

PM

Datum 2012-11-08
Dnr 331-00679-2012

Avdelning Samhällsavdelningen

Riksintressen för kulturmiljövården – Roller och ansvar

Inledning

Det finns ett stort behov av en vägledning i arbetet med riksintressen främst bland handläggare på kommuner och länsstyrelser. Den enklare PM:n (*vägledningen*) som presenteras här har tagits fram i samråd med Boverket och representanter från länsstyrelserna. Denna PM är Riksantikvarieämbetets tolkning av de lagar och förordningar som reglerar ansvarsfördelningen och tillämpningen av riksintressen för kulturmiljövården. Det viktigaste är att det finns en fungerande dialog mellan de olika myndigheterna och en samsyn hur vi fortsatt ska arbeta med riksintressen för kulturmiljövården. PM:n är ett underlag till den vägledning som ska tas fram i projektet "kulturmiljövårdens riksintressen".¹ Vissa frågor som rör både ansvarsfördelningen och tillämpningen kan komma att behöva diskuteras vidare.

Bakgrund och förutsättningar

Riksintressen för kulturmiljövården är miljöer av stor betydelse ur ett nationellt perspektiv på grund av sina kulturhistoriska värden. De ska belysa hela samhällets historia, näringsliv, sociala villkor, byggnadsskick, estetiska ideal, etc.

Urvalet av riksintressen har en förhistoria som går tillbaka till den fysiska riksplaneringen som initierades av Olof Palme på 1960-talet. Det nuvarande urvalet gjordes dock till största delen 1987 i samband med tillkomsten av naturresurslagen (NRL), då begreppet riksintresse fick en juridisk innebörd. Urvalet av kulturmiljövårdens riksintressen togs fram i samverkan mellan Riksantikvarieämbetet, länsstyrelser, museer och kommuner. Urvalet kan komma att förändras i takt med att samhällets synsätt på vad som är av kulturhistoriskt värde förändras.

¹ Projektet "kulturmiljövårdens riksintressen" kommer att bedrivas under åren 2012-2013 och ska resultera i en vägledning samt utbildningsinsatser.

<http://www.raa.se/kulturarvet/samhallsplanering/riksintressen/projektet-kulturmiljovardens-riksintressen/>



Vid införandet av miljöbalken 1998 flyttades NRL:s kapitel om riksintressen och de geografiska bestämmelserna över till 3 och 4 kap. i miljöbalken. Bestämmelserna om riksintressen är avsedda att ge vägledning för att avgöra konkurrensfrågor om mark- och vattenanvändning. En god hushållning bör förena kraven på att trygga landets försörjning med naturresurser på lång sikt, slå vakt om god natur- och kulturmiljö och att tillgodose samhällsbyggandets markbehov. Syftet är att riksintressena vid en avvägning mellan olika intressen ska ges en särskild tyngd. Miljöbalken ska tillämpas så att värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas. 3 kap. 6 § miljöbalken anger att ett riksintresse ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön.

Riksintressena är ett planeringsverktyg och lagregleringen förutsätter ett väl utvecklat system för kunskapsförsörjning. Ett säkerställande av områdenas kulturhistoriska värden måste bygga på en insikt och medvetenhet om betydelsen av dessa värden hos olika berörda aktörer. Säkerställandet bör i första hand ske genom att kulturvärdet nyttjas som en resurs vid olika typer av bruk och förändringar av den fysiska miljön och som regional utvecklingsfaktor.

Lagar och ansvarsfördelning

Riksintressesystemets tillämpning förutsätter två lagsystem, Plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalken. Flera sammanvävda lagsystem medför att tillämpningen blir komplicerad. Det finns vissa gemensamma bestämmelser, bland annat hushållningsbestämmelserna, som man måste tillämpa vid provningar både enligt PBL och enligt miljöbalken, samt en rad andra lagar bland annat vägglagen, minerallagen m.fl. Områden som är av riksintresse för kulturmiljövården regleras i Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden (s.k. hushållningsbestämmelserna) och återfinns i 3 kap. 6 § miljöbalken (SFS 1998:808).

Miljöbalken (1998:808)

3 kap. Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden

6 § Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön.

Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövården eller friluftslivet ska skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken *pekas ut* av centrala myndigheter efter samråd med Boverket och berörda länsstyrelser. Ansvarsfördelningen mellan de

olika myndigheterna framgår av Förordning om hushållning med mark och vattenområden m.m. (SFS 1998:896). De centrala myndigheternas beslut om att peka ut riksintresseområden kan inte överklagas. Det är först genom ett rättsverkande beslut enligt någon av de anknutna lagarna som ett riksintresse bekräftas juridiskt. Utpekandet av ett riksintresse är ett anspråk på ett område och är vägledande för efterkommande beslut.

Förordning (1998:896) om hushållning med mark och vattenområden m.m.

2 § Myndigheterna ska, enligt den fördelning som anges i denna paragraf, efter samråd med Boverket samt de länsstyrelser och andra myndigheter som anges i andra stycket och som är berörda, lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken.

Uppgifter ska i fråga om områden

4. av riksintresse för kulturmiljövården (3 kap. 6 §) lämnas av Riksantikvarieämbetet

3 § Länsstyrelsen ska ta de initiativ som behövs för att det i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser tas hänsyn bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Initiativen ska tas så tidigt som möjligt i processerna. När 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövningen av ett mål eller ärende, ska länsstyrelsen särskilt verka för att riksintressena tas tillvara i den prövningen. Av Plan- och bygglagen (2010:900) framgår att länsstyrelsen ska verka för att riksintressena tas tillvara i den kommunala planeringen enligt den lagen.

Länsstyrelsens arbete ska grundas på underlag från andra myndigheter som anges i 2 §.

Om det inte finns något sådant underlag ska arbetet grundas på det underlag som länsstyrelsen bedömer lämpligt.

4 § Länsstyrelsen ska underrätta Boverket och andra berörda myndigheter som anges i 2 § om länsstyrelsens anser att

1. ytterligare mark- eller vattenområde bör anges som riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken, eller
2. klassificeringen eller avgränsningen i stort av ett område som riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken bör omprövas. Förordning (2008:232).

Riksantikvarieämbetet ansvarar för att *peka ut* och lämna uppgifter om områden som bedöms vara av riksintresse för kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § miljöbalken (dvs. vad myndigheten anser vara av riksintresse). Utpekandet sker i dialog med länsstyrelsen och i samråd med Boverket. Dessa anspråk ska sedan tillgodoses i kommunernas översiktsplanering och i det arbetet är det länsstyrelsen som företräder de statliga intressena i dialog med kommunen. Länsstyrelsen ska förmedla planeringsunderlag och bevaka statens samlade intressen i kommunens fysiska planering. De statliga myndigheterna har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Riksantikvarieämbetet har uppsikt över områden av riksintresse för



kulturmiljövården. Boverket har den allmänna uppsikten över hushållningen med mark- och vattenområden. Det betyder bland annat att Boverket ska ha en allmän överblick över hur bestämmelserna tillämpas. Boverket ska också verka för samordningen av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av bestämmelserna.

Den kommunala översiktsplanen är ett grundläggande dokument

Den kommunala översiktsplanen har en viktig roll vid tillämpningen av reglerna om riksintressen och är det plandokument där bland annat riksintressen och andra allmänna intressen ska redovisas. Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. I översiktsplanen ska det finnas en samlad kunskap om de riksintressen som finns i kommunen och planen ska ange kommunens bedömning av hur riksintressena ska tillgodoses. Kommunen ska samråda med länsstyrelsen vid framtagandet av en översiktsplan eller vid ändringar av planen. Länsstyrelsen ska i granskningsyttrandet markera om staten har en annan uppfattning än kommunen. Översiktsplanen är inte bindande men har betydelse som beslutsunderlag där hushållningsbestämmelserna tillämpas.

Av Plan- och bygglagen (2010:900) framgår att länsstyrelsen ska verka för att riksintressena tas tillvara i den kommunala planeringen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Kommunen har en förpliktelse att verka för att riksintressena tillgodoses t ex genom skydd av områdenas skyddsvärda egenskaper.

Plan- och bygglag (2010:900)

3 kap. Översiktsplan

4 § Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

5 § Av översiktsplanen ska framgå

3. Hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer

10 § Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt Plan- och bygglagen 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden.

3. Verka för att riksintressena enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses osv. .

§16 Länsstyrelsen ska under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget. Av yttrandet ska framgå om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken.



Av Plan- och byggförfordningen (2011:338) 2 kap. 1-2 §§ framgår att länsstyrelsen ska hålla Riksantikvarieämbetet underrättat om vad som händer under samrådet och vid utställningen. De gäller särskilt i de fall länsstyrelsen och kommunen har en annan uppfattning är Riksantikvarieämbetet.

Värdetexternas upplägg

Vid riksintresseöversynen 1995 togs en mall fram för en revidering av värdetexternas upplägg. Det är fortfarande den mallen som ska tillämpas för nya värdetexter. Värdetexterna ska uttrycka den kulturmiljöaspekt som Riksantikvarieämbetet bedömt ska utgöra riksintresse. Värdetexterna har försetts med upp till tre rubriker *motivering*, *uttryck för riksintresset* och *i området ingår även*. Den viktigaste av dessa är *motivering*, som direkt syftar på den nationella, kulturhistoriska miljöaspekt som motiverat att området har utsetts till riksintresse. Riksintressena ska spegla hela samhällets historia och urvalet förutsätts ha en stor bredd. Områdena kan bestå av såväl unika företeelser som karaktäristiska miljöer för en region. I vissa fall förekommer två eller fler aspekter som har ansetts att var för sig ha riksintressestatus. De redovisas separat med en alfabetisk markering. Rubriken *uttryck för riksintresset* avser vad som finns i miljön och här preciseras de betydelsebärande företeelserna som är särskilt viktiga för att vidmakthålla den under motivering angivna aspekten. Ibland förekommer även rubriken *i området ingår även* där kulturhistoriska företeelser nämns som har bedömts som intressanta men som saknar funktionellt samband med den riksintressanta aspekten. Utöver dessa centralt framtagna och beslutade underlag är avsikten att riksintressebeskrivningarna ska förtydligas på regional nivå. Fördjupningarna utgör viktiga underlag för att förstå komplexa sammanhang och sammansatta miljöer.

Ordlista över landskap och miljötyper

En ordlista över i värdetexterna förekommande landskaps- och miljötyper togs fram inför riksintresseöversynen 1996-1997. Ordlistan avser att underlätta förmedlingen av den kulturhistoriska avsikten. I ordlistan definieras de ord som används för att uttrycka landskaps- respektive miljökaraktär. Dessa har en nyckelbetydelse i beslutstexterna, genom att de uttrycker den riksintressanta helhetsaspekt som i första hand ska tas tillvara i respektive område. Ordlistan är till vissa delar föråldrad och är i behov av en revidering.



Avgränsningarnas begränsningar

Till riksintressebesluten från 1987 och den senare revideringen av värdetexterna 1996-1997 hör översiktliga kartavgränsningar. I många fall låter den riksintressanta aspekten sig inte entydigt fångas i en kartredovisning. Det är Länsstyrelsens ansvar att närmare tolka och precisera innebörden av värdetexterna och se till att kartredovisningar så långt möjligt ger stöd för de utpekade värdena. Det är en fortgående process som hänger samman med den kommunala planeringen. Även åtgärder utanför riksintresseområden kan medföra påverkan på riksintresset och bör beaktas. Vid tiden för utpekandet av riksintressena var inte den digitala tekniken utvecklad. Digitaliseringen på 90-talet har i vissa fall medfört högre detaljeringsgrad än vad som ursprungligen var tänkt.

Registeransvar

Värdetexterna presenteras på Riksantikvarieämbetets webbsida samt på flera av länsstyrelsernas webbsidor. Länsstyrelserna presenterar riksintressegränser i länsstyrelsernas karttjänster, LstGIS, samt i vissa fall fördjupningar av värdetexter på respektive webbsida. Riksantikvarieämbetet ansvarar för uppdatering av de beslutade värdetexterna i aktuella digitala förteckningar och länsstyrelserna för uppdatering av avgränsningar i LstGIS. På Riksantikvarieämbetets webbsida finns länkar till länsstyrelsernas karttjänster. Varje myndighet ansvarar för innehållet på respektive webbsida. Det pågår en diskussion mellan Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna om ansvarsfördelning och hur värdetexter och avgränsningar ska presenteras på bästa sätt fortsättningsvis. Länsstyrelserna har ett ansvar att tillhandahålla befintligt planeringsunderlag. Det är viktigt att samma information finns vid den centrala myndigheten som vid länsstyrelsen och kommunen.

Vägledning – riksintressen för kulturmiljövården

Riksantikvarieämbetet ansvarar för att *peka ut* och bedöma om ett område är av riksintresse för kulturmiljövården, enligt 2 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. Länsstyrelsen kan, enligt 4 § i samma förordning, föreslå nya riksintressen samt större ändringar och upphävande av riksintressen. Kommunen har ingen formell roll som förslagsställare men kan ta fram förslag och fördjupningar som kommuniceras med Länsstyrelsen. Därefter avgör Länsstyrelsen vilket underlag som lämnas till Riksantikvarieämbetet för vidare hantering. Kommunen är en mycket viktig part och bör alltid ingå i en dialog om utpekande av riksintressen.

Riksantikvarieämbetet har det yttersta ansvaret men på grundval av det underlag som tas fram av länsstyrelsen. Länsstyrelsen har det regionala ansvaret men förutsätts föra en dialog med Riksantikvarieämbetet.

Nya riksintressen inklusive värdetexter och hävande av riksintressen

Riksantikvarieämbetet ansvarar för att lämna uppgifter om vilka områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse. Riksantikvarieämbetet fattar inte "bindande beslut" i lagens mening, om vad som är av riksintresse, utan pekar ut ett anspråk som ska tillgodoses vid efterkommande beslut. Ett riksintresse fastställs först efter ett rättsverkande beslut. För att tydliggöra denna ordning används genomgående i detta dokument ordet "bedöms" och inte "beslutas".

- Riksantikvarieämbetet ansvarar för att *peka ut* och lämna uppgifter om samt ta fram nya värdetexter, för de områden som bedöms vara av riksintresse för kulturmiljövården.
- Hävande av ett riksintresse är en ändring i stort och en ny bedömning görs av Riksantikvarieämbetet.
- Länsstyrelsen kan föreslå nya områden samt hävande av riksintressen för kulturmiljövården.
- En löpande dialog och samråd ska ske mellan länsstyrelsen och kommunen (bl.a. i översiktsplanprocessen).
- I de fall länsstyrelsen föreslår ett nytt riksintresse eller hävande av ett riksintresse tar länsstyrelsen fram ett förslag med motivering vilket kommuniceras med Riksantikvarieämbetet.
- Riksantikvarieämbetet samråder med Boverket om förslag till nytt riksintresse.

- Riksantikvarieämbetet gör en bedömning om nytt riksintresse eller hävande av riksintresse vilken skickas för kännedom till berörda myndigheter.
- Riksintressena uppdateras i aktuella digitala förteckningar på länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet.

Alla ändringar av värdetexter och ändringar av avgränsningen (utbredningen) i stort

Ändringar i stort tolkas här som justering av en gränsändring som påverkar värdetexten eller när ett område delas upp i fler områden alternativt blir färre. Justeringar som inte föranleder ändringar av riksintresseområdets utbredning i stort hanteras av länsstyrelsen i dialog med kommunen.

- Alla ändringar av befintliga värdetexter bedöms av Riksantikvarieämbetet.
- Alla ändringar av områdenas utbredning i stort bedöms av Riksantikvarieämbetet.
- Ändringar av värdetexter och större avgränsningar kan föreslås av länsstyrelsen.
- En löpande dialog och samråd ska ske mellan kommunen och länsstyrelsen (bl.a. i översiktsplanprocessen).
- I de fall länsstyrelsen föreslår en ändring av en värdetext eller en ändring av områdets utbredning i stort tar länsstyrelsen fram ett förslag med motivering vilket kommuniceras med Riksantikvarieämbetet.
- Riksantikvarieämbetet gör en ny bedömning vilken skickas för kännedom till berörda myndigheter.
- Riksintressena uppdateras i aktuella digitala förteckningar på länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet.

Riksantikvarieämbetet återkommer med mallar för det underlag som länsstyrelserna bör utarbeta och skicka in till Riksantikvarieämbetet vid ändringar och förslag till nya riksintressen respektive hävande.