet av kriterier och deras poängsättning. Viktigare i modellen än "konflikt med riksintressen" är till exempel är "teknisk/ekonomisk genomförbarhet", "risker/störningar", "landmärke/image" och "närhet till kommunikation, boende, hotell och kultur". Omvandlingen av viktade kriterier till siffervärden ger jämförelsen ett sken av objektivitet, saklighet och opartiskhet. Men kriterierna speglar ett i grunden värderande synsätt på lokaliseringen av kongress- och hotellanläggningen.

Utredningen kommer fram till att Ångfärjetomten är den bästa platsen för kongress- och hotellanläggningen. Det finns ingen anledning att byta lokalisering. Utvärderingen sammanfattas i en tabell så här:

42 Ibid. Bilaga; skiljaktig mening.

43 Yttranden 2013-03-18, Riksantikvarieämbetet.

44 Lokaliseringsutredning för hotell- och kongressanläggning, 2012-01-12.

Scorecard Kongressanläggning		Kriterie vikt	Oceanpiren		Ångfärjan		Knutpunkten N		Knutpunkten S		Glasbruket	
			Betyg	Viktat	Betyg	Viktat	Betyg	Viktat	Betyg	Viktat	Betyg	Viktat
närhet till boende- bef hotell		0.10	2	0.21	3	0.31	3	0.31	3	0.31	2	0.21
närhet till kommunikation: tågstation flygbuss		0.12	2	0.23	3	0.35	3	0.35	3	0.35	2	0.23
närhet till handel		0.05	1	0.05	3	0.14	3	0.14	3	0.14	2	0.10
närhet till restauranger		0.06	1	0.06	3	0.18	3	0.18	3	0.18	2	0.12
närhet till kultur: sevärdheter		0.09	1	0.09	3	0.27	2	0.18	2	0.18	1	0.09
tilgængelighet för bilburna		0.03	3	0.08	3	0.08	3	0.08	3	0.08	3	0.08
parkeringsmöjligheter		0.04	2	0.08	3	0.12	2	0.08	2	0.08	2	0.08
nsker/stömningar/buller		0.14	2	0.27	3	0.41	2	0.27	2	0.27	3	0.41
konflikt med riksintresse		0.08	2	0.15	1	0.08	2	0.15	2	0.15	3	0.23
ekonomiskt och tekniskt genomförbarhet		0.15	2	0.30	3	0.45	1	0.15	1	0.15	2	0.30
genomförandebid		0.05	1	0.05	2	0.10	2	0.10	2	0.10	2	0.10
landmärke -image		0.10	3	0.31	3	0.31	1	0.10	2	0.21	2	0.21
			1.88		2.80		2.10		2.21		2.15	
			5		1		4		2		3	

Tabell 1. Sammanställning av lokaliseringsbedömningen.

2012-12-12 godkänns det andra planprogrammet av Stadsbyggnadsnämnden.⁴⁵ Huvudsyftet är som tidigare att ge plats för en kongress- och hotellanläggning och bostäder med verksamhetslokaler i bottenplan. Motiven för exploateringen har fått tydligare hänvisningar till marknaden. Kongress- och hotellanläggningen ska stärka stadens regionala konkurrenskraft och attraktivitet. Även om grunddragen i planeringen kvarstår så finns det några viktiga skillnader i det reviderade förslaget som hänger samman med anpassningen till kulturmiljön i området. Den nya bebyggelsen har genomgått en omfattande arkitektonisk bearbetning för att bättre passa på platsen. Arkitektkontoret Brunnberg & Forshed har anlitats för att göra en "stads- och kulturmiljöanalys" av planerna på en ny gestaltning av kongress, hotell och bostäder.⁴⁶ Det är bebyggelsens storlek, höjd, planform och siktlinjer som analyserats i volymstudier, sektioner och illustrationer. De kulturhistoriska målen för det fortsatta planarbetet beskrivs så här:

- Bebyggelsens skala och strukturer ska anpassas till den övriga staden
- Ångfärjestationen flyttas 70 meter
- Den historiska kopplingen till järnväg och färjetrafik ska tydliggöras
- Kulturhistoriska element i området synliggörs

Det reviderade planprogrammet har ett avsnitt med rubriken "Konsekvenser". Här finns följande retoriska argumentering om påverkan på kulturmiljön i området:

Den föreslagna bebyggelsen tar sin utgångspunkt i den bebyggelsestruktur som format stadskärnan och dess förhållande till den tidigare hamnverksamheten... Planförslaget som det föreligger bedömer staden inte innebära någon påtaglig skada på riksintresset, snarare förstärker det riksintresset genom att återskapa en försvunnen bebyggelsestruktur i kvarteret Ångfärjan... Genom att flytta den ursprungliga delen av byggnadskroppen och förlägga den alldeles invid såväl tullhus som kaj uppnås positiva effekter av betydelse för riksintresse för kulturmiljön. Ångfärjestationen får ett mer framträdande läge i förhållande till omgivande väsentlig högre stenhus... kopplingen till färjetrafiken och Sveriges allra första järnvägsförbindelse med utlandet (förstärks).⁴⁷

45 Program 2012-12-05 reviderade 2012-12-12 för fastigheten Gamla staden 1:2 m fl.

46 Ibid, sid 14.

47 Ibid, sid 27.



Figur 6 och 7. Det nya förslaget på bebyggelse från JAIS arkitektkontor och Wingårdh arkitekter.

Samråd och remiss

Samrådsmötet till det andra programmet lockar 300 deltagare. Stadsbyggnadsförvaltningens rapport visar att många medborgare är fortsatt negativa till planerna.⁴⁸ Kommunen får ett stort antal skrivelser från remissinstanser, sakägare och grannar som ifrågasätter flytten av Ångfärjestationen. Stadsbyggnadsförvaltningen hänvisar i samrådsrapporten till sitt uppdrag och "vidhåller att den föreslagna bebyggelsen ger förutsättningar för ett kvalitativt stadsrum."⁴⁹

48 Rapport från programsamråd 2012-12-05.

49 Ibid. Sid 23.

Länsstyrelsen skriver att programmet behöver kompletteras med en MKB som noggrant redovisar påverkan på riksintressen.⁵⁰ Att flytta Ångfärjestationen 70 m söderut kritiseras som kulturhistoriskt mål i planarbetet. Länsstyrelsen anser att det finns goda förutsättningar att bevara Ångfärjestationen på sin nuvarande plats. Kulturförvaltningen finner att den nya bebyggelsen i förslaget är bättre anpassad till stadsbilden. Oenigheten kvarstår dock beträffande Ångfärjestationen. På denna punkt sammanfaller Kulturförvaltningens synpunkter med remissyttrandet från länsstyrelsen. En partiell rivning av tillbyggnader och flytt av stationen är inte förenlig med platsens kulturarv. Det finns ingen anledning att frånga bevarandeprogrammets utpekande av Ångfärjestationen som en särskilt kulturhistoriskt värdefull byggnad. Kulturförvaltningen vill att detaljplanen kompletteras med skyddsbestämmelser som gör att stationen kan bevaras på ursprunglig plats.⁵¹ Enligt Kulturförvaltningen går det mycket väl att kombinera planerad exploatering av området med ett bevarande av Ångfärjestationen.

Den andra MKB:n

2013-05-30 presenteras MKB:n till det andra planförslaget. Det är två nya konsultföretag som fått i uppdrag att göra utredningen; Ramböll och Acanthus. Konsulterna ska göra en samlad bedömning av planens inverkan på miljö, hälsa och hushållning av resurser. Den sammanfattande slutsatsen i MKB:n är att förslaget ger "ett visst mått av skada på riksintresset"⁵², men skadan bedöms inte som påtaglig. Därmed reduceras hindret mot genomförandet av detaljplanen. Konsulteras analys av konsekvenserna för kulturmiljön beskrivs så här:

Planförslaget medför en flytt av Ångfärjestationen... Delar av Ångfärjestationens kulturhistoriska värden kommer att påverkas negativt vid rivning av de olika utbyggnaderna. Byggnadens nuvarande form är en följd av förändrade behov under årens lopp och en viktig del av byggnadens autenticitet och kulturhistoriska värde... Konsekvenserna av planförslaget är att förståelsen av Ångfärjestationen som förmedlare av platsens historia begränsas... En flytt och rivning av vissa delar kommer att påverka en del av riksintresset negativt... skadan kan dock inte betecknas som påtaglig.⁵³

För att begränsa exploateringens negativa effekter på kulturmiljön i planområdet förslår konsulterna följande åtgärder i utredningen:

- Framtagning av informationsmaterial som binder samman stationens framtid med ursprungligt läge och perrongtak som förtydligar platsens historiska samband.
- Gestaltning av stationens nya läge med markarbeten och möblering som lyfter fram kopplingen till perrongtak och ursprungligt läge.
- Skyltar och informationsmaterial på Hamntorget och inne i byggnaden på den nya platsen som bidrar till förståelse av stationens ursprungliga läge och funktion.

⁵⁰ Yttrande 2012-06-13, Länsstyrelsen.

⁵¹ Ang. planprogram för Gamla staden 1:1 m fl, Kulturförvaltningen.

⁵² MKB till detaljplan för Gamla staden 1:1 m fl, 2013-05-30, sid 2.

⁵³ Ibid, sid 20-21.



Figur 8. Den nya förslaget till kongress- och hotellanläggning från JAIS arkitektkontor.

Från samråd till beslut

2013-05-30 redovisar Stadsbyggnadsförvaltningen förslaget till detaljplan för samråd.⁵⁴ Detaljplaneförslaget har inga ändringar av betydelse för kulturmiljön jämfört med det bakomliggande programmet. Länsstyrelsens beslut att inte byggnadsminnesförklara Ångfärjestation förvandlas till ett argument för att *"en flytt av byggnaden inte påtagligt minskar byggnadens kulturhistoriska relevans."*⁵⁵ Den nya arkitekturförslagen från JAIS arkitektkontor (kongress- och hotellanläggningen) och Wingårdhs arkitekter (bostäder) ger en stadsbild som är bättre anpassad till kulturmiljön. Kommunen har för avsikt att sälja bostadskvarteret med 130-150 lägenheter till Midroc Property Development. Marken för kongress- och hotellanläggningen och Ångfärjestationen ska upplåtas via tomt rätt. Kommunen ska sälja Ångfärjestationen till Midroc Property Development, som i sin tur ska bekosta flytt och upprustning av byggnaden på den nya platsen. Mark- och exploateringsavdelningen svarar för markförsäljning, fastighetsbildning och markreglering. Detaljplanen ska vara genomförd inom 10 år från det beslutet vunnit laga kraft.

2013-08-26 godtar en oenig länsstyrelse förslaget till ny detaljplan.⁵⁶ Det faktum att Ångfärjestationen och perrongtaken ingår i riksintressebeskrivningen gör en flytt av Ångfärjestationen problematisk ur kulturmiljösynpunkt. Denna gång väljer dock myndigheten att inte ta strid. Länsstyrelsens samhällsdirektör kommer fram till att omlokaliseringen av Ångfärjestationen kan vara en acceptabel lösning som del i en stadsutveckling som inbegriper förtätning i centrum. Enheten för kulturmiljö har en annan uppfattning i planfrågan. Kulturmiljödirektören och handläggande antikvarie anmäler avvikande mening med följande motivering:

⁵⁴ Samrådshandling 2013-05-30. Stadsbyggnadsförvaltningen.

⁵⁵ Ibid, sid 17.

⁵⁶ Yttrande 2013-08-26, länsstyrelsen.

Ångfärjestationen med omgivande miljö och perrongtak utgör en väsentlig del av hamn- och järnvägsstaden Helsingborgs historia. I riksintressebeskrivningen för Helsingborg står "den sedan 1800-talet succesivt utbyggda hamnen och järnvägen med tillhörande byggnader som visar på funktionen som viktig hamn- och järnvägsstad" som uttryck för riksintresset. Då Ångfärjestationen med perrongtak utgör en sista bevarad del av järnvägs- och hamnverksamheten som fanns och utvecklades under sent 1800-tal och tidigt 1900-tal går det inte att bortse från den väsentliga och påtagliga skada som ett rivande och flytt kommer att innebära för denna miljö.⁵⁷

Stadsbyggnadsförvaltningen går vidare och lägger fram detaljplanen för området med tillhörande planbestämmelser för beslut. Detaljplanen upprättas 2013-09-13 och genomgår en redaktionell revidering 2013-10-31.⁵⁸ Samtidigt görs en översyn av MKB:n.⁵⁹ Ramböll och Actanhus framhåller återigen att detaljplanen inte har någon påtaglig skada på områdets riksintresse, utan enbart ger en måttligt negativ påverkan på kulturmiljön. Visserligen begränsar exploateringen platsens förmåga att förmedla kulturhistoriska värden, men det betyder inte att riksintresset upphör i sin helhet. Perrongtaken står kvar på ursprunglig plats som ett vittnesmål om järnvägen. För att lindra skadorna på kulturmiljön föreslår konsulterna ett antal kompensationsåtgärder som informationsmaterial, skyltar och design som återskapar delar av kulturarvet. Det är samma förslag som Ramböll och Actanhus redovisat i föregående MKB.⁶⁰

Kulturförvaltningen är fortsatt negativ till flytten av Ångfärjestationen. Denna del av detaljplanen accepteras inte ur kulturmiljösynpunkt. Detaljplanen anses strida mot förvanskningsskyddet i plan- och bygglagen. Flytten av Ångfärjestationen försvagar kulturmiljöns ställning som riksintresse i city. Kulturförvaltningen noterar även att föreslagna kompensationsåtgärder i MKB:n inte blivit säkerställda i detaljplanen. Politikerna i kulturnämnden är inte lika kritiska som tjänstemännen och ser planförslaget som genomförbart.⁶¹ Invändningarna mot detaljplanen från grannar och sakägare kvarstår och har inte minskat i intensitet. Både demonstrationer och namninsamling genomförs till stöd för en lokal folkomröstning i syfte att förhindra rivningen av Ångfärjestationen.⁶²

2013-11-19 godkänner Stadsbyggnadsnämnden detaljplanen. I planbeskrivningen ses Ångfärjestationen som en värdefull byggnad i sitt nya läge på kajen. Ett skydd mot förvanskning av byggnaden har nu införts. Av planbestämmelserna framgår att byggnadens karaktärsdrag beträffande fasad och färgsättning ska bevaras. Markanvändningen i planen har fått beteckningen centrumverksamhet.⁶³

⁵⁷ Bilaga till yttrande 2013-08-26, länsstyrelsen.

⁵⁸ Detaljplan för fastigheten Gamla staden 1:1 m fl. 2013-10-31.

⁵⁹ MKB till detaljplan 2013-10-31.

⁶⁰ Konsulternas förslag i MKB:n är att skapa ett informationsmaterial som binder samman perrongtaken med den ursprungliga platsen för Ångfärjestationen. Informationsmaterial ska finnas som skyltar på hamntorget och inne i stationen på det nya läget. Genom gestaltningen i form av markarbeten och möblering ska kopplingen till den ursprungliga platsen/lokaliseringen synliggöras.

⁶¹ Utlåtande 2013-11-08.

⁶² Se Helsingborg Dagblad 2012-06-14.

⁶³ Detaljplan 2013-09-12.



Figur 9. Affisch från demonstration till stöd för Ångfärjestationens bevarande. Foto: Internet.

Stadsbyggnadsförvaltningen ser den nya bebyggelsen som bättre anpassad till stadsbilden med utsikt mot vattnet från bakomliggande hus. Gestaltningen anses återskapa en försvunnen bebyggelsestruktur i kvarteret, vilket Stadsbyggnadsförvaltningen beskriver som en förstärkning av riksintresset. Även flytten av Ångfärjestations ursprungliga byggnadskropp tillskrivs *"flera positiva effekter av betydelse för riksintresset kulturmiljön."*⁶⁴ Det nya läget gör att Ångfärjestationen får en mer framträdande plats i staden invid tullhuset, en lokalisering som uppfattas som ett förtydligande av platsens kulturhistoriska relation till färjeläget och stadens första järnvägsförbindelse med utlandet.

Stadsbyggnadsförvaltningens planbeskrivning lyfter fram exploateringens positiva effekter på kulturarvet och håller tillbaka negativa konsekvenser. Det är ett förhållningssätt till kulturmiljöns värden som står i kontrast till kritiken från medborgare, Kulturförvaltningen och tjänstemännen vid länsstyrelsens Kulturmiljö- och samhällsplaneringsenhet. Det finns två mycket olika bilder av detaljplanen. Exploateringsintresset har stöd från ledande politiker i kommunen och Stadsbyggnadsförvaltningen, ett stöd som är starkare i slutändan än skyddet för Ångfärjestationen genom det lokala bevarandeprogrammet och den centralt fastställda riksintressebeskrivningen. Samtidigt kan noteras att stödet för kulturmiljön som riksintresse fick kommunen att omvärdera det vinnande förslaget i markanvisningstävlingen och anpassa arkitekturen till stadsbilden. Länsstyrelsens underkännande av den första detaljplanen framstår som avgörande för denna vändpunkt i detaljplaneprocessen. Analysen fortsätter och fördjupas i fallstudiens nästa avsnitt.

3. SLUTSATSER OCH DISKUSSION

Fallbeskrivningen tar fasta på hur kulturmiljön behandlats i den kommunala planeringen från inbjudan till markanvisningstävlingen 2009-03-05 till Stadsbyggnadsnämndens godkännande av detaljplanen 2013-10-31. I centrum för intresset är Ångfärjestationen, kulturarvet i planområdet och frågan om kulturmiljökompensation. Nyckelaktörerna använder inte ordet kompensation. Deras agerande kan trots det uppfattas som syftande

⁶⁴ Ibid, sid 17.

till kompensation i en detaljplaneprocess som har negativa konsekvenser för kulturarvet. Fem grundvillkor behöver uppfyllas för att förslagen till åtgärder ska kunna definieras som kulturmiljökompensation. Det ska föreligga en (a) exploatering av kulturmiljö, som (b) leder till en negativ påverkan (skada eller förlust av värden/kvaliteter), vilket i sin tur (c) påkallar ett behov av gottgörelse (åtgärder/ersättning), som (d) regleras i avtal med exploatören eller fastställs i myndighetsbeslut och ska (e) genomföras inom en bestämd tidsrymd.

Fallbeskrivningen ger stöd för följande analys av kulturmiljökompensation i planeringen från inbjudan till markanvisningstävlingen till kommunens godkännande av detaljplanen:

- **Exploatering av kulturmiljö:** Att exploatering sker i ett område med en värdefull kulturmiljö är uppenbart. Planområdet i Helsingborg är utpekad som ett riksintresse för kulturmiljön av Riksantikvarieämbetet. Tvistefrågorna i fallet handlar om tolkningar av riksintressebeskrivningen, flytten av Ångfärjestationen med rivningar av tillbyggnader, den nya bebyggelsens påverkan på miljön som kulturarv, stadsbild, planform och struktur.
- **Negativ påverkan:** Att exploateringen har en negativ påverkan på kulturmiljön bekräftas av samtliga nyckelaktörer i detaljplaneprocessen. Oenigheten gäller graden av negativ påverkan och risken för påtaglig skada på riksintressen. Stadsbyggnadsförvaltningen hävdar att det nya förslaget till detaljplan 2013-10-31 har både negativa och positiva effekter på kulturmiljön. Länsstyrelsen finner att den första detaljplanen, antagen 2011-05-18, har så negativa konsekvenser att den påtagligt skadar kulturmiljön som riksintresse. Detaljplanen underkänns. Den andra detaljplanen ger också en negativ påverkan på kulturmiljön, men denna gång anser en oenig länsstyrelse 2013-08-28 att skadan är acceptabel.
- **Gottgörelse:** Att detaljplaneprocessen inbegriper gottgörelse för skador på kulturmiljön bekräftas i överenskommelser (ramavtal), planbeskrivningar och MKB:n. Det faktum att ersättningen visar sig vara en omtvistad flytt och restaurering av Ångfärjestationen förändrar inte saken. Från exploateringssynpunkt är flytten fortfarande en gottgörelse för skador på kulturmiljön som uppstår därför att marken frigörs för byggandet av en kongress- och hotellanläggning. Restaureringen och flytten av Ångfärjestationen till ny plats i området framställs i planeringsunderlagen både som en förlust och ett återskapande av kulturhistoriska värden. I Stadsbyggnadsförvaltningens planbeskrivning 2013-10-31 har flytten en negativ effekt på kulturmiljön, orsakad av exploateringen, samtidigt som den nya kajplatsen tillförs en kulturhistorisk upplevelse.
- **Avtal/beslut:** Framtiden för Ångfärjestationen på en ny plats regleras både i planavtal med exploatören och av staden via myndighetsbeslut.⁶⁵ Det finns ett skydd mot förvanskning av byggnaden i detaljplanen i det nya läget på hamnkajen. Detaljplanen är ett kommunalt myndighetsbeslut. Enligt ramavtalet och planbeskrivningen

⁶⁵ Exploatören och kommunen har även förhandlat fram ett markanvisningsavtal för regleringen av planerad bebyggelse, som i detta skede väntar på godkännande i kommunfullmäktiga.

2013-10-31 ska staden sälja Ångfärjestationen till exploatören, som ska bekosta flytt och återuppbyggnad till ursprungligt skick. Det finns inga hänvisningar i planbeskrivningen till konsulternas förslag till åtgärder i de MKB:n som tagits fram av SWECO, Ramböll och Actanhus. De föreslagna kompensationsåtgärderna för exploaterings negativa påverkan på kulturmiljön lämnas obeaktade i planbeskrivningen. Däremot syns de kompensatoriska gestaltungsforöslagen vid perrongtaken i arkitekternas illustrationer till detaljplanen.

- **Tidsrymd:** Den tidsmässiga regleringen av kulturmiljökompensationen är 10 år räknat från när detaljplanen vunnit laga kraft, vilket är genomförandetiden för detaljplanen. Då ska flytten av Ångfärjestationen vara genomförd. Det tidsmässiga villkoret för kulturmiljökompensation får därmed vara uppfyllt i fallet.

Denna analys utmynnar i att detaljplaneprocessen innehåller åtgärder som uppfyller kriterierna för kulturmiljökompensation. Fallet innehåller ett tydligt möte mellan två intressen; ett exploateringsintresse och ett kulturmiljöintresse. Bakom planarbetet i Helsingborg finns en politisk drivkraft. Stadsbyggnadsförvaltningen har fått i uppdrag är att ta fram en detaljplan som möjliggör ny bebyggelse, ett uppdrag som utgår från ett styrande exploateringsintresse. Men kommunen kan inte själv bestämma över markanvändningen i områden med riksintressen, utan måste i detta fall dela makten med länsstyrelsen, som efter tvekan godkänner den andra detaljplanen. I områden där kulturmiljön är ett riksintresse finns ett rättsligt stöd för kulturhistorien som balanserar exploateringsintresset. Det är en maktförskjutning som i det aktuella fallet leder till framtagning av nya arkitekturförslag som delvis tillgodoser krav på hänsyn till stadsbilden.

Slutsatser

Kulturmiljöns roll vid planeringen och utformningen av detaljplanen i Helsingborg kan sammanfattas i följande tio slutsatser:

Kompensationstyper

En första slutsats är att detaljplaneprocessen i staden inbegriper två principiellt olika typer av kulturmiljökompensation. Dels innehåller detaljplanen ett återskapande av samma typ av kulturhistoriska värden på annan (ny) plats i planområdet. Dels föreslår konsulterna kompensation genom uppsättning av informationsskyltar och design på platsen för skadan som refererar till Ångfärjestationen som kulturmiljön. Rivningen av tillbyggnader och flytt av stationen till en ny kajplats i hamnen representerar ett slags återskapande av kulturhistoriska värden i planområdet. Värden av samma typ rekonstrueras på en ny plats. Avsikten är att förmedla en upplevelse av en historisk hamnmiljö till besökare. Kritikerna ser denna kompensation som en historieförfälskning. Konsulternas förslag – presenterade i två MKB:n – är ett försök att kompensera förlusten av kulturmiljövärden via text och design. Det är en annan typ av kulturmiljövärden som tillförs platsen. Ångfärjestationens ursprungliga relation till perrongtaken ska förmedlas genom en ny markbeläggning och en ny möblering av det offentliga rummet. Skyltar som berättar om platsens kulturhistoria ska sättas upp både inne i Ångfärjestationen på det nya läget och ute på hamntorget. En av informanterna är

tveksam till att beskriva flytten av Ångfärjestationen som en kompensatorisk åtgärd. Invändningen ser ut så här:

Jag skulle inte säga att flytten av ångfärjan är en kompensationsåtgärd, eftersom flytten redan från början var en del av projektet. Tanken om flytt togs inte fram i samråd med antikvarisk expertis eller föranleddes av en utredning om konsekvenserna på kulturmiljön. Kommunen ställde inte heller något formellt krav på kompensation... Däremot så har det under planarbets gång lyfts fram olika typer av åtgärder som ska mildra de negativa effekterna på kulturmiljön, så som viljan att förtydliga färjelägena och att bibehålla delar av perrongtaken för att koppla till järnvägens sträckning. Dessa delar växte fram som ett svar på den argumentation vi förde kring att strukturerna inte skulle bli läsbara med en flyttad ångfärjestation. (Informant)

Två kompletterande synpunkt på kompensation är:

En av de klurigaste frågorna i detta projekt har varit att det inför arbetet varit väldigt ottydligt vad som faktiskt skall kompenseras. En byggnad mitt på en parkeringsplats berövad sin kontext är svår att motivera som en grundbult i ett riksintresse... Förståelsen för platsen måste gå att skönja och förstå så att de byggnader som finns i området fungerar i situationen. I detta arbete låg riksintressebeskrivningen till grund för den initiala analysen och det första volymförslaget... och de kulturhistoriska analyserna har bäddat för att dialogen mellan antikvarier, arkitekter och statsbyggare landat i en struktur som även beaktar sedan tidigare förlorade kulturhistoriska värde. (Informant)

Respektive:

Jag har snart 10 års erfarenhet av arbete med kulturmiljöer ... och har alltid tyckt att det är svårt att handskas med kompensationsåtgärder. Man är alltid avundsjuk på sina kollegor inom naturvården som kan plantera nya träd, anlägga grodtunnlar eller anlägga nya våtmarker som kompensationsåtgärder. Det är mycket svårare inom kulturmiljöer eftersom det lätt tippas över till något som förvanskar autenticiteten. (Informant)

Beslutsmetoder och beslutsfattare

En andra slutsats är att kulturmiljökompensationen regleras via avtal och myndighetsbeslut. Ramavtalet och förslaget till markanvisningsavtal representerar en marknadsorienterad reglering av kulturmiljökompensation i planområdet. Beslutsfattare är Midroc Property Development som exploatör och staden i egenskap av markägare och planerare. Avtalet är en frivillig överenskommelse som överför ägandet av Ångfärjestationen och kostnaden för flytten av byggnaden till exploatören. Detaljplanens bestämmelser om skydd mot förvanskning av Ångfärjestationen är ett kommunalt myndighetsbeslut som kan överklagas. Både ramavtalet, planbeskrivningen och detaljplanen är en bekräftelse i efterhand på överenskommelser i detaljplaneprocessen mellan staden och exploatören. Kommunen har varit pådrivande i förhandlingarna för exploatören och styrt processens inledande skeden:

I och med att detta var en utlyst markanvisningstävling av staden, där staden utformat ett tävlingsprogram med tävlingsföreskrifter så gjorde vi ingen analys utöver vad som stod i

tävlingsprogrammet. Vi hade ingen anledning att ifrågasätta stadens analyser av situationen... Vid våra normala exploateringsprojekt för vi själva dialog med kulturexpertis och länsstyrelse i syfte att bevara det som av dessa anser vara bevarandevärt. I detta fall låg det dock inte på vår uppgift att föra sådan dialog. Vi har heller inte fått delta i sådana dialoger i detta fall eftersom hela detaljplaneringen skett i kommunens regi. (Informant)

Intern oenighet hos nyckelaktörer

En tredje slutsats är att detaljplanen påverkats av att kommunen och länsstyrelsen inom sig haft skilda synpunkter på hur kulturmiljön ska tas tillvara. Planarbetet har varit kontroversiellt såväl bland politiker och medborgare som hos tjänstemän vid kommunala förvaltningar och enheter inom länsstyrelsen. Politikerna är oense om hur Ångfärjestationens kulturhistoriska värden ska behandlas i planarbetet. Oenigheten gäller både byggnadsminnesförklaringen och flytten av Ångfärjestationen. Majoritetens förslag vinnare efter voteringen. Rapporterna från samrådet i detaljplaneprocessen visar på ett stort intresse hos medborgare och en omfattande kritik mot förslaget. Också inom länsstyrelsen finns skilda uppfattningar om planernas påverkan på riksintressen. En intern oenighet växer efterhand fram hos länsstyrelsen, som först underkänner detaljplanen och sedan godtar en bearbetad version. Beslutande chefer kör över sina handläggare och väljer att acceptera kommunens planförslag. Följande svar från informanterna belyser synen på konflikten mellan exploaterings- och kulturmiljöintresset:

I det kommunala självstyret är det ibland svårt att vinna gehör för kulturmiljövärden i hög-profilärenden där det finns en stark politisk agenda, medan det är lättare att få igenom planskydd i mindre kontroversiella fall. Det finns en stor rädsla för att "läsa" strategiska områden genom att säkerställa kulturvärden. Självklart hoppas jag att även politiker brinner för kulturarvet, men jag tror inte alltid att man förstår potentialen i det gamla när man vill bygga nytt. Det är lätt att se kulturmiljön som en belastning istället för som inspiration. (Informant)

Det fanns en möjlighet att välja mellan att bevara delar av den gamla stationsbyggnaden ("Ångfärjan") på befintligt läge, eller flytta den till angivet nytt läge. Vi valde det senare eftersom vi inte hade fått plats med erforderlig storlek på hotell/kongress på den aktuella platsen med bibehållen Ångfärjestation i befintligt läge. (Informant)

Det är viktigt att ta tillvara kulturmiljövärden, men de måste stå på solid grund. Att vi under en period rev mycket har gjort att vi idag kanske är onödigt restriktiva, det måste finnas en ekonomisk hållbarhet i bevarandet. Städer har alltid utvecklats, men det ska naturligtvis finnas historiska spår som kan läsas. (Informant)

Jag har varit med om liknande processer tidigare och vet att det alltid, åtminstone i Helsingborg, finns ett motstånd mot alla förändringar. Hela omvandlingen av norra hamnen t.ex. mötte kompakt motstånd, men idag tycker alla att det var rätt beslut som fattades och alla är positiva till området och dess utformning. Man har hellre kvar en stor parkeringsplats än förändrar området, men vet inte vad man vill ha i stället mer än att det ska vara något för Helsingborgarna. (Informant)

Det har varit jätteintressant att följa debatten i tidningar och kring fikabord. Det är sällan som så många engagerar sig i stadsplaneringen, oavsett om man är för eller emot... Men jag blev överraskad (av) hur känslig frågan var på ett politiskt plan och jag upplevde att min yrkesroll och mina befogenheter plötsligt ifrågasattes. (Informant)

Politiska resurser och maktrelationer

En fjärde slutsats är att planarbetet förmedlar en maktrelation med en bakomliggande politisk drivkraft som balanseras av statliga krav och regler om riksintressen. Planeringen startar på kommunens initiativ och tar form i staden genom en markanvisningstävling. Det är ledande politiker och kommunala chefstjänstemän i Helsingborg som sitter i juryn och utser vinnare i markanvisningstävlingen. Därmed får det vinnande förslaget en stark ställning i början av planeringen. Kulturmiljöintresset förmedlas i kommunen av oppositionen mot exploateringen; politiker och tjänstemän som värnar om kulturarvet. Här ingår grannar och medborgare som skickar in ett stort antal skrivelser på samrådsförslag. Inom kommunen har exploateringsintresset ett tydligt övertag i början av detaljplanprocessen. Oppositionen kan inte ensam rädda Ångfärjestationen på sin ursprungliga plats med stöd av bevarandeprogram och krav på hänsyn i översiktsplanen. Det är svårt att ändra lokaliseringen av kongress- och hotellanläggningen.

Den politiska makten i kommunen balanseras av länsstyrelsens inflytande över kulturmiljöer som ingår riksintresse. Den första detaljplanen upphävs. Länsstyrelsen och kommun hamnar i en kollisionkurs, vilket får politikerna att omvärdera det vinnande förslaget i markanvisningstävlingen. Stadsbyggnadsförvaltningen får i uppdrag att undersöka alternativa lösningar i samverkan med exploatören. Initiativet kommer återigen från kommunen. Exploatören tvingas byta arkitektpartner. Lokaliseringen av kongress- och hotellanläggningen behålls, men den arkitektoniska gestaltningen av anläggningen och bostäderna anpassas på ett tydligare sätt till stadsbilden och områdets övergripande kulturvärden.

Stadsbild och riksintresse

En femte slutsats är att länsstyrelsens underkännande av detaljplan får kommunen att utveckla nya arkitekturförslag som tar större hänsyn till stadsbilden. Det är länsstyrelsens användning av sina maktbefogenheter som tillsammans med intern kritik bidrar till att staden tar fram förslag på ny gestaltning av bebyggelsen. Länsstyrelsens underkännande av 2011 års detaljplan framstår som en utlösande faktor och får ledande politiker och kommunala chefstjänstemän att ompröva exploateringen. Majoriteten vill dock inte ändra lokaliseringen av kongress- och hotellanläggningen, varför Ångfärjestationen flyttas. Invändningarna från Kulturförvaltningen, grannar och medborgare kvarstår mot flytten. De nya förslagen från JAIS arkitektkontor och Wingårdh arkitekter utgår från kulturmiljöanalyser framtagna av Brunnberg & Forshed arkitektkontor. Kulturmiljöanalyserna får ett avgörande inflytande på anpassningen av arkitekturen till stadsbilden. Länsstyrelsens beslut att upphäva detaljplanen 2011 försvagar det politiskt stödet bakom vinnande förslag i markanvisningstävlingen. Kommunen beslutar att göra ett sk omtag. Kulturmiljön tilldelas nu en större roll i planarbetet. En av informanterna ger följande bild av återstarten:

Omtaget innebär att en mindre grupp tjänstemän... tog fram ett underlag vilket en extern arkitekt tämligen fritt fick tolka i en lokal kontext utifrån stadens och kulturmiljöns

förutsättningar. Detta resulterade i en stads- och kulturmiljöanalys och ett volymförslag vilket användes för att starta en ny prövning av en detaljplan... Under arbetet inför och med omtaget har möjligheten att påverka och styra arbetet ökat betydligt. Detta har i sin tur gjort att lokala förutsättningar fått ett mycket större utrymme och därmed har kulturmiljöfrågan lyfts och tillsammans med stadsbilds-/stadsutvecklingsfrågan är det nu dessa som ligger till grund för arbetet. (Informant)

Planarbetets organisation

En sjätte slutsats är att planarbetet organiseras på ett sätt som ger exploateringsintresset en stark ställning jämfört med kulturmiljöintresset. Det finns ett centrum som producerar förslag och en periferi med remissinstanser som ska reagera på samrådshandlingar. Inflytande, resurser och information är asymmetriskt fördelade. I centrum för planarbetet finns Stadsbyggnadsförvaltningen med uppdrag att ta fram en ny detaljplan för markanvändningen. Syftet är implementering av förslag till ny bebyggelse i området. Exploateringsintresset har prioriterats i detaljplaneprocessen och är utgångspunkt för planuppdraget. Förslagen modifieras beroende på invändningar och deras styrka. Konsulterna är i planarbetet utbytbara rådgivare med avgränsade uppdrag. Omtaget resulterar i byte av både arkitekter och kulturmiljökonsulter.

Kulturförvaltningen och länsstyrelsens enhet för kulturmiljö och samhällsplanering är två tydliga företrädare för kulturmiljöintresset som ställer krav på kunskapsunderlag. Men det är centrum som beställer tjänster, formulerar uppdrag till konsulter och lägger fram förslag för samråd. Remissvaren på 2010 års planprogram utmynnar i utredningsuppdrag till SWECO som visar att exploateringen har stora negativa konsekvenser på kulturmiljön som riksintresse.⁶⁶ Både flytten av Ångfärjestationen och arkitekturen i det vinnande förslaget i markanvisningstävlingen ifrågasätts. Kommunen får inte önskade svar och väljer att byta konsult i samband med återstarten av planarbetet. Denna gång får Ramböll och Actanthus i uppdrag att göra MKB:n till detaljplaneförslaget.

Tidig styrning och lösningar

En sjunde slutsats är att den kommunala planeringsprocessen genom markanvisningstävlingen och avtal med exploitören får en tidig lösning som är negativ ur kulturmiljösynpunkt. Markavisingstävlingen sker i ett första tidigt skede i detaljplaneprocessen. Här har kulturmiljön en underordnad roll. Tävlingsprogrammet – som ligger till grund för arkitekturförslagen – saknar referenser till områdets riksintresse. Det är en grupp ledande politiker och kommunala chefstjänstemän i juryn som pekar ut vinnare i markanvisningstävlingen. Den bästa lösningen på en tävlingsuppgift ska givetvis genomföras. Gestaltningen i tävlingsförslaget försvaras också in i det sista trots kraftiga invändningar om bristande anpassning till kulturmiljön, en kritik som till slut får länsstyrelsen att underkänna detaljplan.

Juryns uppgift i tävlingar är att underlätta implementeringen av vinnande förslag. Men den goda förankringen kan förvandlas till nackdel i ett efterföljande planarbete.

⁶⁶ SWECO avråder från rivning av Ångfärjestationens tillbyggnader med hänsyn till kulthistoriska överväganden. Tillbyggnaderna speglar användningen. SWECO vill se förstärkt skydd för byggnaden i detaljplanen och en utredning om byggnadsminnesförklaring. De politiker som driver dessa förslag förlorar i votingar. Det är länsstyrelsen som beställer en utredning som grund för en eventuell byggnadsminnesförklaring.

Markanvisningstävlingen skapar i detta fall en tidig läsning som försvårar arkitektoniska anpassningar till kulturmiljön. Ramavtal inför omstarten på planarbetet har en likande effekt på möjligheten till förändring. Utrymmet för påverkan begränsas. Ramavtalet utgår från att Ångfärjestationen ska flyttas för att ge plats till kongress- och hotellverksamhet. I båda detaljplaneprocesserna begränsas handlingsutrymmet innan förslagen blir föremål för samråd. Dessa tidiga läsningar framstår som ett systemfel ur ett kulturmiljöperspektiv. Utrymmet för inflytande i detaljplaneprocessen begränsas vid exploateringen som ger stora konsekvenser på kulturmiljön. Tre belysande svar på läsningen från informanterna är:

Mot bakgrund av Helsingborgs historia som sjöfart- och järnvägsknut är det ändå märkligt att man inte tar chansen att inbegripa Ångfärjebyggnaden i den nya anläggningen. Det skulle ju ur ett identitetsperspektiv (från stadens sida) vara intressant att lyfta fram den historien. I stället väljer man att flytta en uppenoverad version av byggnaden till en lämplig plats där den så att säga blir ett museiföremål. (Informant)

Eftersom vi gick in fullt ut i en tävling efter en inbjudan från Helsingborgs kommun, tillsammans med ett antal konkurrenter, så var vi förvissade om att kulturmiljöfrågorna "var lösta" innan tävlingsinbjudan gick ut... Vi var därför överraskade över att Länsstyrelsen hade så kraftiga invändningar mot det vinnande förslaget, eftersom det helt följde de intentioner som tävlingsinbjudan innehöll. I samband med omtaget hade man tagit stor hänsyn till Länsstyrelsens invändningar. Situationen som uppstod var alltså helt ny för oss, och vi var oförberedda på det som sedan hände. (Informant)

Att området hade stora kulturvärden stod klart redan innan planarbetet började... Däremot uppfattade jag att det inte fanns ett bra planeringsunderlag kring hur värdena manifesterade sig i det fysiska rummet eller vilken roll ångfärjan spelade i riksintresse kulturmiljö. Ur antikvarisk synpunkt borde det ha funnits ett bättre underlag att utgå ifrån redan innan markanvisningstävlingen, men framförallt att hade det krävts en starkare vilja från beställaren att förena ett nybygge med platsens kulturvärden. (Informant)

Planeringsunderlag och kunskapsuppbyggnad

En åttonde slutsats är att kulturmiljön i riksintressebeskrivning är redovisade i texter som har en begränsad styrförmåga och inte är utformad för användning i planprojekt. Kulturmiljöns värden i planområdet är översiktligt presenterade i riksintresset. Beskrivningen är generell och anger värden som behöver preciseras och anpassas till detaljplaneprocessen. Stadsbyggnadsförvaltningen uppfattar riksintressebeskrivningen som ett inaktuellt planeringsunderlag. Planområdet har genomgått flera förändringar sedan 1997 utan att riksintressebeskrivningen uppdaterats av Riksantikvarieämbetet. Kunskapsuppbyggnaden har inte heller fortsatt lokalt i kommunen, vilket gör att teamen i markanvisningstävlingen haft en missvisande utgångspunkt för sin gestaltning av tävlingsuppgiften.

Det förekommer en serie hänvisningar till riksintressebeskrivningen i Stadsbyggnadsförvaltningens planbeskrivningar. Kulturmiljön får efterhand en större roll genom utvecklingen av MKB:n till planarbetet. Också konsulterna citerar, kommenterar och refererar till riksintressebeskrivningen. Exploateringens omfattning, krav på underlag från remissinstanser och mångtydigheten i riksintressebeskrivningen kan förklara

uppdragen till konsulter att utreda kulturmiljön och analysera konsekvenser. Så här beskriver fyra informanter kritiken mot hur kulturmiljön i riksintressebeskrivningen fungerar som planeringsunderlag:

Riksintressebeskrivningarna och avgränsningarna ifrågasätts av kommunerna i exploateringsituationen. Det är angeläget med en tidig dialog med kommunen inför en planerad exploatering. Då kan riksintresset tydliggöras och vid behov fördjupas. När kommunen arbetar med exploateringsavtal som föregriper planprocessen blir denna dialog svår. (Informant)

Det framgick dock ganska omgående att förslaget saknade en grund i staden kulturhistoria då det inte framgår ... att området är en del i ett riksintresse. Arbetet gick därmed i mångt och mycket ut på att förhålla sig till riksintresset och göra anpassningar, i den mån det är möjligt, för att fungera i den lokala kontexten. Det kan här påpekas att uppgiften var att skapa ett internationellt landmärke och inte en byggnad med stor anpassning till den rådande stadsbilden. (Informant)

Ja, planeringsunderlaget beskrev kulturmiljön, men kanske inte i tillräcklig omfattning i samband med markanvisningstävlingen, vilket kan konstateras med facit i hand. I samband med omtaget togs en beskrivning och bedömning av kulturmiljön fram som var mer heltäckande. (Informant)

För att kulturmiljön ska kunna få en tydligare roll behöver riksintresset förtydligas och inte minst tolkningen av påtaglig skada. Jag skulle också önska att lagstiftningen stödde en bättre långsiktighet i planeringen, eftersom översiktsplanen inte är bindande kan det lätt bli svängningar i en kommun som ofta byter färg eller som har minoritetsstyre. (Informant)

Aktiva och passiva roller

En nionde slutsats är att nyckelaktörerna intar passiva och aktiva roller till kulturmiljön i detaljplaneprocessen och att rollerna varierar över tid. Politiker, Mark- och exploateringsavdelningen, Stadsbyggnadsförvaltningen, Midroc Property Development, Kulturförvaltningen, och Länsstyrelsens enhet för kulturmiljö och samhällsplanering är sex nyckelaktörer i detaljplaneprocessen. Politikerna i kommunen har en aktiv roll som beslutsfattare och uppdragsgivare till tjänstemännen. Stadsbyggnadsförvaltningen är tillsammans med Mark- och exploateringsavdelningen en drivande aktör som tävlingsarrangör, avtalspart, förslagsställare och projektledare för planarbetet. Kulturförvaltningen och länsstyrelsen har också aktiva roller i planarbetet, men nu i syfte att förhindra rivning av tillbyggnader på Ångfärjestationen och en flytt av byggnaden. En minoritet av politikerna i nämnder och styrelser yrkar också på att stationen ska bevaras. Exploatören har anpassat sig till förändrade planeringsförutsättningar. Länsstyrelsen upphäver den första detaljplanen. Deras omsorg om kulturmiljön utgår från riksintressebeskrivningen och byggnadsminnesutredningen. Stadsbyggnadsförvaltningen försvarar sina förslag i samrådsrapporter och planbeskrivningar. Kulturmiljöintresset och exploateringsintresset är två tydliga och aktiva roller som står mot varandra i planarbetet.

Detaljplaneprocesser innehåller inte bara aktiva aktörer som vill förnya respektive bevara kulturarvet. Här finns även passiva roller av underlåtenhet och återkallande av

krav. Ett exempel är Stadsbyggnadsförvaltningens underlåtenhet att utveckla konsulternas förslag till gottgörelse. Exploatören ser kompensation som ett kommunalt ansvar. Länsstyrelsen tar inte heller upp konsulternas förslag till åtgärder. Möjligheten att ersätta förluster och värden och återskapa kvaliteter framstår som en till stor del outnyttjad strategi i fallet.

Detaljplaneprocessen inbegriper tre belysande exempel på återkallande av krav. Det första återtåget sker när kommunen beslutar att avbryta striden med länsstyrelsen och ändra inriktning på planarbetet. Nya förslag på bebyggelse tas fram via parallella uppdrag och byte av arkitekter. Det andra återtåget äger rum då länsstyrelsen beslutar, mot handläggarnas vilja, att inte byggnadsminnesförklara Ångfärjestationen. Det tredje återtåget inträffar i slutet av det återupptagna planarbetet när en oenig länsstyrelse accepterar den andra detaljplanen, trots dess negativa påverkan på kulturmiljön som riksintresse genom flytten av Ångfärjestationen och rivning av tillbyggnader. Det är bara kulturförvaltningen som i slutet står kvar vid uppfattningen att flytten av Ångfärjestationen är ett oacceptabelt ingrepp. Fram träder en detaljplaneprocess med nyckelaktörer som intar olika roller till kulturmiljön, vilka förändras över tid, men som trots rollförändringar inte lyckas överbrygga skillnaderna i synen på kulturarvet.

Erfarenhetsåterföring

En tionde slutsats är att kulturmiljöarbetet separerats från erfarenhetsåterföringen i detaljplaneprocessen. Samhällsbyggnadsförvaltningen utför planarbetet på uppdrag från politikerna. Kunskapsuppbyggnaden går ut på att ta fram planeringsunderlag som möjliggör exploateringen av området, först med utgångspunkt från vinnande förslag i markanvisningstävlingen, senare med hänsyn till två nya arkitekturförslag från JAIS Arkitektkontor och Wingårdh Arkitekter. Krav på ett bevarande av Ångfärjestationen blir ett hinder som ska nedkämpas – inte en utgångspunkt för planarbetet. Genom länsstyrelsens underkännande av detaljplanen uppstår ett behov av kunskapsunderlag som belyser hur den nya bebyggelsen påverkar stadsbilden, planform, struktur och byggnadstradition. Kulturmiljön i planarbetet utreds av externa konsulter med avgränsade uppdrag. Erfarenhetsåterföringen begränsas i detaljplaneprocessen genom byte av konsulter, utebliven bearbetning av förslag till kompensationsåtgärder och en organisering av planarbetet som ger kulturmiljöns företrädare rollen av remissinstans. Två svar från informanterna som belyser erfarenhetsåterföringens svaga ställning är:

Någon specifik plan för uppföljning känner jag inte till men detaljplanen är ju i sig en plan för uppföljning. I detaljplanen bevakas att sikt, stråk, material och det allmänna rummet och att ångfärjestationsbyggnaden finns kvar... Vi ansvarar för anläggandet av att den allmänna platsmarken iordningställs och att planerna i de delarna genomförs enligt intensio- nerna i planen. (Informant)

I dagsläget finns ingen konkret plan för att utvärdera åtgärderna då de är en del av den stadsstruktur som skapas. Flytten av ångfärjestationen är dock med i stadens avtal med exploatör. (Informant)

En systematisk användning av kulturmiljökompetens i detaljplaneprocesser och en framåtsyftande återanvändning av kulturmiljövärden förutsätter en balansering av

intressen; exploateringsintresset måste vägas mot kulturmiljöintresset. Ett första grundvillkor är regler till stöd för kulturmiljöarbetet och ett återskapande av kulturmiljövärden. Ett andra grundvillkor är att kulturmiljöns värden dokumenteras och får en likvärdig behandling i planbeskrivningar. Men det räcker inte med kunskapsunderlag vid exploatering. En tredje grundvillkor är tillgång till kulturmiljökompetens i projektgrupper som utför planarbetet, beställer förslag på kulturmiljökompensation och svarar för genomförandet av åtgärder som återskapar kulturmiljövärden. Om kommunen saknar egen kulturmiljökompetens behöver konsulter anlitas. Men inte som avgränsade insatser utan kulturmiljöarbetet ska både inbegripa utveckling av kompensation och uppföljning av åtgärder som bas för uppbyggnaden av en systematisk erfarenhetsåterföring.

Litteratur

- Haas, Jonas och Katzeff, Adam, 2003. *Helsingborgs Stadskärna. Bevarandeprogram*. Helsingborg: Helsingborg Stad. Bevarandekommittén.
- Holmström, Marie, Red. 2013. *Mångvetenskapliga möten för ett breddat kulturmiljöarbetet*. Stockholm: Riksantikvarieämbetet
- Cars, Göran, Olsson, Krister, & Snickars, Folke, 1995. *Kulturmiljö på spel. En studie av strategier att bevara och utveckla den byggda miljöns kulturmiljövården*. Stockholm: Riksantikvarieämbetet.
- Kvale, Steinar, 1997. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Milos, Ingemark Anna, 2010. *Stockholms stadsbibliotek och Moderna museet. En analys av arkitekturkritik i svensk press*. Lund: Sekel Bokförlag.
- Lag, 1960:690, om byggnadsminnen.
- Miljöbalken, 1998:808.
- Naturvårdsverkets allmänna råd om påtaglig skada (till 3 kap. 6 § 2 stycket miljöbalken), 2005. Naturvårdsverkets författningssamling, NFS 2005:17.
- Olsson, Krister, 2003. *Från bevarande till skapande av värde- Kulturmiljövården i kunskapssamhället*. TRITA-INFRA 03-050. Stockholm: KTH
- Remvig, Hans, 2006. *Helsingborg Kongress & Event*. Resurs AB.
- Regeringsskrivelse 2013/14:2011. Riksrevisionens rapport om statens hantering av riksintressen. Riksintresse för naturvård och friluftsliv. Handbok med allmänna råd för tillämpning av 3 kap. 6 § andra stycket, miljöbalken, 2005. Naturvårdsverket.
- Statens hantering av riksintressen. 2013. Stockholm: Riksrevisionen, RIR 2013:21
- Sträng, Maria & Blomén, Ingela, 2010. *Ångfärjestationen – en plats för möten*. Rapport 2011:11. Regionmuseet Kristianstad, Landsantikvarien i Skåne.
- Wirdby, Signe, 2010. *Riksintressen för kulturmiljövården. Kritisk genomgång av fördjupade riksintressebeskrivningar*. Göteborg: Göteborgs Universitet.
- Översiktsplan 2002. Helsingborg stad.
- ÖP 2012, en strategisk översiktsplan för Helsingborg, Helsingborg stad.

Internet

- Bakgrund – Helsingborg stad. Tillgängligt 2013-12-12:
www.helsingborg.se/Webbarkiv/2010/Angfärjan

Intervjuer och personliga kommunikation

- 9 svar på intervjuguiden från nyckelinformanter.
- 2 telefonsamtal med uppföljningsfrågor till nyckelinformanter under december 2013.

Arkiv

- Handlingar i diariet hos Samhällsbyggnadskontoret i Helsingborg respektive Kultur- och samhällsplaneringsenheten hos Länsstyrelsen i Skåne.

Antagande 2013-10-23. Detaljplan för fastigheten Gamla staden 1:1. Stadsbyggnadsförvaltningen. Helsingborg Stad.

Beslut 2011-08-09. Beslut avseende överprövning av kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplan för fastigheten Gamla Staden m fl (Ångfärjan), Centrum, Helsingborg stad. Länsstyrelsen i Skåne län.

Beslut 2013-02-22. Angående byggnadsminnesförklaring av Ångfärjestationen. Länsstyrelsen i Skåne län.

Detaljplan 2011-04-26. Detaljplan för fastigheten Gamla staden 1:1. Stadsbyggnadsförvaltningen. Helsingborg Stad.

Detaljplan 2013-09-13. Stadsbyggnadsförvaltningen. Helsingborg Stad.

Granskningshandling 2013-09-13. Detaljplan för fastigheten Gamla staden 1:1. Stadsbyggnadsförvaltningen. Helsingborg Stad.
Helsingborg Dagblad 2012-06-14.
Inbjudan till markanvisningstävling 2009-03-05. Ångfärjan i Helsingborg. Helsingborg Stad.
Kultur och volymstudie (odaterad). Stadsbyggnadsförvaltningen. Helsingborg Stad.
Lokaliseringsutredningen 2012-01-02. Stadsbyggnadsförvaltningen, Mark- och exploateringsenheten, Helsingborg Stad.
Markanvisningstävling för Ångfärjan 2010-01-14. Juryns rekommendation. Helsingborg Stad.
Miljökonsekvensbeskrivning med fördjupad kulturmiljöanalys till detaljplan för Gamla staden 1:1 m fl. Antagandehandling 2011-04-20. Stadsbyggnadsförvaltningen. Helsingborg Stad.
Minnesanteckningar 2010-06-24. Länsstyrelsen i Skåne län.
MKB till detaljplan för Gamla staden 1:1, 2013-05-30. Ramböll
MKB till detaljplan för Gamla staden 1:1, Antagandehandling. 2013-10-31. Ramböll
Planprogram 2010-06-03. Fastigheten Gamla staden 1:1 m fl. Stadsbyggnadsförvaltningen. Helsingborg Stad.
Program för markanvisningstävling 2009-05-11. Ångfärjan i Helsingborg. Helsingborg Stad.
Program 2012-12-12. Planprogram för fastigheten Gamla staden 1:1 m fl. Stadsbyggnadsförvaltningen. Helsingborg Stad.
Protokoll 2011-05-18. Kommunfullmäktige. Helsingborg Stad.
Protokoll 2016-06-14. Motion om att bevara Ångfärjestationen som byggnadsminne. Kommunfullmäktige. Helsingborg Stad.
Ramavtal 2012-04-20. Mindroc Property Development AB/Kommunstyrelsen.
Rapport från programsamråd 2010-06-03 Planprogram för del av fastigheten Gamla staden 1:1 m fl. Stadsbyggnadsförvaltningen. Helsingborg Stad.
Rapport från programsamråd 2012-12-05. Planprogram för del av fastigheten Gamla staden 1:1 m fl. Stadsbyggnadsförvaltningen. Helsingborg Stad.
Remiss och utställning 2011-03-04. Detaljplan för del av fastigheten Gamla staden 1:1 m fl. Stadsbyggnadsförvaltningen. Helsingborg Stad.
Sammanträdesprotokoll 2012-02-01. Yttrande över motion om att bevara Ångfärjan som byggnadsminne. Stadsbyggnadsnämnden. Helsingborg Stad.
Sammanträdesprotokoll 2012-02-23. Yttrande över motion om att bevara Ångfärjan som byggnadsminne. Kulturnämnden. Helsingborg Stad.
Samrådshandling 2012-05-14. Planprogram för del av fastigheten Gamla staden 1:1 m fl. Stadsbyggnadsförvaltningen. Helsingborg Stad.
Samrådshandling 2012-05-30. Detaljplan för del av fastigheten Gamla staden 1:1 m fl. Stadsbyggnadsförvaltningen. Helsingborg Stad.
Samrådsredogörelse 2013-09-13. Detaljplan för del av fastigheten Gamla staden 1:1 m fl. Stadsbyggnadsförvaltningen. Helsingborg Stad.
Utlåtande 2011-04-26. Detaljplan för del av fastigheten Gamla staden 1:1 m fl. Stadsbyggnadsförvaltningen. Helsingborg Stad.
Utlåtande 2013-11-08. Detaljplan för del av fastigheten Gamla staden 1:1 m fl. Stadsbyggnadsförvaltningen. Helsingborg Stad.
Yttrande 2010-12-22. Samråd om detaljplan för fastigheten Gamla staden 1:1. Länsstyrelsen i Skåne län.
Yttrande 2011-04-18. Utställning av detaljplan för fastigheten Gamla staden 1:1. Länsstyrelsen i Skåne län.
Yttrande 2012-05-29. Planprogram för Gamla staden 1:1. Länsstyrelsen i Skåne län.
Yttrande 2012-06-11. Ang. planprogram för Gamla staden 1:1. Kulturförvaltningen. Helsingborg Stad.
Yttrande 2012-06-12. Program till detaljplan för Gamla staden 1:1. Länsstyrelsen i Skåne län.

Yttranden 2013-03-18. Fråga om byggnadsminnesförklaring av Ångfärjestationen, Gamla staden 1:1, Helsingborg kommun, Skåne län. Riksantikvarieämbetet.

Yttrande 2013-07-07. Ang. detaljplan för Gamla staden 1:1. Kulturförvaltningen. Helsingborg Stads.

Yttrande 2013-08-26. Samråd om detaljplan för Gamla staden 1:1. Länsstyrelsen i Skåne län.

Bilaga

Intervjuguide till projekt **Styrmedel och kompensationsåtgärder inom Kulturmiljöområdet**.

Namn:

Anonymitet (sätt ett kryss)

- ☐ ja, jag vill vara anonym
- ☐ nej, jag behöver inte vara anonym

Personliga uppgifter (sätt ett kryss)

- ☐ Man
- ☐ Kvinna

Ålder (sätt ett kryss)

- Din ålder
- ☐ yngre än 30 år
 - ☐ 31- 40 år
 - ☐ 41 - 50 år
 - ☐ 51 – 60 år
 - ☐ äldre än 60 år

Profession /yrkestillhörighet (sätt ett kryss)

- ☐ Arkitekt
- ☐ Stadsplanerare/samhällsplanerare
- ☐ Ingenjör
- ☐ Antikvarie /kulturmiljöexpert
- ☐ Jurist
- ☐ Arkeolog
- ☐ Annan, nämligen:

Erfarenhet

- Antal år i yrket/befattningen
- ☐ 1- 5 år
 - ☐ 5-10 år

- ☐ 10-20 år
- ☐ 20-30 år
- ☐ 31 år eller mer

Dina huvudsakliga arbetsuppgifter (sätt högst två kryss)

- ☐ Arkitektur och stadsbyggnad
- ☐ Samhällsplanering (översiktsplaner, detaljplaner)
- ☐ Bygglov/tillstånd (handläggning av bygglov och tillstånd)
- ☐ Kulturmiljö (handläggning av kulturmiljöer, utredning och remissyttranden)
- ☐ Exploatering (handläggning av markfrågor och fastighetsbildning)
- ☐ Projektledare/motsvarande
- ☐ Chef/stabsfunktion
- ☐ Annan, nämligen:

Frågor till nyckelinformanter

1) Medverkan i planeringen och utformningen av X

På vilket sätt har du medverkat i planeringen och utformningen av projektet/området. **Beskriv din minnesbild av bakgrunden till din medverkan och din roll i projektet.**

Svar:

2) Former för inflytande och påverkan i X

När kom du först i kontakt med projektet? Hur du deltagit i planeringen och påverkat utformningen av området? På vilket sätt har du påverkat planeringen? **Beskriv hur du kom i kontakt med projektet, hur du utövat inflytande i planeringen och påverkat utformningen?**

Svar:

3) Kulturmiljön i området

Hur såg du på behovet av planeringsunderlag som beskriver kulturmiljöns värden/ kvaliteter i området inför exploateringen? Tyckte du att planeringsunderlaget gav en tillräckligt god beskrivning av områdets kulturmiljövärden? **Beskriv din minnesbild av hur beskrivningen och bedömningen av kulturmiljön i området växte fram?**

Svar:

4) Kvaliteter och värden i kulturmiljön

Vilka värden i kulturmiljön tyckte du var mest värdefulla? Vilka kvaliteter i området var viktigast att bevara och utveckla? Utmynnade beskrivningar och bedömningar av kulturmiljöns värden i tydliga ställningstaganden som kunde samordnas i detaljplaneringen av området? **Beskriv vad som du ansåg vara betydelsefullt i kulturmiljön och hur dessa kvaliteter togs om hand i planeringen, enligt din mening.**

Svar:

5) Råd och rekommendation

Hade du kontakt med handläggare av kulturmiljöer vid planeringen av X? Hade du tillgång till råd och rekommendationer från länsstyrelsen, Boverket eller Riksantikvarieämbetet inför bedömningen av kulturmiljön i området och hur den borde tas om hand i planeringen? Fick du stöd i planeringen av någon expert på kulturmiljöområdet? **Beskriv din tillgång till muntliga/skriftliga rekommendationer för bedömning av kulturmiljön i området och hur dessa påverkade dina ställningstaganden i planeringen.**

Svar:

6) Val av kompensationsåtgärder

Det finns flera sätt att återskapa värden/kvaliteter i kulturmiljöer som går förlorade vid exploatering. Valet av kompensationsåtgärd påverkas av planeringsunderlagen och dess beskrivning av kulturhistoriska kvaliteter. Värdefulla byggnader kan t ex flyttas eller rustas upp och skyddas mot förvanskning/rivning. **Beskriv din minnesbild av hur kompensationen för skador på kulturmiljön växte fram och vilka parter som bestämde att dessa åtgärder skulle genomföras.**

Svar:

7) Genomförande och uppföljning av kompensationsåtgärder

En sak är att föreslå kompensationsåtgärder. En annan sak är att genomföra och följa upp åtgärder som syftar till att återskapa värden i kulturmiljöer. Utan uppföljning är det svårt att veta om kompensationsåtgärderna ger önskat resultat. **Beskriv din minnesbild av hur kompensationsåtgärderna i området ska följs upp och utvärderas av byggherrar, kommunala förvaltningar och myndigheter.**

Svar:

8) Erfarenheter

Har du tidigare arbetat med kompensationsåtgärder vid exploatering i områden med värdefulla kulturmiljöer? Ser du dig som en erfaren bedömare av värden/kvaliteter i kulturmiljöer? **Beskriv dina erfarenheter av arbete med kulturmiljökompensation i samhällsplaneringen.**

Svar:

9) Överraskning

Exploatering i kulturmiljöer kan antingen följa praxis och leda till ett förväntat motstånd mot planerna eller erbjuda nya perspektiv på kvaliteterna i området. Var det något i planeringen av X som överraskade dig? Fick du ny kunskap eller nya sätt att se på kulturmiljön som påverkade den nya bebyggelsen? **Beskriv om det var något som överraskade dig i sättet att hantera kulturmiljön i samband med planeringen av ny bebyggelse i området.**

Svar:

10) Förändringar

Är det viktigt att ta tillvara kulturmiljövärden vid exploateringar? Anser du att kulturmiljön har en tillräckligt stark ställning i samhällsplaneringen (översiktsplanering, detaljplanering, bygglov) eller finns det behov av förändring? **Beskriv vilka ändringar som du uppfattar som angelägna och viktiga för att kulturmiljön ska få en tydligare roll i samhällsplaneringen.**

Svar:

Tack för din medverkan!

Denna rapport redovisar erfarenheter från forskningsprojektet *Styrmedel och kompensationsåtgärder inom kulturmiljöområdet*. Forskningsprojektet genomförs med ekonomiskt stöd från Riksantikvarieämbetets FoU-anslag. Det övergripande syftet är att undersöka systemet med kompensationsåtgärder i samhällsplaneringen och användningen av styrmedel vid byggande i kulturmiljöer. Vi vill bidra till en rationell planeringsprocess där exploateringsintresset vägs mot kulturmiljöintresset på ett sätt som minimerar förluster av kulturhistoriska värden och återskapar kulturella kvaliteter i landskapet.

Forskningsprojektet diskuterar kompensation som nyckelbegrepp och professionell praktik i samhällsplaneringen. Svaren på forskningsfrågorna sammanfattas i tretton preliminära slutsatser. En underliggande problematik är att kulturmiljön ofta saknar resursstarka företrädare i samhällsbyggnadssektorn. Vi ser därför ett tydligt behov av styrmedel till stöd för utvecklingen av kompensationsåtgärder.

Målgruppen för forskningsprojektet är bred och omfattar aktörer inom akademi, politik, näringsliv och offentlig sektor som planerar, utformar och beslutar om exploateringen i landskapet.

Medverkande författare är:

Benjamin Grahn Danielson, arkeolog

Peggy Lerman, jurist

Julia Nordblad, idéhistoriker

Magnus Rönn, arkitekt

Stig Swedberg, arkeolog

ISBN 978-91-98151-21-3



9 789198 151213