



2008-06-16

Dnr: 100-1153-2008

Ert datum 2008-03-18

Er ref: M2008/1040/Mk

Miljödepartementet
103 33 STOCKHOLM

Svensk klimatpolitik (SOU 2008:24)

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) har erhållit Klimatberedningens slutbetänkande på remiss och får härmed avge följande yttrande.

Sammanfattning

Beredningens förslag om en översyn av miljö kvalitetsmålet ”Begränsad klimatpåverkan” och en därtill kopplad handlingsplan tillstyrkes i princip. RAÄ anser sig inte ha något att tillföra när det gäller de redovisade målen. Tyngdpunkten i yttrandet läggs i stället på en diskussion om eventuella konsekvenser för kulturmiljö och kulturhistoriska värden av några av handlingsplanens åtgärdsförslag.

En brist i betänkandet är den ofullständiga konsekvensredovisningen där kulturmiljöaspekter helt utelämnats. Eftersom kulturmiljö och kulturhistoriska värden är ett av fem grundläggande värden för miljömålsarbetet är det särskilt viktigt att förslag som syftar till en förändring av enskilda miljömål också redovisar eventuella risker för konflikter med andra miljömål.

Frågor som RAÄ därutöver anser särskilt måste beaktas är följande:

- åtgärdsförslag som medför storskaliga ingrepp i landskapet bör analyseras utifrån ett samlat landskapsperspektiv i enlighet med förslaget till ratificering av den europeiska landskapskonventionen;
- tillämpningen av samhällsekonomiska analyser i planeringen av olika åtgärder som påverkar landskapet bör utvecklas så att de även inbegriper kvalitativa värden som natur- och kulturmiljö;
- åtgärder som försämrar möjligheterna att bo i glesbygden bör så långt möjligt undvikas, eftersom fortsatt bosättning i glesbygden är en grundförutsättning för att dess kulturmiljövärden ska kunna förvaltas;
- nya regler om energihushållningsåtgärder vid renovering av bostäder och lokaler bör utformas så att kulturhistoriska värden inte förstörs;

- frågan om behov av översiktlig planering, tillståndsprövning och konsekvensbeskrivning vid storskalig energigrödeodling bör övervägas;
- information och rådgivning i klimatrelaterade frågor bör inbegripa kulturmiljöaspekter;
- föreslagna åtgärder för att stärka samhällsplaneringsområdet i förhållande till klimatfrågorna tillstyrkes;
- FoU på klimatområdet bör vara tvärsektoriellt inriktad och inbegripa kulturarvs- och kulturmiljöfrågor;
- nationella erfarenheter av hur kulturmiljöfrågor kan beaktas i klimatsammanhang bör kunna nyttiggöras i internationella samverkansprojekt.

Synpunkter

Övergripande

I arbetet för en långsiktigt hållbar utveckling har kulturmiljöfrågorna i allt högre grad kommit att integreras i miljöpolitiken och har därigenom fått en vidare roll än tidigare. Det här är en utveckling som ligger väl i linje med de av Riksdagen beslutade verksamhetsmålen för kulturmiljöområdet - särskilt det så kallade hållbarhetsmålet: *ett hållbart samhälle med goda och stimulerande miljöer och med kulturmiljöarbetet som en drivande kraft i omställningen*. Under de senaste åren har RAÄ i konsekvens härmed byggt upp en bred kompetens vad det gäller kulturmiljöaspekter på samhällets hållbarhetsfrågor i vid mening, inklusive sådana med klimatanknytning.

RAÄ har tidigare i år (2008-01-21, dnr 330-3915-2007) i sitt yttrande över Klimat- och sårbarhetsutredningens betänkande (SOU 2007:60) översiktligt redovisat klimatförändringarnas pågående och förväntade påverkan på landskapets kulturmiljöer och kulturhistoriska värden. RAÄ:s slutsats blir att påverkan, sedd även i ett vidare samhälleligt perspektiv, är betydande, eftersom kulturmiljö och kulturhistoriska värden fått en allt mer ökad betydelse som resurs för bl.a. en god livsmiljö, lokal och regional utveckling, bygdens och människors identitet, upplevelseturism m.m. RAÄ efterlyste i sitt yttrande ett historiskt perspektiv på klimatfrågorna och understryker behovet av en bred tvärsektoriell samverkan – med utnyttjande av kulturmiljösektorns kunskap och kompetens - för att möta utvecklingen på klimatområdet.

Inte heller Klimatberedningen har vägt in ett historiskt perspektiv, kulturmiljö och kulturhistoriska värden i sina analyser av klimatförändringarnas påverkan på "ekosystem och samhälle". RAÄ har förståelse för att inte alla aspekter av klimatpåverkan kan redovisas och analyseras och har också noterat att beredningen arbetat under tidspress. De historiska perspektiven är dock nödvändiga för förståelsen av flera av de faktorer som påverkar klimatet – och därmed även för valet av åtgärder för att minska klimatproblemen. Det är

dessutom viktigt att beredningens miljömålsinriktade förslag analyseras fullt ut, så att eventuella konflikter med andra miljömål blir belysta. RAÄ beklagar att så inte har skett beträffande kulturmiljö och kulturhistoriska värden, särskilt som dessa utgör ett av fem grundläggande värden för miljömålsarbetet. Underlag för den breddade analys som efterlyses är lätt tillgängligt i RAÄ:s olika rapporter till Regeringen, bl.a. de senaste årens omvärldsanalyser och 2007 års kulturmiljöbokslut.

Förslag till mål för klimatpolitiken

RAÄ delar beredningens bedömning vad det gäller behovet av skärpta mål och en handlingsplan för att om möjligt minska risken för farlig klimatpåverkan. Som beredningen påpekar, finns det dock enligt det nuvarande samlade vetenskapliga underlaget inga tydliga tröskelnivåer, som anger att en viss effekt kommer att inträffa då man passerat en viss temperaturnivå. I stället sker de flesta förändringarna gradvis och inom vissa temperaturintervall ökar sannolikheten för att olika effekter ska inträffa. En betydande osäkerhet vidlåder således bedömningarna, varför inte heller snabba och abrupta förändringar kan uteslutas. Osäkerheten till trots måste naturligtvis förslag läggas och beslut fattas, men RAÄ väljer ändå att avstå från att ta ställning till de preciserade mål, målhorisonter och utsläppsnivåer som föreslås. Yttrandets tyngdpunkt läggs i stället på den föreslagna handlingsplanens åtgärder och deras eventuella konsekvenser för kulturmiljön.

Förslag till handlingsplan för att uppnå det nationella målet till 2020

Klimatförändringarnas påverkan på landskapets, inklusive bebyggelsens kulturhistoriska värden är både direkt och indirekt. Mögel, rötskador, skadedjur, stormskador och erosion utgör exempel på skaderisker som i accelererande grad existerar redan idag. Men även åtgärder som föreslås för att möta klimatförändringarna kan orsaka skador på kulturmiljöer och kulturhistoriska värden. Som redan påpekats är det därför viktigt att historiska och antikvariska perspektiv finns med i såväl bakomliggande analyser av problemen och deras orsaker, som i överväganden och förslag om åtgärder.

RAÄ har valt att strukturera synpunkterna under tre rubriker;

1. Landskap i förändring,
 2. Information, rådgivning och samhällsplanering, samt
 3. Forskning och utveckling;
- men refererar även till betänkandets kapitelnumrering,

1. Landskap i förändring

(Bl.a. kap. 12.3, 14.3, 14.5, 15.2, 15.4)

Beredningens förslag om stöd till utökad odling av energigrödor, utbyggnad av järnvägsnätet, energieffektivisering i bostäder och lokaler vid renovering, samt kraftfulla satsningar på vindkraft och vattenkraft innebär en storskalig omställning av landskapet, som kan medföra betydande konsekvenser för natur- och

kulturmiljövärden och landskapets upplevelsevärden. Mera indirekt kan även förslag om höjda drivmedelsskatter och ändrade regler för avdrag vid resor till och från arbetet medföra konsekvenser för kulturmiljövärden i landskapet, vilket utvecklas nedan.

RAÄ har tidigare i år (2008-01-15, dnr 103-3188-2006) lämnat en rapport till Regeringen med förslag om ratificering av den europeiska landskapskonventionen (ELC). I rapporten skisseras bland annat hur ”nya konfliktdimensioner kommer att uppstå, inte bara på grund av att energi- och livsmedelsproduktion nu måste samsas i samma landskap utan också för att allt större anspråk kommer att ställas på landskapets kollektiva nyttigheter i form av upplevelser, rekreation och biologisk mångfald. Landskapskonventionen kräver att ett landskapsperspektiv anläggs på de politikområden som direkt eller indirekt berör landskapet, vilket bidrar till att vi i ett tidigt skede kan uppmärksamma och hantera motstridiga anspråk och konfliktsituationer. Att balansera anspråk mot varandra är politikens viktiga uppgift, särskilt i ett läge då en miljöhänsyn riskerar att stå mot en annan miljöhänsyn.”

I ett yttrande till Näringsdepartementet (2007-10-01, 332-2772-2007) över Inriktningsunderlag inför den långsiktiga infrastrukturplaneringen för perioden 2010-2019, understryker RAÄ behovet av ett skärpt fokus på omställningen mot ett hållbart samhälle. Såväl de nationella miljökvalitetsmålen, som det transportpolitiska målet om en god miljö och ett förhållningssätt som är i linje med förslaget till ratificering av ELC, bör, enligt RAÄ, vara vägledande i de överväganden och val som görs. RAÄ anser vidare att en förutsättning för hållbar utveckling är att landskap och kulturmiljö betraktas som resurser i samhällsutvecklingen, samt att inriktningsdokument, planer och program rörande åtgärder i järnvägs- och väginfrastrukturen ”underkastas väl genomarbetade miljöbedömningar som möter landskapskonventionen när det gäller synen på landskapet och dess betydelse”. ”För kulturmiljön är det även viktigt att tillämpningen av samhällsekonomiska analyser i transportplaneringen utvecklas så att de även inbegriper kvalitativa värden som natur- och kulturmiljö.” Sådana analyser kan och bör naturligtvis även tillämpas i andra sammanhang där olika anspråk på landskapet ställs mot varandra.

Beredningen föreslår höjda drivmedelsskatter och ändrade avdragsregler för resor till och från arbetet. I betänkandet påpekas att en konsekvens av förslagen kan bli kostnadsökningar för hushåll i glesbygden med mycket begränsad tillgång till kollektivtrafik och små möjligheter till alternativ till bilen för att ta sig till och från arbetet. RAÄ vill tillägga att åtgärder som försämrar möjligheterna att bo i glesbygden samtidigt innebär ytterligare hot mot den långsiktiga förvaltningen av kulturmiljöer i glesbygden - i själva verket är permanentboende invånare en förutsättning för förvaltningen av glesbygdens kulturmiljöer och kulturhistoriska värden. I såväl agrara som urbana glesbygdslandskap finns betydande delar av de

kulturmiljövärden som bland annat omfattas av miljömål för *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Myllrande våtmarker*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap*, *Storslagen fjällmiljö* och *God bebyggd miljö*.

Beredningen föreslår att det i Boverkets byggregler införs krav på energihushållning även vid ombyggnad och renovering av bostäder och lokaler. Hos bland andra RAÄ, Boverket, Statens fastighetsverk, länsstyrelserna och läns museerna finns omfattande erfarenheter av hur sådana åtgärder kan genomföras så att energivinster görs samtidigt som kulturhistoriska värden tas till vara. När tilläggsisolering av bostadshus tog fart under sent 1970-tal begicks många misstag, som i ett slag uttraderade arkitektoniska, estetiska och kulturhistoriska värden i delar av bebyggelsen. Beredningen lyfter nu särskilt fram det så kallade miljonprogrammets miljöer som områden med potential att göra stora energivinster vid ombyggnader och renoveringar. Även dessa områden har kulturhistoriska värden som måste beaktas och det är viktigt att hitta balansen mellan eventuella nya regler med krav om energieffektiviseringsåtgärder och PBL:s varsamhetskrav så att inte misstagen från 1970- och 1980-talet upprepas.

Beredningen framför som sin mening att Sverige, inom ramen för EU:s jordbrukspolitik, bör verka för att jordbruksstöd som har negativ klimatpåverkan bör avskaffas. Exempel på ett sådant stöd med negativ miljö- och klimatpåverkan skulle vara stödet till betesmarker i kustnära områden. Samtidigt finns i sådana områden en rik biologisk mångfald, som också utgör betydande delar av det biologiska kulturarvet. Återigen alltså ett exempel på att ett samlat landskapsperspektiv är avgörande för att konflikter så långt möjligt ska kunna undvikas i samband med olika åtgärdsförslag.

Med hänsyn till de omfattande konsekvenserna för landskapet som livs- och upplevelsemiljö vid en storskalig energigrödeodling bör övervägas om även sådana åtgärder, i likhet med andra storskaliga ianspråktaganden av landskapet, bör föregås av översiktlig planering, tillståndsprovning och konsekvensbeskrivning. Det senare gäller även sådana storskaliga förändringar som begreppsmässigt ligger inom ramen för en pågående markanvändning.

2. Information, rådgivning och samhällsplanering

(Bl.a. kap. 12.4, 14.4)

RAÄ delar beredningens uppfattning att information och rådgivning även i fortsättningen bör vara en del av den svenska klimatstrategin. RAÄ förutsätter att det samarbete mellan myndigheter, som beredningen förordar för genomförandet av långsiktiga och faktabaserade informationsinsatser, även kommer att inbegripa kulturarvsmyndigheter. På så sätt kan information om exempelvis energisparåtgärder i bostadshus nyanseras så att hänsyn kan tas till både klimataspekter och kulturmiljövärden.

Beredningens förslag på samhällsplaneringsområdet om ändringar i PBL så att planer ska bidra till minskade utsläpp, om att länsstyrelserna ska kunna ändra planer av klimatskäl och att länsstyrelsernas samordningsroll bör stärkas, är bra. Länsstyrelsernas breda kompetens och erfarenhet av sammanvägda beslut utgör, enligt RAÄ:s mening, en garanti för att även kulturmiljöaspekter kommer att vägas in i sådana processer. För att nå ett transportsnålt och klimatneutralt samhälle måste exempelvis infrastrukturplaneringen i högre grad än vad som nu alltid sker sammanjämkas med planeringen för bebyggelse och service, vilket inte fullt ut kan tillgodoses inom ramen för kommunernas planmonopol.

3. Forskning och utveckling

(Kap. 12.2)

Som RAÄ försökt visa ovan, inte minst i avsnittet om ELC, ”hänger allt i landskapet ihop”. Det finns därför många skäl att också se på FoU-frågorna med ett sådant tvärsektorielt perspektiv. Beredningen redovisar översiktligt den svenska klimatforskningens olika inriktningar och föreslår fortsatta ambitiösa insatser, bland annat ett nytt forskningsprogram för att bryta beroendet av fossila bränslen och utveckla ny effektiv teknik med låg klimatpåverkan. RAÄ vill i detta sammanhang upprepa vad som framfördes i det ovan nämnda yttrandet över Klimat- och sårbarhetsutredningens betänkande. Där konstateras att ”forskning om klimatförändringarnas inverkan på kulturarv och kulturmiljöer samt om lämpliga förebyggande insatser och bevarandeåtgärder” utgör ett bristområde och därför ”behövs generellt”. ”Kulturmiljöfrågor och kulturmiljövårdskompetens bör därför ges utrymme i forskningsinsatserna vid det föreslagna institutet för klimatforskning”.

Kulturarvet och klimatfrågan i ett internationellt perspektiv

RAÄ arbetar för en långsiktigt hållbar förvaltning och utveckling av kulturmiljön i såväl ett nationellt som ett internationellt perspektiv. RAÄ:s medverkan i olika projekt såväl inom som utanför EU har gett myndigheten erfarenhet av att dela med sig av nationella expertkunskaper i helt andra sammanhang och miljöer än de invanda. RAÄ ser goda möjligheter att även kunna nyttiggöra nationella erfarenheter av hur kulturarvs- och kulturmiljöfrågor beaktas i klimatsammanhang i internationella samverkansprojekt.

Beslut i detta ärende har fattats av riksantikvarie Inger Liliequist efter föredragning av utredaren Kjell-Håkan Arnell. Även avdelningschefen Sven Göthe har deltagit i den slutliga handläggningen.

Inger Liliequist

Kjell-Håkan Arnell

Kopia till

Kulturdepartementet

Riksdagens kulturutskott

Länsstyrelsernas miljö- resp. kulturmiljöfunktioner