



Göteborgs
Stad

KOMPENSATIONSÅTGÄRDER för natur och rekreation

Göteborgs Stads tillämpning i samhällsplaneringen

Detta dokument har utarbetats av

Erik Hansson,
Miljöförvaltningen, projektledare
Peter Elofsson,
Park- och Naturförvaltningen
Evelina Eriksson,
Stadsbyggnadskontoret
Lennart Gustafson,
Park- och Naturförvaltningen
(Kulturförvaltningen t.o.m.
dec. 2007)
Berny Markung,
för Trafikkontoret
Christian Schiötz,
Fastighetskontoret
Nina Storsveen,
Stadsbyggnadskontoret
Eva Tenow,
Stadsbyggnadskontoret

Arbetet har följts av en styrgrupp bestående av

Lena Jacobsson,
Stadsbyggnadskontoret
(t.o.m. maj 2008)
Lars Johansson,
Park- och naturförvaltningen
Gunnel Jonsson,
Stadsbyggnadskontoret
Peter Junker,
Fastighetskontoret
Birgitta Lööf,
Stadsbyggnadskontoret
Ylva Löf,
Stadsbyggnadskontoret
(fr.o.m. maj 2008)
Ann-Marie Ramnerö,
Miljöförvaltningen
Henrik Petzäll,
Trafikkontoret

Foton tagna av

Peter Svenson,
Bildbyrån Svensson & Co.

Godkänt av

Miljönämnden	2008-12-17
Park- och naturnämnden	2008-12-17
Trafiknämnden	2009-01-22
Fastighetsnämnden	2009-01-26
Byggnadsnämnden	2009-01-27

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	5
UPPDRAG	7
BAKGRUND	7
VAD ÄR EN KOMPENSATIONSÅTGÄRD	7
Skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder	8
Synonymer	9
GÖTEBORGS STADS AMBITION	9
Kompensationsåtgärder i andra kommuner	11
MILJÖKVALITETSMÅLEN	11
OMFATTNING OCH AVGRÄNSNINGAR	11
I samband med vad	11
Vad omfattas	12
Åtgärder	13
METODIK – KOMPENSATIONSÅTGÄRDERNA I PLANPROCESSEN	14
Övergripande planering	14
Detaljplanering	14
Bygglovskedet	15
Bygglov inom planlagt område	15
Bygglov utanför planlagt område	16
KONTROLL OCH UPPFÖLJNING	16
EKONOMISKA OCH JURIDISKA KONSEKVENSER	16
Typfall 1. Marken ägs av Göteborgs Stad	16
Typfall 2. Marken ägs av en privat exploatör	17
Lagstiftning	18
FRAMTIDA UTVECKLINGSMÖJLIGHETER	19

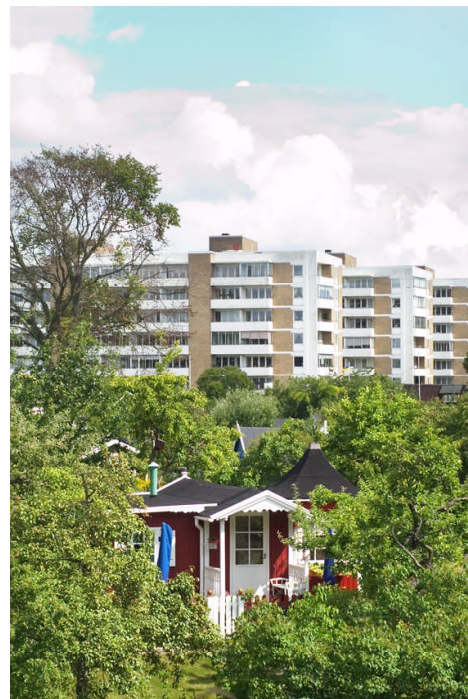
SAMMANFATTNING

Denna rapport beskriver hur Göteborgs Stad ska arbeta med kompensationsåtgärder vid planläggning enligt plan- och bygglagen. Kommunen antog 2001 motionen "Sans och Balans" vilken innebär ett ställningstagande att använda kompensationsåtgärder som ett verktyg i den kommunala planeringen. Syftet med kompensationsåtgärder är att säkerställa att göteborgarna även i framtiden har tillgång till värdefulla natur- och rekreationsområden samtidigt som staden växer. Kompensationsåtgärder kan också vara ett viktigt verktyg i arbetet med att uppfylla miljökvalitetsmålen. Kompensationsåtgärder innebär att funktioner och värden som går förlorade vid en exploatering kompenseras genom åtgärder inom planområdet eller på en annan plats i kommunen. Kostnaden för detta får antingen exploatören eller kommunen stå för. Kompensationsåtgärder bygger på frivilliga överenskommelser, vilka säkras i exploateringsavtalet om det är en privat exploatör.

Även i miljöbalken (MB) används begreppet kompensationsåtgärder. I MB handlar det dock om juridiskt reglerade kompensationsåtgärder som kan krävas för åtgärder i skyddade områden.

Arbetsgången för kompensationsåtgärder i planeringen är att representanter från lämpliga förvaltningar i ett tidigt skede av planprocessen identifierar behovet av kompensationsåtgärder. Utifrån de funktioner och värden som försvinner vid exploateringen föreslår gruppen kompensationsåtgärder. Kompensationsåtgärder ska i första hand uppfylla principen nära i tid, nära i plats, nära i värde.

Denna rapport har tagits fram av en arbetsgrupp med representanter från miljöförvaltningen, park- och naturförvaltningen, fastighetskontoret, trafikkontoret samt stadsbyggnadskontoret.



UPPDRAG

Beslut om att ta fram detta dokument togs av direktörerna för de tekniska förvaltningarna kring årsskiftet 2006/2007. Detta beslut grundade sig på motionen "Sans och Balans" som antogs av kommunfullmäktige 2001. En arbetsgrupp fick i uppdrag att utifrån motionen och budgeten ta fram ett förslag till hur kommunen bör arbeta med kompensationsåtgärder i den fysiska planeringen, som ett verktyg för att kompensera för förlorade miljövärden vid exploatering. Arbetssättet och dokumentet skulle inspireras av arbetet med den kommunala tillämpningen av bullerriktvärden.

BAKGRUND

Miljömässig kompensation diskuteras allt oftare, såväl i Sverige som internationellt. Både Tyskland och USA har under lång tid haft krav på kompensationsåtgärder vid ingrepp i landskapet som inte kan undvikas eller minimeras. Sedan 1993 har även Nederländerna infört krav på miljömässig eller ekologisk kompensation vid ingrepp i skyddade områden.

I den svenska miljöbalken finns också möjligheten att kräva kompensation vid vissa typer av exploatering. Detta handlar dock framförallt om intrång i skyddade områden. Det saknas däremot lagstiftning som reglerar kompensationsåtgärder i exploatering i områden som saknar skydd enligt miljöbalken.

VAD ÄR EN KOMPENSATIONSÅTGÄRD

I miljöbalkspropositionen (1997/98:45) beskrivs kompensationsåtgärder som *"En skyldighet att utföra eller bekosta särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför."*

Göteborgs Stads tillämpning av kompensationsåtgärder bygger dock på frivillighet och beskrivs bättre som "En frivillig överenskommelse mellan kommunen och exploatören om att ersätta natur- och rekreationsvärden som skadas eller försvinner när detaljplaner genomförs."

Tanken är dock i bägge fallen att den som genomför exploatering som leder till att ett värde skadas eller försvinner också

ska göra eller bekosta åtgärder som återskapar eller ersätter detta värde på en annan plats.

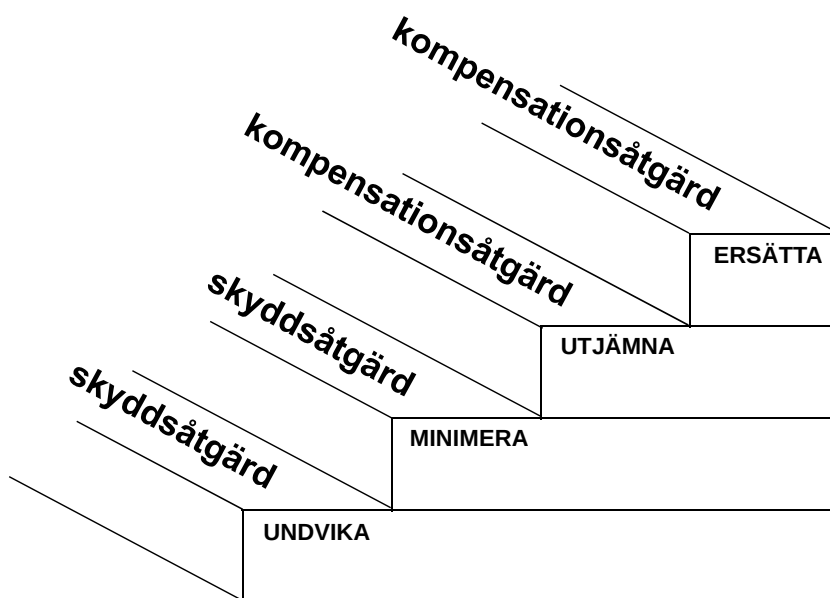
Skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder

Vid exploatering ska man alltid i första hand försöka undvika eller minimera påverkan genom att vidta skyddsåtgärder. Först om detta inte är möjligt ska kompensation övervägas. Man bör utgå från följande modell där punkt ett och två är skyddsåtgärder och punkt tre och fyra är kompensationsåtgärder.

- 1) Undvika negativ påverkan.
- 2) Minimera negativ påverkan.
- 3) Utjämna negativ påverkan genom att återskapa värdet i närområdet.
- 4) Ersätta genom åtgärder på annan plats eller av annat värde.

Kompensationstrappan

Vid exploatering ska negativa konsekvenser i första hand undvikas och i andra hand minimeras. Gemensamt för trappsteg 1 och 2 är att de innebär skyddsåtgärder. Först därefter blir kompensationsåtgärder aktuella genom att konsekvenserna utjämnas då förlorade funktioner och värden återskapas i närområdet eller på annan plats eller med annan funktion.



Skyddsåtgärder är sådant som exploatören alltid ska vidta för att förhindra eller minimera störningar och skador på omgivningen enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Skyddsåtgärder värnar befintliga funktioner och värden, kompensationsåtgärder går ett steg längre och återskapar funktioner och värden som försvinner vid exploateringen.

I denna skrift avses med skydds- och kompensationsåtgärder:

Skyddsåtgärder – åtgärder som vidtas i samband med en exploatering för att undvika eller minimera skadan på ett värde eller en funktion. Värdet ska finnas kvar på den ursprungliga platsen.

Kompensationsåtgärder – åtgärder som vidtas i samband med exploatering för att kompensera (ersätta) ett förlorat värde eller en funktion. Är endast aktuellt om skyddsåtgärder inte räcker till. Kompensationen avser i första hand att återskapa ett förlorat värde men på en annan (helst näraliggande) plats. I andra hand kan man skapa nya värden på annan eller samma plats.

Kompensationsåtgärder ska inte vara ett sätt att rättfärdiga olämpliga exploateringar. De ska vara en kompensation för ett försvunnet värde där enda alternativet är exploatering, inte ett sätt att underlätta exploatering.

Synonymer

Det förekommer i andra sammanhang några olika termer som avser samma sak som kompensationsåtgärder: balanseringsprincipen, balanserad samhällsbyggnad, balanseringsmetoden.

GÖTEBORGS STADS AMBITION

Stadens arbete med kompensationsåtgärder utgår från motionen Sans och balans som antogs av kommunfullmäktige 2001. I den sägs bland annat: *”Genom att koppla avtal om åtgärder som balanserar, och kanske till och med höjer miljövärdet i ett område, i samband med exploatering kan ett projekt uppnå större måluppfyllelse och samtidigt tillgodose olika intressen på ett bättre sätt. Syftet med balansering är att värna ekologiska och hälsomässiga funktioner vid detaljplanläggning och exploatering. Genom balansering skall ingrepp som inte kan undvikas kompenseras med konkreta åtgärder i första hand i sitt funktionella sammanhang. Balanseringsmetoden syftar bland annat till att ge bred och översiktlig kunskap om projektets olika effekter och åtgärdsalternativ. Denna metod kan vara ett komplement till miljökonsekvensbeskrivning (MKB) och kan resultera i avtal om åtgärder i samband med genomförandebeskrivningar av detaljplaner.”*

Motionen bifölls enligt följande av kommunfullmäktige den 21 februari 2001:

- ”1. Den av Leif Blomqvist väckta motionen bifalles med hänvisning till byggnadsnämndens yttrande.*
- 2. Kommunen prövar balansering som verktyg att öka måluppfyllelse i samband med detaljplaner.”*

Byggnadsnämnden tillstyrkte motionen med följande synpunkter:

”En liknande fråga har tidigare behandlats i kommunen i anslutning till miljödepartementets utredning om kompensation för förlust av miljövärden, (Ds1997:52).

Kommunens förvaltningar och nämnder var då positiva till ett sådant förfarande. Från byggnadsnämndens sida framhöll vi att risken förelåg att köpa sig till en exploatering i ett känsligt område genom möjligheten att nyttja kompensationstänkandet. Utredaren har dock varit väl medveten om problemet och sökt att på bästa sätt motverka det. Motsvarande resonemang kan föras här. Om denna balansering sker med ”sans och balans” så tillstyrker vi motionen.

Motionen är något otydlig på punkten om den syftar till att vi regelmässigt skall utnyttja balansering eller bara pröva det i något enstaka fall för att sedan utvärdera arbetet. I detaljplanen bör balanseringen ingå i både miljökonsekvensbeskrivningen och genomförandebeskrivningen. Om balansering kan uppnås inom planområdet kan den även ingå i planbestämmelserna. Balansering enligt motionens förslag innebär även ett än närmare samarbete med övriga kommunala förvaltningar. Vårt förslag är att exploatören skall stå för kostnad för inventering och utredning om balansering. Vilket medför en fördyring i tidiga skeden av planprocessen, men samtidigt en större säkerhet för genomförandet.”

Beslutet har under flera år följts upp av en formulering i kommunfullmäktiges budget som för 2008 lyder: *”För att undvika att grönområden försvinner ska ett borttaget naturvärde i befintlig tätbebyggelse ersättas med ett annat med minst lika högt värde.”*



Även i arbetet med förslag till ny översiktsplan för Göteborg berörs frågan. I utställningshandlingen beskrivs tretton strategiska frågor för staden. En av dessa är ”Natur- och kulturmiljöer för attraktivitet”. Som ett mål för detta arbete sägs bland annat att stadens natur- och kulturvärden ska lyftas fram och bidra till ett attraktivt och hållbart Göteborg genom att borttaget natur-, kultur- och rekreationsvärde kompenseras. En inriktning i fortsatt planering är att utveckla och använda metoder för kompensationsåtgärder för natur-, kultur- och rekreationsvärden i planeringen.

Arbetet med kompensationsåtgärder innebär att Göteborgs Stad höjer ambitionsnivån utöver vad lagstiftningen kräver, vilket kommer till uttryck i hur planmonopolet utnyttjas och vid försäljning av kommunal mark för exploatering. Den höjda ambitionsnivån i enlighet med motionen och kommunfullmäktiges budget kommer

både göteborgare och exploatörer till nytta. Medborgarna genom att värden som förloras vid en exploatering ersätts och exploatörerna genom att projekt som annars inte kunnat genomföras nu kan bli av.

Kompensationsåtgärder i andra kommuner

Helsingborg, Malmö och Lund har tagit fram ett gemensamt dokument kallat "Balanseringsprincipen tillämpad i fysisk samhällsplanering". Där beskrivs ett arbetssätt för att säkerställa att den som orsakar en negativ påverkan även ska kompensera den. Dokumentet har inte antagits politiskt och används inte i samhällsplaneringen. I Helsingborgs kommun pågår återigen arbetet med att få in balanseringen i planprocessen.

Den skånska modellen bygger på en poängberäkning där värden och funktioner har poängsatts. När en exploatering leder till förlust av värden ska kompensation ske genom åtgärder som skapar minst lika många nya poäng.

MILJÖKVALITETSMÅLEN

Riksdagen har antagit mål för miljökvaliteten inom 16 områden. Målen beskriver den kvalitet och det tillstånd för Sveriges miljö, natur- och kultureresurser som är miljömässigt hållbart på lång sikt. De nationella målen har brutits ner till regionala mål och det pågår även ett arbete med att upprätta lokala miljökvalitetsmål för Göteborg. För kommunerna är fysisk planering ett viktigt instrument för att uppnå miljökvalitetsmålen. I detta arbete kan kompensationsåtgärder vara ett hjälpmedel genom att möjliggöra åtgärder som mildrar negativa effekter och bidrar till att uppfylla miljömålen.

OMFATTNING OCH AVGRÄNSNINGAR

I samband med vad

Denna skrift beskriver hur kompensationsåtgärder ska användas som en del av kommunens planarbete, det vill säga i samband med framtagande av exempelvis fördjupade översiktsplaner, program och detaljplaner enligt plan- och bygglagen. Till viss del kan kompensationsåtgärder även tillämpas vid bygglovsgivning.

Vad omfattas



Ett grönområde kan ha bland annat ekologiska, sociala och hälsomässiga samt tekniska funktioner. Exempel på ekologiska funktioner är att vara en viktig livsmiljö för djur och växter, sociala och hälsomässiga funktioner kan vara en plats för promenader, lek eller naturupplevelser. Grönområdets tekniska funktioner kan vara dagvattenrening, dagvattenfördröjning, bullerdämpning och luftrening.

Denna tillämpning omfattar ett antal ekologiska samt sociala och hälsomässiga funktioner. Sociala och hälsomässiga funktioner benämns i denna skrift som rekreativa funktioner. Skälen till denna avgränsning är framför allt motionen "Sans och Balans" som talar om "att värna ekologiska och hälsomässiga funktioner vid detaljplanläggning och exploatering" men till viss del även praktiska. Se vidare det avslutande kapitlet "Framtida utvecklingsmöjligheter".

De funktioner som omfattas finns beskrivna i checklistan "Utvärdering av behov av kompensationsåtgärder för rekreativa och ekologiska funktioner" som beskrivs närmare i senare kapitel.

Arbetet med kompensationsåtgärder gäller hela kommunen eftersom många grönområden med viktiga rekreativa och ekologiska funktioner ligger utanför de idag tätbebyggda områdena. Även dessa bör omfattas av kompensationsåtgärder eftersom exploateringar i stadens utkant annars successivt leder till förlust av värdefulla områden.

FUNKTION

Funktion är en EGENSKAP. Olika platser har olika funktioner. En plats fyller en viss funktion eller inte.

VÄRDE

En plats värde är SUBJEKTIV. Värdet kan bedömas som litet eller stort beroende på betraktaren.

I texten används begreppen värde och funktion. Kompensationsåtgärderna utgår från platsens funktion, exempelvis som ett strövområde, en övervintringsplats för ormar eller en atrik plats. I många fall är det enkelt att konstatera vilka funktioner som finns på en plats. Nästa steg är att bedöma funktionens värde: hur viktig är platsen för de närboende, ormarna eller atrikedomen. Detta är en subjektiv bedömning som skiljer sig åt beroende på betraktaren. Ordet funktion syftar alltså på en egenskap, värde syftar på en värdering. Kompensationsåtgärder ska sedan ske för de funktioner som bedöms ha ett tillräckligt högt värde.

Nivån för när kompensationsåtgärder blir aktuella kommer att skilja sig åt mellan de centrala delarna av staden och ytterområdena, som följande exempel visar. En skogsdunge kan ha funktion som exempelvis rekreationsområde eller som boplatser för djurlivet. Ligger den i centrala staden har den ofta ett mycket högt värde eftersom liknande miljöer saknas i omgivningen. På landsbygden

kan en liknande dunge visserligen ha samma funktion men inte alls vara lika värdefull om det finns flera liknande skogsdungar i närområdet. Exploateras dungen i staden bör sannolikt kompensationsåtgärder genomföras, men om dungen på landsbygden exploateras behöver den sannolikt inte kompenseras. Bedömningen av funktionens värde tar alltså även hänsyn till omgivningen, och minskar inte exploateringen förekomsten av funktionen i någon större utsträckning kommer sannolikt den förlorade funktionen att värderas lågt.

Att ange en lägsta nivå för när kompensation blir aktuellt är svårt. Som utgångspunkt bör flera funktioner med måttliga värden eller någon funktion med höga värden förloras för att kompensation ska bli aktuellt. Omfattningen av kompensationsåtgärden ska spegla värdet hos den förlorade funktionen.

Åtgärder

Själva kompensationsåtgärden ska så långt som möjligt ersätta de funktioner och värden som försvinner vid exploateringen. Detta kan innebära att den förlorade funktionen ersätts med ett motsvarande värde men på en annan plats. Det kan också innebära att en befintlig funktion får sitt värde höjt, exempelvis genom att ett rekreationsområde görs mer tillgängligt. Om en exploatering innebär att flera funktioner försvinner kan dessa ersättas på skilda platser i kommunen. Vid exempelvis en exploatering som berör ett promenadområde som samtidigt är hemvist för en hotad art behöver inte promenadområdet och livsmiljön för den hotade arten ersättas i anslutning till varandra.

En kompensationsåtgärd ska så långt som möjligt uppfylla Närhetsprincipen: Nära i tid, nära i plats och nära i värde. Det innebär att kompensationsåtgärden ska ske så snart som möjligt, i närområdet och ersätta ett värde som minst motsvarar det som har försvunnit.

Det finns några goda skäl till detta. Dels är syftet med kompensationen att funktionen och det värde som försvinner vid en exploatering även i fortsättningen ska kunna finnas kvar i området. Dels innebär stora avsteg i tid, plats och värde att det blir allt svårare att avgöra om kompensationen är rimlig i förhållande till ingreppet.

Möjliga åtgärder kommer att uppfylla närhetsprincipen i varierande grad. I vissa fall kan det vara lätt att tillämpa den fullt ut, men andra gånger kommer man att behöva göra avsteg. Det är möjligt att göra även stora avsteg så länge alla inblandade parter



är överens. Om de föreslagna åtgärderna inte uppfyller närhetsprincipen ska detta redovisas och motiveras i planbeskrivningen så att man tydliggör vilka funktioner och värden som försvinner och konsekvenserna av detta.

METODIK – KOMPENSATIONSÅTGÄRDERNA I PLANPROCESSEN

Övergripande planering



I fördjupade översiktsplaner (FÖP) och övergripande program är det viktigt att i lokaliseringsbedömningarna överväga eventuellt behov av kompensationsåtgärder och beskriva detta i ett konsekvensavsnitt (alternativt i miljökonsekvensbeskrivning till FÖP). Det är viktigt att formulera vilka funktioner med tillhörande värden som olika områden har och ska ha, för att lättare kunna återkoppla detta till detaljplanearbetet. För att underlätta genomförandet av kompensationsåtgärder i detaljplaneskedet kan man även analysera alternativa detaljplanegränser för att kunna göra en preliminär bedömning av vilka åtgärder som kan knytas till respektive detaljplan, och därmed få en rimlig kompensation i förhållande till exploateringen.

Detaljplanering

En utvärdering av behovet av kompensationsåtgärder ska göras i varje nytt detaljplaneärende. Görs ett program inför detaljplan ska utvärderingen påbörjas i detta skede för att sedan förfinas i detaljplaneskedet. Bedömningen sker utifrån befintliga dokument och underlag som till exempel:

- Natur, kultur och sociotop (Kartlager, Infovisaren)
- Ge rum för landskapet; Park- och naturförvaltningens parkprogram 2007
- Göteborgs grönstruktur; Stadsbyggnadskontoret 1993

Utvärderingen leds av stadsbyggnadskontoret men sker i nära samarbete med berörda förvaltningar som en integrerad del av planarbetet. Checklistan "Utvärdering av behov av kompensationsåtgärder för rekreativa och ekologiska funktioner" används

som utgångspunkt för arbetet. Det är viktigt att göra en ordentlig funktionsbeskrivning med hjälp av checklistan för att kunna identifiera platsens värden, och därmed kunna bedöma om kompensation krävs och om föreslagna kompensationsåtgärder är lämpliga och tillräckliga.

Redan vid startmötet till detaljplanen eller programmet ska frågan om kompensationsåtgärder tas upp. Även exploatören bör vara med i diskussionen i ett tidigt skede för att uppnå en större förståelse för och enighet kring eventuella kompensationsåtgärder.

Funktionsbeskrivningen och eventuella kompensationsåtgärder ska tas upp i planbeskrivningens konsekvensavsnitt. Eventuella kompensationsåtgärder beskrivs även i planens genomförandebeskrivning.

Det saknas möjlighet att med stöd av plan- och bygglagen (PBL) införa planbestämmelser för att säkra kompensationsåtgärder. Utgångspunkten är att lösa dessa frågor genom exploateringsavtal i de fall kommunen inte äger marken. Detta gäller åtgärder både inom och utanför planområdet (se vidare i kapitlet "Kontroll och uppföljning"). Dock kan en kompensationsåtgärd falla under vedertagna planbestämmelser som till exempel allmänplats grönområde men regleras då inte som just kompensationsåtgärd.

Bygglovskedet

Bygglov inom planlagt område

Finns det detaljplan för den aktuella fastigheten är det planen som styr möjligheterna till kompensationsåtgärder. Har diskussionen förts i detaljplanearbetet finns utrymme för åtgärder men eftersom kompensation inte regleras genom planbestämmelser bygger det på helt frivilliga åtgärder eller på de avtal som upprättats inom detaljplanearbetet.

Har förutsättningarna förändrats sedan en detaljplan antogs kan en planändring behöva genomföras. Detta förutsätter att genomförandetiden för planen har gått ut, i annat fall kan kommunen bli ersättningsskyldig för förlorad byggrätt. Om en planändring genomförs har man samma möjligheter att hantera frågan om kompensationsåtgärder som vid framtagande av en ny detaljplan.

Arbetsmetod

Checklista "Utvärdering av behov av kompensationsåtgärder för rekreativa och ekologiska funktioner".

Samarbete mellan berörda förvaltningar!

Funktionsbeskrivning.

Bygglov utanför planlagt område

Saknas detaljplan för den aktuella fastigheten görs idag alltid en bedömning av platsen och dess kvalitéer och värden. Man kan då identifiera värden som ger skäl till att ta upp frågan om kompensationsåtgärder med exploatören. Även i detta fall måste kompensationsåtgärderna lösas på frivillig väg.

KONTROLL OCH UPPFÖLJNING

I de fall markägaren är privat regleras kompensationsåtgärder enligt avtal som upprättas i detaljplanearbetet. Avtalen följs upp av fastighetskontoret och man kontrollerar därmed även om kompensationsåtgärderna har genomförts. I bygglovskedet kontrolleras endast att planbestämmelserna efterföljs och kompensationsåtgärder kan därför inte följas upp i detta skede.

EKONOMISKA OCH JURIDISKA KONSEKVENSER

En höjd ambitionsnivå genom arbetet med kompensationsåtgärder innebär samtidigt en tillkommande kostnad för privata exploatörer eller kommunen. Det finns även juridiska begränsningar i vilka krav som kan ställas på privata exploatörer när det gäller kompensationsåtgärder.

Vem som betalar kompensationsåtgärder vid genomförandet av en detaljplan och vilken typ av avtal som krävs är beroende av vem som äger marken innan detaljplanen antas.

Två typfall beskrivs här:

1. Kommunen är markägare
2. Marken ägs av en byggherre eller en privatperson

Typfall 1. Marken ägs av Göteborgs Stad

När exploateringen planeras på kommunägd mark finansieras kompensationsåtgärderna av kommunen. De kompensationsåtgärder som görs utförs ofta av park- och naturförvaltningen eller annan berörd kommunal förvaltning.

När kompensationsåtgärderna utförs inom planområdet och åtgärderna enbart är till för områdets behov är det fastighetsnämnden som ska finansiera kompensationsåtgärden, på samma sätt som områdets gator och parkområden finansieras.

En del kompensationsåtgärder kommer dock att utföras på en annan plats eller ha en karaktär som gör att de inte kan räknas enbart till områdets behov, till exempel en stadsdelspark som är avsedd för ett större områdes behov. Dessa kompensationsåtgärder bör endast till viss del finansieras av fastighetsnämnden.

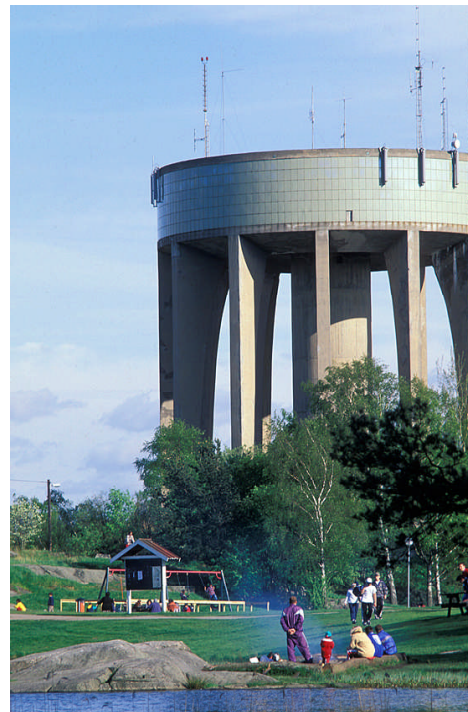
Finansiering av kompensationsåtgärder ska i dessa fall hanteras inom den samordnade investeringsplanen (SIV). Här hanteras de kostnader som är en direkt följd av en detaljplan, exempelvis övergripande infrastruktur och kompensationsåtgärder. Den förvaltning som ska utföra kompensationsåtgärden ska nominera investeringen så tidigt som möjligt i planarbetet. Detta sker alltså parallellt med detaljplanarbetet. De åtgärder som nomineras i SIV-arbetet godkänns av stadskansliet/kommunstyrelsens investeringsberedning innan pengarna anslås via kommunfullmäktiges budget. Kommunfullmäktige avgör sedan om pengar ska beviljas till kompensationsåtgärderna.

I detaljplanens planbeskrivning och genomförandebeskrivning ska kompensationsåtgärderna redovisas. Det måste dock framgå tydligt i genomförandebeskrivningen om åtgärderna ska genomföras (iordningställande av allmän plats, park och gator, där kommunen enligt PBL måste utföra erforderliga åtgärder inom genomförandetiden) eller om de kan genomföras enbart om pengarna anslås (SIV-beredningsfallet).

Typfall 2. Marken ägs av en privat exploatör

I de fall exploateringen planeras på mark som ägs av en privat exploatör (byggbolag, privatperson) måste kompensationsåtgärderna säkras genom åtaganden i ett exploateringsavtal. Detta måste träffas innan detaljplanen antas. I exploateringsavtalet framgår vilka åtgärder exploatören ska utföra samt vilka åtgärder kommunen ska utföra på exploatörens bekostnad. Exploatören överlämnar en bankgaranti om så anses nödvändigt.

Exploateringsavtalets innehåll kan omfatta vad som helst så länge som exploatören helt frivilligt går med på längre gående krav än vad lagstiftningen ställer. Tvingande exploateringsavtal får dock endast omfatta sådant man kunnat åstadkomma med lagstöd.



Följande lagregler blir således en ram för exploateringsavtalens innehåll.

Lagstiftning



I inledningen till PBL sägs bland annat att mark- och vattenområden ska användas för det ändamål för vilka de är mest lämpade och att planläggning ska, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur. Utifrån detta kan kommunen, med stöd av sitt planmonopol, hävda att planläggning av ett område endast är lämpligt om kompensationsåtgärder genomförs. Om platsen har höga värden som försvinner genom exploateringen kan den anses olämplig och därmed inte tillåtas. Genom att utföra kompensationsåtgärder kan effekterna mildras och planläggning därmed accepteras.

Lagar och pragrafer

PBL 5:7-8 – vad får regleras i detaljplan.

MB 2 kap. – allmänna hänsynsregler.

MB 7:7 och 7:29 – Kompensationsåtgärder vid intrång i skyddade områden.

MB 16:9 – tillstånd, godkännande eller dispenser enligt MB får förenas med kompensationsåtgärder.

I PBL 5:7-8 anges vad som får regleras med detaljplan. Punkterna 6 och 13 i PBL 5:7 tar upp skydd av allmänna platser av särskilt värde där kommunen inte är huvudman respektive är huvudman. De beskriver att i detaljplan får bestämmas om skydd för sådana platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Enligt Boverkets PM om bestämmelser i detaljplan (rev utgåva januari 2008) går det att införa skyddsbestämmelser för särskilt värdefulla allmänna platser. Samma möjlighet till reglering av kvartersmark anges inte.

I miljöbalken (MB) finns kompensationsåtgärder nämnda beträffande intrång i naturreservat (MB 7:7) och i Natura 2000-områden (MB 7:29). I MB 16:9 klargörs att tillstånd, godkännande eller dispenser enligt MB får förenas med skyldighet till kompensationsåtgärder. Exempel på detta är markavvattningsåtgärder, tillstånd till vattenverksamhet, strandskyddsdispenser samt vattenskyddsåtgärder. Exploatering i denna typ av områden kräver dispens och är ovanliga men om det ändå skulle ske kan exploateringsavtal användas om så behövs.

I MB kapitel 2 finns också de allmänna hänsynsreglerna. De paragrafer som kan vara av intresse i en diskussion om kompensationsåtgärder är Försiktighetsprincipen, Skälighetsregeln och Förorenaren-betalar-principen.

I MB 2:3 står ”Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet an-

vändas bästa möjliga teknik. Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö.”

MB 2:7 säger ”Kraven i 2-5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder...”

Dessa regler i Miljöbalken är mycket allmänt hållna och någon rättspraxis angående tillämpningen i exploateringsavtal finns inte.

FRAMTIDA UTVECKLINGSMÖJLIGHETER

Under projektets gång har arbetsgruppen diskuterat och prövat ytterligare områden som kan omfattas av kompensationsåtgärder. Vi har ansett att alla dessa områden är lämpliga att hantera med kompensationsåtgärder. Det kan dock behöva utredas närmare hur man bäst integrerar dem i processen. För att arbetet med kompensationsåtgärder inledningsvis ska bli någorlunda begränsat har vi valt att utelämna nedanstående områden i detta skede. Inom några år bör en utvärdering göras av hur arbetet med kompensationsåtgärder har fungerat, och i samband med detta kan man överväga att inkludera någon eller några av följande områden i processen:

- Kulturmiljöer
- Ekosystemtjänster (som exempelvis luftrening, dagvattenfördröjning, grundvattenbildning)
- Miljökvalitetsmål
- Buller



