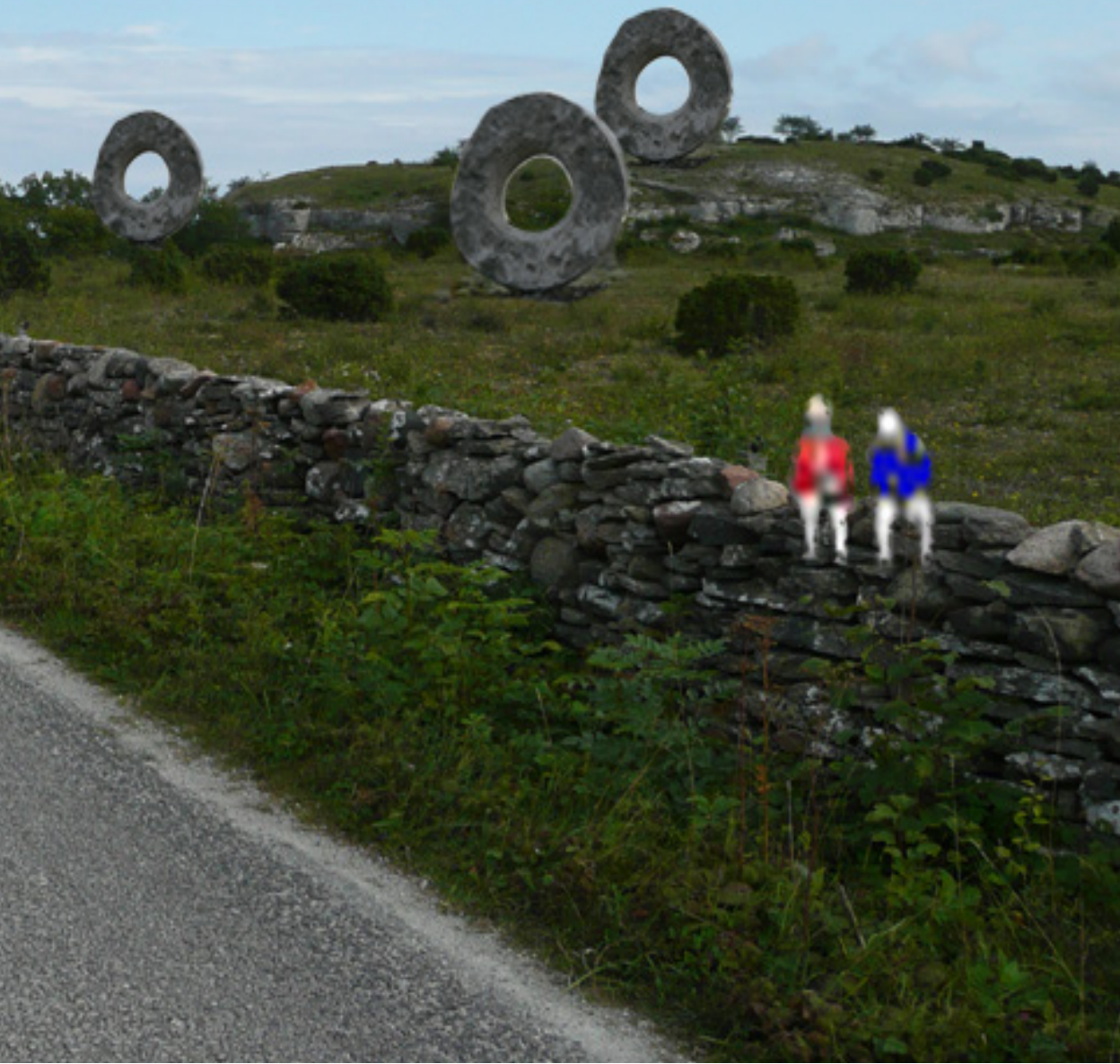


Styrmedel och kompensationsåtgärder inom kulturmiljöområdet

– Sammanfattning och slutsatser av FoU-projekt

Författare: Benjamin Grahn Danielson, Magnus Rönn,
Stig Swedberg



Styrmedel och kompensationsåtgärder inom kulturmiljöområdet

– Sammanfattning och slutsatser av FoU-projekt

Författare: Benjamin Grahn-Danielson,

Magnus Rönn och Stig Swedberg



Kulturlandskapet

KTH/Arkitektur

Styrmedel och kompensationsåtgärder inom kulturmiljöområdet.

Sammanfattning och slutsatser av FoU-projekt

Kulturlandskapet rapporter 2015:8

© Kulturlandskapet 2015

Författare: Benjamin Grahnl Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg

Omslag: Agneta Stening

Ekonomiskt bidrag: Rapporten har producerats med stöd från Riksantikvarieämbetets FoU-anslag.

Redigering och layout: Cecilia Wingård

Tryck: Nordbloms Trycksaker AB, Hamburgsund

Sökord: Kompensation, styrmedel, kulturmiljö

ISBN: 978-91-98151-26-8

Rio Kulturlandskapet

Ekelidsvägen 5

457 40 FJÄLLBACKA

www.kulturland.se

kontakt@kulturland.se

Innehållsförteckning

Förord	5
Sammanfattning	9
Inledning	11
<i>Bakgrund</i>	12
<i>Syfte och mål</i>	13
<i>Frågeställningar</i>	14
<i>Teori och metod</i>	14
<i>Forskningsöversikt</i>	15
Resultat	18
<i>Begrepp, modeller och metoder</i>	18
<i>Begreppsanalys</i>	21
<i>Juridisk analys</i>	22
<i>Fallstudier</i>	25
<i>Workshoppar/testbäddar</i>	33
<i>Konferens</i>	35
Slutsatser och diskussion	39
<i>Kunskapsbehov</i>	42
Referenser	

Förord

Benjamin Grahn-Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg

Under vårvintern 2012 började personal på Rio Kulturkooperativ diskutera möjligheterna att bedriva ett större forskningsprojekt med finansiering från Riksantikvarieämbetets FoU-medel. Med hjälp av Anders Gustafsson på Institutionen för historiska studier vid Göteborgs Universitet diskuterade vi formerna för ett projekt, Riksantikvarieämbetets FoU-organisation och behovet av forskning om styrmedel. Tre av oss fortsatte sedan att sondera terrängen under våren och kom fram till att kompensationsåtgärder kunde vara ett intressant ämne att studera djupare.

Nu har mer än tre år förflutit sedan vi började arbeta med kompensationsåtgärder. Det har stundtals inneburit ett krävande och jobbigt arbete men framförallt har det varit intressant, lärorikt och roligt.

När vi skriver den här slutrapporten har projektet redan givit ringar på vattnet. En engelsk publikation planeras för att vidareutveckla en internationell diskussion om kulturkompensation, i Göteborgs stad diskuteras compensation i samband med Västlänken, och det finns ett stort intresse ute i landet. Forskningsprojektet har visat på behovet av tydliga regler, professionell praxis och att compensation är ett reellt problemområde i samhällsplanering som behöver fortsatta utvecklingsinsatser.

Oktober 2015

Fjällbacka

Benjamin Grahn-Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg



"Överallt finns dessa platser". Skiss i blyerts, av Gunnilla Blomstrand, Tossene.

När vi styr med efterfrågan får vi – naturligtvis – en situation där sådant som bäst lämpar sig för efterfrågebedömningar prioriteras i våra överväganden. Värden som har eller kan få uttryck på marknader kommer därmed vanligtvis att stå över värden som kräver andra bedömningar (undanträngning). Typfall är då konsumtionsvärden står mot andliga värden eller mot bevarandevärden. Fall av det senare slaget kan gälla exploatering av mark för boende, infrastruktur eller kommersiell verksamhet. Då efterfrågestyrning här ger ett systematiskt tryck i riktning mot exploatering, naturomvandling och konsumtion krävs starka balanserande krafter, som konsumtionsbegränsande värderingar på individnivå, eller institutionaliserade stöd liknande (men starkare än) dagens miljömål, miljöbalk, miljökonsekvensutredningar och möjligheter till reservatsbildningar.

Karl Johan Bonnedahl. *Från ekonomiskt till hållbart, från exploatering till samexistens* 2012, sid. 315.

Sammanfattning

Styrmedel och kompensationsåtgärder inom kulturmiljöområdet

Benjamin Grahn-Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg

Projektet Styrmedel och kompensationsåtgärder inom kulturmiljöområdet har genomförts av Kulturlandskapet i Fjällbacka i samarbete med KTH/A, GU samt SLU och med bidrag från Riksantikvarieämbetets FoU-anslag. Projektet har bestått av tre delar. En första del utgjordes av en faktagenomgång som omfattade begreppsanalys och juridisk analys, vilka tillämpades i fyra fallstudier. Del två utgjordes av testbäddar/workshoppar där begrepp, analysmodellen och fallstudierna låg till grund för vidare diskussioner och analyser. Slutligen har en konferens arrangerats där resultaten från projektet presenterats och diskuterats. På konferensen presenterades också flera exempel på kommunal planering som inbegriper kompensation av kulturmiljövärden. I föreliggande rapport sammanfattas resultaten från dessa tre delar.

Kompensation är ett begrepp som har och kan ges olika betydelser i olika sammanhang. Detta projekt diskuterar kompensation av skada på kulturmiljöer. Den genomförda begreppsanalysen visar på skillnader mellan den naturvetenskapliga och den humanistiska traditionen: en skillnad mellan nomotetisk och ideografisk vetenskap är bland annat att den förra arbetar med kvantitativa och den senare med kvalitativa begrepp. Juridiskt har kompensation för skada på kulturmiljöer sitt stöd i 7, 16 och 17 kap. miljöbalken, medan Kulturmiljölagen och Plan- och bygglagen saknar detta. Kompensation enligt Miljöbalken ska vara rimlig till sin kostnad, till skillnad från system eller policyer som bygger på balansering. I ett sådant system ska istället kompensation ersätta skadan till fullo oavsett kostnad. I rättsgenomgången kunde inget fall hittas där kompensation enligt Miljöbalken tillämpats för kulturmiljön. Det närmaste exemplet är vid en bedömning av biotopskydd där beslutet blev att en kompensation av biotopens kulturmiljövärde skulle utföras.

Fyra fallstudier genomfördes med utgångspunkt från att de behandlat frågan om kompensation av skada på kulturmiljö. Dessa visar generellt att det saknas praxis om hur kompensationsfrågor bör handläggas och vilka lagrum som är tillämpliga. Istället används frivilliga avtalslösningar, ibland kopplade till exploaterings- eller markanvisningsavtal. Genomgående är också att kulturmiljöintresset har en svag ställning i projekten, ofta endast i form av remissinstans, och kulturmiljöfrågorna förpassas därmed till projektens periferi. Samtliga fall visar också att en degenerering av kulturmiljön tillåts ske utan att kompensation påkallats.

I fem workshoppar testades och analyserades resultaten från fallstudierna. Ett problem

med processen att diskutera kompensation som sågs som gemensamt för samtliga fall var bristen på tydlig värdering. Detta får också konsekvenser för vilket värde, eller vilken betydelse, som den föreslagna kompensationsåtgärden faktiskt refererar till. Det finns således behov av råd och riktlinjer för denna process. Även begrepp och analysmodellen testades i dessa sammanhang. Analysmodellen befanns vara fruktbar för att tydliggöra vad olika typer av kompensationsåtgärder kan sägas ge för resultat. Genom denna tydliggörs kopplingen mellan föreslagen åtgärd och vilket värde/betydelse som den faktiskt kompenserar för.

Vid konferensen fördjupades diskussionen kring fallstudierna och workshopparna, vilket bland annat ligger till grund för slutsatserna i denna rapport. På konferensen presenterades ett antal lokala arbeten med anknytning till kompensation. I Lomma, Göteborg, Västerås och Nyköping finns pågående arbeten med balansering i den kommunala planeringen.

Projektets slutsatser baserade på erfarenheter från fallstudier, workshoppar och konferens är att:

- Det saknas professionell och rättslig praxis för arbete med kompensation vid påverkan på kulturmiljöer.
- I kommunal planering har former för kompensation utvecklats genom olika typer av avtalslösningar.
- Vissa av dessa kommunala praktiker går längre än lagstiftningen och arbetar med balansering som princip.
- Kompensationsåtgärder behöver ges en tydligare koppling mellan värde/betydelse och själva åtgärden.
- Kvalitativa värden, som kulturmiljövärden, behöver behandlas tidigt i en planprocess, så att en prissättning av hänsynskrav och eventuella kompensationskrav kan ske på ett jämförbart sätt.
- Transparensen i planprocessen behöver förstärkas.
- Gällande juridiska styrmedel fungerar dåligt och behöver justeras.
- Landskapskonventionen behöver implementeras i svensk lagstiftning.
- Utifrån detta utkristalliseras ett antal kunskapsbehov och behov av lagändringar:
- Erfarenheter från kommunala praktiker behöver studeras och utvecklas till en gemensam grund.
- Råd och beskrivning av processen för kompensation i planer och projekt.
- Utbildning i de juridiska förutsättningarna för kompensationskrav.
- Utveckling av de nationella målen avseende kulturmiljö och landskap.
- Förändrad lagstiftning behövs avseende möjlighet till kompensation enligt Plan- och bygglagen.
- Balansering bör tillämpas som grundläggande princip för miljölagstiftningen.

INLEDNING

Föreliggande skrift sammanfattar projektet *Styrmedel och kompensationsåtgärder inom kulturmiljöområdet*, som drivits av Kulturlandskapet i Fjällbacka med bidrag från Riksantikvarieämbetets FoU-anslag. Kulturlandskapet och KTH/A har genom Benjamin Grahn Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg ansvarat för projektledning, samordning och aktiva forskarinsatser. Samarbete har skett med Kungliga Tekniska Högskolan, Göteborgs Universitet, Sveriges Lantbruksuniversitet, Göteborgs Stadsmuseum samt Lagtolken AB. Projektet är ett tvåårigt forskningsprojekt som har pågått sedan januari 2013 och avslutas under första halvåret 2015. Projektets referensgrupp har bestått av Thomas Romberg på Länsstyrelsen i Skåne, Jan Melander på Västerås kommun samt Ylva Blank på Riksantikvarieämbetet/Göteborgs Stadsmuseum.

Projektet har publicerat tre rapporter. Den första rapporten *Kulturarvet i samhällsplaneringen*¹ är kunskapsuppbyggande och redovisar nyckelbegreppet kompensation, lagstiftningen på området och teoretiska utgångspunkter, samt beskriver de fall som studerats. Fallen beskriver fyra exempel på plan- och projektprocesser där kompensationsåtgärder utretts och planerats att genomföras. Den andra rapporten *Kompensationsåtgärder vid exploatering i natur- och kulturmiljöer*², är en antologi med texter från ett urval av de presentationer som gjordes på konferensen *Kulturkompensation*. Den tredje rapporten är föreliggande text vilken sammanfattar resultaten och presenterar slutsatser samt framtida forsknings- och utredningsbehov. Projektet har genomfört fem workshoppar och en konferens. Personalen har hållit ett flertal föredrag på nationella och internationella konferenser och seminarier.

Konferensen *Kulturkompensation – konferens om kompensationsåtgärder vid exploateringar i kultur- och naturmiljöer* anordnades i Göteborg 1-2 december 2014 i samarbete med Göteborgs Stadsmuseum. Konferensen samlade drygt 80 deltagare. Dessa representerade

1 Grahn Danielson m fl 2014

2 Grahn Danielson m fl 2015

i stort sett projektets målgrupper som konsulter och handläggare inom stat och kommun, dock inte byggherrar/exploatörer. På konferensen hölls arton presentationer och en workshop.

Inom projektet har fallstudierna utvärderats genom var sin workshop. Dessa har letts av fristående ledare: Maria Håkansson, KTH; Jonas E Andersson, KTH; Tony Axelsson, Göteborgs Universitet, Ann Åkerskog, SLU Uppsala.

Vi kommer här inte att beskriva kompensationsåtgärder som begrepp, projektbakgrunden eller tidigare studier mer ingående. För dessa frågeställningar hänvisar vi istället till de två tidigare publicerade rapporterna i projektet. Däremot är det på sin plats att påpeka att kompensation finns i lagstiftningen i flera former. Idag är det oftast ekonomisk kompensation till enskilda, i form av intrångsersättning eller för ökade kostnader i samband med skydd av kulturmiljöer, som behandlas i lagstiftningen. Detta projekt handlar om kompensation av skada på *allmänna intressen* och i detta fall specifikt kulturmiljön.

Bakgrund

Bakgrunden till forskningsprojektet är de erfarenheter några av projektdeltagarna erhållit som kulturmiljökonsulter inom uppdrag där de samarbetat över kultur- och naturmiljösektorn. Under flera år genomförde de inom Rio Kulturkooperativ stora utredningar och miljöbedömningar för vindkraftsprojekt i västra Sverige. De arbetade utifrån en metod där både arkeologer och biologer samarbetade från start och genomförde inventeringar och utredningar tillsammans för att kunna påverka projekten i större omfattning i syfte att så liten påverkan som möjligt kom att drabba kultur- och naturmiljön. Korsbefruktningen mellan kulturmiljön å ena sidan och naturmiljön å den andra har påverkat synen på kompensationsåtgärder. Men den ändrade även på inställningen till kulturen och naturen. Biologerna var vana vid att tänka på ett annat sätt än vid utredningar inom kulturmiljösektorn och hade även helt andra juridiska redskap till sin hjälp. Även praxis inom naturområdet var annorlunda, eller snarare mer anpassat för exploateringar som riskerade att skada miljön. Något som biologerna och naturvårdarna använde var just kompensationsåtgärder.

Genom att arbeta mer med Miljöbalken började Rio Kulturkooperativ pröva och diskutera möjligheten att använda kompensationsåtgärder i de fall kulturmiljövärden skulle komma att bli negativt påverkade av en exploatering. Arbetssättet ledde till att det i flera projekt togs upp frågor om kompensationsåtgärder av kulturmiljövärden till diskussion i samråd och i planeringsprocesser. I samband med utredningar, bedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar noterades skillnader i sättet som behov av kompensationsåtgärder vid förluster behandlas. Detta föreföll bero på både lagstiftning och professionell praxis.

I de fall där kompensationsåtgärder grundade sig i Plan- och bygglagen och Miljöbalken framstod de som angelägna, nödvändiga och genomförbara. Men detta gällde bara när det kom till naturmiljöfrågor eller i kulturmiljöer med höga naturmiljövärden. Intresset för kompensationsåtgärder för kulturmiljövärden har däremot inte mött samma in-

tresse. Snarare har det funnits en viss skepsis och osäkerhet. Detta har vi tolkat som en kunskapsbrist. Med detta forskningsprojekt vill vi försöka klargöra hur det förhåller sig. Finns det lagliga vägar att gå redan nu? Varför skiljer sig praxis mellan kulturmiljövården å ena sidan och naturmiljövården å den andra? Finns det några belysande exempel eller en lokal praxis?

Syfte och mål

I ansökan till Riksantikvarieämbetets FoU-fond beskrev vi syftet som följande:

Projektets syfte är att undersöka systemet med kompensationsåtgärder och användning av styrmedel vid exploatering i kulturmiljöer(...) Projektet syftar till att utreda kompensationsåtgärder vid intrång i kulturmiljöer och vill peka på framtida tillämpningar och behov av kompletterande föreskrifter/råd, genom att visa belysande fall, för att bidra till en rationell samhällsbyggnadsprocess och tydliggörande spelregler.³

Syftet med forskningsprojektet var alltså att övergripande ge möjlighet till förändring. Vi hade uppmärksammat något problematiskt. Praxis saknades och tillämpningen av befintlig lagstiftning var oklar eller obefintlig vid kompensationsåtgärder i kulturmiljöer. Ett av huvudsyftena var att genom projektet synliggöra handläggningsprocessen av kompensationsåtgärder i planer och projekt. Då praxis saknas och lagstiftningen inte är lättolkad resulterar det i att krav på kompensationsåtgärder kunde förbigås eller osynliggöras i beslut. Genom en sådan belysning av fall och exempel kan en tydlighet skapas så att planering och handläggning av kulturmiljöfrågor genomförs på ett integrerat och tydligt sätt i samhällsbyggnadsprocessen.

Målgrupperna för projektet finns på olika nivåer. Dels en myndighetsnivå med representanter för till exempel länsstyrelsen som handhar frågor om reservat och planering av områden med riksintressen. Dels kommunala företrädare som har att värna om lokala kulturmiljöer, byggnader med mera. På konsultnivån finns personer med olika yrkesroller: arkeologer, byggnadsantikvarier, museitjänstemän, ingenjörer och arkitekter med flera som i olika stadier av plan- och byggprocesser kommer i kontakt med kulturmiljöer. För exploatörer gäller att de ska kunna veta vad som väntar i plan- och bygggåenden och kunna anpassa sin exploatering till kulturmiljöerna.

Den viktigaste bakomliggande målgruppen är emellertid allmänheten. Som grupp företräder de inte enskilda intressen utan representerar allmänna intressen i samhället. Planering med kompensationsåtgärder är således i grund och botten en demokratifråga. I landskapskonventionen är allmänhetens delaktighet en grundläggande del i arbetet med landskapsfrågor. Landskapet är den fysiska ram där vi alla vistas, och alla ska vara delaktiga när vi omskapar denna ram. Allmänheten ska känna sig trygga i att kulturmiljöerna förvaltas på ett riktigt sätt och att just de kulturmiljöer som de värnar om inte går förlorade. Vid en exploatering som påverkar för dem betydelsefulla kulturmiljöer ska de kunna känna att deras miljöer kompenseras vad gäller intrång. För politiker handlar det om att kunna säkerställa att allmänhetens intressen vägs upp gentemot exploateringar

3 Ansökan RAÄ 2012.

och att en klar och given politik för kulturmiljöområdet finns.

Vår förhoppning är att det i framtiden finns en tydlighet så att vi i våra yrkesroller, som företrädare för allmänheten, vet vad som förväntas av oss som professionella aktörer i samhällsplaneringen. Genom detta kan allmänheten bli delaktiga i beslutsprocesser men också känna trygghet i att det finns aktörer som bevakar deras intressen.

Frågeställningar

De frågor som vi ville belysa i forskningsprojektet var:

- Hur definieras behov av kompensationsåtgärder vid ingrepp i kulturmiljöer?
- Hur dokumenteras och redovisas kulturmiljövärden?
- Vilken typ av kompensationsåtgärder planeras och genomförs vid exploatering i områden som har kulturmiljövärden?
- Vilka styrmedel används för kompensationsåtgärder och hur effektiva är dessa?
- Hur används och utvärderas kompensationsåtgärder i samhällsplaneringen?
- Hur ser kopplingen till gällande lagstiftning för kompensationsåtgärder ut?

Teori och metod

I projektet har vi valt att använda oss av olika metodologiska tillvägagångssätt, vilka beskrivs mer ingående under respektive rubrik nedan. Till att börja med genomfördes en *idéhistorisk begreppsanalys* samt en *juridisk genomgång*. Begreppsanalysen gjordes av Julia Nordblad, idéhistoriker och lektor på Uppsala Universitet⁴. Den juridiska genomgången genomfördes av Peggy Lerman, miljöjurist på Lagtolken AB⁵. Begreppsanalysen genomfördes för att belysa hur begrepp såsom värde och kompensation har utvecklats inom kulturmiljövärden i relation till naturmiljövärden, medan den juridiska genomgången utfördes för att utreda vilket rättsligt utrymme det finns för att arbeta med kompensationsåtgärder.

Parallellt med de två inledande utredningarna påbörjade vi en inventering av belysande fall i Sverige där kompensationsåtgärder vid påverkan på kulturmiljövärden hade diskuterats. En sökning efter beslut om kompensationsåtgärder från miljödomstolar, länsstyrelsernas samtliga kultur-/samhällsplaneringsenheter samt hos sexton kommuner genomfördes. Denna resulterade inte i något fall av beslut om kompensationsåtgärder enligt Miljöbalken. En sökning efter fall där kompensationsåtgärder föreslagits i kommunala processer resulterade i att fyra projekt valdes ut som grund för fallstudier: ett vindkraftprojekt i Tanums kommun⁶, hamnutbyggnaden i Göteborg⁷, omvandlingen av ångfärjetomten i Helsingborg⁸ samt exploateringen av Folkets Park i Linköping⁹. *Fallstudierna* speglar infrastrukturprojekt med miljöprövning, detaljplaner för industriell verksamhet och bostäder. Påverkan på kulturmiljön rör sig över visuell påverkan på

⁴ Nordblad, 2014.

⁵ Lerman, 2014.

⁶ Grahn Danielson 2014.

⁷ Swedberg 2014

⁸ Rönn 2014a

⁹ Rönn 2014b.

utpekade landskapsvärden, borttagande av kulturhistoriskt intressant bebyggelse och fysiska ingrepp i riksintresseområden för kulturmiljövärden och hamnverksamheter. I ansökan angavs även att ett vägprojekt borde ingå, exempelvis väg E6 genom världsarvsområdet i Tanums kommun. Det visade sig dock svårt att få till en bra studie av det projektet. Trafikverket ville inte medverka och även flera konsulter var tveksamma till medverkan. Genom en av de publicerade presentationerna från konferensen får fallet trots allt en belysning genom projektet.¹⁰

När fallstudierna var genomförda ingick i forskningsmetoden att resultaten skulle diskuteras i en serie *workshoppar*. Utgångspunkten för workshopparna var att utvalda fall skulle bli en testbädd där resultatet av respektive fallstudie diskuterades men även att olika alternativa scenarier skulle behandlas. Kunde fallet genomförts på något annat sätt? Fanns det brister i vår analysmodell och begreppsanvändning? Workshopparna genomfördes som heldagsseminarier med ambitionen att deltagarna skulle komma från en bredd av verksamheter: kommuner, näringsliv och akademier. Resultatet från workshopparna presenterades på en konferens i Göteborg (förutom en som genomfördes på själva konferensen) och som artiklar i antologin *Kompensationsåtgärder vid exploatering i natur- och kulturmiljöer*¹¹.

Under projektets gång framstod behovet av spridning av forskningsresultaten och möjligheten att diskutera frågorna i ett större nätverk. Tillsammans med Göteborgs Stadsmuseum planerades och genomfördes därför en tvådagars *konferens* i december 2014 inom ramen för projektet. För att sprida resultatet av forskningsprojektet har vi även valt att sprida preliminära resultat som artiklar i pdf-format vilka distribueras via Kulturlandskapets hemsida. Vi har presenterat projektet vid flera seminarier och konferenser, både nationellt och internationellt. Analyser, fallstudier och artiklar har publicerats i två tryckta antologier. Detta blir den tredje, avslutande publikationen för projektet.

Forskningsöversikt

Kompensationsåtgärder som forskningsämne är smalt. Inom naturvården har Enetjärn Natur AB anordnat seminarier och konferenser inom ekologisk kompensation under 2000-talet. Medan kompensationsfrågan är levande inom naturvården har vi funnit få studier när det gäller kompensationsåtgärder inom kulturmiljövården. Tove Hägglund¹² vid Enetjärn Natur AB undersökte i sitt examensarbete på Umeå universitet hur länsstyrelsen handlägger kompensation vid intrång i allmänna intressen som kräver dispens eller tillstånd enligt 16 kap. 9 § miljöbalken. Genom intervjuer av handläggare och genomgång av beslut diskuterar Hägglund bristen på systematiska underlag och beslut enligt den paragrafen.

Den första systematiska genomgången av kompensationsbegreppet som vi fann i literatursökningen var Jesper Perssons *Att förstå miljökompensation*¹³. Persson går igenom bakgrunden till de olika nationella system inom miljökompensation som utvecklats i

10 Toreld 2015.

11 Andersson, 2015; Axelsson, 2015; Håkansson, 2015; Swedberg, 2015; Åkerskog, 2015.

12 Hägglund 2012

13 Persson 2011.

Tyskland, USA och Sverige sedan 1970-talet.

På SLU i Alnarp har Erik Skärbäck arbetat med kompensationsbegreppet enligt det tyska angreppssättet: balanseringsprincipen. Skärbäcks bok *Balanserad samhällsbyggnad*¹⁴ bygger på praktisk erfarenhet inom samhällsbyggnadsområdet på VVB (nuvarande Sweco) i Sverige och Tyskland samt vidare forskning på SLU. Elsa Grip utvecklar balanseringsprincipen i ett svenskt perspektiv i *Den som tar skall ge igen – ett rättvist system för miljöhänsyn i samhällsbyggnaden*¹⁵. I och med att Vägverket har stått för de största exploateringsprojekten i Sverige har myndigheten varit ledande i att genomföra ekologisk kompensation. I Kristina Rundcrantz *Kompensation vid förlust av miljövärden*¹⁶ presenteras hur Länsstyrelsen och Vägverket i Skåne län arbetar gemensamt med bedömningar av kompensationsåtgärder. Rundcrantz och Skärbäck återkommer med ett gemensamt avsnitt i boken *MKB – perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning*¹⁷ där de behandlar kompensationsåtgärder. Återigen är det den från början tyska balanseringsprincipen som ligger till grund för deras text.

Två doktorsavhandlingar som tangerar kompensationsåtgärder är Krister Olssons *Från bevarande till skapande av värde*¹⁸ och Carl Johan Sanglerts *Att skapa plats och göra rum*¹⁹. Olssons avhandling diskuterar hur kulturmiljön kan bli en resurs vid kommunal detaljplanering. Ur vårt perspektiv är den diskussionen av betydelse eftersom kompensationsåtgärder kan vara ett återskapande eller upplyftande av kulturmiljövärden i planeringsprocesser. Sanglerts avhandling diskuterar till skillnad från annan refererad litteratur specifikt kulturmiljö och kompensationsåtgärder. Landskapet innehåller dels platsspecifika kulturmiljövärden i form av fornlämningar, gamla hus, utpekade kulturmiljöer etc men även en sorts metanivå där sammanhangen mellan miljöerna och abstrakta idéer (till exempel idén om det öppna jordbrukslandskapet) är värdebärande i sig. Kommunernas försök att kvantifiera kulturmiljövärdena och föra in dem i tabellformat ska ses i detta sammanhang – abstrakta, ideografiska tankar är svåra att hantera i en samhällsplanering som gynnar en tekniskt-naturvetenskaplig diskurs²⁰.

På kommunal nivå har flera kommuner initierat egna strategier för kompensationsåtgärder vid påverkan på kulturmiljöer. I Göteborgs Stad har en policy antagits: *Kompensationsåtgärder för natur- och rekreation*²¹ som även omfattar kulturhistoriska värden. Även Västerås kommun och Nyköpings kommun har börjat utveckla var sin policy inom området²². En annan kommun med compensationstänkande i sin översiktsplan (ÖP) är Lomma kommun. De har valt en metod där särskilda områden pekats ut där värden kan kompenseras i översiktsplanen.

14 Skärbäck 1997.

15 Grip 1997.

16 Rundcrantz 2004

17 Skärbäck och Rundcrantz 2007.

18 Olsson 2003

19 Sanglert 2013

20 Se Olsson 2003, Sanglert 2013 och Nordblad 2014.

21 Göteborgs stad 2009.

22 Melander 2015 respektive Skyllberg 2015.

Också utanför Sverige verkar det som om kompensationsåtgärder när det gäller kulturmiljöfrågor är ett område som har ägnats liten uppmärksamhet. Precis som i Sverige behandlar litteraturen ekologisk kompensation²³. Sökningen har begränsats till engelskspråkiga texter. Kompensationsåtgärder inom kulturmiljövården framträder i literatursökningen som ett obeforskat kunskapsfält.

För att diskutera kompensationsåtgärder i ett internationellt sammanhang valde vi att presentera projektet på European Association of Archaeologists (EAA) årliga konferens i Pilsen 2013 med deltagare från stora delar av Europa. Vi fick en bra diskussion i sessionen med utbyte av erfarenheter. Däremot redovisades få forskningsprojekt med liknande frågeställningar om kompensationsåtgärder för påverkan på kulturmiljö på konferensen. Skotska arkeologer visade sig dock vara intresserade av forskningsämnet och på EAA-konferensen i Glasgow i september 2015 anordnades en session åt kompensationsåtgärder, med bidrag från Skottland, Mellanöstern och Skandinavien.²⁴ Projektpersonal har även presenterat resultat från projektet på the 6th Annual Architectural Research Symposium in Finland (2014) vilket även kommer ske 2015.

23 Se Kuiper 1997 respektive Cuperus m fl 1999.

24 eaaglasgow2015.com/session/translating-values-of-the-past-how-can-we-compensate-for-impacted-heritage/

RESULTAT

Projektet har resulterat i en serie delstudier, flera fristående artiklar presenterade vi nationella och internationella konferenser och en konferens som arrangerades av Kulturlandskapet tillsammans med Göteborgs stadsmuseum. Delstudierna och delar av konferensbidragen har publicerats i två antologier. Den första utkom hösten 2014 och den senaste i augusti 2015. Det här är projektets slutrapport. Nedan presenteras de resultat projektet har levererat.

Begrepp, modeller och metoder

Kompensationsåtgärder uppträder på tre nivåer och kan beteckna a) verktyg i samhällsplaneringen som stödjer sig på Miljöbalken, b) en arbetsmetod i kommunernas planering, c) åtgärder i projekt²⁵. Begreppet är således mångtydigt och används på flera planeringsnivåer, från en övergripande samhällsnivå till avgränsade och konkreta åtgärder i projekt. Ordet kompensation är latinskt till sitt ursprung och används i betydelser som ersätta, uppväga, utjämna, gottgöra eller avväga saker mot varandra. Begreppet innebär således något mer än en process utifrån begreppen undvika och minimera. Det vill säga när lokalisering bestämts, anpassning utförts och påtaglig skada kvarstår kan beslut om kompensationsåtgärd fattas av tillståndsgivande myndighet eller genom avtal mellan parterna. Processen som utmynnar i kompensationsåtgärder för påverkan på kulturmiljö kan då uttryckas som att 1) en exploatering i en kulturmiljö, 2) leder till en skada, 3) vilken påkallar ett behov av gottgörelse genom en åtgärd, 4) vilken regleras i avtal eller i myndighetsbeslut, 5) vilken ska genomföras inom en bestämd tidsrymd.

Lagen, genom Miljöbalken, reglerar idag möjligheterna till kompensationsåtgärder mycket restriktivt, detta förstärks genom praxis. Det är främst ingrepp i kulturresevat eller riksintresse som kan komma ifråga. Kompensation med hänvisning till att kulturmiljön är ett allmänintresse enligt Miljöbalken borde kunna användas som ett rättsligt styrmedel²⁶. Genom att hävda allmänintresset genom 16 kap. 9 § miljöbalken kan en praxisförändring stödjas. En förändrad praxis bör omfatta någon av följande två principer:

1 Krav på kompensation gäller kulturlandskapet som helhet utan rumslig avgränsning.

Denna princip utgår från Kulturmiljölagens och landskapskonventionens grundläggande principer om att kulturmiljön är en nationell angelägenhet, och att ansvaret för denna delas av alla. Landskapskonventionen vidgar begreppet till att omfatta vardagslandskapet och påpekar att landskapet är en kollektiv resurs vars värden ska skyddas och förvaltas. En konsekvens av införandet av konventionen är att kvalitetsmål behöver utvecklas för landskapet så att en utveckling av kunskapsunderlag för landskapet och kulturmiljön integreras i en professionell handläggning²⁷. Enligt denna princip bör alla exploateringar föregås av en förstudie där landskapets värden, inklusive kulturmiljön,

25 Per Skyllberg redovisar erfarenheter från ett planprojekt i Nyköping där krav på kompensationsåtgärder får karaktären av styrmedel, Skyllberg 2015.

26 Lerman 2014.

27 Lerman 2007 och Lerman 2014.

beskrivs och en bedömning görs om en exploatering kan genomföras med eller utan kompensationsåtgärder.

2 Krav på kompensation ska tillämpas på kulturmiljöer som utpekats som värdefulla genom statligt eller kommunalt beslut.

Det innebär att åtgärder som på något sätt kan skada utpekade kulturmiljöer alltid ska leda till kompensationsåtgärder. Också en godtagbar skada ska kompenseras i utpekade miljöer. Detta skapar en tydlig princip och en praktisk arbetsmetod för handläggning av ärenden i såväl kommuner som på länsstyrelser. Det utesluter givetvis inte att kompensationsåtgärder kan påkallas även i andra fall. Det innebär att begreppet påtaglig skada enbart är intressant ur ett tillåtlighetsperspektiv. Enligt denna princip åtnjuter kommunala och regionala kulturmiljöer samma professionella status i planeringsprocessen som statligt utpekade miljöer.

Balansering som arbetsmetodik i kommunernas planering kan tillämpas oberoende av om kraven på kompensationsåtgärd gäller landskapet som helhet utan rumslig avgränsning eller om kraven avgränsas till områden som pekats ut som värdefulla genom statliga eller kommunala beslut. Avgörande är vilken syn på kompensationsåtgärder avseende påverkan på kulturmiljön som grundläggs i kommunal och statlig praxis.

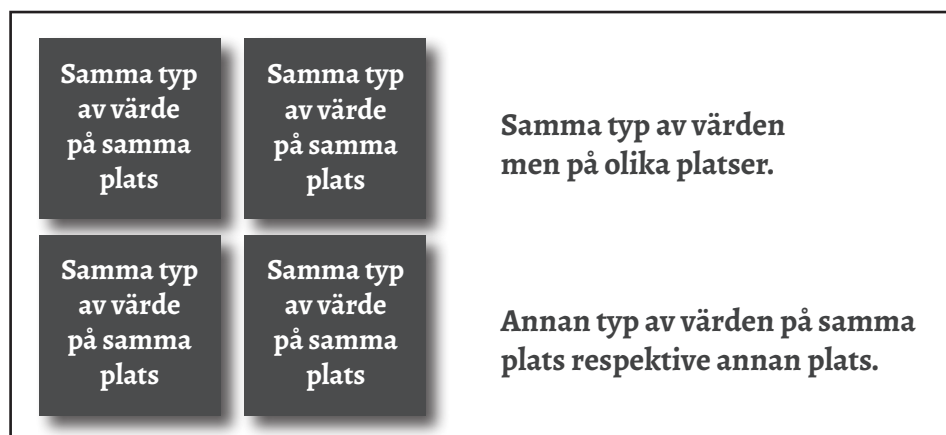


Illustration 1. Modell över fyra olika typer av kompensation.

För kompensationsåtgärder avseende påverkan på kulturmiljö har principen om fyra olika typer av kompensation tagits fram med ekologisk kompensation som inspirationskälla, se illustration 1. Det teoretiska syftet är att kunna klassificera förekommande kompensationsåtgärder i forskningsprojektets fyra fallstudier på ett klargörande sätt. Den praktiska nyttan med modellen handlar om att frigöra diskussioner i planprojekt och visa på möjliga sätt att förhålla sig till förslag på kompensationsåtgärder för påverkan på kulturmiljö i konkreta uppdrag. Modellen har sitt ursprung i den naturvetenskapliga diskussionen om miljökompensation. Modellen har modifierats efter diskussioner på workshoppar så att den fungerar i en kulturvetenskaplig kontext:

- Samma typ av värde på samma plats, innebär att skada och kompensationsåtgärd är rumsligt förbundna med varandra som två utbytbara storheter.
- Samma typ av värde på annan plats, innebär att skada och åtgärd är rumsligt separerade medan värdet är konstant. Det ställer större krav på värderingen av skadan och kompensationsåtgärden.
- Annan typ av värde på samma plats, innebär att det rumsliga sambandet emellan skada och åtgärd är tydligt, men värdet har förändrats. Även denna typ av åtgärd ställer stora krav på värdering.
- Annan typ av värde på annan plats, innebär att såväl skada som åtgärd blir rumsligt skilda och av olika karaktär. Åtgärdernas förmåga att gottgöra förluster behöver därför sättas in i en sammanvägd bedömning av kulturarvet.

Inom forskningsprojektet har modellen testats för att se om den är användbar för analys av kompensationsåtgärder i kulturmiljön på en mer generell nivå. Särskilt den sista formen av kompensationsåtgärd har vällat en hel del diskussioner inom projektets workshoppar. Här framträder två principiellt olika synsätt: kulturmiljövärden som unika och platsbundna kvaliteter respektive kulturmiljövärden som typer av värden som kan flyttas, återskapas och upplevas som värdefulla på annan plats. Skillnaderna i synsätt kan länkas till intressen och roller. Exempelvis tenderar antikvarier inom kulturmiljövärden att vara mer kritiska mot att återskapa kulturvärden på annan plats jämfört med arkeologer, arkitekter och planerare.

Av de studerade exemplen inom projektet framstår den dominerande arbetsmetoden som att förslag om kompensationsåtgärd främst tas fram i detaljplaneskedet. Enligt policyn i Göteborg ska frågan om kompensation tas upp med exploatören så tidigt som möjligt i planeringsprocessen²⁸. Vi delar denna strävan att tidigarelägga frågan om kompensationsåtgärder så att den blir ett instrument som diskuteras redan i ÖP. I eventuell avsaknad av ställningstagande i översiktsplaneringen bör förstudier utföras tidigt i detaljplaneskedet, redan i uppdraget att inleda programarbetet till detaljplanen. Kompensationsåtgärder utformas antingen genom frivilliga avtal eller genom myndighetsbeslut. Vid den inledande sökningen efter fall visade det sig svårt att hitta myndighetsbeslut om kompensationsåtgärder för påverkan på kulturmiljö, vilket bekräftas av den juridiska analysen²⁹. Istället är det via marknaden och frivilliga avtal som praxis utvecklats. Marknaden är lösningsinriktad och har i avvaktan på riktlinjer från myndigheter skapat lösningar som tillgodoser projekten. Däremot saknas såväl generell praxis som en långsiktig kunskapsuppbyggande funktion för sektorn som helhet.

Den lokala praktiken i kommunerna handlar främst om kompensationsåtgärder i detaljplaneprocesser. Här finns en rollfördelning mellan stadsbyggnadskontor och fastighets- och exploateringskontor. Stadsbyggnadskontoren bestämmer behov av utredningar om kulturmiljön i planprojekt och svarar för omvandlingen av förslag på kompensationsåtgärder till bestämmelser i detaljplanen. Stadsbyggnadskontoren kontrollerar att bygglövsansökningar stämmer med detaljplanen. Förhandlingar om mar-

²⁸ Göteborgs stad 2009.

²⁹ Lerman 2014.

köverlåtelse sköts däremot av Fastighets- och exploateringskontor, som har i uppdrag att träffa avtal om kompensationsåtgärder. Fastighets- och exploateringskontoren ska se till att de avtalade kompensationsåtgärder genomförs. Vissa kommunala förvaltningar har utarbetat modeller för beräkning av kompensationsåtgärder vid ekologiskt kompensation och tabeller för redovisning av påverkan och kompensationsbehov.



Illustration 2. Modell för systematisk erfarenhetsåterföring i samhällsplaneringen

För kulturmiljön och landskapet är erfarenhetsåterföring och praxisutveckling av stor betydelse. För att bygga upp kunskapen behöver uppföljningen vara en del av kompensationsåtgärden. Detta gäller oavsett om åtgärden reglerats i ett frivilligt avtal eller genom myndighetsbeslut. Genom att återanvända kunskaper från förstudier och utredningar blir det lättare att förutse effekterna av föreslagna åtgärder, illustration 2.

Begreppsanalys

En tydlig ingång i projektet var att kompensationsåtgärder var ett mer använt begrepp med en bättre utvecklad praktik inom naturmiljövården än inom kulturmiljövården. Vi ville veta mer om den idéhistoriska bakgrunden till skillnaderna i begreppshantering och vetenskapliga traditioner. Efter samtal med Mats Andrén på Institutionen för litteratur, idéhistoria och religion vid Göteborgs universitet beställde vi en begreppsanalys som utfördes av Julia Nordblad³⁰.

I analysen konstaterar Nordblad³¹ inledningsvis att frågan om de två kulturerna, den naturvetenskapliga och den humanistiska, kännetecknas av olika forskningstraditioner. Detta är en uppmärksam och omdebatterad aspekt på kunskapsproduktionen. Såväl natur som kultur är (kultur-)skapade begrepp som vuxit fram i två olika forskningsdiskurser. Denna skillnad återupprepas och nyskapas genom kunskapsproduktionen inom de respektive diskurserna. Nordblad hänvisar till bland andra Sven-Eric Liedman i sin framställning. Han använder sig av begreppen nomotetisk och ideografisk veten-

³⁰ Nordblad 2014.

³¹ Nordblad 2014.

skap för att beteckna naturvetenskap respektive humaniora. En väsentlig skillnad är att den förra arbetar med kvantitativa och den senare med kvalitativa begrepp.

Under 1900-talet har utvecklingen av naturskyddet fått en alltmer ekologisk, kvantifierbar och ekonomisk prägel. Detta leder till att naturen kan behandlas på en hög abstraktionsnivå där företeelser kan bedömas och värderas genom en kvantifiering. Denna tendens mot kvantifiering och bort från kvaliteter är en förstärkning av det nomotetiska idealet framför det ideografiska³².

Nordblad menar att kompensationsstänkandet inom miljölagstiftningen är nära länkat till det abstrakta beräknande av förlust men också till nyskapande av värde. På det vis som kompensationsåtgärder ryms inom en juridisk kontext bygger det i sin nuvarande form på en nomotetisk kvantitativ beräkningsmodell. Utvecklingen av ekosystemtjänster är en del av detta tänkande. Det finns dock flera forskare som varnar för det kvantitativa synsättets hegemoni. Nordblad hänvisar bland annat till Jesper Persson som varnat för att med detta synsätt riskerar fokus att hamna på att kapitalnivån bibehålls men inte de ingående värdena. Denna invändning att kvalitativa värden reduceras till ekonomiska termer är relevant för diskussionen om kompensation av kulturmiljövärden. Inom kulturmiljövärden beskrivs värden kvalitativt, i en ideografisk forskningstradition. Här finns en brygga mellan de två diskurserna, och en möjlighet att den humanistiska ideografiska diskursen kan befrukta den nomotetiska³³.

Enligt Nordblad³⁴ har Liedman framhållit att vetandet inom såväl natur som kultur redan har delar av både nomotetiskt och ideografiskt tänkande. Det finns exempelvis en ökande insikt om naturens historiska dimension och att den utgör ett värde i sig. Detta synsätt kommer till uttryck i den europeiska landskapskonventionen. Där förenas mänskliga, natur och kultur. Kanske detta är en öppning för att bygga en gemensam syn genom ett ideografiskt perspektiv. Eftersom kompensationsbegreppet finns i både den natur- och kulturvetenskapliga diskursen finns det behov av att överbrygga klyftan.

Juridisk analys

När vi inom projektet sökte efter vägledande beslut och domar upptäckte vi att det saknades fall som rör kulturmiljön. Behovet av att klargöra rättsläget var stort. I projektet ingick därför en juridisk analys av Peggy Lerman³⁵ för att tydliggöra vilken praxis som finns angående kompensationsåtgärder för påverkan på kulturmiljö. Dessutom skulle hon analysera vilka möjligheter och begränsningar nuvarande lagstiftning ger för kompensation av kulturmiljövärden. Landskapskonventionen har inte omfattats av genomgången, däremot har Lerman tidigare gjort en studie om landskapet i svensk rätt som underlag till införandet av konventionen³⁶.

Analysen avgränsades till att omfatta kompensation enligt Miljöbalken och hur kom-

32 Nordblad 2014.

33 Nordblad 2014.

34 Nordblad 2014.

35 Lerman 2014

36 Lerman 2006

pensation tillämpats inom Plan- och bygglagens planeringsprocesser. Andra tänkbart tillämpbara lagar skulle kunna vara Väglagen, Skogsvårdslagen och Kulturmiljölagen. Ingen av dessa har dock bestämmelser om kompensation vid exploatering av kulturmiljöer. Trafikverket arbetar visserligen med kompensation av påverkan på landskapet men på frivillig basis. Väglagens hänvisning till Miljöbalken omfattar de allmänna hänsynsreglerna i den senare, men kopplingen till kompensationsåtgärder är oklar. Skogsvårdslagen har ett fåtal kopplingar till Miljöbalken. Kulturmiljölagen har inga regler om kompensation och inga kopplingar till Miljöbalken. Kulturmiljö är däremot ett allmänintresse och behandlas därför vid en prövning enligt Miljöbalken, varför krav på kompensationsåtgärder av kulturmiljön kan ställas genom Miljöbalken³⁷.

Kulturmiljölagens krav på kunskapsinsamling utgör ett ordinarie villkor för tillstånd enligt lagen. Det uppfyller därför inte Miljöbalkens syn att kompensation ska utgöra en speciell insats utöver ordinarie hänsyn³⁸. Plan- och bygglagen har inga regler för kompensation och inte heller några kopplingar till Miljöbalkens kompensationsmöjligheter. Plan- och bygglagen, eller snarare processen som lagen reglerar, är ändå intressant eftersom flera kommuner har börjat arbeta med kompensationsfrågor i sin planeringsprocess. Det kan ske genom att kommuner pekar ut områden där kompensationsåtgärder är en förutsättning för exploatering, eller områden där en förbättring av en degenererad miljö önskas. Dessa kompensationskrav löses genom frivilliga avtal, ofta exploaterings- eller markanvisningsavtal. Avtalen blir sedan en förutsättning för ett godkännande av detaljplanen³⁹. Fallstudierna visar också att överenskomna kompensationsåtgärder i avtal och planering kan omvandlas till planbestämmelser. Så sker till exempel både i Linköpingsfallet och Helsingborgsfallet⁴⁰.

En annan viktig skillnad mellan Miljöbalken och Plan- och bygglagen är modellen för hänsynsbegreppet i respektive lag. I Miljöbalken finns en lägstanivå för hänsyn som nås när det blir orimligt dyrt att genomföra hänsyn i förhållande till det planerade projektet. När den nivån uppnåtts ska återstående skada accepteras. I Plan- och bygglagen finns inte denna princip. Där ska istället allmänna och enskilda intressen vägas så att en samlad lämplighetsbedömning kan göras. Det innebär att en kommun kan kräva långtgående åtgärder avseende ett visst eller vissa intressen för att ett projekt ska anses som lämpligt. Det motsatta kan också ske. Ett beslut kan alltså hanteras friare inom Plan- och bygglagen, och i praktiken ge en högre eller lägre kvalitet avseende kulturmiljön än ett beslut enligt Miljöbalken⁴¹.

Ytterligare en dimension av lagstiftningen är skillnaden på objekt, värde och miljö. I Kulturmiljölagen anges kulturmiljön i första och andra paragrafen. I de preciserade bestämmelserna är lagen starkt objektbunden och skrivningar om kulturmiljön saknas. I Plan- och bygglagen och Kulturmiljölagen används begreppet värde angående fornlämningar, byggnader och kyrkor. I Plan- och bygglagen är det kulturhistoriska värdet

37 Lerman 2014

38 Lerman 2014

39 Lerman 2014

40 Rönn 2014a och b.

41 Lerman 2014.

ofta kopplat till miljö och plats vilket gör att det kan tolkas som en kulturmiljövärdering (exempelvis i 2 kap., 3, 6 och 8 §§) på ett sätt som det inte finns stöd för i Kulturmiljölagen. I Miljöbalken är det istället just begreppet kulturmiljö som är det juridiska kultur-begreppet.

Miljöbalken har flera möjligheter till kompensation. Genom regeringens tillåtlighetsprövning (17 kap. miljöbalken), genom krav för skyddade områden (huvudsakligen 7 kap. miljöbalken) och genom den generella regeln om kompensation (16 kap. 9 § första stycket, punkt 3 miljöbalken). En viktig utgångspunkt är dock att lagen accepterar negativa förändringar om det bedöms som orimligt dyrt att minska påverkan ytterligare. Grundläggande för planeringsprocessen är 1) att undvika, och 2) att minimera, skadliga ingrepp. Dessa två steg är gemensamma för Plan- och bygglagen och Miljöbalken. Om det finns en återstående skadlig påverkan efter detta kan myndigheter i steg 3) ställa krav på kompensationsåtgärder. Det är viktigt att skilja hänsyn (undvika och minimera) från kompensation (ersätta och återskapa). Hänsynskraven är obligatoriska och en skyldighet för exploatören. Behovet av kompensationsåtgärder däremot ska bevisas av representanter för påverkade intressen eller av länsstyrelse.⁴²

I analysen av rättspraxis kunde Lerman⁴³ inte finna någon tillämpning av den generella kompensationsbestämmelsen när det gäller kulturmiljö. Inte heller fann Lerman några praxisfall för kulturmiljö avseende dispens från reservatsbestämmelser eller genom regeringens tillåtlighetsprövning. Praxisanalysen bygger istället på andra typer av fall där tillämpningen av andra intressen kan utgöra grund för resonemang om kulturmiljön. Endast tio fall med en för kulturmiljön relevant problematik kunde identifieras. Det gäller bland annat beslut om fiskodling i Fryken (MÖD 2005:5). Beslutet villkoras med kompensationsåtgärd enligt 16 kap. 9 § miljöbalken, vilken är tydlig till funktion och åtgärdens nytta. Den är tidsbestämd och uppföljningsbar och kan vara principiellt betydelsefull att hänvisa till. Det fall som har den tydligaste kopplingen till kompensationsåtgärder för påverkan på kulturmiljö är allén vid Stenbrohults kyrka (Mark- och miljödomstolen i Växjö M2677-11). Fallet är i grunden ett dispensärende för biotopskydd. Domstolen gav dispens från biotopskyddet för borttagande av del av allén av trafiksäkerhetsskäl. Däremot ansåg domstolen att en återplantering av allén skulle ske som kompensationsåtgärd för kulturhistoriska värden. Övriga fall har en mer principiell betydelse och visar på svårigheten att bedöma vad som är hänsyn och vad som är kompensation. Av principiell betydelse är Dalbytäkten och Bungetäkterna (MÖD 2006:49 respektive MD dom, bilaga MÖD dom M350/09). Lerman⁴⁴ tolkar det som att kompensation i dessa fall används för att reducera en bedömning av påtaglig skada till att bli icke-påtaglig. Det är i fallen oklart hur skadebedömningen gjorts och om kompensation varit en orsak till att skadan inte bedömts som påtaglig. Lerman menar att utan förtydliganden om hur skadebedömningen gjorts kan risken för skadeköp inte uteslutas i dessa fall. Med skadeköp menas exempelvis att kompensationsåtgärd utförs för att begränsa en påtaglig skada. Detta är en åtgärd som inte har lagstöd. En påtaglig skada kan inte

42 Lerman 2014.

43 Lerman 2014.

44 Lerman 2014.

kompen­se­ras utan ska undvikas/minimeras. Om den efter dessa åtgärder kvarstår är projektet inte lagligen tillåtet. När begreppet kompen­sa­tion används är det därför viktigt att vara tydlig med vilket intresse som kompen­se­ras och vilka intressen som påverkas av föreslagen kompen­sa­tionsåtgärd för att undvika risken för skadeköp.

Lerman⁴⁵ menar att frågan om kompen­sa­tion inte betyder att platsen är dålig eller att det visas för lite hänsyn. Det kan vara motiverat även på en bra plats att till exempel vända en negativ trend i landskapet. Kompen­sa­tion ska därför inte uppfattas som något negativt utan som ett bidrag till hållbar utveckling. I detta perspektiv är kompen­sa­tion ett verktyg för att upprätthålla och stärka kulturmiljövärden och ekologiska funktioner i landskapet.

Fallstudier

I projektet genomfördes fyra fallstudier där kompen­sa­tionsåtgärder förelåg enligt de kriterier som uppstälts. I två av fallen, Linköping och Helsingborg, används inte begreppet kompen­sa­tionsåtgärder i planeringsunderlagen, men åtgärderna uppfyller kriterierna på kompen­sa­tionsåtgärder vid påverkan på kulturmiljö. I de två andra fallen, Tanum och Göteborg, används begreppet i planeringsunderlagen. Gemensamt för alla fallstudierna är att det rådde en osäkerhet om såväl begreppet kompen­sa­tion som dess juridiska tillämpning.

Fallstudierna behandlar ett fall av bostadsexploatering i Linköping f d Folkets Park⁴⁶, ett fall av industriexploatering genom utbyggnad av Göteborgs hamn⁴⁷, ett fall av stadsbyggnadsprojekt i Helsingborg⁴⁸ och ett fall av energiproduktion i Tanum⁴⁹. Två av fallen berör riksintresse för kulturmiljö, ett av fallen handlar om kulturmiljö och förslag på kompen­sa­tionsåtgärd angiven i ÖP, det fjärde fallet berör en kulturmiljö som inte givits en juridisk status via statliga eller kommunala beslut. Tre av fallen har behandlats utifrån Plan- och bygglagen och ett utifrån Miljöbalken. Trots denna spännvidd på fallen avseende typ av exploatering, form av kulturmiljö och vilken lagstiftning som tillämpats går det att generalisera vissa slutsatser.

Fallstudie: Folkets Park – Linköping

Fallet Folkets Park i Linköping beskriver en detaljplaneprocess. Den kan liknas vid en lång förhandling om platsen. Planprojektet innehåller överväganden om rivning, bevarande och reglering av markens användning, och utmynnar i ett tillstånd till byggande av nya bostäder. Arbetet inleds 2006 med detaljplaneuppdrag till förvaltningen genom att HSB Östergötland och Folkets Park-föreningen gemensamt ansöker om marktilldelning och planläggning. Ansökan riktas till Teknik- och samhällsbyggnadsnämnden i Linköping. Detaljplaneprocessen avslutas fyra år senare 2010.

Det hotade kulturvärdet i Folkets Park utgörs av byggnader och parkanläggning. Verk-

45 Lerman 2014.

46 Rönn 2014a.

47 Swedberg 2014.

48 Rönn 2014b.

49 Grahnl Danielson 2014.

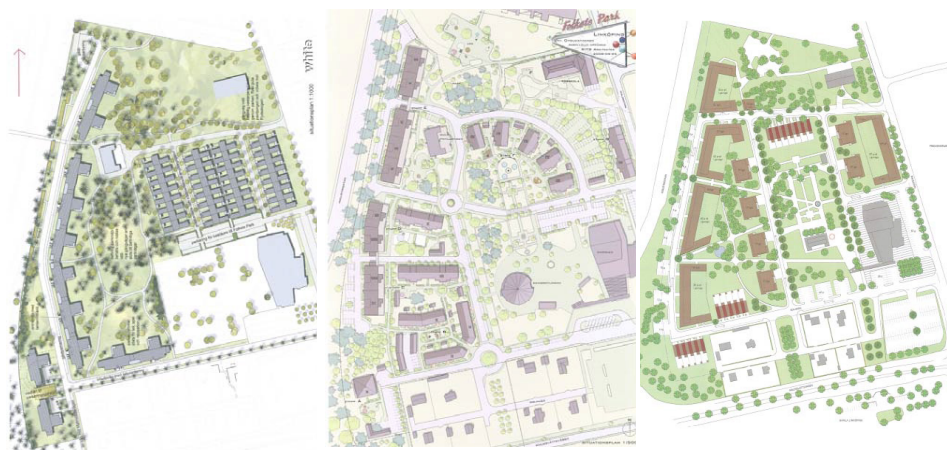


Illustration 3. Förslag till omvandlingen av Folkets park i Linköping från de parallella uppdragen till White arkitekter, Rits arkitekter och Brunnberg & Forshed arkitektkontor. Källa: Detaljplan, antagandehandling 2010-05-25.

samheten är nedlagd. Området och dess byggnader har inget formellt skydd. På länsstyrelsens anmaning utförs en antikvarisk förstudie. Den antikvariska inventeringen visar att byggnaderna har höga arkitektoniska och kulturhistoriska värden. Speciellt två byggnader, Gula paviljongen och teaterbyggnaden, pekas ut som värdefulla.

De slutliga kompensationsåtgärderna innefattar en flytt av Gula paviljongen inom planområdet samt en flytt av teaterbyggnaden från området till Gamla Linköping. Exploatören bekostar åtgärden kopplad till Gula Paviljongen och delfinansierar flytten av teaterbyggnaden.

Kompensationsåtgärderna genomförs efter synpunkter från länsstyrelsen. De regleras främst i exploateringsavtal men till del även i detaljplan. Ingen av aktörerna har använder begreppet kompensationsåtgärder eller tar stöd i Miljöbalkens regler om kulturmiljön som allmänt intresse.

Fallstudie: Ångfärjestationen – Helsingborg

Fallbeskrivningen tar fasta på hur kulturmiljön behandlats i den kommunala planeringen från inbjudan till markanvisningstävlingen 2009 till Stadsbyggnadsnämndens godkännande av detaljplanen 2013. I centrum för intresset är Ångfärjestationen, som ingår i riksintresse för kulturmiljövård och Helsingborgs bevarandeprogram.

Helsingborgs kulturförvaltning och länsstyrelsen har kritiska synpunkter på förslaget till detaljplan. Dessa innefattar bland annat förslaget på en flytt av Ångfärjestationen. Två olika konsulter anlitas för att utreda kulturmiljön, vilka kommer till delvis olika resultat: en förespråkar en anpassning av planen till Ångfärjestationen, den andra att Ångfärjestationen anpassas till planen, med andra ord flyttas. Kommunen antar den detaljplan som inbegriper en flytt av Ångfärjestationen. Denna upphävs av länsstyrelsen

med anledning av påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövård. Efter detta tas en ny detaljplan fram med nya konsulter som gör en ny miljökonsekvensbeskrivning med en kulturmiljöanalys av planförslaget. I denna anpassas förslaget delvis efter tidigare synpunkter men flytten av Ångfärjestationen bibehålls. Planen antas och denna gång anser en oenig länsstyrelse att planen inte utgör påtaglig skada på riksintresset.

Några av de föreslagna kompensationsåtgärderna ingår i detaljplanen och regleras därmed via Plan- och bygglagen, men aktörerna använder inte ordet kompensationsåtgärd.

Fallstudie: Lilla Aspholmen – Göteborgs hamn

I fallet om hamnutbyggnaden i Göteborg och dess påverkan på riksintresse för kulturmiljö tas frågan om kompensationsåtgärder upp i processen med fördjupad översiktsplan (FÖP). Fallet studerar processen från hamnens generalplan 1997 till antagande av detaljplan 2014. Processen är alltså mycket lång. Huvudhandlingar i processen är generalplanen 1999, en samhällsekonomisk analys (2004), antagen FÖP 2006, Riksintressebeskrivning Göteborgs hamn (2009) samt antagen detaljplan 2014.

I FÖP anges mot bakgrund av den samhällsekonomiska analysen att skada på riksintresset för kulturmiljövård får accepteras. Denna ska dock kompenseras. Under detaljplaneprocessen kommer stadsbyggnadskontoret fram till att de inte kan behandla frågan om kompensationsåtgärder i detaljplanen, den måste lösas med ett frivilligt avtal. Ungefär samtidigt tar länsstyrelsen initiativ till att göra en fördjupad beskrivning av riksintresset för Göteborgs hamn, någon uppdatering eller fördjupning av riksintresset för kulturmiljö görs dock inte.

Slutligt förslag på detaljplan förskriver att ett avtal om kompensationsåtgärder ska fin-



Illustration 6. Göteborgs hamn, Aspholmarna och Älvsborgs fästning. Den beslutade utbyggnaden av hamnen leder till att Lilla Aspholmen, den mindre holmen intill fartyget på bilden, sprängs bort och att kajerna byggs ut utanför fästningsholmen.

nas innan den kan antas. Detta avtal som sluts mellan hamnbolaget och kulturförvaltningen stipulerar att informationsinsatser ska utföras. Frågan om kompensationsåtgärder och hur de ska benämnas debatteras flitigt under processen. Begrepp som lindrande åtgärder, kompensatoriska åtgärder och liknande omskrivningar används trots att FÖP:en varit tydlig i sitt ställningstagande av att skada skulle kompenseras. Denna ambivalenta hållning grundas i avsaknad av praxis och kunskap om tillämpliga lagrum.

Fallstudie: Vindkraft Lursäng – Tanum

Denna studie beskriver hur arbetet med kompensationsåtgärder blev en del i Tanums kommuns tematiska tillägg till ÖP på temat vindkraft (vindbruksplanen, förf. anm.) och hur detta kom till praktiskt uttryck genom tillståndprocessen för vindpark Lursäng. Under arbetet med vindbruksplanen i Tanum kom förslag på att kompensationsåtgärder skulle utredas inom vissa föreslagna områden. Detta ingår också i den antagna planen. I denna talas bara om kompensationsåtgärder i allmänna termer och ingen hänvisning görs till lagrum. Ett av de områden där kompensationsåtgärder skulle utredas var Lursäng.

Vid projekteringen av vindparken i Lursäng anser den anlitate MKB-konsulten att vindparken har en olämplig utformning i förhållande till Björke-Björkemosse, en kommunalt utpekad kulturmiljö i Strömstads kommun. Exploatören tar då fram ett anpassat förslag med annan utformning och ett mindre antal verk. Eftersom vindbruksplanen stipulerar en utredning om kompensation för kulturmiljön görs en utredning. Denna kommer fram till att upplevelsen av kulturmiljön kan komma att påverkas visuellt och av ljud. Påverkan är dock såväl reversibel som begränsad till tillståndstiden. Mot bakgrund av att exploatören inte har rådighet över marken och att Strömstads kommun inte har några planer för skötsel av kulturmiljön föreslår konsulten informationsinsatser. Dessa innefattar framtagande av karta över området, upprättande av hemsida med fördjupad information om kulturmiljön och en speciell informationsinsats till markägarna inom kulturmiljön. Förslagen godtas av exploatören och inarbetas i såväl MKB som ansökan om tillstånd.

Vid behandling av ansökan hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation tillstyrks ansökan. I beslutet anges inte kompensationsåtgärderna som ett särskilt villkor för verksamheten, och de inblandade aktörerna tror att frågan har fallit eftersom den inte blir prövad. Men eftersom de beskrivits som åtgärd i ansökan ingår de dock de facto i tillståndsbeslutet. Den intressanta frågan i detta fall blir om kompensationsåtgärderna kommer att genomföras? Ingen av aktörerna har någon plan för uppföljning av att kompensationsåtgärderna blir genomförda. Även i denna fallstudie framträder bristen på praxis. En ökad tydlighet från tillståndsgivande myndighet hade kunnat gjort detta fall till ett förebildligt exempel.

Resultat från fallstudierna

Begreppet kompensation är obekvämt för nyckelaktörerna i fallstudierna. Istället för att reda ut frågan om kompensation är en åtgärd som är aktuell i respektive projekt används omskrivningar eller helt andra begrepp. Frågan om att besluta om kompensationsåtgärder på annan plats än inom området för aktuell plan eller projekt är myn-

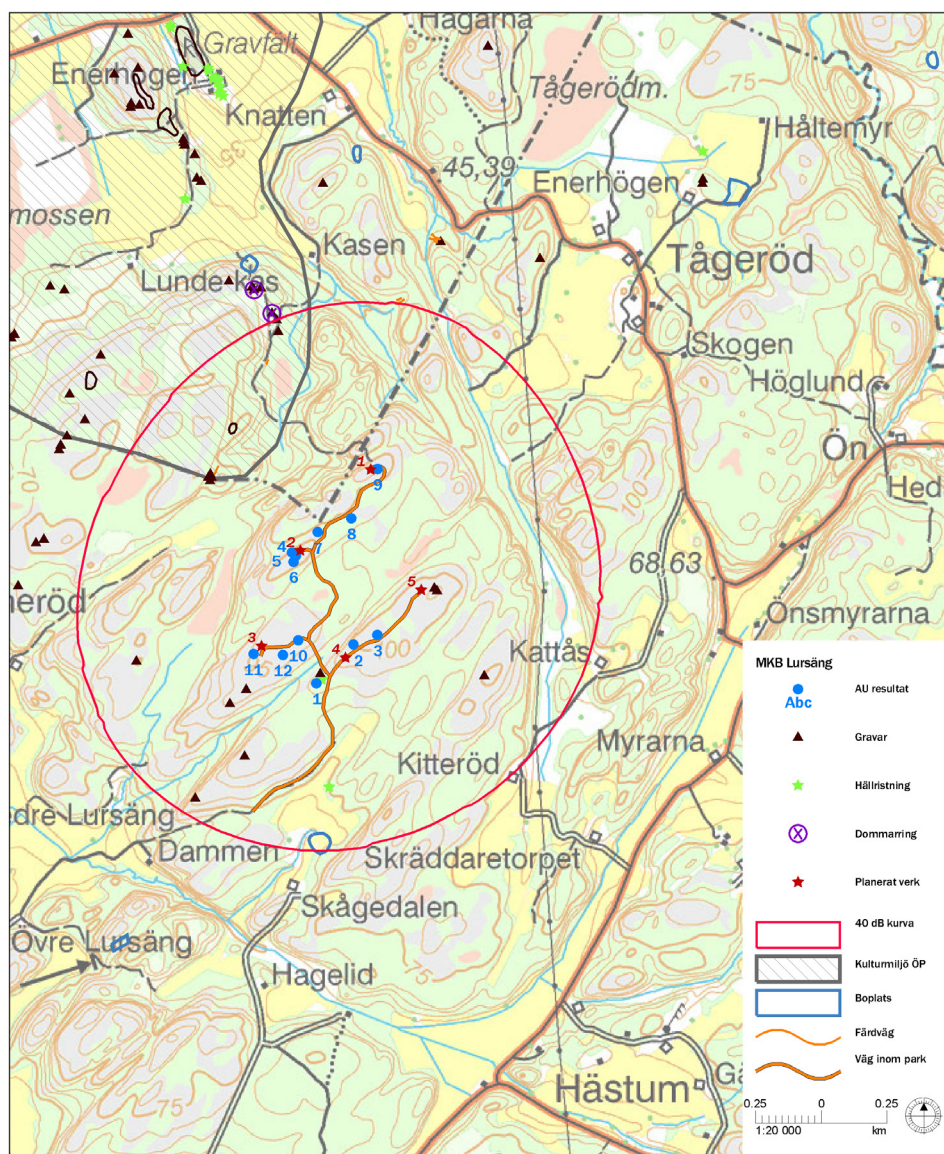


Illustration 7. Vindparken Lursång planeras i ett område i norra delen av Tanums kommun, strax intill gränsen till Strömstads kommun, där en kommunalt utpekad kulturmiljö är belägen.

digheter tveksamma till, eller anser sig inte ha rätt till fatta som i Tanumsfallet. Detta oavsett om det funnits tillämpbara lagparagrafer eller om kompensationsåtgärden varit föremål för ett frivilligt avtal. Informanter har uttryckt en önskan om råd och rekommendationer för hantering av kompensationsåtgärder för kulturmiljöer.

I avsaknad av tillämpbar lagstiftning för kompensationsåtgärder vid påverkan på kul-

turmiljö, eller bristfällig kunskap om lagstiftningens möjligheter hos myndigheter, har marknadens aktörer tvingats att finna egna lösningar. Det har skett genom frivilliga avtal. Frivilligheten har dock styrts av krav på att avtalen ska finnas som en förutsättning för ett antagande av detaljplanen. Ett problem med denna typ av avtal är att de inte ingår i den demokratiska processen. Hur avtalen förhandlats fram och vilka aktörerna som står bakom avtalen är, har blivit offentligt först i efterhand när alla avgörande ställningstaganden gjorts i planeringen.

Kulturmiljöintresset har en svag ställning i planeringen. Förklaringen kan sökas på flera plan: makt, kunskap och resurser. Fallstudierna visar att kulturmiljökompetens inte alltid finns med i projektgruppen utan är representerade av remissinstanser. Vidare framgår det av fallstudierna att det ofta saknas bra planeringsunderlag. Riksintressebeskrivningar har till exempel visat sig vara svåransvända i det praktiska planarbetet och deras styrförmåga därmed begränsad. Kulturmiljöer i program antagna av kommuner och redovisade i översiktsplaneringen har en svag förankring på handläggarnivå inom kommunerna. Det finns också ett planeringsproblem i förhållandet mellan den starka ställning som enskilda fornlämningar har genom Kulturmiljölagen och det vaga allmänna skydd som kulturmiljön har genom Miljöbalken. En informant uttryckte det som att *fornlämningar har mer eller mindre monopolställning i kulturmiljöfrågor*⁵⁰.

Planprocessen innehåller en tidig läsning till såväl plats som utformning genom planuppdraget till kommunala förvaltningar och avtal med exploatörer. Detta sker innan förslagen går på samråd och remissbehandling. Det gör att såväl alternativa lokaliseringar som utformningar inte prövas på ett likvärdigt sätt, och därmed inte så som lagstiftningen åsyftat. Det finns även problem med insynen i planprocessen. Fallstudierna innehåller möten mellan intressenterna (exploatörer och myndighetsrepresentanter) vilka inte ingår i den officiella samrådsprocessen och som påverkar vilka beslut som senare fattas. Ett annat exempel på tidig läsning är att kommunerna träffat avtal med exploatörerna innan detaljplaneförslaget blir föremål för samråd och remissbehandling,

Det föreligger en asymmetrisk maktrelation mellan exploateringsintresset och kulturmiljöintresset i fallstudierna. Detta förstärks genom sättet som planeringsprocessen bedrivs på. Det finns ett centrum i form av stadsbyggnadskontor och byggherre och en periferi av remissinstanser och konsulter. Det är centrum som har ekonomi att driva projektet, som beställer tjänster och utformar förslag. Remissinstanserna får agera utifrån tillgång till egna resurser och konsulter riskerar att bli utbytta om deras slutsatser i utredningar och underlag strider mot planerad exploatering. Nyckelaktörerna har i två fall beskrivit hur politiker och personer på chefsposition intervenerat i handläggningar för att påverka utformningen av remissyttranden och beslut. Det kan också konstateras att det finns en stor acceptans för argument av kvantitativ nomotetisk karaktär medan de kvalitativa ideografiska argumenten inte väger lika tungt.

Forskningsprojektet ger belägg för att det finns ett spelrum för aktörerna där de kan byta mellan att företräda exploateringsintressen och kulturmiljöintressen under olika

50 Grahn Danielson 2014.

Kriterie	Linköping	Tanum	Hälsingborg	Göteborg
Exploatering av kulturmiljö	Ej utpekad som kulturmiljö. Ingen nyckelaktör ifrågasätter benämningen kulturmiljö	Kulturmiljö utpekad i kommunal översiktsplan.	Riksstintresse enl MB.	Riksstintresse enl MB.
Negativ påverkan	Avgörande delar av miljön försvinner, genom rivning och förändrad användning.	Audiell och visuell påverkan på miljön under tillståndsperiod.	Betydande värde (Ångfärjestationen) flyttas inom området.	Påtaglig skada. Delar av riksstintresseområdet sprängs bort och tas i anspråk av det motstående intresset.
Behov av kompensation	Nyckelaktörerna är överens om att kompensation bör ske.	Kommun, exploatör och konsult överens om att påverkan bör kompenseras.	Konflikt mellan riksstintressen. Skada på kulturmiljöintresset acceptabel efter förslag om kompensation.	Konflikt mellan riksstintressen. Påtaglig skada på kulturmiljöintresset kräver kompensation.
Avtal/beslut	Exploateringsavtal.	Samtliga inblandade förutsätter att kompensation villkoras enligt tillståndsbeslut genom MB. Vilket endast sker implicit.	Exploateringsavtal samt beslut i detaljplan enl PBL	Frivilligt avtal.
Tidsrymd	Kompensation tidsbegränsad till detaljplanens genomförandetid.	Kompensation tidsbegränsad till tillståndsperiod.	Kompensation tidsbegränsad till detaljplanens genomförandetid.	Kompensationen ej tidsbegränsad.
Typ av kompensation	Kompensation i huvudsak ekonomisk. Annan typ på samma plats och på annan plats.	Kompensation genom åtgärder (främst information). Annan typ på samma plats och på annan plats.	Kompensation genom åtgärder (flytt av byggnad). Samma typ på samma plats. (?)	Kompensationen i huvudsak ekonomisk, men ska användas till informationsinsatser. Annan typ på annan plats.
Kompensation enligt lag	Avtal (PBL)	MB	Avtal (PBL, MB)	Avtal (PBL)

Illustration 8. Tabellen visar olika kriterier (påverkan, typ av kompensation m.m.) enligt fallstudierna.

skeenden. Fallstudierna har visat att handläggare kan gå från en aktiv till en passiv roll när kulturmiljövärden hotas eller osynliggörs i planprocessen. Politiker å andra sidan kan växla från att bevaka allmänintressen till att bli förespråkare för exploateringsintressen.

Fallstudierna kan även visa på en acceptans av degraderingen av kulturmiljön. I Helsingborg och Göteborg används argument om att tidigare och okompenserade ingrepp har sänkt det kulturhistoriska värdet för att tillåta ytterligare (okompenserad) degradering. Bristande förvaltning och utebliven skötsel av kulturmiljöer är en annan form av degradering som framträder i fallstudierna från Tanum och Linköping. Dessa exempel på nedvärderingar strider inte mot Miljöbalken, men eftersom ingen av nyckelaktörerna i fallen har använt sig av lagen som stöd för kompensationsåtgärder så har en kritisk diskussion i planprocessen om degraderingen av kulturmiljön uteblivit.

Fallen visar på en brist i systematisk kunskapsåterföring av erfarenheter från kulturmiljöarbetet. Arbetet med kulturmiljön är uppdelat på fristående konsulter, som kan vara flera olika inom samma projekt, samt remissinstanser. I projektgrupperna finns ingen representant för kulturmiljön som kan ta tillvara gjorda erfarenheter och skapa ny kunskap om kulturmiljöns värden. Slutligen avsätts ingen tid för uppföljning av kompensationsåtgärder, det finns heller inget krav på utvärdering av utförda insatser. Däremot arbetar några kommuner med att utveckla rutiner för uppföljning av avtalade kompensationsåtgärder.

Workshoppar/testbäddar

Varje fallstudie diskuterades och utvärderades i var sin workshop (testbädd). Tanken var att använda de fyra fallen som testbäddar för forskningsprojektets frågeställningar. De olika workshopparna har dessutom haft delvis olika teman, nämligen styrmedel, begrepp, landskapskonventionen samt kulturmiljöns degenerering.

Gemensamma synpunkter från samtliga workshoppar var att beslut fattats utifrån bristfälliga underlag. Värderingen av kulturmiljön är till stor del oklar och oprecis, vilket får konsekvenser för definitionen av skada och behovet av kompensationsåtgärder. Begreppet *betydelse* har återkommit i flera diskussioner. Värdet diskuteras, men vad har värdet för betydelse, då, nu och i framtiden? Det saknas en praxis för bedömning av kompensationsåtgärder inom besluts- och planeringsprocesser. Bra modeller är viktigt för processen från beskrivande av värde till skadedefinition över till eventuell åtgärd i ett projektspecifikt sammanhang. Åtgärden skräddarsys för uppgiften genom ett scenariotänkande, som lyfter fram konsekvenser av att anpassa, bevara eller förändra kultur- och naturmiljövärden.

Kompensationsåtgärder sträcker sig från att vara rena ekonomiska transaktioner för förlust av kultur- och naturmiljövärden i sin enklaste form, till att bli styrmedel, som detaljerar användning och utformning på en övergripande nivå. Dokumentation är vetenskapligt intressant när lämningar måste undersökas inför exploateringar, men kan inte vara kompensationsåtgärd för ett kulturhistoriskt värde utifrån Miljöbalkens synsätt. I workshopparna framhölls också betydelsen av att definiera kompensationsåtgärd

så att det inte tolkas som skadeköp eller inträngsersättning. Fler deltagare i workshopparna kände sig obekväma med kompensationsåtgärder för påverkan på kulturmiljö. Några befarade att kompensationsåtgärd för ingrepp i kulturmiljöer kan leda till ökad användning av ekonomisk ersättning⁵¹. Andra menade att det är viktigt att följa idéerna i Miljöbalken i de fall där tillåtelse ska ges så att påverkan först undviks, minimeras och till slut åtgärdas. Om påverkan är acceptabel kan sedan kompensationsåtgärder av den kvarvarande påverkan genomföras. På så vis blir kompensationsåtgärderna även ett ekonomiskt styrmedel i och med att kostnaden för exploatering i känsliga miljöer höjs. En generell synpunkt var att aktörerna behöver utveckla sitt kvalitativa synsätt. Det finns andra värdekriterier än de ekonomiska som bör ha lika stor tyngd i samhällsplaneringen.

Frågan om annat värde på annan plats är en möjlig kompensationsåtgärd rådde det stor oenighet om inom workshopparna. Medan flera menade att autenticiteten var grundläggande och knutet till bestämda platser fanns det andra som hävdade att synen på kulturarvet håller på att förändras mot en uppfattning där användning och upplevelser tillmäts större roll. Först kan det tyckas som att samma plats är det väsentliga kriteriet för kompensationsåtgärder för påverkan på kulturmiljö. Frågan är dock om inte kunskaper och erfarenheter kan processas, tolkas och presenteras på annan plats. I så fall kan det diskuteras ifall miljöns betydelse är platsbunden eller inte. Här finns en skillnad i synsätt som utifrån diskussionerna i workshopparna kan antas sammanfalla med skilda roller i planeringen för professioner som antikvarier, arkeologer, arkitekter och planerare.

Plan- och bygglagen och Miljöbalken har endast delvis fungerat som styrmedel i fallstudierna. Förhandlingskulturen framstår emellertid som överordnad. I samtliga fall där Plan- och bygglagen har varit den styrande lagstiftningen har plan-/projektprocessen lett fram till ett konsensus av att skadan på kulturmiljön kräver någon form av kompensationsåtgärd. Eftersom det inte finns några råd från Riksantikvarieämbetet eller Boverket att utgå från har en kommunal praxis med olika modeller för bedömning av behov av kompensationsåtgärd börjat utvecklas. Detta är en av anledningarna till att det blir skilda bedömningar i de olika fallen.

Kommunala handläggare anser att bristande rådighet över marken är ett hinder vid tillämpningen av Plan- och bygglagen. Även handläggare på länsstyrelsen anför rådighet som ett hinder mot kompensationsåtgärd när de fått frågan om kompensationsåtgärder i tillståndsärenden enligt Miljöbalken, exempelvis fallen från Tanum och Göteborg. Detta kan leda till att frågan inte behandlas i den vanliga samrådsprocessen utan istället genomförs som en separat process, utan allmänhetens insyn. Översiktsplanen är ett styrmedel som borde kunna användas mer konsekvent för att utveckla praxis om kompensationsåtgärder i planeringen. Då kan frågan om kompensationsåtgärder bearbetas från de allra tidigaste skedena i en besluts- och planeringsprocess.

Utredningen om kompensationsåtgärder fokuserar på frågor kring vilket/vilka värden

51 Andersson 2015, Håkansson 2015 samt Åkerskog 2015.

som påverkas och i vilken grad, vilken/vilka åtgärder kompenserar detta, och vad kostar dessa åtgärder? Med andra ord inleds processen med att beskriva värdet av kulturmiljön och avslutas med att beräkna kostnaden för kompensationsåtgärden/åtgärderna för det/de skadade kulturvärdena.

Slutligen lyftes tidsaspekten fram vid flera tillfällen i workshopparna. Landskapets värden har skapats under lång tid och kommer att förändras och påverka människors förståelse och koppling till en plats under lång tid framöver. Tiden är en väsentlig faktor i bedömningen av värdet och för eventuella kompensationsåtgärder. Mål och idéer för framtidens landskap hjälper till att ställa andra frågor som; *vad ska ske här och varför?*

Konferens

Konferensen var indelad i två huvudsakliga teman där presentation av projektresultaten i form av fallstudier och erfarenheter från workshopparna utgjorde en del. Workshopledarna hade bearbetat sina erfarenheter från respektive workshop och presenterade sina reflektioner. Den andra delen utgjordes huvudsakligen av presentationer av kompensationsåtgärder i praktiken. Dessa presentationer var exempel från konsulter praktik och från kommunal planering. Det är viktiga bidrag för att förstå den praktik som börjat växa fram inom området.

Denna sammanfattning redovisar reflektionerna från workshopledarna inom projektet och exempel från kommunernas praktik. Samtliga presentationer refereras i konferensrapporten *Kompensationsåtgärder vid exploatering i natur- och kulturmiljöer*⁵² och huvuddelen av anförandena finns där även som artiklar. Keynote-föreläsningarna av Julia Nordblad och Peggy Lerman byggde på deras artiklar i antologin *Kulturarv i samhällsplaneringen*⁵³ vilka har refererats tidigare under begreppsanalys och juridisk analys. Även presentationerna och workshoppen som hölls av projektpersonalen har inarbetats i tidigare textavsnitt.

Jonas E Andersson⁵⁴, KTH, fokuserade i sin presentation på processen fram till beslut och lade fram fem slutsatser kring kompensation: 1) Begreppen är beroende av sitt sammanhang, en kontext, för att bli begripliga och operationella. 2) Kompensation och styrmedel är mindre kända när det handlar om besluts- och planeringsprocesser som avser ingrepp i bebyggelsemiljöer med kulturmiljövärden. 3) Kompensation och styrmedel behöver skräddarsys för uppgiften genom ett scenariotänkande, som lyfter fram konsekvenser av att anpassa, bevara eller förändra kultur- och naturmiljövärden. 4) Kompensation och styrmedel beror på en problematik som måste bearbetas från de allra tidigaste skedena i en besluts- och planeringsprocess. 5) Kompensation sträcker sig från att vara rena ekonomiska transaktioner för förlust av kultur- och naturmiljövärden (i sin enklaste form), till att bli kompensatoriska styrmedel, som detaljerar användning och utformning på en övergripande nivå.

52 Grahn Danielson m fl 2015.

53 Grahn Danielson m fl 2014.

54 Andersson 2015.

Maria Håkansson⁵⁵, KTH, fokuserade på frågor om kommunikation, resultat och synsätt mellan olika kompetenser, samt hur kulturmiljön integreras i planeringsprocesser. Utgångspunkten var fallstudien om Linköpings Folkets Park. Som ett resultat av diskussionerna från workshoppen menar Håkansson att vi kan se en avsaknad av övergripande mål och visioner för kulturmiljön. På grund av detta kommer frågan om kompensationsåtgärder att förankras i projektspecifika frågeställningar. Mångtydigheten i begreppet compensation belystes tydligt vid workshoppen. Där diskuterades även att tolkningsmöjligheterna kopplade till värdebeskrivningar komplicerar bedömningsfrågan. En medvetenhet om att språket skapar såväl möjligheter som motstånd är en viktig insikt. Några av de konkreta slutsatser som kan dras är att kulturmiljö är en strategisk fråga som ska behandlas i översiktsplaner. Enligt Håkansson kan en gemensam målbild om vad som är önskvärt att uppnå på kort och lång sikt skapa kriterier för eventuella kompensationsåtgärder. Miljöer, inte objekt, bör vara det centrala i diskussioner om kompensationsåtgärder vid ingrepp i kulturmiljöer.

Ann Åkerskog⁵⁶, SLU Uppsala, diskuterar compensation av kulturmiljöer utifrån projektets analysmodell samt i förhållande till landskapskonventionen. Hon konstaterar att modellen fungerar som analytiskt redskap. Åkerskog för en diskussion om hur åtgärder och plats förhåller sig till det vetenskapliga värdet såväl som upplevelsevärdet. Samma värde på samma plats är tydligt kopplat till det vetenskapliga värdet. Det kan också kopplas till ett upplevelsevärde, även om sättet det kommuniceras på sker på annan plats eller sätt. Även annat värde på samma plats fungerar både vad gäller vetenskapligt värde såsom upplevelsevärde, dock utan unicitetskrav. Däremot ställer hon sig tveksam till samma värde på annan plats såväl som annat värde på annan plats. Det riskerar att bli samtidens tolkning av det inneboende kulturhistoriska värdet som traderas vidare och försvårar förståelsen för framtida generationer. Utifrån ett landskapsperspektiv är det viktigt att lyfta fram allmänhetens syn på kulturmiljön likväl som expertsynen. Människor har flera roller i landskapet och upplever det på olika sätt utifrån dessa. Landskapskonventionens betydelse som en arena för inkluderande diskussioner bör inte underskattas.

Tony Axelsson⁵⁷, Göteborgs Universitet, argumenterar i sin artikel om compensation från ett arkeologiskt perspektiv. Han tar bland annat upp frågan om expertens och allmänhetens roller. Båda behövs för att det ska ske en utveckling och debatt om bevarande och skapande inom kulturmiljön. Den arkeologiske antikvariens främsta syfte är att bevara men när frågan skiftar från bevarande till compensation uteblir debatten. Det motsägelsefulla ur ett arkeologiskt perspektiv är att bevarandet bland annat innefattar undersökning och borttagande av fornlämning, vilket Axelsson beskriver som systematisk destruktion. Han menar att vi måste reflektera över värde, förlust, systematisk destruktion och compensation. Det är inte så mycket den fysiska förlusten som behöver tolkas. Behovet ligger i att definiera vilket värde och vilken betydelse människor tillskriver platsen. Vägar framåt är en ökad demokratisering, att reflektera över beva-

55 Håkansson 2015

56 Åkerskog 2015.

57 Axelsson 2015.

randepraktiken, att arbeta för en mer tidsenlig syn på kulturarv som en process, att fokusera på frågan om skapande genom att problematisera strategierna för bevarande och genom att i frågor om kompensationsåtgärder våga tänka *annat värde på annan eller samma plats*.

Jan Melander⁵⁸, Västerås kommun, redovisar hur Västerås kommun har arbetat med balansering som princip för samhällsbyggnad. Denna har tagits fram till gällande ÖP och har förtydligats i ett vägledande dokument. Målsättningen är att hantera kulturmiljön så tidigt som möjligt i planeringen så att inga frågetecken eller konflikter kvarstår i samband med avtal och bygglov. Huvudregeln är att skydda identifierade värden, i andra hand minimera presumtiva skador. Om det trots detta blir aktuellt med intrång i värdefulla miljöer ska någon form av kompensationsåtgärd förhandlas fram med exploatören. I artikeln redovisas även tre fall som visar på hur det praktiska arbetet fungerar inom planprocessen relaterat till kompensation.

Per Skyllberg⁵⁹, Nyköpings kommun, presenterar Nyköpings kommuns arbete med kompensation i samhällsplaneringen. Metoden gäller naturmiljö och omfattar handläggarrutiner och checklista. Grunden i planeringen är att i ÖP:n ange områden där kompensation är möjlig att tillämpa och där den inte är det. Områdena delas in tre klasser, 1) där exploatering inte ska ske, 2) där exploatering får ske men endast om huvudsakliga värden inte förloras och slutligen 3) områden där exploatering får ske med hänsyn och med kompensation av förlorade värden. Även frågan om bedömningen av värdet på kompensationsåtgärd har diskuterats i kommunen. De har valt att inte använda beräkningsmodeller eller poängsystem utan istället utgå från värdebeskrivningar och fältbesök för att bestämma värde. Genom detta systematiska arbete med stöd i ÖP fungerar kompensation som ett styrmedel. Exploatering i vissa områden har avbrutits när en kompensationsutredning inletts. Kopplingen till ÖP gör det tydligt för exploatorer vad som gäller och en värdering kan göras om exploatering är intressant eller ej. Problemet med rådighet över mark har aktualiserats och i ett av fallen Skyllberg redovisat har kompensationsåtgärden föreslagits att utföras på mark kommunen äger. Trots de goda erfarenheterna från Nyköping konstaterar Skyllberg att avsaknaden av lagligt stöd är ett problem.

Evelina Eriksson, Göteborgs kommun, beskriver i sin presentation bakgrunden och arbetet med kompensation i Göteborg. Kompensationsmodellen omfattar natur och rekreation, där kultur kan ingå som ett värde. Kommunen har angivit i gällande ÖP att även principer för kulturmiljökompensation ska utarbetas. Kompensationsarbetet har sin grund i en motion från 2001 om *sans och balans* i samhällsplaneringen. I planeringen tas frågan om kompensation upp tidigt, ofta på startmöte. I behovsbedömningen ingår flera förvaltningar och de arbetar efter en checklista. Även Göteborgs kommun har undvikit poängberäkning utan använder sig istället av en sammanvägd värdering, enligt Eriksson eftersom den inte ger samma sken av objektivitet utan istället redovisar grunderna för värderingen. Vid framtagande av förslag på kompensationsåtgärder används

58 Melander 2015

59 Skyllberg 2015.

närhetsprincipen, nära i tid, plats och värde. Arbetet har resulterat i förhållandevis få fall av kompensationsåtgärder. Det kan enligt Eriksson bero dels på att planarbetet utförts så att kompensation inte bedömdes som nödvändig. Det är å andra sidan också möjligt att kommunen satt ribban för högt för när kompensationsåtgärder ska utföras. Frågan har följts upp genom en enkät. Denna har resulterat i för få svar för att några slutsatser har kunnat dras.

Erik Skärbäck⁶⁰, tar i sin key-noteföreläsning avstamp i ett antal kommunala praktiker där kompensation tillämpats under de senaste decennierna. I sina slutsatser kommer han fram till att balanseringsprincipen behöver införas i Sverige. Enligt Skärbäck är det inte lagändringar vi behöver utan ett paradigmskifte, där planeringen utgår från allas bästa och inte görs upp i förhandlingsrum mellan exploatör och politiker. Den stora svårigheten i att hantera miljökonsekvenser är att det är stora processer som kräver såväl pedagogik som transparens i faktaanalyser för att vi ska förstå landskapet och framtiden.

60 Skärbäck 2015.

SLUTSATSER OCH DISKUSSION

Forskningsprojektet har visat att kompensation av skador på kulturmiljöer är en angelägen fråga som det finns olika uppfattningar om. Att flera kommuner har börjat hantera frågan, främst för ekologisk kompensation, och på senare år i allt större utsträckning för kulturmiljö är belägg för att det finns ett behov i samhället för den här typen av lösningar. Det saknas emellertid professionell och rättslig praxis samt generella riktlinjer för hur frågan om kompensationsåtgärder för påverkan på kulturmiljö ska hanteras. Fallstudierna utgör exempel på detta.

I två av fallstudierna har krav på kompensation eller på utredning av kompensation ställts i ÖP. I båda saknas hänvisning till Miljöbalken. I de två andra fallen hanteras kompensationsfrågan utan att ordet kompensation används, men åtgärderna bedöms som kompensationsåtgärder enligt projektets definition av begreppet. Fallen är olika även genom att de hanterar kulturmiljöer som inte är utpekade, som i Linköping; kommunalt utpekade kulturmiljöer som i Tanum, samt riksintressen som i Göteborgs- och Helsingborgsfallen. I samtliga dessa fall framträder alltså allmänintresset (enligt Miljöbalken) inte som juridisk hållpunkt utan aktualiserat genom parterna i processen. Inom kommunal planering har det utvecklats policyer för kompensationsåtgärder som just bygger på olika former av frivillighet genom avtalslösningar. Flera av dessa, exempelvis Västerås och Nyköping kommun, använder balansering som princip, det vill säga att ambitionen är att skada ska ersättas fullt ut. Vilket innebär att den lösning som marknaden och politik har sökt går längre än vad lagstiftningen föreskriver. Det föreligger ett uppenbart behov av att beforska denna utveckling.

En kompensationsåtgärd har definierats i enlighet med prövning av ärendet genom Miljöbalken, exempelvis genom skada på allmänna intressen och vid bedömning av skada på riksintresse. Det vill säga när lokalisering bestämts, anpassning utförts och påtaglig skada kvarstår kan beslut om kompensationsåtgärd fattas av tillståndsgivande myndighet eller genom avtal mellan parterna. Men kompensation förekommer inte bara i projekt som kräver tillstånd enligt Miljöbalken eller vid skada på riksintressen för kulturmiljövården. Eftersom kompensation används i andra sammanhang än riksintressen finns det anledning att diskutera ett rekommenderat tillvägagångssätt som gäller generellt för skada på kulturmiljövården.

Fallstudierna visar att föreslagna kompensationsåtgärder har en oklar relation till skadan på kulturmiljön. Koppling mellan platsen för planerad exploatering, identifierade värden, identifierad skada på dessa och förslag på kompensationsåtgärder saknas eller är ottydligt redovisad. Hänvisning till Miljöbalken saknas även i de fall frågan om kompensationsåtgärd aktiverats efter förslag i ÖP. Utvecklingen av kompensationsåtgärder präglas i stället ofta av en kreativ process där motiveringen av åtgärderna och acceptans hos exploatören är det som legitimerar åtgärden. Som bland andra Åkerskog⁶¹ påpekat är det av vikt att redovisa vilken typ av värde och vilken betydelse detta har för att kunna bedöma förslag på kompensationsåtgärd. Kompensation kan gälla ett ve-

61 Åkerskog 2015.

tenskapligt värde och/eller ett upplevelsevärde. Ett minsta krav i en process där kompensationsåtgärder diskuteras är att det finns aktuella och tydliga värdebeskrivningar och beskrivningar av vilken skada som bedöms ske på respektive typ av värde. Under perioden projektet har bedrivits har Riksantikvarieämbetet publicerat rapporten *Kulturnhistorisk värdering och urval*⁶². I denna presenteras en grundläggande plattform för arbetsprocessen vid kulturnhistorisk värdering och urval. Kopplingen till kompensation inom projekt- och planprocesser är dock oklar. Om rapporten får betydelse för urval och värderingar av kulturmiljöer i samband med kompensationsåtgärder får därför framtiden utvisa. Projektets analysmodell har testats av Wingård i samband med arbetet med Hammarö kommuns reviderade kulturmiljöprogram.⁶³ I detta arbete har analysmodellen utgjort grund för att beskriva och analysera fyra olika kompensationsåtgärder för en specifik kulturmiljö. Åtgärderna hänförs till var sin del av modellen. Det innebär att förslagen inte värderas utifrån typen av kompensationsåtgärd. Exemplevis bedöms inte *samma typ av värde på samma plats* vara en typ av åtgärd som har företräde framför *annan typ av värde på annan plats*. Genom detta användande av analysmodellen tydliggörs istället vilket/vilka värden som faktiskt kompenseras genom vald typ av kompensationsåtgärd. En kompletterande aspekt på planeringen är att utvärderingen av genomförda kompensationsåtgärder har brister. I de system som håller på att utvecklas måste även en rutin för utvärdering vara en självklar del i en systematisk återföring av erfarenheter.

Gällande juridiska styrmedel för kompensationsåtgärd fungerar dåligt eller används inte i fallen. Plan- och bygglagen saknar formella regler om kompensation och kompensationsmöjligheterna inom Miljöbalken används inte. Naturvårdsverket skriver om naturmiljön: *Att inkludera kompensationsåtgärder i MKB vore en ytterligare möjlighet att öka tillämpningen av ekologisk kompensation. Det är dock viktigt att skadebegränsningshierarkin tillämpas inom beslutsprocessen (undvika – minimera – kompensera skadan)*.⁶⁴ Enligt Naturvårdsverket kan en förankring av ekologisk kompensation inom Plan- och bygglagen bidra till en utveckling av praxis som ökar tillämpningen av kompensation inom kommunala planprocesser. Det är en slutsats som gäller även för kulturmiljön. Tillsyn är ett styrmedel som behandlas av Lerman. Hon skriver angående såväl Miljöbalken som Plan- och bygglagen att *Tillsyn skulle behöva kompensationsmöjligheter för att kunna vända trender*.⁶⁵ Det är avgörande vid planering enligt Plan- och bygglagen att det finns kriterier för vilket intresse som ska prioriteras och vilket som ska kompenseras. Lerman konstaterar att det är regionala statliga organ eller centrala verk som normalt ska utarbeta planeringsunderlag, handböcker och allmänna råd. Grahn Danielson visar i sin fallstudie att kommunen saknar system för tillsyn av föreslagna kompensationsåtgärder.⁶⁶ Den kommunala praktiken visar att frivillighet fungerar men bara till en viss gräns. Ett bättre lagstöd har efterlysts av flera aktörer i samband med projektets fallstudier, workshoppar och konferens. Genom ett sådant kan såväl en gemensam praxis utvecklas liksom möjligheter att utvärdera och utveckla kompensationsmöjligheten.

62 Riksantikvarieämbetet 2014.

63 Wingård 2015.

64 Naturvårdsverket 2015 sid 26

65 Lerman 2014 sid 57.

66 Grahn Danielson 2014.

En annan fråga som tydliggjorts är den idéhistoriska bakgrunden med kvalitativa värden kontra kvantitativa. Kan kulturmiljösektorn fortsätta hävda kvalitet gentemot ekonomiska värderingar? Det är intressant att notera att de kommunala praktiker som belysts genom konferensen i samtliga fall valt att inte arbeta med ekonomisk värdering eller poängsystem för värdering av skador och föreslagna kompensationsåtgärder. Istället värdesätter de det kvalitativa värdet trots att denna inte upplevs som objektiv. Genom en tydlig metod där värde, skada på värde och förslag på kompensationsåtgärd hanteras på ett enhetligt sätt kan frågan om ekonomi bli ett resultat som sedan kan vägas in i en slutlig samhällsekonomisk kalkyl. Det behövs en sådan metod där kulturmiljön hanteras på ett tidigt stadie, innan en samhällsekonomisk eller företagsekonomisk värdering genomförs.

Plan- och projektprocessen involverar flera intressen med olika ingångar och skilda möjligheter att påverka. I fallstudierna finns exempel på starka exploateringsintressen som också har stark politisk förankring. I sådana fall ställs den demokratiska planeringsprocessen för en utmaning. Hur ska de allmänna intressena försvaras? Ett av svaren som framkommit genom informanter och workshoppar är att det krävs ett kvalificerat planeringsunderlag och aktörer som är villiga att avväga exploateringsintresset mot kulturmiljöintresset utifrån ett långsiktigt perspektiv. Från ett kulturmiljöperspektiv behöver det finnas en plan för kulturmiljön för att förhandlingarna i planprocessen ska ske på lika villkor. Denna plan bör infogas i ordinarie process så att frågan om kulturmiljön – på den lokala, regionala och nationella nivån – behandlas i kommunernas översiktsplanering. I denna kan behov av kompensationsåtgärder pekas ut eller utredningsbehov anges. Dessa kan exempelvis omfatta behovet av omarbetade riksintressebeskrivningar. Behovet av nya värdebeskrivningar bör särskilt prövas vid större exploateringar även om detta inte angivits i översiktsplaneringen. För att detta ska kunna ske på en generell nivå bör det kopplas till tydliga nationella miljömål för kulturmiljön och landskapet.

Forskningsprojektet har påvisat att det finns ett spelrum för aktörerna i kommunala planeringsprocesser där de kan byta sida mellan kulturmiljöintresse och exploateringsintresse. Resultaten stödjer de krav på ökad transparens i planprocesser som ställts av informanter och i workshoppar.

I diskussionerna har den demokratiska aspekten av landskapskonventionen poängterats, och att det behövs en arena där fler kan och får delta i utformningen av landskapet. Detta kan kopplas till den vidare definition av kulturarv som innefattar även vardagslandskapets kulturmiljöer som inte har ett rättsligt skydd. Dessa frågor är komplicerade då det handlar om att fånga upp ett allmänintresse i samhället som inte definierats på juridisk väg. Även här kan en tillämpning av landskapskonventionen vara till hjälp. Problemet med landskapskonventionen är att den implementerats utan att den inarbetats i gällande lagstiftning⁶⁷. Ur vårt perspektiv finns det därför ett behov av att integrera landskapskonventionen i svensk planering.

67 Lerman 2006.

Kunskapsbehov

Avslutningsvis sammanfattas behovet av vidare utredningar och forskning som vi identifierat inom ramen för projektet. Det speglar ett kunskapsbehov som vuxit fram med fokus på kompensation inom kulturmiljöer som teori, metod och professionell praktik. Vi ser behov av:

- Forsknings- och utvecklingsprojekt som behandlar den kommunala praktik som håller på att utvecklas. Erfarenheter från lokala kommunala praktiker behöver studeras, tas tillvara och vidareutvecklas till en gemensam grund för hanteringen av kompensationsåtgärder i samhällsplaneringen.
- Redovisning av forskningsbaserade råd och beskrivningar av processer för att hantera frågan om kompensationsåtgärder för påverkan på kulturmiljö gentemot gällande lagstiftning. Det är särskilt angeläget att klargöra Kulturmiljölagens och Plan- och bygglagens roller i förhållande till kompensation enligt Miljöbalken.
- Experiment och lokalt utvecklingsarbete i syfte att skapa en rationell och välfungerande handläggningspraxis hos kommunala och statliga myndigheter som tar tillvara kulturmiljöintresset. Såväl konsulter som handläggare på såväl kommun som länsstyrelse behöver utbildning om de lagliga möjligheterna att kräva kompensationsåtgärder. Genom sådana insatser kan en juridisk praxis skapas genom att fall av central betydelse blir prövade i domstol.
- Utveckling av de nationella miljömålen och föreskrifter avseende såväl kulturmiljön som landskapet. Denna form av målstyrning i samhällsplaneringen behöver kopplas samman med systematisk utvärdering och tillsyn av beslutade och avtalade kompensationsåtgärder. Målstyrningen kan med fördel samordnas med revidering av lagstiftningen, främst Plan- och bygglagen och Miljöbalken, som utmynnar i en skyldighet för den som skadar natur- och kulturmiljövärden att vidta kompensationsåtgärder så att balans uppnås.
- Marknadens lösningar med utredningar av kulturmiljövärden och avtal om kompensationsåtgärder vid exploateringen behöver stöd genom förändringar i gällande lagstiftning. Den som skadar kulturmiljön bör vara skyldighet att återskapa motsvarande kulturvärden. Möjligheten att utföra kompensationsåtgärder på annan plats behöver regleras i Plan- och bygglagen. Miljöbalken behöver förändras så att skada inte tillåts utan att balans uppnås, till exempel genom att kompensationsbestämmelsen i 16 kap. ändras från möjlighet till skyldighet.

REFERENSER

Källor

Litteratur

- | | | |
|--|------|--|
| Andersson, Jonas | 2015 | Kulturmiljövården i besluts- och planeringsprocesser – röster om kompensation som styrmedel mellan bevarande och förändring. I Kompensationsåtgärder vid exploatering i natur- och kulturmiljöer. Redaktörer: Benjamin Grahn Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg. Kulturlandskapet. |
| Axelsson, Tony | 2015 | Systematisk destruktion – värde, förlust och kompensation. I Kompensationsåtgärder vid exploatering i natur- och kulturmiljöer. Redaktörer: Benjamin Grahn Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg. Kulturlandskapet. |
| Cuperus, Ruud; Canters, Kees J; de Haes, Helias A Udo; Friedman, Debra S | 1999 | Guidelines for ecological compensation associated with highways, Biological Conservation, Volym 90, nr 1. |
| Génétay, Cissela och Lindberg, Ulf | 2014 | Rapport från Riksantikvarieämbetet. Plattform Kulturrehistorisk värdering och urval. Grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet. 2015-01-19 . |
| Grahn Danielson, Benjamin | 2014 | Fallstudie: Vindkraft och kompensationsåtgärder. I Kulturarv i samhällsplaneringen – Kompensation av kulturmiljövården. Redaktörer: Benjamin Grahn Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg. Kulturlandskapet. |
| Grahn Danielson, Benjamin; Rönn, Magnus; Swedberg, Stig (redaktör) | 2014 | Kulturarv i samhällsplaneringen – Kompensation av kulturmiljövården. Kulturlandskapet. |
| Grahn Danielson, Benjamin; Rönn, Magnus; Swedberg, Stig (redaktör) | 2015 | Kompensationsåtgärder vid exploatering i natur- och kulturmiljöer. Kulturlandskapet. |
| Grip, Elsa (redaktör) | 1999 | "Den som tar ska ge igen": balansering - ett rättvist system för miljöhänsyn i samhällsbyggandet?. Lunds Universitet. |
| Göteborgs Stad | 2009 | Kompensationsåtgärder för natur och rekreation. Göteborgs Stads tillämpning i samhällsplaneringen. Göteborgs Stad. |
| Håkansson, Maria | 2015 | Kulturmiljökompensation eller samhällsplanering? Vården och kompensationsåtgärder utifrån yrkesbaserade tolkningar. I Kompensationsåtgärder vid exploatering i natur- och kulturmiljöer. Redaktörer: Benjamin Grahn Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg. Kulturlandskapet. |
| Hägglund, Tove | 2012 | Tillämpningen av miljöbalkens 16 kap 9§. Umeå universitet. |
| Kuiper, Géke | 1997 | Compensation of environmental degradation by highways: a Dutch case study. European Environment. |
| Lerman, Peggy | 2007 | Landskap i svensk rätt. Underlag för Landskapskonventionens genomförande. |
| Lerman, Peggy | 2014 | Kompensation för kulturmiljöintresse. Kulturarv i samhällsplaneringen – Kompensation av kulturmiljövården. Redaktörer: Benjamin Grahn Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg. Kulturlandskapet. |
| Melander, Jan | 2015 | Kompensation eller balansering – ett kommunalt dilemma. I Kompensationsåtgärder vid exploatering i natur- och kulturmiljöer. Redaktörer: Benjamin Grahn Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg. Kulturlandskapet. |
| Naturvårdsverket | 2015 | Tillämpning av miljöbalkens bestämmelser om ekologisk kompensation. Naturvårdsverket Rapport 6667. |

Nordblad, Julia	2014	Bortom det kvantitativa? Historiska perspektiv på värderingen av natur och kultur. I Kulturarv i samhällsplaneringen – Kompensation av kulturmiljövärden. Redaktörer: Benjamin Grahnl Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg. Kulturlandskapet.
Olsson, Krister	2003	Från bevarande till skapande av värde. Kulturmiljövärden i kunskapssamhället. Institutionen för infrastruktur, KTH. Stockholm.
Persson, Jesper	2011	Att förstå kompensation. Melica media.
Rundcrantz, Kristina	2004	Kompensation vid förlust av miljövärden. Samsyn mellan Länsstyrelsen i Skåne län och Vägverket Region Skåne. Vägverket 2004:181 och Länsstyrelsen i Skåne län 2004:23.
Rönn, Magnus	2014a	Fallstudie: Kulturmiljö som riksintresse i planprojekt. I Kulturarv i samhällsplaneringen – Kompensation av kulturmiljövärden. Redaktörer: Benjamin Grahnl Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg. Kulturlandskapet.
Rönn, Magnus	2014b	Fallstudie: Folkets Park i Linköping. Kulturarv i samhällsplaneringen – Kompensation av kulturmiljövärden. Redaktörer: Benjamin Grahnl Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg. Kulturlandskapet.
Sanglert, Carl Johan	2013	Att skapa plats och göra rum: landskapsperspektiv på det historiska värdets betydelse och funktion i svensk planering och miljövård. Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Samhällsvetenskapliga fakulteten, Lunds universitet.
Skyllberg, Per	2015	Kompensationsprincipen i samhällsplaneringen: Nyköpingsmodellen- frågeställningar, problem och lösningar från ett kommunalt perspektiv i praktiken. I Kompensationsåtgärder vid exploatering i natur- och kulturmiljöer. Redaktörer: Benjamin Grahnl Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg. Kulturlandskapet.
Skärbäck, Erik	1997	Balanserad samhällsbyggnad. MOVIUM SLU.
Skärbäck, Erik; Rundcrantz, Kristina	2007	Kompensationsåtgärder. I MKB: perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning. Redaktör Hans Wallentinus. Studentlitteratur.
Skärbäck, Erik	2015	Balansera kultur- och naturvärden. I Kompensationsåtgärder vid exploatering i natur- och kulturmiljöer. Redaktörer: Benjamin Grahnl Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg. Kulturlandskapet.
Swedberg, Stig	2014	Fallstudie: Lilla Aspholmen. Kulturarv i samhällsplaneringen – Kompensation av kulturmiljövärden. Redaktörer: Benjamin Grahnl Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg. Kulturlandskapet.
Swedberg, Stig	2015	Workshop om ekonomiska och juridiska styrmedel utifrån exemplet Lilla Aspholmen. I Kompensationsåtgärder vid exploatering i natur- och kulturmiljöer. Redaktörer: Benjamin Grahnl Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg. Kulturlandskapet.
Toreld; Christina	2015	Värden inom ett världsarv. I Kompensationsåtgärder vid exploatering i natur- och kulturmiljöer. Redaktörer: Benjamin Grahnl Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg. Kulturlandskapet.
Åkerskog, Ann	2015	Kompensation av kulturmiljöer sett från ett landskapsperspektiv. I Kompensationsåtgärder vid exploatering i natur- och kulturmiljöer. Redaktörer: Benjamin Grahnl Danielson, Magnus Rönn och Stig Swedberg. Kulturlandskapet.

FoU-projektet *Styrmedel och kompensationsåtgärder inom kulturmiljöområdet* har genomförts av Kulturlandskapet i Fjällbacka i samarbete med KTH/Arkitektur. Projektet har bestått av tre delar. En första del utgjordes av fallstudier, begreppsanalys och juridisk analys. Del två utgjordes av testbäddar/ workshoppar där begrepp, analysmodellen och fallstudierna låg till grund för vidare diskussioner och analyser. Slutligen har en konferens arrangerats där resultaten från projektet presenterats och diskuterats. I föreliggande rapport sammanfattas resultaten från dessa tre delar.

Projektets slutsatser baserade på erfarenheter från fallstudier, workshoppar och konferens är bland annat att:

- Det saknas professionell och rättslig praxis för arbete med kompensation vid påverkan på kulturmiljöer från exploateringar.
- Begreppsanvändning är oklar i planeringsprocesserna. Kompensation uppträder både som verktyg, arbetsmetod och som konkreta åtgärder i planprojekt.
- Kopplingen mellan kompensation i PBL, KML och MB är dålig och behöver justeras.
- Det finns inget tydligt samband mellan kompensation, skada, värde och planerade åtgärder i fallstudierna.
- Kvalitativa värden, som kulturmiljövärden framträder som underordnat exploateringsintresset och dess krav på markanvändning.
- Nyckelaktörerna har behov av kunskapsutvecklingen inklusive centralt stöd för arbetet med kompensation. Några kommuner anger sina översiktsplaner att man har för avsikt att arbeta med kompensation vid ingrepp i natur- och kulturmiljöer.
- Forskningen har varit ensidigt inriktad mot ekologisk kompensation och kompensation vid exploateringar av naturmiljöer. Kulturmiljökompensation behöver tillgång till motsvarande forskningsresurser för att kunna utvecklas som en professionell praktik.



Kulturlandskapet

