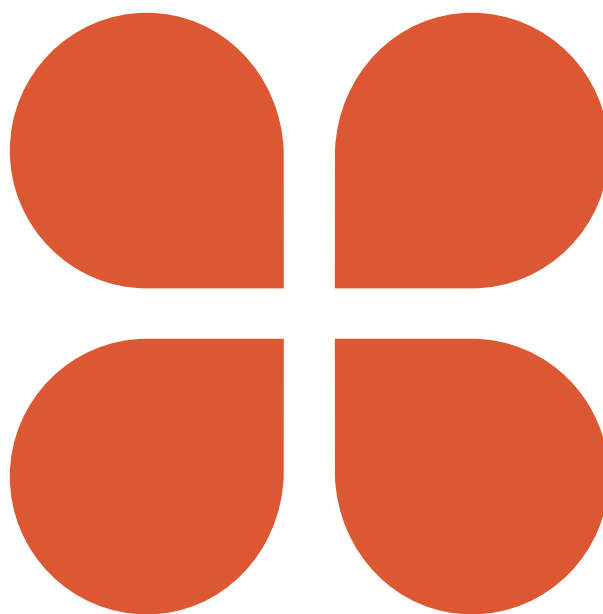


Rapport från Riksantikvarieämbetet

Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken

Handbok

2014-06-23



Denna handbok finns tillsvidare endast publicerad på webbplatsen: www.raa.se

Handboken är ett resultat av Riksantikvarieämbetets tvååriga utvecklingsprojekt
Kulturmiljövårdens riksintressen.
Karin Schibbye – projektchef
Emy Lanemo – projektmedarbetare
Ulf Lindberg – projektmedarbetare samt redaktör och kontaktperson för handboken
Epost: ulf.lindberg@raa.se

Riksantikvarieämbetet
Box 5405
114 84 Stockholm
www.raa.se

Förord

Riksantikvarieämbetet har ansvar för frågor om kulturmiljön och kulturarvet. Det innebär att myndigheten bl.a. ska verka för att kulturhistoriska värden i bebyggelse och landskap tas tillvara, att bevaka kulturmiljöintresset i samhällsplaneringen samt samordna, följa upp och utvärdera kulturmiljöarbetet. Myndigheten ska verka för ökad kunskap grundad på forskning samt informations- och rådgivningsverksamhet.

Hänsyn till kulturmiljön vid förändringar är stadgad i flera olika lagar som styr samhällsplaneringen. Miljöbalkens bestämmelse om riksintressen har visat sig svår att hantera, såväl för den statliga kulturmiljövärden som i den kommunala planeringen. Vilka områden är riksintressanta? Hur kan kommunerna ta tillvara kulturmiljöns värden i sin planering? Vad menas med påtaglig skada? Hur fördelas ansvaret? Förutsättningarna behöver förbättras för att ta tillvara och utveckla landskapets kulturhistoriska värden i enlighet med miljöbalkens bestämmelser, målen för miljö- och kulturmiljöpolitiken samt den europeiska landskapskonventionens intentioner. Riksintressena för kulturmiljövärden behöver bli mer kända, angelägna och begripliga. En samsyn behöver utvecklas mellan dem som berörs av riksintressen i sin verksamhet.

Handboken bygger på två grundläggande förhållningssätt. Dels att kulturmiljövårdens riksintressen ger ramar men utgör inte hinder för samhällsutvecklingen, dels att riksintressenas utvecklingspotential kan identifieras och långsiktigt hållbara lösningar nås genom dialog och samverkan mellan berörda aktörer.

Handboken är i sin helhet ett stöd för länsstyrelserna i deras arbete med rådgivning, stöd planer och provningar som rör riksintressen. Men delar av handboken tydliggör även relationen mellan stat och kommun, tillvaratagande av kulturhistoriska värden och bedömning av påtaglig skada samt inrebo och utveckling av riksintresseområden. Handboken kan därför med fördel även användas av kommunernas handläggare av planer och bygglov samt av konsulter som arbetar med kulturhistoriska utredningar och underlag. Handboken gäller parallellt med och kompletteras av Naturvårdsverkets handbok (2005:5) för tillämpning av 3 kap. 6 § miljöbalken och Boverkets webbaserade vägledning om plan- och bygglagen – PBL kunskapsbanken.

Innehåll

Förord	3
Del A: Introduktion	6
1. Landskap, kulturmiljö och riksintressen	7
Landskapet berör oss alla	7
Landskapet och miljön	7
Kulturmiljön i landskapet	8
Riksintressen i landskap och planering	9
Riksantikvarieämbetet revitaliserar kulturmiljövårdens riksintressen	10
2. Läsanvisningar	12
3. Begrepp och definitioner	14
Del B: Vad säger lagen?	16
4. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser	17
Bestämmelserna ska främja en hållbar utveckling	17
Samhällsintressen av nationell betydelse	18
Miljöbalkens 3 kap. 6 §	19
De statliga myndigheternas ansvar och roller	20
Systemet förutsätter kunskapsförsörjning	22
5. Översiktsplanen är en ingång för alla	24
Översiktsplanen ger vägledning	24
Länsstyrelsen verkar särskilt för att riksintressen tillgodoses	26
Översiktsplanen ska vara aktuell	29
6. Hushållningsbestämmelserna i planläggning och prövning	31
Lagar där 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas	31
Avvägningsregeln ska tillämpas	32
Prövning enligt miljöbalken	33
Planer och prövning enligt plan- och bygglagen	34
Prövning enligt andra lagar	35
Principer för olika avvägningssituationer	36
Hänsyn, skyddsåtgärder och kompensation	38
Anspråket bedöms vid planläggning och prövning	40

Del C: Att ta tillvara kulturmiljövårdens riksintressen	43
7. Spannet mellan det möjliga och det otillåtna	44
Att ta tillvara under pågående markanvändning – information, stöd och styrning	44
Förordning (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer	44
Att ta tillvara i förändrad markanvändning – mellan målbild och förbud	46
Åtgärder för att ta tillvara riksintressanta kulturmiljöer	49
8. Påtaglig skada – gränsen för tillåtlighet	52
Påtaglig skada på riksintressen enligt 3 kap. 6 §	52
3 kap. 6 § Miljöbalken	52
Allmänt råd (NFS 2005:17)	52
Bedömning av påtaglig skada på riksintressen för kulturmiljövården	53
Rättstillämpningen ger vägledning	58
Att området redan är påverkat är ibland – och ibland inte – skäl att tillåta ytterligare skada	59
Kumulativ skada kan innebära påtaglig skada	60
Ansökan kan avslås även om den inte medför påtaglig skada på kulturmiljön	60
Del D: Att förvalta riksintresseanspråket	61
9. Riksintresseurvalet	62
Vad är ett riksintresse för kulturmiljövården?	62
Geografisk avgränsning	68
Uppdatering av urvalet	69
10. Riksintresseunderlag	70
Riksintressebeskrivningen är utgångspunkten	70
Modell för riksintressebeskrivningen	70
Länsstyrelsen ska förmedla underlagen	72
11. Att hålla riksintressena aktuella och angelägna	74
Uppföljning och utvärdering av riksintressen	74
Utveckling av riksintresseanspråk	78

Bilagor – i separat sammanställning

Bilaga 1. Rättsfallssamling

Bilaga 2. Ansvar och roller enligt hushållningsförordningen

Bilaga 3a. Processbeskrivning för länsstyrelsens översyn och revidering av riksintressen för kulturmiljövården

Bilaga 3b. Processmodell för länsstyrelsens översyn och revidering av befintligt riksintresse

Bilaga 4a. Underlag att insända till Riksantikvarieämbetet avseende förslag om revidering av riksintressen

Bilaga 4b. Riksantikvarieämbetets modell för riksintressebeskrivningar

Del A: Introduktion

Tillvaratagandet av kulturmiljövårdens riksintressen är en förutsättning för en långsiktigt hållbar utveckling av landskapet och har avgörande betydelse för att nå de nationella miljömålen och målen för kulturmiljöarbetet.

Del A belyser kulturmiljövårdens riksintressen i ett vidare landskapligt sammanhang, beskriver utgångspunkterna för Riksantikvarieämbetets utvecklingsarbete på området, ger anvisningar för läsning av handboken och definierar olika centrala begrepp.

Målgrupp är alla som arbetar med riksintressen.



1. Landskap, kulturmiljö och riksintressen

Landskapet berör oss alla

I och med att Sverige 2011 ratificerade den Europeiska landskapskonventionen, förbinder vi oss att inarbeta konventionens intentioner i nationell lagstiftning och politik. Detta innebär ett åtagande att skydda, förvalta och planera vårt landskap i enlighet med konventionen. Vi ska därmed bl. a. erkänna landskapets betydelse i den egna lagstiftningen; öka medvetenheten om landskapets värde och betydelse i civila samhället, i privata organisationer och hos offentliga myndigheter; främja delaktighet i beslut och processer som rör landskapet lokalt och regionalt samt utveckla en helhetssyn på landskapets värden och en hållbar förvaltning av dessa.¹

I Landskapskonventionen definieras landskap som *ett område sådant som det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer*. Här förklaras också att med *landskapsskydd avses åtgärder för att bevara och upprätthålla ett landskaps viktiga eller utmärkande karaktärsdrag när det är berättigat på grund av dess natur- och kulturmiljövärde som en följd av dess naturliga utformning och/eller av mänsklig verksamhet*, vidare definieras även *landskapsförvaltning och landskapsplanering* på ett sätt som tydliggör avsikterna att säkerställa bedrivandet av samordnade processer och intressen för en långsiktigt hållbar utveckling, förbättring och nyskapande av olika värden i landskapet.²

Landskapskonventionen ställer krav på att landskap ska integreras i bl. a. regional- och stadsplaneringspolitik samt på utvecklade former för medverkan från berörda intressenter.³ De särskilda åtgärder som anges för att åstadkomma detta går ut på ökad medvetenhet och kunskap om landskapens värde, roll och förändringar; hos privata och ideella organisationer såväl som offentlig sektor. Det rör bl. a. specialistkunskaper i värdering och förvaltning av landskap; men handlar också om kunskaper i landskapspolitik, skydd, förvaltning och planering av landskap bland yrkesverksamma i privat och offentlig sektor, ytterligare åtgärder består i kartläggning av landskapen med analys av särdrag och förändringskrafter samt att bedöma och ta hänsyn till de särskilda värden som tillskrivits landskapen.⁴

Landskapet och miljön

Målen för Sveriges miljöpolitik anges sedan 1999 genom ett system av

1 Europeisk landskapskonvention, Florens, 20 oktober 2000

2 Ibid Artikel 1

3 Ibid Artikel 5

4 Ibid Artikel 6

miljömål som tydliggör förutsättningarna för en miljömässigt hållbar utveckling. Miljömålssystemet har kontinuerligt utvecklats och för närvarande utgörs detta av ett generationsmål och 16 miljökvalitetsmål med preciseringar och etappmål. Generationsmålet är vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället och anger inriktningen för den samhällsomställning som måste ske för att de stora miljöproblemen ska vara lösta inom en generation.

Miljöpolitiken ska bl. a. fokusera på:

- Ekosystemens återhämtning och långsiktiga förmåga till ekosystemtjänster.
- Bevarande, främjande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald samt natur- och kulturmiljön.
- En god hushållning med naturresurserna.
- Att konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

De 16 miljökvalitetsmålen beskriver det tillstånd i miljön som miljöarbetet ska leda till. Preciseringarna förtydligar målen som stöd för det löpande uppföljningsarbetet och etappmålen utgör steg på vägen för att nå målen.⁵

En miljömässigt hållbar utveckling för kulturmiljön innebär bl. a. bevarande, utveckling och berikande av landskapets historiska mångfald och kulturhistoriska värden.

Kulturmiljön i landskapet

Med kulturmiljö avses den av människan påverkade miljön. En specifik kulturmiljö avgränsas ofta genom ett historiskt funktionellt system av större eller mindre omfattning och komplexitet. Landskap kan avgränsas på liknande sätt genom funktionella eller rumsliga samband. Därmed kan praktiskt taget alla landskap sägas omfatta, utgöra eller ingå i en kulturmiljö och vice versa.

Landskapet och kulturmiljön är resultatet av olika val om hur tillgängliga resurser brukats och hur bruket av dem utvecklats. För att främja ett hållbart landskap idag och i framtiden måste olika synsätt få komma till tals och vägas in. Även markanvändningskonflikter kan i sig vara värdefulla eftersom det ofta uppstår nya kunskaper i brytningen mellan olika synsätt. En mångfald av perspektiv är betydelsefullt för att åstadkomma en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. Ett landskap som inte är hållbart för alla är i längden inte hållbart för någon.

⁵ <http://www.miljomal.se> – den svenska miljömålsportalen

Enligt de gällande nationella målen för kulturmiljöarbetet, ska det statliga kulturmiljöarbetet främja;

- ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas,
- människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön,
- ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser,
- en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.

Målen ska styra de statliga insatserna på kulturmiljöområdet men ska även kunna inspirera och vägleda politiken i kommuner och landsting.

Kulturmiljön bär på värden och möjligheter som bör tas tillvara. Landskapets kulturhistoriska värden kan fungera som en resurs för kunskapsuppbyggnad, vid olika typer av markanvändning, för en god livsmiljö, och som regional utvecklingsfaktor. För att de kulturhistoriska värdena ska tas tillvara i samhällsutvecklingen krävs ofta en kombination av olika åtgärder och insatser beroende på värdenas karaktär, omfattning, känslighet och behov. Det handlar inte bara om att bevara och skydda mot skada eller utarmning utan även om att utveckla, förädla, lägga till och nyskapa värden. Olika aktörer har olika mandat och möjligheter att verka inom det spannet. Samhällsbyggare, företag, föreningslivet, civilsamhället, museer, myndigheter och kommuner – behöver samverka i arbetet med att ta tillvara kulturmiljön och dess olika möjligheter.

En förutsättning för att kulturmiljön ska upplevas som angelägen och för att dess potential ska kunna tas tillvara är att de kulturhistoriska värdena är tydligt beskrivna och kommunicerade. Kulturmiljöprogram, kulturmiljöstrategier m.fl. underlag som utarbetas av länsstyrelser, kommuner, museer och regionförbund är därför viktiga för att både förmedla kunskap och inspirera olika berörda aktörer. Återkommande uppföljning och en levande diskussion om värdena är nödvändig för att miljöns kulturhistoriska innehåll ska vara känt och begripligt för alla.

Riksintressen i landskap och planering

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser om riksintressen infördes parallellt med plan- och bygglagen 1987. Med det utökade kommunala planansvaret följde skyldigheten att verka för en god hushållning av mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Ett av huvudsyftena med hushållningsbestämmel-

serna var att föra in nationella prioriteringar i den lokala markplaneringen. Ett villkor för delegeringen av planansvaret var att kommunen, i en aktuell översiktsplan, kom överens med länsstyrelsen om hur bl.a. riksintressen skulle tillgodoses. Om kommunen i sin planering inte tillgodosåg de i lagen angivna riksintressena, gavs staten möjlighet att ingripa. För att reglerna skulle få avsedd verkan förutsattes även ett väl utvecklat system för kunskapsförsörjning.

Hushållningsbestämmelsernas övergripande syfte är att främja en hållbar utveckling genom att hushålla med långsiktiga och för landet väsentliga värden som inte kan tänkas bli tillräckligt beaktade utan stöd av en lag. Kulturhistoriskt värdefulla miljöer ingår bland dessa allmänna intressen som genom bestämmelsen gavs ett särskilt lagstöd. Regeringen och Riksdagen ansåg att kulturhistoriska värden riskerade att annars inte bli tillräckligt beaktade vid intresseavvägningar gentemot mer kortsiktiga ekonomiska intressen.⁶ Urvalet av ca 1650 områden av riksintresse för kulturmiljövärden antogs i samband med lagregleringen 1987 och har därefter endast reviderats marginellt.

Kulturmiljövårdens riksintressen utgörs av kulturhistoriska landskap – kulturmiljöer. Dessa ska sammantaget ge en generell bild av samhällets kulturhistoriska utveckling – så som den återspeglas i landskapet, med regionala variationer och särdrag. De riksintressanta kulturmiljöerna skiljer sig också åt genom att de tål olika former av förändringsåtgärder och i olika stor utsträckning, men gemensamt är att de kulturhistoriska värdena ska vara vägledande för utvecklingen. De är inte områdesskydd på samma sätt som byggnadsminnen (enligt 3 § KML), kulturresevat (enligt 7 kap. 9 § miljöbalken) eller kulturmiljöer med områdesbestämmelser (enligt 4 kap. plan- och bygglagen). Nämda skyddsinstrument kan förekomma oberoende av om ett område utgör ett riksintresse eller inte. Men de kan också var för sig eller sammantaget fungera som verktyg för att tillgodose riksintresset i sådana delar där det finns behov av preciserade skyddsbestämmelser.

Riksantikvarieämbetet revitaliserar kulturmiljövårdens riksintressen

Hantering av riksintressen, däribland kulturmiljövårdens, har ofta präglats av en osäkerhet om hur dessa ska tolkas och tillämpas i planering och prövning. Osäkerheten tillsammans med brister i tillämpningen har väckt kritik och krav på översyn av systemet från flera av samhällsplaneringens aktörer.

Riksantikvarieämbetets bedömning är att bristerna i tillämpningen delvis beror på att kulturmiljövårdens riksintressen oftare uppfattas och hanteras som hinder än som resurser för samhällsutvecklingen. Det har varit svårt att

6 Prop 85/86:3 sid 14

omsätta de riksintressanta värdena i den fysiska planeringen och synliggöra värdenas betydelse för olika förändringsprojekt. De kommunala översiktsplanerna redovisar ofta alltför knapphändigt hur riksintressena ska tillgodoses. Otillräckliga riksintressebeskrivningar och kunskapsunderlag förklarar en del av problemen. En ytterligare förklaring ligger i att riksintressena uppmärksammas först inför ett hot om påtaglig skada istället för att finnas med som en förutsättning i början av processen. Lagsystemet är komplext, och missförstånd kring systemet är vanliga. Detta har lett till att kulturmiljövårdens riksintressen inte är tillräckligt kända och angelägna samt att kulturmiljön inte alltid utnyttjas som resurs för en hållbar samhällsutveckling.

Riksantikvarieämbetet har, sedan januari 2012, bedrivit det tvååriga projektet Kulturmiljövårdens riksintressen. Projektets övergripande syfte har varit att förbättra förutsättningarna för en utveckling av landskapets kulturmiljövärden i enlighet med miljö- och kulturpolitiken, inklusive landskapskonventionen. Projektets uppdrag har inbegripit att bidra till en mer ändamålsenlig tillämpning av kulturmiljövårdens riksintressen och en ökad samsyn mellan de aktörer som på olika sätt är berörda. Arbetet har bedrivits i löpande dialog med länsstyrelserna. Berörda centrala verk, Sveriges kommuner och landsting och ett flertal kommuner har hållits informerade under arbetets gång. Föreliggande handbok är ett resultat av arbetet.

2. Läsanvisningar

Handboken hanterar tillämpningen av hushållningsbestämmelsen i 3 kap 6 § miljöbalken vad gäller kulturmiljön. Därmed omfattas både specifika frågor för kulturmiljöarbetet och generella frågor för de plan- och prövningsprocesser där bestämmelserna ska tillämpas. För detaljerad beskrivning av plan- och bygglagens tillämpning hänvisas till Boverkets webbaserade vägledning *PBL Kunskapsbanken* (<http://www.boverket.se/vagledningar/pbl-kunskapsbanken/>). För detaljerad beskrivning av miljöbalkens tillämpning hänvisas till Naturvårdsverkets handbok *Riksintresse för naturvård och friluftsliv* (2005:5).

Handboken är disponerad i fyra delar med sammanlagt 11 kapitel med delvis olika målgrupper och ska kunna läsas fristående som uppslagsbok. Detta kan medföra upprepningar då vissa frågor diskuteras ur skilda aspekter i olika kapitel.

Del A ger en introduktion till handboken och vänder sig till alla som är berörda av kulturmiljövårdens riksintressen i sitt arbete. Här speglas kulturmiljövårdens riksintressen i ljuset av miljöbalken, europeiska landskapskonventionen och de nationella målen för miljö- och kulturmiljöpolitiken samt beskrivs utgångspunkterna för Riksantikvarieämbetets utvecklingsprojekt. Del A innehåller också anvisningar för läsning av handboken och redogör för olika centrala begrepp som förekommer i texten.

Del B vänder sig till handläggare vid länsstyrelsernas plan- och kulturmiljöfunktioner såväl som kommunala plan- och bygglovshandläggare. Del B förmedlar den planerings- och tillämpningslogik som kulturmiljövårdens riksintressen är en del av. Här ges grunderna för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna och tydliggörs de statliga aktörernas roll och ansvarsfördelning. Vidare beskrivs den kommunala översiktsplanens nyckelroll som ingång för alla som ska tillämpa bestämmelserna och slutligen beskrivs hur bestämmelserna tillämpas i prövning av mål och ärenden enligt miljöbalken och andra lagar.

Del C är i första hand avsedd för länsstyrelsernas plan- och kulturmiljöhandläggare och beskriver Riksantikvarieämbetets syn på riksintressena som gemensamma resurser vilka ska förvaltas och utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt. Här diskuteras främst länsstyrelsens roll och möjligheter vad gäller att verka för att riksintressena tillgodoses under pågående och förändrad markanvändning, genom åtgärder för bevarande, stöd och kommunikation kring kulturmiljön. Här utvecklas även grunder och tillvägagångssätt

för att bedöma och förebygga påtaglig skada på landskapets kulturhistoriska värden.

Del D är främst riktad till handläggare vid länsstyrelsernas kulturmiljöfunktioner och redogör för Riksantikvarieämbetets principer och kriterier för urval, beskrivning och avgränsning av riksintressen. Här ges också vägledning för länsstyrelsernas arbete med att följa upp och utvärdera riksintresseområdenas status och utvecklingen samt lämna förslag till ändringar, avstående och tillägg av riksintresseanspråk.

Bilagorna omfattar dels beskrivningar av rättsfall till vilka hänvisas i handbokstexten, dels av korta checklistor och processbeskrivningar avseende ansvar och roller samt arbetsgång och underlag vid översyn och revidering av riksintressen.

3. Begrepp och definitioner

Definitioner och förklaringar till centrala begrepp som används i handboken.

anspråk / riksintresseanspråk – avser det statliga anspråk som väcks på ett område i och med att det utpekats som riksintresse. Vid utpekandet av ett riksintresse för kulturmiljövården anges anspråket genom den riksintressebeskrivning som upprättas och förmedlas av Riksantikvarieämbetet

Beslutsunderlag – är direkt kopplade till en beslutsprocess. Delar av olika planeringsunderlag kan ingå i beslutsunderlaget. Beslutsunderlaget bör argumentera och ge stöd för analyser och slutsatser t.ex. alternativanalyser vad gäller val av plats. För att möjliggöra en integrering av miljöhänsyn finns i vissa ärenden krav på en miljökonsekvensbeskrivning.

Helhetsmiljö – är en avgränsad kulturmiljö som utgör eller utgjorts av ett sammanhängande historiskt funktionellt system. En sådan miljö kan ha större eller mindre geografisk utbredning och vara mer eller mindre komplex till sitt innehåll. Helhetsmiljöer benämns ofta med landskaps- eller miljötyp. Exempel: Industrisamhälle, odlingslandskap, gruvmiljö, fiskeläge.

Hushållningsförordningen – förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden.

Kunskapsunderlag – används här i betydelsen ett beskrivande underlag som tas fram för att tydliggöra kulturmiljöns egenskaper och kulturhistoriska värden. Underlaget har inte vägts mot andra intressen, dvs. är inte anpassat till en specifik planeringsprocess eller beslutssituation. Exempel: inventeringar, riksintressebeskrivningar, landskapsanalyser.

Kulturhistoriskt sammanhang – är ett visst identifierat och avgränsat historiskt utvecklingsförlopp med ingående verksamheter eller aktiviteter som på olika sätt haft en präglade inverkan på ett visst område. Riksintressebeskrivningen ger en övergripande redogörelse för ett områdes riksintressanta kulturhistoriska sammanhang. Ett områdes kulturhistoriska sammanhang och uttrycken för detta bildar utgångspunkter för bedömning av områdets kulturhistoriska värden. Flera olika kulturhistoriska sammanhang kan tillskrivas ett och samma område.

Kulturmiljö – den av människan påverkade fysiska miljön och som innehåller uttryck för tidigare händelser och utvecklingsförlopp. Kulturmiljön är en del av kulturarvet. En specifik kulturmiljö avgränsas ofta genom ett historiskt funktionellt system (helhetsmiljö) av större eller mindre omfattning och komplexitet.

Landskaps- eller miljötyp – används i handboken i betydelsen riksintressets landskaps eller miljökaraktär och den riksintressanta rumsliga helhetsaspekt som ska tas tillvara i respektive område. En ”miljötypslista” finns som komplement till riksintressebeskrivningarna, med de miljötyper som relaterar till urvalet. Listan finns på Riksantikvarieämbetets hemsida. Som framgår av handboken är listan i behov av revidering.

Läsbarhet – är detsamma som möjligheterna att utifrån landskapets fysiska innehåll och egenskaper utläsa, förstå och kommunicera väsentliga delar av samhällets kulturhistoriska bakgrund och utveckling – miljöns kulturhistoriska sammanhang.

Målbild – används i handboken i betydelsen av uttolkningar av planens eller projektets förutsättningar att samverka med kultur- och naturmiljön i landskapet. Ett redskap för att åstadkomma lösningar med gott eftermäle och för att bedöma konsekvenser.

Peka ut / utpekande – med begreppet utpekande ansluter Riksantikvarieämbetet till Naturvårdsverkets vokabulär. Med peka ut avses att i skriftlig form lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. MB. Detta sker enligt 2 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden.

Planeringsunderlag – används här i betydelsen analyserande underlag som tas fram av den som avser att göra något som kan förändra kulturmiljön, där kunskapen ska underlätta vägval eller beslut om lokalisering och utformning. Planeringsunderlag möjliggör avvägningar mellan olika intressen på både översiktlig och detaljerad nivå. Planeringsunderlagen kan vara översiktliga, såsom t.ex. regionala landskapsbeskrivningar, eller mer riktade och projektspecifika, såsom landskapsanalyser, kulturmiljöanalyser, miljökonsekvensbeskrivningar, m.m. Planeringsunderlagen kan omfatta hela eller delar av olika kunskapsunderlag.

Riksintressebeskrivning – avser den av Riksantikvarieämbetet upprättade redogörelsen för ett riksintresseanspråk. Riksintressebeskrivningen består av en motivering som ringar in områdets riksintressanta kulturhistoriska sammanhang samt en redovisning av olika uttryck för riksintresset.

Uttryck för riksintresset – är sådana inslag i landskapet som är ett resultat av den kulturhistoriska utveckling som legat till grund för utpekandet av riksintresset och som anges i riksintressebeskrivningen. Uttrycken kan bestå av hela miljöer, mindre områden, markslag, byggnader, anläggningar, lämningar, egenskaper och karaktärsdrag samt visuella, funktionella eller andra samband mellan dessa.

Del B: Vad säger lagen?

Kulturmiljövårdens riksintressen regleras i miljöbalkens 3 kap. 6 §, och ingår i miljöbalkens hushållningsbestämmelser. Bestämmelserna ska tillämpas vid beslut om ändrad markanvändning enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och elva andra lagar.

Del B beskriver hushållningsbestämmelsernas Syfte och logik, översiktsplanens nyckelroll samt när bestämmelserna ska tillämpas i planläggning och prövning.

Målgrupp är handläggare vid länsstyrelser och kommuner.



4. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser

Detta kapitel syftar till att ge en översiktlig bild av hushållningsbestämmelserna 3 kap. 6 § miljöbalken. Kapitlets fokus ligger på riksintressen för kulturmiljövården men behandlar även värdefulla kulturmiljöer enligt paragrafens första stycke.

Bestämmelserna ska främja en hållbar utveckling

Bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. (1kap 1§ miljöbalken). En hållbar utveckling enligt miljöbalken ska förena kraven på att trygga landets försörjning med naturresurser på lång sikt, slå vakt om god natur- och kulturmiljö samt tillgodose samhällsbyggandets markbehov.



*Bild 1 Miljöbalkens hushållningsbestämmelser.
 Foto: Metsos (CC BY-SA) Vy från Bäckeå. –Meänmaa*

Ett medel för att uppnå balkens mål är de s.k. hushållningsbestämmelserna, vilka återfinns i miljöbalkens 3 och 4 kap. Bestämmelserna syftar till att lagreglera en god hushållning genom att ställa krav på att mark och vatten och den fysiska miljön i övrigt används för det eller de ändamål som de är mest lämpade för. Genom hushållningsbestämmelserna ska långsiktiga och för landet väsentliga värden ges större tyngd i olika avvägningar. Kulturhistoriskt värdefulla miljöer ingår bland de värden som ges ett särskilt lagstöd vid avvägningar mot andra intressen.

Samhällsintressen av nationell betydelse

En rad samhällsintressen av nationell betydelse ingår som intresse av betydelse från allmän synpunkt eller riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken. Sådana områden som bedöms vara av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada deras värden eller påtagligt försvåra möjligheterna att använda dem för avsett innehålländamål. I 3 kap. regleras intressen av betydelse från allmän synpunkt och de tematiska riksintressen som ett antal centrala myndigheter har i uppdrag att peka ut.⁷ Det kan gälla områden som är särskilt värdefulla för naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet, områden med värdefulla material eller som är särskilt lämpliga för anläggningar för bl.a. energiproduktion och vattenförsörjning. I 4 kap. beskrivs de geografiska riksintressen som Riksdagen fattar beslutat om. Dessa områden utgör riksintresse i sin helhet med hänsyn till miljöernas natur- och kulturvärden. För de geografiskt beskrivna riksintressena anger lagen särskilt vilka värden och förutsättningar som ska beaktas vid olika beslut om ändrad markanvändning.



Bild 2 Allmänna intressen och riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken

⁷ I förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden, står att myndigheterna ska "lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse."

Miljöbalkens 3 kap. 6 §

I 3 kap. 6 § miljöbalken regleras hushållningen av områden med naturvärden, kulturvärden och värden för friluftslivet. Hushållningsbestämmelsen berör områden av betydelse från allmän synpunkt och områden av riksintresse.

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.

Bestämmelsen i sin helhet ska tillämpas i mål och ärenden som prövas enligt miljöbalken och tolv andra lagar som är knutna till miljöbalken. Kopplingen mellan miljöbalken och de olika lagarna framgår av hushållningsförordningen⁸ och av paragrafer i respektive lag som hänvisar till att miljöbalkens bestämmelser ska tillämpas.⁹ Hushållningsbestämmelserna ska tillämpas vid olika myndighetsbeslut om ändrad mark- och vattenanvändning enligt dessa lagar.

Betydelsefulla kulturvärden ska så långt möjligt skyddas mot påtaglig skada

Kulturmiljöer som bedöms ha betydelse ur allmän synpunkt ska, enligt paragrafens första stycke, *så långt möjligt skyddas mot påtaglig skada* vid olika myndighetsbeslut om ändrad mark- och vattenanvändning. Detta gäller bland annat de kulturmiljöer som i många fall finns redovisade i regionala eller kommunala kulturmiljöprogram. Lagen ställer inga krav på att områden av allmänt intresse ska vara i förväg angivna eller redovisade. En särskild redovisning i t.ex. ett kulturmiljöprogram kan dock förtydliga vilken hänsyn som ska tas till det allmänna intresset.

Riksintressen för kulturmiljövården ska skyddas mot påtaglig skada

Paragrafens andra stycke anger att riksintressen för kulturmiljövården *skall*

⁸ 3 § förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden

⁹ Se vidare kapitel 6 Hushållningsbestämmelserna i planläggning och prövning

skyddas mot påtaglig skada. Det är de värden som legat till grund för utpekandet som ska skyddas från att påtagligt skadas. En åtgärd som berör ett riksintresse måste utformas så att den inte medför påtaglig skada på riksintresset för att vara tillätlig.

Övriga allmänna intressen kan inte vägas mot ett riksintresse på ett sätt som medför påtaglig skada på riksintresset. Det är endast om det handlar om oförenliga riksintressen som en avvägning kan göras mellan dessa. Det riksintresse som bedöms långsiktigt bäst ur hushållningssynpunkt ska i dessa fall prioriteras. Även när ett oförenligt riksintresse fått företräde ska skadan på det vikande riksintresset begränsas så långt möjligt.

Olika riksintressen enligt miljöbalkens 3 kap. 6 § kan sammanfalla

Kulturmiljövärden kan ingå som ett motiv även för riksintressen för naturvård och friluftsliv. Det kan t.ex. gälla kulturlandskap som är attraktiva för friluftslivet eller ett för naturvärden värdefullt biologiskt kulturarv. Samma område kan även vara utpekat som riksintresse för både naturvärden, kulturmiljövärden och för friluftslivet, men med olika motivering.

De statliga myndigheternas ansvar och roller

Centrala verk "pekar ut" områden av riksintresse

Centrala myndigheter ska lämna uppgifter om områden som bedöms vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken till länsstyrelserna. Naturvårdsverket ansvarar för att peka ut områden av riksintresse för naturvärden och friluftslivet och Riksantikvarieämbetet ansvarar för att peka ut områden av riksintresse för kulturmiljövärden. Bedömningen sker efter samråd med Boverket och berörda länsstyrelser. Länsstyrelsen ska insända förslag på revidering till Riksantikvarieämbetet när länsstyrelsen bedömer att ett anspråk ska ändras, avstås eller att ett nytt anspråk ska utpekas.¹⁰ Kommunen har ingen formell roll som förslagsställare men kan ta fram förslag och fördjupningar som kommuniceras med länsstyrelsen.

De centrala myndigheternas utpekande av riksintresseområden kan inte överklagas. Det är först genom ett rättsverkande beslut enligt någon av de anknutna lagarna som ett riksintresse bekräftas.¹¹ Utpekandet av ett riksintresse är ett anspråk på ett område och är styrande för efterkommande beslut.

¹⁰ 4 § förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden

¹¹ Se vidare kapitel 6 Hushållningsbestämmelserna i planläggning och prövning

Länsstyrelsen tar de initiativ som krävs

Länsstyrelsen företräder och samordnar statens intressen och ska särskilt verka för att riksintressena tillgodoses i planering och prövning. Länsstyrelsen ska så tidigt som möjligt ta de initiativ som krävs för att hänsyn till 3 kap. och 4 kap. miljöbalken tas i miljökonsekvensbeskrivningar, planerings- och beslutsprocesser.¹² Enligt plan- och bygglagen ska länsstyrelsen verka för att riksintressen tillgodoses i kommunala planer.

Det är i första hand länsstyrelsen som ansvarar för att bedöma om en åtgärd kan medföra påtaglig skada på ett riksintresse. Beroende på vilken lag som tillämpar hushållningsbestämmelsen i det aktuella ärendet kan länsstyrelsen ha en ingripanderoll eller en roll som remissinstans.

Nationellt och regionalt uppsiktsansvar

De statliga myndigheterna har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Riksantikvarieämbetet har den nationella uppsikten över hushållningen med kulturmiljöer enligt 3 kap. 6 § miljöbalken och länsstyrelsen har den regionala uppsikten. Boverket har generell uppsikt över tillämpning av 3 kap. miljöbalken samt uppsikt över tillämpningen av riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken. Uppsikten omfattar att följa tillämpningen av hushållningsbestämmelsen samt att följa utvecklingen av de områden som omfattas av 3 kap. 6 § miljöbalken.

Riksantikvarieämbetets uppsiktsansvar inbegriper att granska och följa upp Länsstyrelsens, kommunens och andra beslutande aktörers tillämpning av hushållningsbestämmelsen inom Riksantikvarieämbetets verksamhetsområde. Uppsiktsansvaret inbegriper även att, i samarbete med länsstyrelserna, följa utvecklingen av de kulturmiljöer som omfattas av hushållningsbestämmelsen. Riksantikvarieämbetet ska underrätta Boverket och regeringen om sådana systemfel och brister i tillämpningen som förhindrar att områden som omfattas av 3 kap. 6 § miljöbalken tillgodoses på ett sådant sätt som lagen avser. Riksantikvarieämbetet ska även anmäla till regeringen om det uppkommer behov av att en eller flera kommuner redovisar till regeringen hur de i sin planering enligt plan- och bygglagen avser att tillgodose ett riksintresse.¹³

¹² 3 § förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden

¹³ 7 § förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden; 6 kap. 21 § miljöbalken

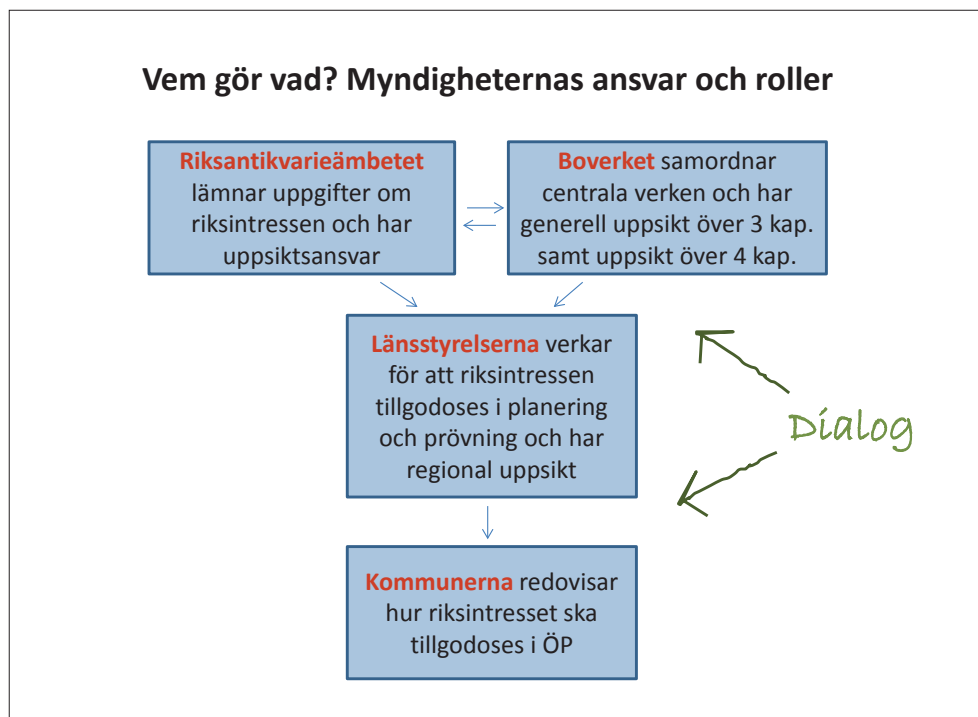


Bild 3 Myndigheternas ansvar och roller

Länsstyrelsen har den regionala uppsikten över tillämpningen av 3 kap. Uppsiktsansvaret inbegriper att granska och följa upp kommunernas och andra tillämpares tillämpning av bestämmelserna. Länsstyrelsen ska även följa utvecklingen av de kulturmiljöer inom länet som omfattas av hushållningsbestämmelsen. Länsstyrelsen ska underrätta Riksantikvarieämbetet och Boverket om sådana systemfel och brister i lagtillämpningen som förhindrar att riksintressen enligt 3 och 4 kap. tillgodoses i den kommunala planeringen inom länet.

Systemet förutsätter kunskapsförsörjning

För att de allmänt hållna reglerna i miljöbalken ska få avsedd verkan krävs ett utvecklat system för kunskapsförsörjning. Kunskapsförsörjningen påverkar i hög grad hur verksamhetsutövare och beslutsfattare uppfattar och beaktar de värden som ligger till grund för riksintressena.

Länsstyrelsen ska grunda sitt arbete på underlag från de centrala verken. Om det inte finns något sådant underlag ska arbetet grundas på sådant underlag som länsstyrelsen bedömer som lämpligt. Enligt miljöbalken har länsstyrelsen i uppgift att ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med naturresurser och som finns hos statliga myndigheter.

Kommunerna ska redovisa hur de avser att tillgodose riksintressena i en aktuell översiktsplan. Översiktsplanen ger vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Översiktsplanen är vägledande för alla som ska tillämpa hushållningsbestämmelserna.

Verksamhetsutövaren ansvarar för att, genom relevanta planerings- och beslutsunderlag, visa att en tilltänkt åtgärd så långt möjligt tar tillvara platsens kulturvärden och inte påtagligt skadar ett riksintresse. Planeringsunderlagen kan t.ex. behandla förutsättningarna för alternativa lokaliseringar eller utformningar.

Den myndighet som ska tillämpa bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken i ett ärende, ska se till att sådana planer enligt plan- och bygglagen och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i målet eller ärendet (6 kap. 19 § miljöbalken) De planer som avses i bestämmelserna är översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser.¹⁴

14 Se vidare kapitel 6 Hushållningsbestämmelserna i planläggning och prövning

5. Översiktsplanen är en ingång för alla

Varje kommun ska ha en aktuell och kommunomfattande översiktsplan. Översiktsplanen ska redovisa kommunens och länsstyrelsens syn på hur riksintressen och övriga allmänna intressen ska tillgodoses i den fysiska planeringen. Detta kapitel beskriver översiktsplanens roll som vägledande underlag för tillämpningen av hushållningsbestämmelsen.

Översiktsplanen ger vägledning

Översiktsplanen är kommunens avsiktsförklaring för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose allmänna intressen och särskilt riksintressen. Länsstyrelsens bedömning av hur väl översiktsplanen tillgodoser riksintressena framgår av det granskningsyttrande som redovisas tillsammans med planen.

Plan- och bygglag (2010:900)

3 kap. Översiktsplan

2 § Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

3 § Översiktsplanen är inte bindande.

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.

20 § Kommunen ska redovisa länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 16 § tillsammans med översiktsplanen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.

Översiktsplanen är inte juridiskt bindande men har stor betydelse som vägledande underlag för planläggning och tillståndsprövningar. Översiktsplanen är vägledande för alla som ska tillämpa 3 och 4 kap. miljöbalken. Översiktsplanen är inte bara ett underlag för kommunal detaljplanering och bygglov utan även för mål och ärenden enligt övriga lagar knutna till miljöbalken. Den myndighet som ska tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken i ett ärende, ska i beslutet ange om verksamheten eller åtgärden går att för-

ena med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen.¹⁵ För företag, verksamhetsutövare och allmänhet ger översiktsplanen information om kommunens utvecklingsplaner och avsikter för den fysiska miljön.

Av länsstyrelsens granskningsyttrande över översiktsplanen framgår om länsstyrelsen i någon del inte godtagit översiktsplanens redovisning av hur riksintresset ska tillgodoses. Länsstyrelsens granskningsyttrande utgör en del av översiktsplanen och även de invändningar som Länsstyrelsen har mot översiktsplanen är vägledande för efterföljande planering och prövning.

Översiktsplanen anger hur riksintressen ska tillgodoses

I översiktsplanen ska kommunen redovisa grunddragen i den avsedda mark- och vattenanvändningen, hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras, vilken hänsyn som ska tas till allmänna intressen och hur man tänker tillgodose riksintressen och miljö kvalitetsnormer.

Plan- och bygglag (2010:900)

3 kap. Översiktsplan

5 § Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljö kvalitetsnormer

6 § Översiktsplanen ska utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår

Lagtextens formulering innebär att översiktsplanen inte endast ska redovisa och avgränsa de av staten utpekade riksintressena, utan även visa hur anspråken kan tillgodoses.¹⁶

För att översiktsplanen ska fungera vägledande för efterföljande beslut ska planen ange en översiktlig planeringsinriktning för områden av riksintresse för kulturmiljövården. I riktlinjer eller rekommendationer ska det anges vilken hänsyn som ska tas.

¹⁵ 5 § förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden

¹⁶ Prop. 1994/95:230 s59

De ställningstaganden som förutsätts ske under översiktsplaneprocessen består främst i att¹⁷ :

- Bedöma om motstående intressen eller övergripande riktlinjer för markanvändningen i övrigt står i konflikt med kravet att tillgodose riksintressena.
- Göra avvägningar mellan eventuellt motstående riksintressen.
- Ta ställning till om det behövs rättsverkande bestämmelser eller beslut för att tillgodose riksintressen.

I områden med mer komplicerade förhållanden där avsikterna med området behöver redovisas mer i detalj än för kommunen i övrigt kan översiktsplanen fördjupas. Detta kan vara aktuellt för vissa kulturmiljöer av riksintresse. En sådan fördjupning kan göras samtidigt med översiktsplanen och inarbetas i denna. Den kan också göras senare, vilket innebär att översiktsplanen då ändras för det området. Fördjupade översiktsplaner eller tematiska tillägg fungerar som ändringar av översiktsplanen. För dessa gäller samma krav på innehållet som för översiktsplanen i övrigt. Sambanden med och konsekvenserna för översiktsplanen som helhet ska redovisas.

Om vägledning saknas i översiktsplanen

Om ett nytt riksintresseanspråk väcks i perioden mellan översiktsplanens aktualitetsprövning eller om översiktsplanen inte ger vägledning för hur ett riksintresse kan tillgodoses, ställs högre krav på efterföljande planerings- eller beslutsunderlag att lösa riksintressefrågan. Länsstyrelsens roll är då, som annars, att verka för att riksintresset tillgodoses genom att framföra synpunkter på kommuners och centrala myndigheters planeringsunderlag samt att framföra synpunkter på de miljökonsekvensbedömningar och övriga beslutsunderlag som verksamhetsutövaren ska ta fram.

Länsstyrelsen verkar särskilt för att riksintressen tillgodoses

Länsstyrelsen ska under utarbetandet av översiktsplanen särskilt ta till vara statens intressen, ge råd och tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar av allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen samt verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses.

17 Prop.1994/95:230 s58

Plan- och bygglag (2010:900)**3 kap. Översiktsplan****10 §** Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

Länsstyrelsens inflytande över översiktsplaneringen utövas under samråds-skedet och genom att länsstyrelsen avger ett granskningsyttrande som biläggs och därmed blir en del av den antagna översiktsplanen. Länsstyrelsens uppdrag att tillhandahålla kunskapsunderlag samt att ge råd och synpunkter under samrådet omfattar såväl riksintressen som kulturmiljöer av allmänt intresse enligt 2 kap. plan- och bygglagen och 3 kap. 6 § första stycket miljöbalken. Invändningar i granskningsyttrandet behandlar endast kulturmiljöer av riksintresse.

Statens uppgift när det gäller att tillhandahålla underlag om områden av riksintresse regleras av både miljöbalken och plan- och bygglagen. Miljöbalken anger att länsstyrelsen ska ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med naturresurser och som finns hos statliga myndigheter.¹⁸ Plan- och bygglagen anger att länsstyrelsen ska tillhandahålla underlag och ge råd för kommunens bedömningar gällande allmänna intressen, i vilka riksintressen ingår som en delmängd.¹⁹ Lagen anger inte i vilken utsträckning som länsstyrelsen ansvarar för att egenhändigt ta fram kunskaps- eller planeringsunderlag för kommunens bedömningar. Det är dock länsstyrelsens uppgift att ta de initiativ som krävs för att oklarheter eller brister i fråga om underlaget om riksintressen klaras ut, att särskilt verka för att riksintressena tillgodoses samt att företräda de statliga myndigheterna i kontakterna med kommunen.²⁰

¹⁸ 3 § förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden

¹⁹ 3 kap. 10 § plan- och bygglagen

²⁰ Prop.1994/95:230 s 58

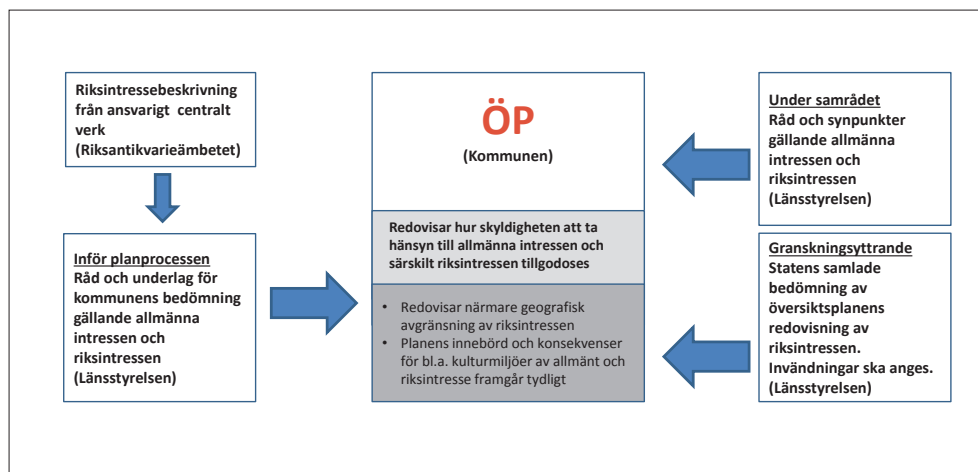


Bild 4 Riksintressen i översiktsplanen

Om anspråket ifrågasätts under översiktsplanprocessen

Om kommunen eller länsstyrelsen bedömer att ett riksintresse är felaktigt utpekat eller att dess klassificering eller avgränsning i stort behöver korrigeras, ska länsstyrelsen meddela Riksantikvarieämbetet.²¹ Kommunen har ingen formell roll som förslagsställare men kan ta fram förslag som kommuniceras med länsstyrelsen. Därefter avgör länsstyrelsen vilket underlag som lämnas till Riksantikvarieämbetet för vidare hantering.

Alla ändringar av riksintressebeskrivningen (anspråket) och sådana ändringar av avgränsningen som påverkar riksintressebeskrivningen räknas som omprövningar av klassificeringen eller avgränsningen i stort. Dessa bedöms av Riksantikvarieämbetet. Förslag om att avstå eller att peka ut ett nytt anspråk bedöms av Riksantikvarieämbetet efter samråd med Boverket. Sådana justeringar av avgränsningen som inte medför någon ändring av anspråket, såsom det framgår av riksintressebeskrivningen, hanteras av länsstyrelsen i samråd med kommunen och kräver inte Riksantikvarieämbetets formella ställningstagande.²²

Länsstyrelsens granskningsyttrande ingår i översiktsplanen

Länsstyrelsen ska i granskningsyttrandet till översiktsplanen ge ett samlat besked om statens syn på översiktsplanens redovisning av riksintressen. Granskningsyttrandet redovisas som en del av översiktsplanen.

²¹ 4 § förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden

²² Se vidare i Bilaga 2 Ansvar och roller enligt hushållningsförordningen

Plan- och bygglag (2010:900)**3 kap. Översiktsplan**

16 § Länsstyrelsen ska under utställningsskedet avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet ska det framgå om

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

Av yttrandet ska framgå om länsstyrelsen inte kunnat ta ställning till planen eller om länsstyrelsens bedömning skiljer sig från kommunens. Det ska anges som en invändning i granskningsyttrandet om länsstyrelsen bedömer att:

- Ett eller flera riksintressen redovisas felaktigt
- Ett eller flera riksintressen inte tillgodoses
- Översiktsplanen inte anger hur riksintressen ska tillgodoses
- Det föreligger omständigheter som i ett senare skede skulle kunna leda till ett ingripande

Om länsstyrelsen godtar översiktsplanens redovisning av riksintressena ges översiktsplanen en starkare vägledande roll för senare planering och prövning.

Om länsstyrelsens bedömning avseende innebörden av ett eller flera riksintresseanspråk i något avseende skiljer sig från den bedömning som görs av Riksantikvarieämbetet, bör detta framgå av granskningsyttrandet.

Översiktsplanen ska vara aktuell

Kommunfullmäktige ska minst en gång under varje mandatperiod ta ställning till om översiktsplanen är aktuell. Översiktsplanen är ett strategiskt politiskt dokument som ska spegla kommunens avsikt och uppfattning om byggande, mark- och vattenanvändning och hushållning med naturresurser. Planen ska på ett aktuellt vis redovisa hur kommunen avser att tillgodose allmänna intressen och riksintressen för att kunna fungera som vägledning för efterföljande planering och prövning.

Plan- och bygglag (2010:900)**3 kap. Översiktsplan**

27 § Kommunfullmäktige ska minst en gång under mandattiden pröva om översiktsplanen är aktuell i förhållande till kraven i 5 §.

28 § Länsstyrelsen ska minst en gång under den mandattid som avses i 27 § redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Synpunkterna ska redovisas i en sammanfattande redogörelse till kommunen. Av redogörelsen ska det framgå hur synpunkterna förhåller sig till översiktsplanen.

Länsstyrelsen ska lämna en sådan redogörelse till kommunen också när kommunen begär det.

Sammanfattande redogörelse

Länsstyrelsen ska minst en gång varje mandatperiod lämna en sammanfattande redogörelse till kommunen. Redogörelsen kan göras på eget initiativ eller på begäran från kommunen. I denna redovisas ändrade förutsättningar, ev. nya eller ändrade riksintresseanspråk, nya relevanta kunskapsunderlag eller lagändringar som har betydelse för översiktsplanens aktualitet när det gäller bland annat riksintressen. Sådana erfarenheter från länsstyrelsernas arbete med uppsikt och tillsyn som kan ha betydelse för översiktsplanens omfattning och innehåll bör även ingå. Det kan bland annat gälla slutsatser om behov av rättsverkande beslut i form av områdesbestämmelser eller detaljplan.

6. Hushållningsbestämmelserna i planläggning och prövning

Bestämmelserna om riksintressen ska tillämpas vid prövning av ändrad mark- och vattenanvändning enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och ytterligare elva till miljöbalken knutna lagar. Reglerna ska ge stöd för att avgöra markanvändningskonflikter. I samtliga fall gäller att riksintressen inte får påtagligt skadas, att mark och vatten ska användas för de ändamål som de är mest lämpade för och på ett sätt som främjar en hållbar utveckling. Detta kapitel syftar till att ge en övergripande bild av hushållningsbestämmelsens tillämpning i planläggning och prövning.

Lagar där 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas

Lag	Beslut	Beslutande
Miljöbalken (1998:808) 2 kap. 6 § andra stycket	Beslut enligt 7 kap. Skydd av områden	Regering/länsstyrelse
	Tillståndsprövning och prövning av verksamheter enligt 9 kap. Miljöfarlig verksamhet	Miljödomstol/länsstyrelse (delegation)
	Tillståndsprövning och prövning av verksamheter enligt 11 kap. Vattenverksamhet	Miljödomstol/länsstyrelse
	Beslut med anledning av anmälan enligt 12 kap. 6 §	Tillsynsmyndigheten
	Regeringens tillåtelseprövning enligt 17 kap.	Regeringen
Plan- och bygglagen (2010:900) 2 kap. 2 §	Beslut om planer o planläggning	Kommunfullmäktige/delegation
	Lov utanför detaljplan	Nämnd/delegation
Väglagen (1971:948) 3a §	Beslut att fastställa vägplan	Trafikverket/Regeringen
Lag (1995:1649) om byggande av järnväg 3 §	Beslut att fastställa järnvägsplan	Trafikverket/Regeringen
Luftfartslagen (2010:500) 6 kap. 6 §	Beslut att inrätta allmän flygplats	Luftfartsverket
Lag (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn 1a §	Beslut att inrätta allmän farled och allmän hamn	Sjöfartsverket

Lag (1978:160) om vissa rörledningar 4 §	Beslut om koncession för rörledning	Regeringen/Energimyndigheten
Naturgaslagen (2005:403) 2 kap. 7 §	Beslut om koncession för naturgasledning eller lager	Regeringen/Energimyndigheten
Ellagen (1997:857) 2 kap. 8a §	Beslut om nätkoncession för linje och område	Energimarknadsinspektionen
Lag (1985:620) om vissa torvfyndigheter 7 §	Beslut om koncession för täkt	Länsstyrelsen
Minerallagen (1991:45) 4 kap. 2 §	Beslut om bearbetningskoncession	Bergmästaren vid Bergsstaten
Lag (1966:314) om kontinentalsockeln 3a §	Beslut om tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln	Regeringen
Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon 6 §	Beslut om att utnyttja naturtillgångar m.m.	Regeringen

Miljöbalkens koppling till andra lagar enligt 3 § Hushållningsförordningen och respektive lag.

Avvägningsregeln ska tillämpas

Avvägningsregeln i 3 kap. 1 § miljöbalken är utgångspunkten för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna.

Miljöbalken (1998:808)

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

1 § Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Avvägningsregeln anger allmänna principer för användningen av mark- och vattenområden. Regeln syftar till att hushålla med mark- och vattenområden genom att välja rätt markanvändning för en viss plats (och indirekt välja rätt plats för en viss markanvändning). Avvägningsregeln ställer alltså krav på att den mest lämpade ska väljas, med hänsyn till föreliggande behov samt beskaffenhet och läge. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Detta gäller för områden av betydelse från allmän synpunkt såväl som för områden av riksintresse.

Rätt markanvändning för ett område av riksintresse för kulturmiljövården

är en markanvändning som *inte påtagligt skadar* de värden som ligger till grund för utpekandet och som samtidigt *så långt möjligt* tar tillvara områdets samtliga kulturhistoriska värden. För att kunna veta vilken plats som är lämpligast behöver alternativa lokaliseringar och utformningar identifieras och analyseras.

En förutsättning för en god hushållning med den fysiska miljön är att en kombinerad markanvändning alltid provas.²³ Mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka de är mest lämpade. Det följer av en god resurshushållning att slå vakt om möjligheterna till mångsidig användning av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Ömsesidig hänsyn behövs då i fråga om verksamheter som bedrivs inom ett och samma område eller i dess närhet. Det gäller både för områden av betydelse från allmän synpunkt och för områden av riksintresse.

Prövning enligt miljöbalken

När frågor provas enligt miljöbalken ska balkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. alltid tillämpas. Hänsynsreglerna anger att den som bedriver en verksamhet eller utför en åtgärd som märkbart kan påverka omgivningen, är skyldig att skaffa sig den kunskap och vidta de försiktighets- och skyddsåtgärder som behövs för att förhindra olägenhet för människors hälsa eller miljön. Bestämmelserna gäller för övrigt både pågående och ändrad markanvändning och för alla verksamhetsutövare, såväl stat som kommun och enskilda företag.

Hänsynsreglerna ställer bland annat krav på val av lämpligaste plats. För en verksamhet eller åtgärd ska den plats väljas som är lämplig med hänsyn till att verksamhetens ändamål ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Förutom kravet på lämpligaste plats anges även enligt vilka bestämmelser i miljöbalken som hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kapitlet ska tillämpas.²⁴

Hushållningsbestämmelserna ska tillämpas vid:

- Prövning av frågor enligt 7 kap. (områdesskydd)
- Tillståndsprövning enligt 9 kap. (miljöfarlig verksamhet)
- Tillståndsprövning enligt 11 kap. (vattenverksamhet)
- Tillståndsprövning enligt 12 kap. (jordbruk och annan verksamhet)
- Regeringens tillåtelseprövning enligt 17 kap.

²³ Prop. 1985/86:3 s. 47

²⁴ 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken

I prövningar enligt dessa bestämmelser ska särskild hänsyn visas till de områden och värden som omfattas av hushållningsbestämmelserna. Vid prövningen gäller att mark- och vattenområden ska användas på ett sådant sätt att kulturhistoriska värden som har betydelse ur allmän synpunkt skyddas så långt möjligt från påtaglig skada, samt att riksintressen för kulturmiljövärden skyddas mot påtaglig skada. Hushållningsbestämmelserna ska dock endast tillämpas i sådana ärenden som rör ändrad användning av mark- och vattenområden.

Planer och prövning enligt plan- och bygglagen

Hushållningsbestämmelserna ska tillämpas vid planering och prövning enligt plan- och bygglagen. Detta regleras bland annat genom 2 kap. 2 § plan- och bygglagen, vilken anger att planläggning och prövning i ärenden om lov eller förhandsbesked ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för. Företräde ska ges åt sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning och bestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. ska tillämpas.

Hushållningsbestämmelserna ska tillämpas vid beslut om regionplan och översiktsplan, beslut om att anta, ändra eller upphäva detaljplan och områdesbestämmelser samt vid prövning av förhandsbesked, bygg-, mark- och rivningslov utanför detaljplanelagt område. För områden inom detaljplan provas inte lov och förhandsbesked mot bestämmelserna i 3 och 4 kap. då det förutsätts att frågan om hur riksintresset ska tillgodoses redan är avgjord i detaljplaneskedet. Hushållningsbestämmelserna ska tillämpas vid prövning av ändrad användning av mark- eller vattenområden. Det är ett skäl till att bestämmelserna inte ska tillämpas för bygglov inom planlagda områden. Emellertid gäller då att åtgärden inte får strida mot 8 kap. 9 och 13 §§ plan- och bygglagen (hänsyn till bl.a. kulturvärden och förbud mot förvanskning), i vilket fall kulturhistoriska värdena kan åberopas och riksintresset förstärka argumentationen. Utanför detaljplanelagt område ska hushållningsbestämmelserna dock tillämpas både vid bygglov avseende nybyggnad och vid prövning av ändring av befintlig bebyggelse med flera åtgärder.

Regionplan, översiktsplan, områdesbestämmelser och detaljplan ska utformas så att riksintressen enligt 3 och 4 kap. tillgodoses. Utöver kravet på att tillgodose riksintressen ska en plan även ta hänsyn till bl.a. allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen. Det omfattar hänsyn till kulturhistoriska miljöer med betydelse från allmän synpunkt enligt 3 kap. 6 § första stycket miljöbalken, samt till kulturvärden av allmänt intresse enligt 2 kap. 3 och 6 §§ plan- och bygglagen.

Tillsynsansvar

Regeringen har tillsyn över regionplanebeslut. Om beslutet att anta, ändra eller upphäva en regionplan inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. får regeringen upphäva beslutet.²⁵ Länsstyrelsen har tillsyn över kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om ett beslut om detaljplan eller områdesbestämmelse inte tillgodoser ett riksintresses ska länsstyrelsen upphäva beslutet.²⁶ Om det finns särskilda skäl kan regeringen eller länsstyrelsen besluta att länsstyrelsens tillsyn över kommunala beslut även ska gälla för lov och förhandsbesked inom ett särskilt geografiskt område. Detta kan gälla för områden såväl inom som utom detaljplan. I sådana fall ska länsstyrelsen även upphäva bygglov som inte tillgodoser ett riksintresse.²⁷

Prövning enligt andra lagar

Vid prövning av ärenden enligt de elva övriga lagar som är knutna till miljöbalken ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas, och i vissa fall även miljöbalkens hänsynsregler i 2 kap.

Vid prövningar enligt rörledningslagen, naturgaslagen, ellagen, torvlagen och minerallagen ska bestämmelserna tillämpas i samband med prövning av koncession. Minerallagen har en annorlunda anknytning till miljöbalken än övriga lagar. Bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas i ärenden om bearbetningskoncession. Har bestämmelserna tillämpats i ett sådant ärende ska de inte tillämpas vid eventuell senare prövning enligt miljöbalken. Någon sådan begränsning för tillämpningen av bestämmelserna finns inte i övriga anknutna lagar.

Bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas i luftfartslagen vid prövning om tillstånd att inrätta flygplats. Bestämmelserna ska tillämpas vid samtliga prövningar enligt väglagen, lag om byggande av järnväg samt enligt lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. För väglagen och lag om byggande av järnväg gäller att fastställande av plan ska jämföras med beslut om tillstånd enligt miljöbalken. Utöver kravet att tillämpa hushållningsbestämmelserna anger dessa två lagar särskilt att hänsyn ska tas till kulturmiljön samt även att en estetisk utformning ska eftersträvas. Vägen eller järnvägen ska ges ett sådant läge och utformas på sådant sätt att ändamålet uppnås med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Hänsyn ska tas till stads- och landskapsbilden samt till natur- och kulturvärden.²⁸

²⁵ 11 kap. 13-14 §§ plan- och bygglagen

²⁶ 11 kap. 10-11 §§ plan- och bygglagen

²⁷ 11 kap. 12 § plan- och bygglagen

²⁸ 3 § lag om byggande av järnväg; 3a och 13 §§ väglagen

Principer för olika avvägningssituationer

En mångsidig markanvändning är alltid utgångspunkten för hushållningen med mark- och vattenområden. Om ett eller flera intressen inte går att förena inom samma område uppstår behov av en avvägning eller bedömning. Lagen och den aktuella situationen avgör vilka intressen som kan vägas mot varandra. Beroende på vilka förutsättningar som ges, sker avvägningen eller bedömningen enligt någon eller några av följande principer:

1. Avvägning mellan konkurrerande riksintressen.
2. Bedömning om ändrad markanvändning medför påtaglig skada på riksintresse.
3. Bedömning av rimlig hänsyn för område av intresse från allmän synpunkt.

Avvägning mellan konkurrerande riksintressen

Hushållningsbestämmelsernas utgångspunkt är att ett område ska kunna användas för flera ändamål samtidigt, men ändamålen kan också vara oförenliga. Ett riksintresse får inte vägas mot ett annat intresse om detta medför påtaglig skada på riksintresset. Endast ett annat riksintresse kan tillåtas medföra påtaglig skada på riksintresset. Denna princip är därför tillämplig när ett område pekats ut som riksintresse för mer än ett ändamål. Om ett konkurrerande riksintresse aktiveras och detta medför påtaglig skada på ett riksintresse för kulturmiljövården, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med mark och vatten och den fysiska miljön i övrigt.²⁹ Avvägningen görs med hjälp av miljöbalkens och hushållningsbestämmelsens portalparagrafer.³⁰ Det är länsstyrelsen som bedömer vilken markanvändning som bäst främjar en långsiktig hushållning.

Områden som behövs för totalförsvaret ska alltid ges företräde framför konkurrerande riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken. Avvägningar mellan riksintressen enligt 3 kap. får dock inte strida mot bestämmelserna i miljöbalkens 4 kap. I sådana fall då ett riksintresse enligt 3 kap. konkurrerar mot ett riksintresse enligt 4 kap. ska det senare ges företräde. Om något av undantagen i 4 kap. 1 § är tillämpligt kan dock riksintresset enligt 3 kap. äga företräde. Dessutom gäller att sådant intresse som ingår i Natura 2000 aldrig får vägas mot andra riksintressen, utan där är frågan enbart om Natura 2000-området orsakas olaglig skada.

Vid avvägningen mellan ett riksintresse för kulturmiljövården och ett kon-

²⁹ 3 kap. 10 § miljöbalken

³⁰ 1 kap. 1 § och 3 kap. 1 § miljöbalken

kurrerande riksintresse gäller det att avgöra och förklara:

- om och på vilket sätt det konkurrerande riksintresset medför påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården
- vilket av de konkurrerande riksintressena som bäst främjar en långsiktigt hållbar utveckling i såväl kulturhistoriskt som ekologiskt, socialt och samhällsekonomiskt avseende och därmed ska tillgodoses framför det andra riksintresset.

Påtaglig skada på det vikande riksintresset ska undvikas så långt möjligt. Det prioriterade riksintresset får medföra påtaglig skada endast i den omfattning som det är nödvändigt för att detta ska tillgodoses. I övrigt gäller fortsatt att hänsyn ska visas så långt möjligt och rimligt.

Om Riksantikvarieämbetet bedömer att ett riksintresseanspråk för kulturmiljövården ska kvarstå trots att det (delvis) påtagligt skadats ska riksintresset hanteras enligt samma princip vid eventuell ny prövning. Om skadan är av en sådan omfattning att Riksantikvarieämbetet bedömer att riksintresseanspråket ska avstås, ska hänsyn till områdets kulturhistoriska värden fortsatt tas så långt möjligt enligt 3 kap. 6 § 1stycket miljöbalken.

Bedömning om ändrad markanvändning utgör påtaglig skada på riksintresset

Den andra konkurrenssituationen gäller då en ny markanvändning inte är av riksintresse, men utgör ett allmänt eller enskilt intresse. Det är då olagligt att väga detta intresse mot riksintresset. Riksintresseanspråket innebär att området ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada de värden som legat till grund för utpekandet. Åtgärder som medför påtaglig skada är olagliga och ska inte komma till stånd.

Bedömning av rimlig hänsyn för område av betydelse från allmän synpunkt

För ändrad markanvändning som inte medför påtaglig skada på riksintresset gäller att hänsyn ska visas så långt möjligt enligt 3 kap. 1 § och 6 § första stycket. För verksamheter som prövas enligt miljöbalken måste verksamhetsutövaren visa hänsyn till riksintresset till dess det är orimligt att göra mer. Detta kan innebära att ytterligare krav på hänsyn kan ställas, eller att åtgärden eller verksamheten inte får komma till stånd även om den inte utgör en påtaglig skada.³¹ I dessa fall gäller det att analysera hur kulturmiljöintresset så långt möjligt kan skyddas samt att tillämpa hänsynskravet om ”lämpligaste plats” såväl som övrig anpassning enligt 2 kap. miljöbalken. Det innebär t.ex. att det då alltid ska undersökas om det finns möjligheter att tillgodose

31 Alster kraftverk – MÖD M 1368-03

syftet med åtgärden *inom annat område eller på annat sätt* som inte medför skada.

Hänsyn, skyddsåtgärder och kompensation

Miljöbalkens krav på hänsyn

Miljöbalken gäller parallellt med andra lagar. På så sätt kan miljöbalkens regler förstärka och komplettera de regler om skydd för eller hänsyn till kulturvärden som finns i lagar som exempelvis väglagen, skogs-vårdslagen och plan- och bygglagen. Miljöbalkens krav på kunskap, hänsyn, försiktighet m.m. i 2 kap. gäller för allt som motverkar balkens syfte – såvitt inte den negativa påverkan är försumbar. Detta innebär att miljöbalken ställer krav på kunskap och hänsynstagande även i samband med verksamheter och åtgärder som i liten eller måttlig omfattning riskerar att skada värdefulla kulturmiljöer. Miljöbalkens krav på hänsyn m.m. riktar sig till alla; privatpersoner, markägare såväl som företag och myndigheter.

Den som bedriver verksamhet eller som planerar att vidta en åtgärd som riskerar att skada kulturmiljön i ett riksintresseområde är skyldig att visa hänsyn – undvika, förebygga eller lindra sådana skador så långt rimligt. Tillsynsmyndigheten – d.v.s. i vissa fall länsstyrelsen – har att bedöma om en verksamhetsutövare visar rimlig hänsyn.

Skyddsåtgärder

Vid tillståndsprövning av en ny eller ändrad verksamhet eller åtgärd kan frågan om särskilda åtgärder för att undvika, förebygga eller lindra negativ påverkan eller skada på kulturmiljön aktualiseras. Verksamhetsutövaren är skyldig att bedöma om sådana åtgärder behövs. Länsstyrelsen och andra samrådsparter har möjlighet att väcka frågan om åtgärder och att bedöma om förslag till åtgärder är rimliga och ändamålsenliga.

I samband med tillståndsprövningen kan beslutsmyndigheten ställa krav på och reglera de särskilda åtgärder som myndigheten anser att verksamhetsutövare ska vidta. I ett tillståndsbeslut kan behovet av skyddsåtgärder uttryckas i form av särskilda villkor. Om till exempel behovet och omfattningen av åtgärder är svårt att bedöma kan beslutsmyndigheten ställa krav på utredningar innan frågan om tillstånd och/eller behovet av åtgärder slutligen avgörs.

De skyddsåtgärder eller skadeförebyggande åtgärder som beslutsmyndigheten ställer som villkor utgör en förutsättning för att verksamheten eller åtgärden ska vara tillåtlig. I de fall då ett av två oförenliga riksintressen pri-

oriteras och förändringen medför påtaglig skada på det vikande riksintresset kan beslutet om att låta ett riksintresse få företräde förknippas med krav på särskilda åtgärder.

Skadebegränsningshierarkin och frågan om kompensation

Miljöbalkens krav på hänsyn utgår från en skadebegränsningshierarki. I första hand ska negativ påverkan och skada undvikas, i andra hand förebyggas och i tredje hand lindras eller minskas. En verksamhetsutövare är skyldig att visa hänsyn och vidta åtgärder ända tills marginalnyttan med ytterligare hänsyn är så liten att det är orimligt att kräva mer.

Ibland kan – trots att all rimlig hänsyn visats – den kvarstående påverkan eller skadan vara så omfattande att frågan om kompensation aktualiseras. I vissa tillståndsprövningar kan formella krav på kompensationsåtgärder ställas. Detta gäller till exempel om en åtgärd inverkar negativt på kulturmiljövärdena i ett riksintresseområde.³² Sådan formell kompensation är endast aktuell för åtgärder som har bedömts som tillåtliga men som ändå inverkar negativt på miljöns värden. Reglerna om kompensation innebär alltså en möjlighet att ställa högre krav på verksamhetsutövaren än vad gränsen för påtaglig skada och den allmänna hänsynen kräver.

Miljöbalken ger vida ramar för vilken typ av hänsyn som kan behövas. Det går därför inte att ge exempel på typiska kompensationsåtgärder. Det är inte åtgärden i sig utan istället dess effekter och syftet med åtgärden som avgör om det rör sig om kompensation eller inte.

Hänsyn, åtgärder och kompensation i ansökan, MKB och beslut

En verksamhetsutövare ska i samband med samråd redovisa vilka hänsyn som behövs. Här har länsstyrelsen och andra en möjlighet att bedöma till exempel vilka typer av åtgärder som behövs. Även frågan om kompensation kan vara aktuell i detta skede. Generellt gäller att gemensamma målbilder i tidiga skeden är viktiga för att positiva konsekvenser ska kunna uppnås för både verksamhetsutövaren och den riksintressanta kulturmiljön.

När verksamhetsutövare i sin ansökan med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning (MKB) eller t.ex. Trafikverket i sin vägplan eller järnvägsplan presenterar uppgifter och argument för att visa hur hänsyn visats görs vanligen ingen åtskillnad mellan syftet med olika åtgärder. Varken i ansökan eller i senare domstolsförhandlingar (motsvarande) och tillståndsbeslut klargörs

³² Krav på kompensationsåtgärder kan ställas vid beslut om tillstånd eller dispens enligt miljöbalken (16 kap. 9 § MB), samt vid beslut enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg vilka i detta avseende är att jämföras med tillstånd enligt miljöbalken.

om en föreslagen åtgärd är sådan att den är absolut nödvändig för att uppfylla hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken eller om den i själva verket är att betrakta som en kompensationsåtgärd. Detta är också en orsak till varför det är svårt att bedöma hur vanligt eller ovanligt det är med formella kompensationsåtgärder.

Anspråket bedöms vid planläggning och prövning

Länsstyrelsen företräder och samordnar statens intressen. De ska verka för att riksintressen tillgodoses vid prövning i mål och ärenden. Länsstyrelsen ska grunda sitt arbete på underlag från ansvariga centrala verk om vilka områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse. De centrala verkens bedömning utgör ett anspråk. Ett anspråk kan omvärderas i ett pågående ärende om länsstyrelsen bedömer att de värden som låg till grund för utpekandet inte längre finns kvar eller att området av annan anledning inte längre är riksintressant.

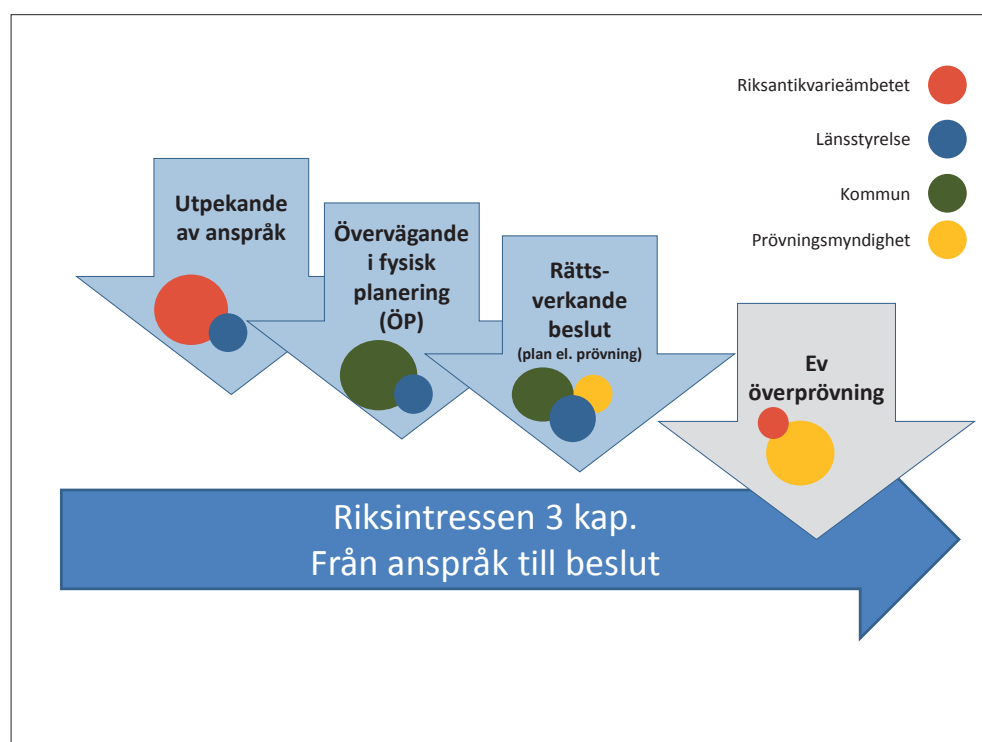


Bild 6 Kulturmiljövårdens riksintressen – från utpekande av anspråk till planläggning och prövning.

Riksintresseanspråket prövas av den förvaltningsmyndighet som fattar beslut om tillåtligheten (länsstyrelse och domstol). I plan- och bygglagens fall prövas anspråket genom kommunens beslut att anta en rättsverkande plan.

Det är i det rättsverkande beslutet som anspråket provas juridiskt och dess betydelse eller räckvidd i det aktuella fallet klargörs, framförallt genom att gränsen för påtaglig skada definieras. Myndigheten ska i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den för området gällande kommunala översiktsplanen.

Den myndighet (länsstyrelse eller domstol) som prövar ett ärende har möjlighet att avgöra om ett utpekad riksintresse ska tillmätas en sådan betydelse att de värden som ligger till grund för utpekandet inte får påtagligt skadas. Hela eller delar av det riksintressanta anspråket kan ifrågasättas. Detta medför att miljön fräntas skyddet mot påtaglig skada i det aktuella ärendet och en avvägning kan ske visavi det konkurrerande intresset. Praxis har dock klargjort att utpekandet av ett område som riksintressant skapar en presumtion för att så är fallet. Riksintresseanspråket gäller tills något annat bevisats och Riksantikvarieämbetet bör höras om ett riksintresseanspråk för kulturmiljövården ifrågasätts. Om anspråket har ifrågasatts i en prövning är det rimligt att Riksantikvarieämbetet ser över bedömningen av det riksintressanta anspråket.

Enskilda har möjlighet att överklaga i vissa fall

Det är i första hand länsstyrelsen som bevakar att riksintressen tillgodoses. Länsstyrelsen förväntas ha tillgång till den särskilda sakkunskap som behövs för bedömning av dessa frågor. Om länsstyrelsen har bedömt att en plan eller ett tillstånd kan genomföras med hänsyn till riksintresset saknas därför i många fall skäl för överprövande myndigheter att, på talan av enskilda, frångå länsstyrelsens bedömning.

Ideella föreningar har dock, under förutsättning att de har till ändamål att tillvarata natur- eller miljöskyddsintressen, rätt att överklaga ett beslut om tillstånd enligt miljöbalken eller en kommunal detaljplan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.³³ Rätten att överklaga gäller därmed även ett sådant tillstånd eller detaljplan som kan medföra påtaglig skada på ett riksintresse för kulturmiljövården. Möjligheten att överklaga ett sådant beslut gäller dock endast vissa åtgärder, vilka anges särskilt i lagen.³⁴ Åtgärderna kan t.ex. gälla verksamheter med industriändamål, köpcentrum, parkeringsanläggning eller annat projekt för sammanhållen bebyggelse, hotellkomplex eller fritidsby utanför sammanhållen bebyggelse, spårväg eller tunnelbana.

³³ 16 kap. 13 § miljöbalken; 13 kap. 12 § plan- och bygglagen

³⁴ 4 kap. 34 § plan- och bygglagen

Organisationer med ändamål att tillvarata kulturmiljöintressen omfattas av rätten att överklaga, under förutsättning att de uppfyller övriga krav.³⁵ Enskilda personer kan, om de räknas till sakägare, överklaga ett kommunalt beslut att anta, upphäva eller ändra en detaljplan eller områdesbestämmelser. Den som beslutet angår kan, utöver de enskilda besvär som anføres, även anföra hänsyn till allmänna intressen som ett ytterligare skäl till klagan.

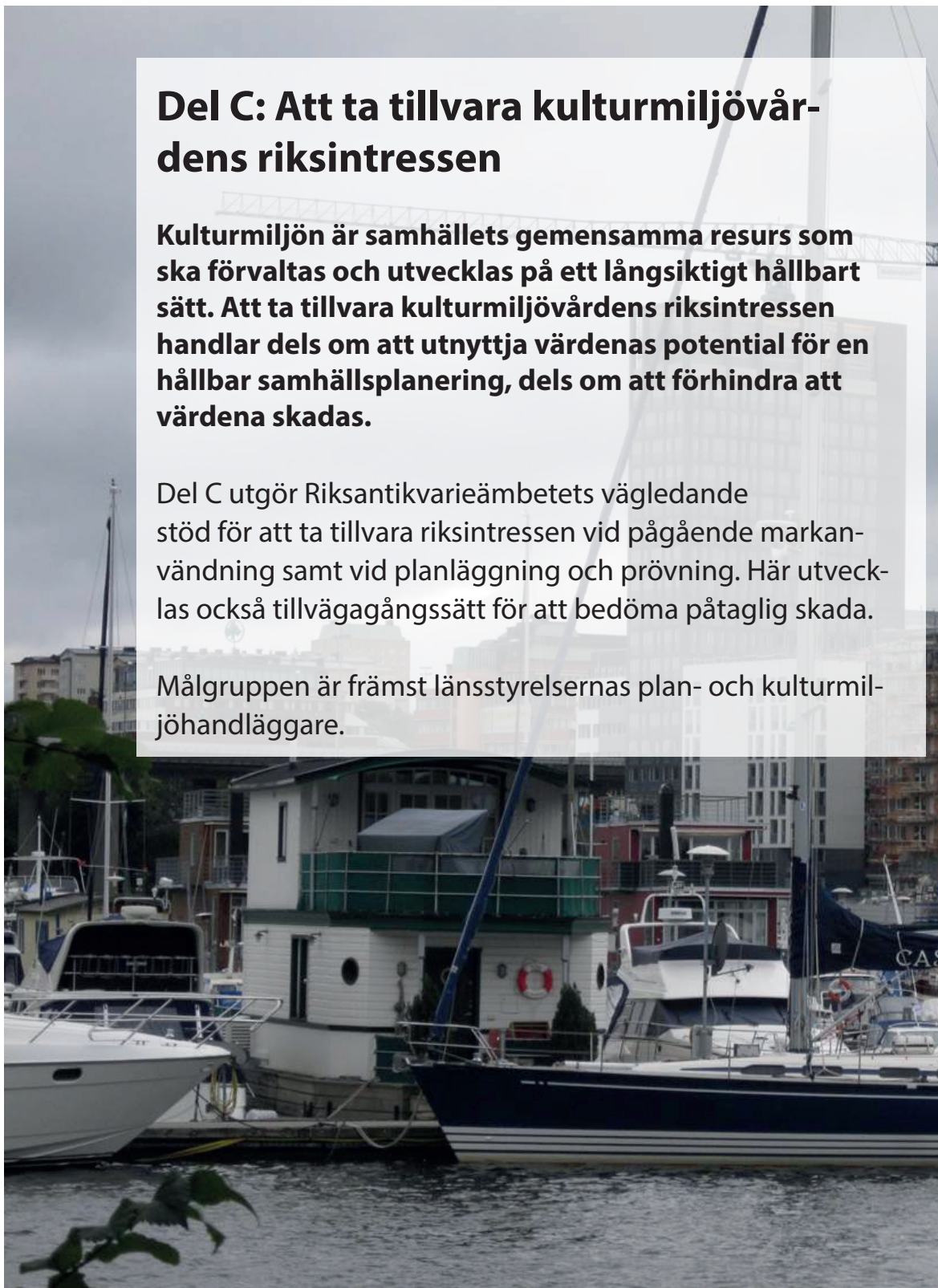
35 16 kap. 13 § miljöbalken, Jämför Bilaga 1: Detaljplan för Idun 1 och 4 i Umeåcentrum; fråga om talerätt – MMD P 1692-13 samt Kvarteret Seminarieriet i Uppsala – MÖD P-8800-13

Del C: Att ta tillvara kulturmiljövårdens riksintressen

Kulturmiljön är samhällets gemensamma resurs som ska förvaltas och utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt. Att ta tillvara kulturmiljövårdens riksintressen handlar dels om att utnyttja värdenas potential för en hållbar samhällsplanering, dels om att förhindra att värdena skadas.

Del C utgör Riksantikvarieämbetets vägledande stöd för att ta tillvara riksintressen vid pågående markanvändning samt vid planläggning och prövning. Här utvecklas också tillvägagångssätt för att bedöma påtaglig skada.

Målgruppen är främst länsstyrelsernas plan- och kulturmiljöhandläggare.



7. Spannet mellan det möjliga och det otillåtna

Områden med kulturhistoriska värden av allmänt intresse såväl som områden av riksintresse bär på resurser och möjligheter som ska tas tillvara i samhällsutvecklingen. Bestämmelserna utgår från att man genom god planering och hänsyn från respektive verksamhet eller intresse så långt möjligt ska hushålla med mark- och vattenområden och den fysiska miljön i övrigt. I detta kapitel diskuteras hur riksintressen kan stärkas och utvecklas samt hur de kan vara en resurs i pågående och förändrad markanvändning.

Att ta tillvara under pågående markanvändning – information, stöd och styrning

En ändrad markanvändning som inte kräver lov eller tillstånd, kommer följaktligen inte i fråga för myndighetsbeslut. Samtidigt kan ändrad användning av ett område, utebliven eller ändrad hävd, icke bygglovspliktiga åtgärder eller landskapets utveckling i övrigt innebära stora förändringar som får konsekvenser för den riksintressanta miljöns läsbarhet. Miljöbalkens krav på hänsyn gäller för alla verksamhetsutövare även under pågående markanvändning, men skillnaden är här att staten saknar ingång för att ingripa mot den som inte tillgodoser ett riksintresse. Däremot har staten möjlighet att styra olika former av bidrag för att försvåra genomförandet av oönskade förändringar av markanvändningen. Investeringsstöd till odling av energigrödor på åkermark får exempelvis endast lämnas där länsstyrelsen godkänt att plantering får ske med hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.³⁶ Länsstyrelsen ska därför pröva en sådan ansökan mot bestämmelserna i miljöbalken och kulturmiljölagen. På motsvarande sätt kan olika ekonomiska och informativa styrmedel och insatser för landsbygdsutveckling, regional utveckling och tillväxt särskilt riktas till områden av riksintresse, på ett sätt som underlättar och stimulerar en önskad utveckling för de riksintressanta kulturhistoriska värdena i landskapet.

Inom ramen för Kulturmiljövårdsanslaget, kulturmiljövårdens viktigaste finansiella styrmedel, kan bidrag särskilt riktas till kulturmiljövårdens riksintressen. Detta gäller bidrag till vård av landskap och kulturhistoriskt värdefull bebyggelse såväl som tillgänglighetsåtgärder, informationsinsatser och framtagande av kunskapsunderlag.

36 4 kap. 10 § förordning (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder

Förordning (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer

2 § Bidrag får lämnas för kulturhistoriskt motiverade kostnader vid vård av byggnadsminnen, bebyggelse i kulturresevat och bebyggelse som är av riksintresse för kulturmiljövärden. Bebyggelse kan utgöras av bebyggelsemiljöer, byggnader och andra anläggningar.

3 § Bidrag får lämnas för kulturhistoriskt motiverade kostnader vid vård och skötsel av värdefulla kulturpräglade landskap inom befintliga eller blivande kulturresevat eller landskap som är av riksintresse för kulturmiljövärden.

...

5 § Bidrag får även lämnas för kulturhistoriskt motiverade kostnader vid vård av andra värdefulla kulturmiljöer som har särskild betydelse för förståelsen av historiska sammanhang eller som har särskild lokal eller regional betydelse. Förordning (2013:557).

...

7 § Bidrag får lämnas för insatser för att tillgängliggöra värdefulla kulturmiljöer för allmänheten och för att förmedla kunskap om dessa och de historiska företeelser och händelseförlopp som de representerar. Vid bidragsgivningen ska det läggas särskild vikt vid att kulturarvet så långt som möjligt bör göras tillgängligt och användbart för alla.

...

9 § Bidrag får lämnas till att ta fram sådana generella eller riktade regionala och kommunala kunskapsunderlag som syftar till att ta till vara kulturhistoriska värden i samhällsplaneringen. Vid bidragsgivningen ska möjligheterna till medfinansiering beaktas.

I förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer jämfställs riksintressen med byggnadsminnen och kulturresevat vad gäller prioriteringsordningen för bidrag. Av förordningen följer att särskilt riktade bidrag till riksintressen ska syfta till vård av sådan bebyggelse och landskap som tillhör uttrycken för den riksintressanta miljön. Bidrag till bebyggelse och landskap som saknar direkt anknytning till de riksintressanta värden som ligger till grund för utpekandet är istället att räkna som bidrag till "andra värdefulla kulturmiljöer" enligt 5 § i förordningen.

Inom områden av riksintresse för kulturmiljövärden finns i många fall områden, lämningar, anläggningar eller byggnader som skyddas eller kan komma att skyddas som naturresevat eller kulturresevat enligt miljöbalken, eller som fornlämningar eller byggnadsminnen enligt kulturmiljölagen. Här är givetvis statens, eller kommunens, inflytande och möjligheter betydligt mer långtgående vad gäller att förvalta och utveckla dessa miljöer i enlighet med lagar, föreskrifter skötsel- och utvecklingsplaner. De skyddade områdena

och objekten kan användas som referens- eller inspirationsmiljöer för en långsiktigt hållbar utveckling av de riksintressanta landskapen i sin helhet, under förutsättning att de hålls allmänt tillgängliga, kända och förankrade. Dessa miljöer kan exempelvis fungera som arenor för olika utbildnings- och informationsinsatser med koppling till platsens kulturhistoriska innehåll och framtida förutsättningar.

Sammantaget har de finansiella och juridiska styrmedlen direkta effekter för endast ett begränsat antal eller mindre delar av de riksintressanta kulturmiljöerna. Därför är det nödvändigt med en utvecklad samordning av ett spektrum av olika insatser för kunskapsuppbyggnad, kommunikation, stöd och inspiration. Regionförbundens arbete med att utveckla och marknadsföra besöksnäringen, samordna och utveckla kulturarbetet samt stödja den regionala tillväxten kan ha stor betydelse i detta avseende. Läns museer, ideella föreningar och privata konsulter med kulturmiljön som verksamhetsfält kan alla ha viktiga roller i kunskapsuppbyggnad och kommunikation kring landskapets kulturhistoriska värden – med målgrupper som skolor, invånare, företag och besökare. För att samhällets samlade insatser ska ha avsedd effekt krävs att de riksintressanta kulturmiljöernas värden och utvecklingsmöjligheter är väl bekanta och begripliga och att de upplevs som angelägna av medborgarna.

Att ta tillvara i förändrad markanvändning – mellan målbild och förbud

Riksintressen för kulturmiljövården är områden som förändras i takt med samhällsutvecklingen, men där de kulturhistoriska värdena ska utgöra en särskilt tungt vägande aspekt vid beslut om ändrad användning av mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Handlingsutrymmet vid planering och tillståndsprövning kan sägas bestå av utrymmet mellan samhällets och lagstiftningens övergripande mål och lagens stoppregel (om förbud mot påtaglig skada) som definierar den bortre gränsen för det acceptabla. Det är länsstyrelsens statliga kontroll som sätter gränsen för vad som är tillåtet. Länsstyrelsens uppdrag innebär inte enbart att förhindra påtaglig skada, utan även att tillhandahålla kunskapsunderlag, i samråd diskutera hur kulturmiljön kan tas tillvara, ge råd och synpunkter under planprocessen samt begära att alternativ tas fram vid risk för skada på kulturmiljön.

	Förändring						
Områdets värden kommer att	förädlas	förökas	förstärkas	förbli oförändrade	försvagas	förvanskas	försvinna
Innebörd	förbättring			neutral påverkan	skada	påtaglig skada	
Förhållnings-sätt	Inspirera - stärka Berika			Hänsyn Bruka varsamt	Hindra - lindra Minimera skadan	Ej tillåtligt Undvika skadan	

Bild 7 Handlingsutrymmet vid tillämpning av hushållningsbestämmelsen – från att stärka det önskvärda till att förhindra det otillåtna.

Kulturmiljön som resurs för förändring

För att riksintressena ska tas tillvara i den fysiska planeringen är det viktigt att planerings- och beslutsprocesserna tydliggör handlingsutrymmet mellan den önskvärda eller möjliga utvecklingen för kulturmiljön och den lägsta godtagbara standarden (undvika påtaglig skada). Länsstyrelsens roll som stödjande, rådgivande och kontrollerande instans är kanske mer tydlig och självklar då det gäller att ta ställning till om ett framlagt förslag till detaljplan eller bygglov innebär risk för påtaglig skada på ett riksintresse eller inte. Men den viktigaste rollen för att stärka förutsättningarna för en långsiktigt hållbar utveckling av de riksintressanta kulturmiljöerna är snarare som förmedlare av kunskaper i tidiga skeden av processerna. Det är framför allt genom den tidiga dialogen mellan länsstyrelse och kommun eller exploatör som det finns möjligheter att lyfta kulturmiljön som en resurs i utformningen av en plan eller ett projekt. Väl beskrivna och tidigt kommunicerade redogörelser för den riksintressanta miljöns värden, behov, tålighet och utvecklingsmöjligheter ger goda förutsättningar för dialog och samråd kring hur kulturmiljöernas potential kan utnyttjas fullt ut.

Planeringsunderlag bör, förutom att förtydliga vad som inte får skadas, beskriva det aktuella områdets kulturhistoriska värden i rumsliga termer och gestaltningsförutsättningar för de planerade förändringarna. På så sätt kan kommun såväl som verksamhetsutövare, markägare eller andra planerande aktörer medverka inom "det gröna fältet" för en utveckling där kulturmiljön integreras i planer och projekt. Drivkraften att åstadkomma lösningar där platsens kulturhistoriska värden ingår i målbilden för och berikar ett projekt måste finnas hos alla inblandade aktörer. Resultaten är beroende av förhållningssätt och ambitionsnivå.

Förändringar som stärker kulturmiljön

En grundregel för god hushållning är att en kombinerad och mångsidig markanvändning alltid eftersträvas. I många fall kan en åtgärd justeras

avseende utformning, skala eller läge så att förändringen kan genomföras samtidigt som riksintressets kulturhistoriska värden tillgodoses. genom att det som tillkommer samspelar med platsens kulturhistoriska innehåll. I den processen kan länsstyrelsen ha rollen av både kunskapsförmedlare, rådgivare och inspiratör. De kunskapsunderlag som krävs för att identifiera möjligheter och begränsningar har ofta utarbetats av kontrakterade konsulter vid läns museer eller privata företag.

Åtgärder, nytillskott och andra förändringar inom riksintressen kan medverka till att kulturmiljön stärks och berikas. En förstärkning av den riksintressanta kulturmiljön kan vara en sådan åtgärd som återskapar, stärker eller bygger vidare på läsbarheten av det kulturhistoriska sammanhang som ligger till grund för utpekandet. Det kan också vara en sådan åtgärd som inverkar positivt på betingelserna att bruka och förvalta kulturmiljön, som förbättrar tillgängligheten till eller möjligheterna att på olika sätt använda och röra sig inom miljön. Med stärkande åtgärder för riksintresset menas inte primärt att återskapa försvunna enskildheter, utan snarare att genom fysisk planering tillskapa eller återskapa samband – strukturer, siktlinjer, rörelsestråk och andra former av rumslighet – som förbättrar läsbarheten, d.v.s. möjligheterna att förstå och uppleva kulturmiljön.

Målbild – att integrera kulturmiljöfrågan i planering och projektering

Omfattande projekt kräver ofta en lång planerings- och beslutsprocess under vilken en mängd kunskap ska tas fram, aktörer höras och intressen vägas samman. För att kulturmiljöfrågan ska få genomslag på ett sådant sätt att platsens kulturhistoriska värden tas tillvara och i bästa fall både berikar och berikas av projektet krävs ett tvärssektoriellt och lösningsorienterat arbetssätt. Generellt gäller att det är möjligheten att finna gemensamma målbilder, med positiva följeffekter för både verksamhetsutövare och den riksintressanta kulturmiljön, som avgör slutresultatets kvalitet.

En dialog som i första hand utgår från miljöförutsättningar och möjligheter istället för att fokusera på miljökonsekvenser och skada, ger helt andra utgångspunkter för att utveckla gemensamma målbilder. Om kulturmiljövårdens inspel i dialogen främst handlar om att undvika intrång och skydda området från förändring integreras inte kulturmiljön i projektet. Inspelen bör handla om att lyfta fram kulturmiljöns behov och potential i relationen mellan den specifika platsen och det aktuella projektet. Diskussionen kring kulturmiljön ska då inte begränsas till att dokumentation eller beskrivning av platsens förflutna utan ska handla om vilken roll platsens kulturhistoriska innehåll kan spela nu och i framtiden.

Kulturmiljön stärker och berikar projektet.

- Platsens kulturhistoriska innehåll utgör en särskild kvalitet och resurs för boende, verksamhet och besökare
- De kulturhistoriska värdena inspirerar och bidrar till att skapa andra mervärden i miljön – sociala, estetiska, miljömässiga, ekonomiska m.fl.

Projektet stärker och berikar kulturmiljön.

- Projektet medverkar till att läsbarheten av det kulturhistoriska sammanhang som ligger till grund för utpekandet stärks,
- Projektet medför att tillgängligheten eller möjligheten att använda, bruka, förvalta och röra sig inom miljön förbättras.

Frågan *om* och *hur* ett visst projekt kan stärka och berika kulturmiljön är kanske svår men central. Detsamma gäller frågan om hur en viss kulturmiljö kan stärka och berika ett projekt. Den tidiga dialogen är avgörande. Länsstyrelsens mandat att verka för att riksintressena tillgodoses är i detta skede brett och sträcker sig från rådgivning för hur projektet kan stärka både den riksintressanta kulturmiljön och övriga kulturhistoriska värden inom planområdet – till den lägsta godtagbara nivån, d.v.s. undvika påtaglig skada. I senare skeden har handlingsutrymmet oftast krympt och frågeställningarna reducerats till att diskutera "tillåtligheten" i form av miljökonsekvenser och om att förhindra påtaglig skada på riksintresset.

Åtgärder för att ta tillvara riksintressanta kulturmiljöer

Som tidigare nämnts finns flera olika typer av insatser och åtgärder som kan vidtas för att tillvarata kulturmiljön och dess ingående beståndsdelar i pågående såväl som i förändrad markanvändning. Sådana åtgärder kan vara av hindrande, sammanbindande, stärkande eller utvecklande karaktär och aktualiseras av skilda anledningar.

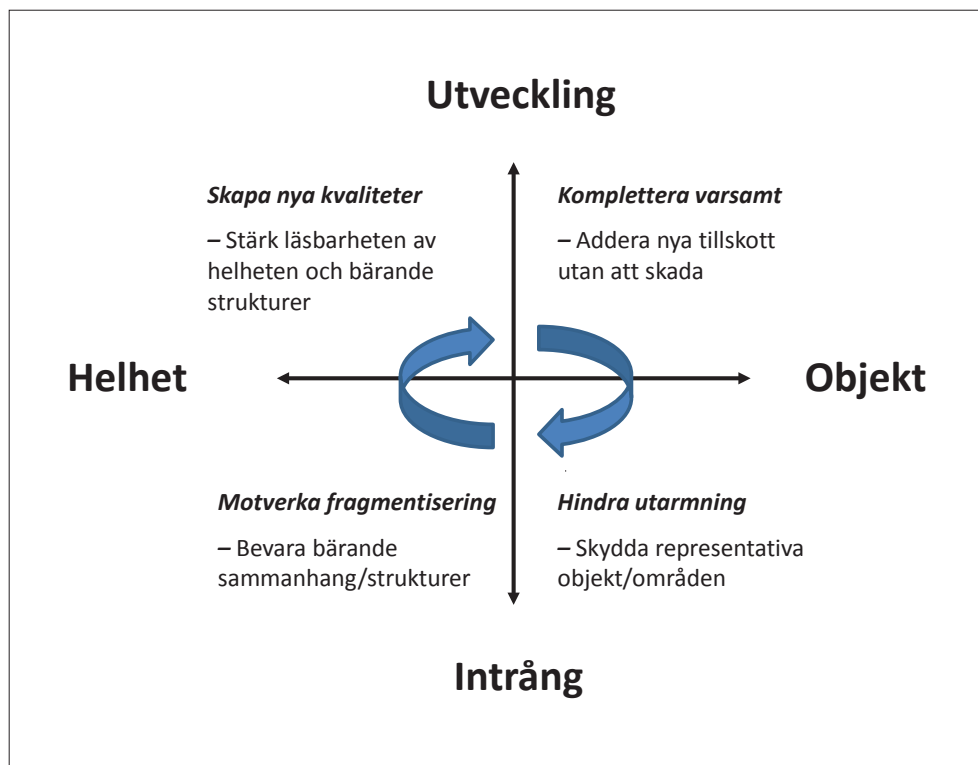


Bild 8 Åtgärderna kan röra enskilda objekt eller hela miljöer och gälla skydd och bevarande såväl som utveckling och tillägg.

Liknande typer av åtgärder kan vidtas i syfte att säkerställa och tydliggöra landskapets kulturhistoriska värden i förebyggande syfte, förhandlas i planeringsprocesser eller krävas som kompensation för tillåten skada på kulturmiljön.³⁷ Vilka typer av åtgärder som kan vara relevanta varierar med den riksintressanta kulturmiljöns karaktär och förutsättningar samt med inriktning och omfattning av eventuella förestående eller pågående förändringar (planerade eller oplanerade). Bedömningen är med andra ord alltid plats- och projektspecifik. Sammantaget kan det handla om åtgärder som;

- skyddar och bevarar hela miljöer, delmiljöer, strukturer eller objekt som ingår i landskapets kulturhistoriska sammanhang,
- finansierar eller stödjer insatser och verksamheter som gynnar en hållbar utveckling av kulturmiljön,
- stärker, reparerar eller återskapar siktlinjer, sammanhang, rumsligheter eller andra aspekter av den *visuella* läsbarheten av kulturmiljön,
- stärker, reparerar eller återskapar rörelsestråk, kommunikationsleder eller andra *funktionella* förutsättningar för möjligheten att bruka, förvalta och röra sig inom kulturmiljön,

37 Se vidare Kapitel 6 om hänsyn, skyddsåtgärder och kompensation

- förbättrar tillgängligheten *till* miljön genom informationsskyltning, rast- och parkeringsplatser, leder och promenadstigar eller andra åtgärder som underlättar besök och ökar möjligheterna att förstå kulturmiljön,
- ersätter eller återskapar förlorade lägen för kulturhistoriska uttryck genom flytt och bevarande av direkt påverkade byggnader och andra anläggningar inom miljön eller efterliknande (eller återflytt) av tidigare borttagna byggnader och anläggningar
- uppväger för försvårad eller förlorad läsbarhet av kulturmiljön genom olika former av kommunikativa åtgärder (dokumentation och rekonstruktion, nygestaltning, aktiviteter).

8. Påtaglig skada – gränsen för tillåtlighet

Begreppet påtaglig skada är centralt för tillämpningen av hushållningsbestämmelsen om riksintressen. Bedömningen av vad som utgör en påtaglig skada är alltid platsspecifik och knuten till åtgärdens art och omfattning. I detta kapitel diskuteras och utvecklas grunder och tillvägagångssätt för bedömningen av påtaglig skada på riksintressen för kulturmiljövården.

Påtaglig skada på riksintressen enligt 3 kap. 6 §

3 kap. 6 § miljöbalken

Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

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

Lagtext och förarbeten till hushållningsbestämmelsen (prop. 1985/86:3 och prop. 1997/98:45) ger svag vägledning för tolkningen av vilken typ och omfattning av skada som krävs för att skadan ska anses vara påtaglig. Naturvårdsverket har, i samråd med Boverket och Riksantikvarieämbetet, utfärdat allmänna råd för bedömning av påtaglig skada på områden av riksintresse enligt 3 kap. 6 § miljöbalken (NFS 2005:17). Allmänna råd är inte bindande men är uttolkningar av normalfall, vilket innebär att avsteg från dessa måste motiveras. Genom de allmänna råden ger de centrala myndigheter som har uppsiktsansvar över tillämpningen av 3 kap. 6 § (Boverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet) generella rekommendationer för hur begreppet påtaglig skada ska tolkas.

Allmänt råd (NFS 2005:17)

Påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön kan uppstå om en åtgärd kan mer än obetydligt skada något eller några av de natur-, kultur- eller friluftsvärden som utgör grunden för riksintresset.

Även om den negativa inverkan endast förväntas pågå under en kortare tid bör den anses utgöra påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön om den negativa inverkan kan bli så stor att området i något avseende förlorar sitt

värde som riksintresseområde.

En negativ inverkan som är irreversibel med avseende på något värde som utgör grunden för riksintresset bör som regel anses utgöra påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön.

Vid bedömningen av om en åtgärd kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön i ett område av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet bör det analyseras hur mycket, på vilka sätt och för hur lång tid åtgärden kan inverka negativt på de värden som utgör grund för att området har bedömts vara av riksintresse. Vid bedömningen av om en skada skall anses påtaglig bör det vidare beaktas att olika områden är olika känsliga för påverkan och, vad avser naturmiljön, även kan ha olika återhämtningsförmåga. Vid bedömningen bör även tidigare ingrepp och/eller skador beaktas.

Vid bedömningen bör också hänsyn tas till att ett ingrepp som endast berör en liten del av ett riksintresseområde kan ha en sådan grad av negativ inverkan på områdets värden att påtaglig skada uppstår. Detta gäller även sådana åtgärder utanför ett riksintresseområde som kan påverka värdena i området negativt så att påtaglig skada uppstår.

Påtaglig skada kan uppstå om:

- en åtgärd mer än obetydligt skadar något eller några av de värden som utgör grunden för riksintresset
- den negativa inverkan blir så stor att området i något avseende förlorar sitt värde som riksintresse

De allmänna råden innebär att både en *bestående negativ inverkan* på de värden som ska skyddas och en *tillfälligt mycket stor negativ påverkan* kan innebära påtaglig skada. Lagtexten ställer inte krav på att det är säkert att skadan kommer att inträffa för att den ska kunna bedömas som påtaglig. Om en åtgärd kan antas medföra påtaglig skada på ett riksintresse ska miljön skyddas mot åtgärden.³⁸

Bedömning av påtaglig skada på riksintressen för kulturmiljövården

Landskapets läsbarhet – d.v.s. möjligheterna att förstå och uppleva ett områdes riksintressanta kulturhistoriska sammanhang, såsom det kommer till uttryck i landskapet – är central vid urvalet av riksintressen och därmed även i analysen av en förändrings påverkan på kulturmiljön. Kulturmiljövårdens riksintressen är *sammanhängande kulturmiljöer* som kännetecknas av att de

38 Tolkningen förklaras i *Riksintresse för naturvård och friluftsliv*, Handbok 2005:5, Naturvårdsverket

genom sitt innehåll *särskilt väl återspeglar* viktiga delar av den kulturhistoriska utvecklingen i landskapet. Miljöns riksintressanta egenskaper består i alla de fysiska uttryck - objekt, karaktärsdrag, strukturer, funktioner och samband - som gör den riksintressanta historien läsbar i landskapet. Det är åtgärdens konsekvenser för denna läsbarhet som ska lyftas fram i skadeanalysen. Avgörande för bedömningen är *i hur hög grad platsen fortsatt kommer att karaktäriseras av eller kunna återspegla det riksintressanta kulturhistoriska sammanhang som ligger till grund för utpekandet*. Åtgärdens påverkan på både miljön som helhet och på de enskilda objekt som är av betydelse för miljöns läsbarhet ska bedömas.

De allmänna rådens innebörd för kulturmiljövårdens riksintressen utvecklas nedan enligt följande tre principer: 1. Olika områden är olika känsliga, 2. Olika typer av påverkan kan medföra skada *samt* 3. Mer än obetydlig skada kan utgöra påtaglig skada

1. Olika områden är olika känsliga

Vid bedömningen av om en skada skall anses påtaglig bör det vidare beaktas att olika områden är olika känsliga för påverkan /.../ Vid bedömningen bör även tidigare ingrepp och/eller skador beaktas. (Allmänt råd SNV NFS 2005:17)

De värden som legat till grund för utpekandet av en riksintressant kulturmiljö kan variera avsevärt beroende på typ av miljö och dess kulturhistoriska innehåll. Olika kulturmiljöer är olika känsliga eller mottagliga för olika typer av förändring och tillägg. Bedömningen av en åtgärds påverkan är därför alltid projekts- och platsspecifik, och analysen bör beakta miljöns speciella förutsättningar både vad gäller detaljer och helhet.

Riksintressen där (se illustration nedan);

- värdena är knutna till uttryck för en avgränsad historisk period (A eller C), kan vara känsliga för dominerande nutida tillägg.
- landskapet är präglad av och värdena är knutna till utvecklingen av en viss verksamhet eller aktivitet över tid (D), kan vara känsliga för tillägg som saknar samband med verksamheten eller aktiviteten.
- uttrycken återspeglar olika tiders kontinuerliga nyttjande av en viss plats (B), kan vara känsliga för tillägg som förändrar eller bryter mot platsens specifika förutsättningar och egenskaper.

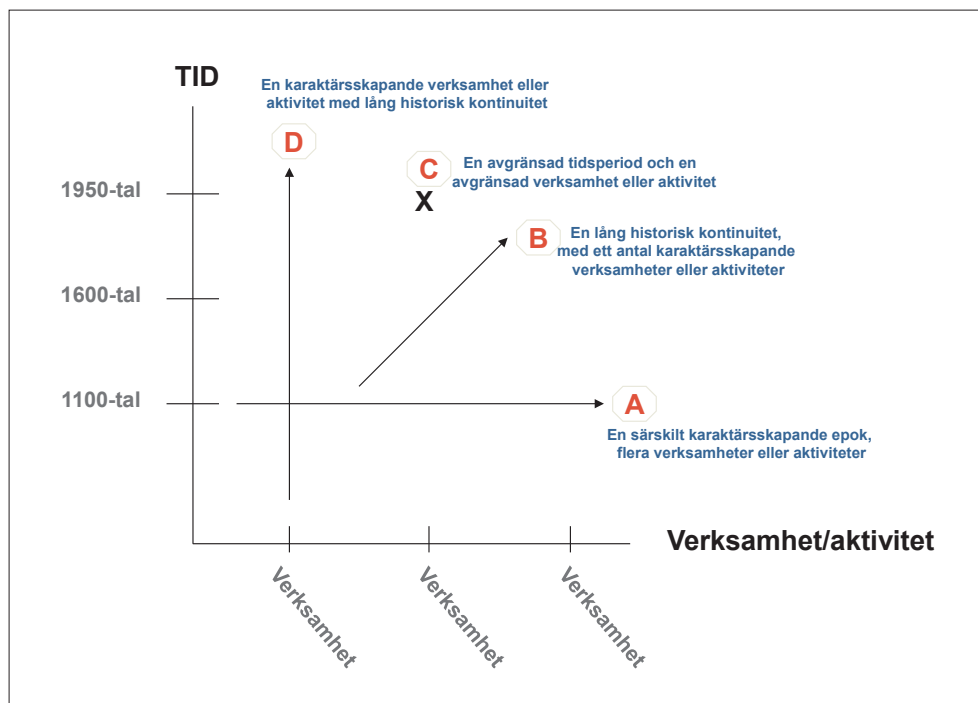


Bild 9 Områden av riksintresse för kulturmiljövården kan ha präglats på olika sätt under olika tidsperioder och utvecklingsförlopp samt av olika verksamheter eller aktiviteter.

Avgörande för bedömningen av om en förändring kan innebära påtaglig skada eller inte är *i hur hög grad platsen fortsatt karaktäriseras av eller har förutsättningar att återspegla det riksintressanta kulturhistoriska sammanhang som varit präglande.*

Vid bedömningen av påtaglig skada bör, enligt de allmänna råden, även tidigare ingrepp och/eller skador beaktas. Att ett riksintresse är påverkat av sentida förändringar och moderna inslag behöver inte innebära att miljön redan är skadad, att den är mindre känslig för ytterligare förändringar av samma slag eller att den tål alla typer av tillägg. I de fall då tidigare förändringar har inverkat negativt på miljöns kapacitet att särskilt väl återspegla ett riksintressant kulturhistoriskt sammanhang bör dock dessa förändringar beaktas i bedömningen av påtaglig skada. Summan av tidigare skada och tillkommande skada kan tillsammans innebära att riksintresset påtagligt skadas (kumulativ skada). Moderna inslag som kan utgöra uttryck för, och kan läsas ihop med, den/de verksamheter eller aktiviteter som präglat platsen innebär t.ex. inte samma risk för påtaglig skada som inslag utan historisk förankring på platsen.

2. Olika typer av påverkan kan medföra skada

Vid bedömningen av om en åtgärd kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön i ett område av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet bör det analyseras hur mycket, på vilka sätt och för hur lång tid åtgärden kan inverka negativt på de värden som utgör grund för att området har bedömts vara av riksintresse. (Allmänt råd SNV NFS 2005:1)

Olika typer av åtgärder kan medföra att miljöns kapacitet att särskilt väl återspegla ett riksintressant kulturhistoriskt sammanhang påverkas negativt. För att bedöma om och hur en påverkan är att betrakta som negativ bör arten, omfattningen och direkta eller indirekta konsekvenser av förändringen kartläggas och analyseras mot de värden som utgör motiv till utpekandet.

Vad försvinner och vad tillkommer?

- Försvinner enskilda objekt, strukturer eller visuella och funktionella samband som har betydelse för läsbarheten av den riksintressanta miljön?
- Tillkommer nytillskott som påverkar kulturmiljöns skalor, former eller karaktärsdrag på ett sådant vis som negativt inverkar på läsbarheten – d.v.s. möjligheterna att förstå och uppleva av den riksintressanta kulturhistoriska utvecklingen i landskapet?

Är påverkan visuell eller funktionell?

- Påverkas siktlinjer, skala, sammanhang, rumsligheter, orientering eller andra aspekter av den visuella upplevelsen av miljön på ett sådant vis som inverkar negativt på möjligheterna att förstå och uppleva den riksintressanta miljön?
- Påverkas rörelsestråk, kommunikationsleder eller andra funktioner och förutsättningar med betydelse för möjligheten att bruka, förvalta och röra sig inom miljön?
- Kan åtgärden innebära att tillgängligheten till miljön minskar, att området fragmenteras, barriärer skapas eller att möjligheterna att besöka miljön på annat sätt försvåras?

Är påverkan direkt eller indirekt?

- Är det troligt att åtgärden kan komma att följas av andra åtgärder eller särskilda anläggningar vilka i sig kan medföra negativa konsekvenser?
- Finns det risk för att åtgärden på sikt minskar möjligheterna att bruka och förvalta miljön, eller leder till en sådan ändrad användning av miljön att läsbarheten av det riksintressanta kulturhistoriska sammanhanget påverkas negativt?

Är påverkan tillfällig eller bestående?

- Innebär åtgärden att möjligheterna att förstå och uppleva eller bruka den riksintressanta miljön kraftigt försämras under en begränsad tid?
- Försvinner riksintressanta egenskaper och uttryck eller tillkommer nytillskott som påverkar den riksintressanta miljön negativt på ett varaktigt, irreversibelt vis?

3. Mer än obetydlig skada kan utgöra påtaglig skada

Påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön kan uppstå om en åtgärd kan mer än obetydligt skada något eller några av de natur-, kultur- eller friluftsvärden som utgör grunden för riksintresset. Med mer än obetydlig skada avses om åtgärden medför en bestående negativ inverkan på de värden som ska skyddas eller innebär en tillfälligt mycket stor negativ påverkan. (Allmänt råd SNV NFS 2005:1)

Om en åtgärd mer än obetydligt inverkar på miljöns kapacitet att särskilt väl belysa ett riksintressant kulturhistoriskt sammanhang finns risk för påtaglig skada. Åtgärden bör analyseras utifrån såväl de ingående fysiska objekten som från en helhetssyn på den sammanhängande kulturmiljön. För att avgöra om åtgärden medför mer än obetydlig skada analyseras dels *vilka egenskaper* som påverkas och *hur* dessa påverkas.

Vilka egenskaper påverkas?

- Påverkar åtgärden de egenskaper som är centrala för läsbarheten och upplevelsen av miljön – d.v.s. de, eller delar av de, fysiska uttryck utan vilka det riksintressanta kulturhistoriska sammanhanget inte längre kan läsas?
- Påverkar åtgärden sådana egenskaper som stödjer eller förstärker läsbarheten och upplevelsen av miljön?

Hur påverkas miljöns värden?

- Förloras eller förvanskas de värden som ligger till grund för utpekandet?
- Försvagas dessa värden så att området mindre väl belyser det riksintressanta kulturhistoriska sammanhang som ligger till grund för utpekandet?

I de fall den föreslagna åtgärden innebär att de riksintressanta uttrycken och karaktärsdragen, eller delar av dessa, *förloras* eller *förvanskas* bör skadan bedömas som påtaglig. Det kan handla om att fysiska uttryck - objekt, karaktärsdrag, strukturer, funktioner och samband - försvinner eller att nytillskott dominerar över eller släcker ut de karaktärsdrag och samband som är avgö-

rande för riksintresset. Att uttryck och egenskaper *försvansas* innebär att de finns kvar men förändras på ett sätt eller i en omfattning att de inte längre tillräckligt tydligt återspeglar det riksintressanta kulturhistoriska sammanhanget. Om åtgärden innebär att riksintressets uttryck och karaktärsdrag *försvagas* föreligger *risk* för påtaglig skada. Det kan innebära att uttrycken förändras eller landskapets rumsliga samband och sammanhang fragmenteras på ett sätt som inte omöjliggör men som påtagligt försvårar läsbarheten av det riksintressanta kulturhistoriska sammanhanget.

All skada på riksintressets uttryck – d.v.s. de inslag, egenskaper och karaktärsdrag som är centrala för förståelsen och upplevelsen av den riksintressanta kulturmiljön – innebär en risk för påtaglig skada. Skada på sådana egenskaper som har koppling till miljöns riksintressanta värden, men som inte är direkt avgörande för dess kapacitet att återspegla det riksintressanta kulturhistoriska utvecklingsförlopp som motiverat utpekandet, kan innebära risk för påtaglig skada men kan också bedömas som skada, beroende på skadans omfattning, typ och dess påverkan på helheten.

Rättstillämpningen ger vägledning

De bedömningar och resonemang som förs i prövningsmyndigheternas domslut förtydligar och ger vägledning för hur bestämmelsen om påtaglig skada ska tillämpas. De prejudicerande fallen som rör påtaglig skada på riksintresse för kulturmiljö är relativt få, men belysande resonemang förs även i domar från lägre instanser. Nedan diskuteras ett antal slutsatser som kan dras utifrån rättstillämpningen av påtaglig skada.

Delvis förlorat värde kan räcka som påtaglig skada

Påtaglig skada kan hävdas på både riksintresset som helhet och på aspekter eller delområden inom den riksintressanta miljön. Förändringar kan alltså bedömas utifrån olika geografiska skalor, avseende både detaljer, helhet och samband. Ett mindre delområde kan anses vara av så stor betydelse för områdets samlade värden att en åtgärd som endast eller i huvudsak påverkar delområdet kan anses medföra påtaglig skada på hela riksintresset.³⁹

Även åtgärder utanför ett riksintresseområde kan påtagligt skada

Avgörande för om en exploateringsåtgärd innebär påtaglig skada på ett riksintresse är inte om åtgärden vidtas inom det avgränsade riksintresseområdet utan åtgärdens påverkan på de värden som ligger till grund för riksintresseutpekandet. Exploateringsåtgärder utanför det utpekade riksintresset kan påverka förståelsen och läsbarheten av riksintressets värden och innebära en

39 Jämför Kvarteret Seminariet i Uppsala – MÖD P 8800-13

påtaglig skada. Förarbeten till hushållningsbestämmelsen uttrycker tydligt att även åtgärder utanför den geografiska avgränsningen kan påtagligt skada ett riksintresse.

Åtgärder som visuellt dominerar landskapet eller ändrar kulturlandskapets karaktär kan ha en betydande påverkan på en riksintressant kulturmiljö även då åtgärden genomförs utanför området.⁴⁰ I en prövningssituation kan också hävdas att ytterligare ej tidigare redovisade områden och uttryck, på grund av deras kulturhistoriska samband med riksintresset, bör inkluderas i den geografiska omfattningen av området.

Att området redan är påverkat är ibland – och ibland inte – skäl att tillåta ytterligare skada

Betydelsen av att ett riksintresse sedan tidigare är påverkat av sentida förändringar varierar i domstolarnas och regeringens bedömning av påtaglig skada. Skadeanalysen beror också på riksintressets karaktär. Vissa kulturmiljöer är riksintressanta på grund av att de särskilt väl belyser ett visst avgränsat tidsskede och dessa riksintressen kan vara särskilt känsliga för dominerande nya tillägg.

I vissa fall har bedömts att tidigare påverkan av annan exploatering inte utgör skäl att tillåta ytterligare skada.⁴¹ I andra fall har bedömts att om miljön i inte oväsentlig grad är påverkad av modern samhällsbyggnad kan den inte anses särskilt känslig för förändring.⁴² Analysen är alltid projekts- och plats-specifik och det är därför svårt att jämföra skilda fall. Generellt kan dock sägas att det är förändringens konsekvenser för de uttryck som ligger till grund för utpekandet som är avgörande. Miljön kan ha varit tålig mot vissa sentida förändringar utan att den därmed kan förutsättas tåla alla typer av förändringar.⁴³ Om riksintresset är motiverat utifrån dess oförändrade ålderdomliga karaktär kan vissa redan befintliga moderna inslag försvåra möjligheten att hävda påtaglig skada eller hävda att nivån för påtaglig skada är nådd p.g.a. kumulativa effekter, även om den aktuella exploateringen är av helt annan art än de befintliga moderna inslagen.⁴⁴

I flera fall utgör sentida påverkan på delar av riksintresset skäl att inte tillåta dominerande förändringar i andra mer opåverkade delar. Även om delar av riksintresseområdet är kraftigt förändrat är detta alltså inte skäl att tillåta

40 Verksamhetsområde i Östra Karup – Regeringsbeslut 2012-06-07

41 Verksamhetsområde i Östra Karup – Regeringsbeslut 2012-06-07

42 Vindkraft i Egby – MÖD 2007:47, M 2602-07

43 Verksamhetsområde i Östra Karup – Regeringsbeslut 2012-06-07

44 Vindkraft i Egby – MÖD 2007:47, M 2602-07

förändring i andra delar.⁴⁵ Tvärtom kan inträffad påverkan ytterligare motivera att förändringar undanhålls från de mer opåverkade delarna. Om det har gjorts avsevärda och förvanskande ändringar på angränsande byggnader inom ett riksintresse kan det tala för att ytterligare förändringar på byggnadsbeståndet inte bör tillåtas.⁴⁶

Kumulativ skada kan innebära påtaglig skada

Summan av flera liknande förändringar kan utgöra risk för påtaglig skada. Generellt gäller att det måste göras troligt att liknande åtgärder kommer att följa på en första åtgärd för att summan av de väntade förändringarna ska kunna beaktas vid bedömningen.⁴⁷ Det kan handla om små sådana förändringar med återkommande påverkan på värdena, vilka till sist gör att miljön förlorar sitt riksintressanta värde. Summan av t.ex. enskilda bygglov utanför plan kan innebära att de grundläggande värdena påtagligt skadats. Om detta skulle vara fallet kan frågan uppmärksammas genom länsstyrelsens uppsiktsinsatser. Ett annat exempel är att en exploatering, t.ex. etablering av vindkraftverk, skulle kunna åberopas till stöd för ytterligare exploateringar i området. Även de samlade konsekvenserna av flera olika typer av åtgärder, d.v.s. av utvecklingen i stort inom ett riksintresse, kan utgöra grund för att hävda risk för kumulativ skada.

Ansökan kan avslås även om den inte medför påtaglig skada på kulturmiljön

Att tillgodose ett riksintresse för kulturmiljövården kan bedömas som viktigare än ett motstående intresse även om det senare inte i sig skulle medföra påtaglig skada på det förra. Domstolen kan avslå en ansökan utifrån en samlad bedömning av de skador och olägenheter som kan uppstå för t.ex. landskapsbild, naturmiljö, turism och rörligt friluftsliv. Hänsyn till riksintresset kan då samlat väga tyngre än det motstående intresset.⁴⁸

45 Kvarteret Thor i Umeå – Regeringsbeslut 2012-10-25

46 Glasveranda på fastighet i Göteborg – KamR Gbg M 6722-09

47 Vindkraft i storskaligt odlingslandskap – MMD M 2725-08; MMD 1295-11

48 Alsters kraftverk – MÖD M 1368-03



Del D: Att förvalta riksintresseanspråket

För att kulturmiljövårdens riksintressen ska hållas aktuella och angelägna krävs återkommande uppsiktsinsatser och en fortgående diskussion om urvalet. Riksantikvarieämbetet har ansvar för att peka ut och för den nationella uppsikten över riksintressen för kulturmiljövården.

Del D beskriver Riksantikvarieämbetets principer för urval och beskrivning samt ger råd och vägledning för länsstyrelsernas uppsikt och uppföljning av riksintressen för kulturmiljövården.

Målgrupp är främst länsstyrelsernas kulturmiljöhandläggare.

9. Riksintresseurvalet

Kulturmiljövårdens ca 1650 riksintressen spänner över en lång tidsrymd, från forntida boplatsområden till efterkrigstidens förortsmiljöer och omfattar ett brett urval av miljöer som inrymmer såväl landsbygd som stadslandskap. I föreliggande kapitel diskuteras de riksintressanta miljöernas kulturhistoriska innehåll och principer för värdering, urval och avgränsning av riksintressanta miljöer.

Vad är ett riksintresse för kulturmiljövården?

Utpekandet av ett riksintresse för kulturmiljövården grundar sig på en bedömning av landskapets fysiska innehåll och egenskaper med avseende på möjligheten att därigenom utläsa och förstå väsentliga delar av samhällets kulturhistoriska utveckling.

Landskapsavsnitt med beståndsdelar som var för sig och i ett större sammanhang särskilt väl speglar olika utvecklingsskeden och händelseförlopp av betydelse för landets och områdets kulturella, politiska, religiösa, sociala och eller tekniska utveckling; kan föreslås (av länsstyrelsen), bedömas och utpekas (av Riksantikvarieämbetet) som riksintresse för kulturmiljövården.

Ett riksintressant kulturlandskap ska representera en nationellt betydelsefull historisk samhällsprocess med utgångspunkt i en regional eller lokal kontext. Kulturmiljövårdens riksintressen ska belysa skeenden av stor betydelse i ett nationellt perspektiv och vara representativa för olika utvecklingsskeden. Sammantaget ska de ge en övergripande bild av samhällets historia – med avseende på tidsdjup och utveckling, dess ekonomiska, sociala och kulturella bredd samt dess regionala variationer. De ska således belysa ett brett spektrum av tidsperioder, utvecklingsskeden, händelser, verksamheter och aktiviteter som har varit av betydelse för samhällsutvecklingen.

Inom ramen för de stora strömmarna i samhällsutvecklingen har kulturlandskapet präglats på olika sätt i olika delar av landet, utifrån bland annat naturgeografiska, sociala och ekonomiska förutsättningar på platsen. För att kunna förmedla en så bred bild som möjligt ska riksintressena därför även fånga upp regionala variationer och särdrag. Det är angeläget att lyfta blicken och identifiera det historiska landskapets regionala såväl som nationella sammanhang.

De riksintressanta miljöerna ska utgöra sammanhängande helheter och beskrivas på ett nyanserat och träffande sätt. Urvalet av områden ska i första hand spegla det representativa eller kännetecknande för landets historia.

Urvalet kan emellertid också omfatta sådana miljöer som skiljer sig från det typiska, men som utgjort förebilder eller på annat sätt haft särskild betydelse för samhällets kulturhistoriska utveckling. På så sätt kan riksintressena utgöras av mer vardagliga områden såväl som områden med få motsvarigheter i landet.

Det är inte en rimlig strävan att landets riksintresseområden självständigt ska ge en fullständig belysning av den historiska samhällsutvecklingen. En sådan målsättning bör istället gälla för kulturarvsarbetets (inklusive civilsamhällets) samlade insatser med skydd, bevarande, förvaltning och utveckling av kulturmiljön. Riksintressenas roll är främst att lyfta den historia som är knuten till hela miljöer, till helheter och sammanhang.

Riksintresseurvalet är inte en gång för alla givet utan ska kunna omprövas i takt med utvecklingen av ny kunskap och förändrade synsätt. Tillägg, avstående eller ändringar av riksintresseanspråk ska dock ske med stor omsorg och endast då där finns goda skäl.⁴⁹

Riksintressena kräver fysiska uttryck

Riksintressena utgör anspråk i samhällsplanerings- och prövningsprocesser för privata eller offentliga projekt. Det är foljdriktigt att riksintressenas värden är knutna till fysiska uttryck i landskapet vilka kan beaktas vid planering och genomförande av olika miljöförändrande åtgärder.

Ett landskap av riksintresse för kulturmiljövården är präglad av kulturhistoriska processer och verksamheter och därmed finns uttryck i landskapet att förhålla sig till. Uttrycken må vara mer eller mindre subtila och exempelvis utgöras av öppna marker och/eller (medvetet betingad) frånvaro av bebyggelse, men det handlar likafullt om att landskapet är ett resultat av historiens präglade krafter – d.v.s. mänskliga val och verksamheter. Om ett landskap saknar fysiska uttryck för bakomliggande kulturhistoriska sammanhang så kan det inte utgöra ett riksintresse – oavsett om uttrycken försvunnit eller om de aldrig funnits. I de kulturlandskap som definieras som kognitiva har mytbildningen och föreställningarna kring landskapet lyfts fram som det riksintressanta perspektivet. Även ett sådant landskap måste emellertid innehålla relevanta fysiska uttryck för dess kulturhistoriska sammanhang för att kunna utgöra ett riksintresse.

49 Se vidare kapitel 11. Att hålla riksintressena aktuella och angelägna

Exempel:

S:t Olofsholm [I 10] (utdrag)

Motivering:

Traditionsbärande landskap med den sägenomspunna platsen Akergarn, där Olof den Heliges skepp skall ha legat när han besökte Gotland i början av 1000-talet, samt centrum för medeltida Olofskult.

Uttryck för riksintresset:

Kalkbergsudde med vid utblick över havet, rester av medeltida pilgrimskapell.

De uttryck som beskrivs för de befintliga riksintressen som kallas kognitiva är inte alltid sådana som direkt uttrycker den kognitiva aspekten. Riksintressebeskrivningen för *S:t Olofsholm* (I 10) anger emellertid på ett träffande sätt "Kalkbergsudde med vid utblick över havet" som ett uttryck av grundläggande betydelse för upplevelsen och förståelsen av det historiska landskap där traditionen säger att Olof den Helige anlände och omvände gutarna till kristendomen.

Kriterier för värdering och urval

Riksintressenas kulturhistoriska värde bygger på en bedömning av möjligheterna att genom landskapets innehåll förmedla kunskaper om och förståelse av specificerade riksintressanta kulturhistoriska utvecklingsskeden, händelseförlopp, verksamheter och aktiviteter. Miljöns riksintressanta egenskaper består i alla de fysiska uttryck – objekt, karaktärsdrag, strukturer, funktioner och samband – som gör den riksintressanta berättelsen läsbar i landskapet. Allt som är riksintressant kan emellertid inte motivera ett riksintresse. Att det i ett område förekommer byggnader, lämningar eller strukturer som återspeglar en riksintressant historisk utvecklingsperiod är inte *i sig* ett tillräckligt kriterium för att området ska utpekas som riksintresse. För detta krävs dessutom att området utgör en kulturhistorisk helhetsmiljö. En sådan helhetsmiljö kan genom sitt innehåll särskilt väl återspegla samhällsförhållanden under en kortare eller avgränsad tidsperiod alternativt ha osedvanligt tydliga uttryck för ett längre sammanhängande utvecklingsförlopp där nya "årsringar" har tillkommit utan att radera de tidigare. Objekt och miljöer vilka skyddas som byggnadsminnen eller fornlämningar kan alltså ingå i men bör inte självständigt utgöra områden av riksintresse. För att exempelvis en fornlämningsmiljö ska utpekas som riksintresse måste den återspegla – d.v.s. innehålla tydliga fysiska uttryck för – riksintressanta aspekter av samhällets historia och *dessutom* ha ett samband med landskapet på ett sätt som har avgörande betydelse för läsbarheten. Med läsbarheten avses möjligheterna att uppleva och förstå miljöns kulturhistoriska sammanhang.

För att ett kulturlandskap ska bedömas som riksintressant krävs alltså att det *på ett tydligare och mer sammansatt vis* än andra landskap återspeglar en särskilt betydelsefull kulturhistorisk samhällsprocess. Det innebär att ett riksintresse för kulturmiljövården ska ge särskilt goda möjligheter till upplevelse och förståelse av dess kulturhistoriska bakgrund och sammanhang. Sammantaget ska riksintressena ge en bred och trovärdig bild av landets kulturhistoria. En konsekvens av detta är att uttrycken för ett riksintresse främst ska återspegla vad som är karaktäristiskt för, än sådant som ”sticker ut” eller avviker från, den kulturhistoriska samhällsutvecklingen – vad gäller såväl generella som lokala skeenden och händelser.

Exempel:

Riksintressant utvecklingsskede: Utvecklingen av nationella kommunikationsnät från 1600-tal till nutid.

Miljötyp: Kommunikationsmiljöer

Exempel på riksintressant miljö: Göta Kanal; Kommunikationsmiljö av stor teknikhistorisk betydelse och med dominerande läge i omgivande landskap.

Verksamhet: Transport/kommunikation

Andra miljöer som återspeglar samma övergripande utvecklingsskede: Kanal- och insjöfartsmiljöer med hamnar och farleder. Vägmiljöer – från 1600-talets landsvägar och reglerade skjutshållning till dagens storskaliga trafiklösningar. Järnvägsmiljöer. Flygets miljöer.



Bild 10 Kommunikationsmiljöer – E4, Torneträsk järnvägsstation, Bromma flygplats och Göta Kanal. Foton: Kulturmiljöbild

Riksintressanta kulturlandskap kan alltså bedömas och avgränsas med utgångspunkt i kulturhistoriska utvecklingsskeden, men även utifrån verksamheter eller aktiviteter som kan knytas till ett visst eller ett flertal utvecklingsskeden. En bedömning av vilka utvecklingsskeden och verksamheter eller aktiviteter som bör lyftas fram som riksintressanta är inte statisk. Förändrade synsätt och förnyade kunskaper medför krav på och möjligheter att löpande addera till och justera i tidigare ställningstaganden kring de riksintressanta kulturmiljöerna. Ett och samma övergripande kulturhistoriska utvecklingsskede såväl som en verksamhet eller aktivitet kan också beskrivas och förstås utifrån olika regionala förutsättningar och ur olika perspektiv vilka kan gälla hur skilda synsätt och kulturella yttringar bland olika grupper av människor återspeglas i landskapet. Detta medför att motivet för urval kan variera och till stor del är beroende av det eller de kulturhistoriska perspektiv man väljer att utgå ifrån. En sådan urvalsprocess förutsätter ett dynamiskt förhållningsätt till värdering och kategorisering av kulturmiljön samt att val och ställningstaganden tydligt redovisas.

Exempel:

Sätt att arbeta med urval av riksintressen

En övergripande kulturhistorisk aktivitet identifieras för att betrakta landskapet med utgångspunkt i historiska rörelsemönster. Aktiviteten rubriceras "Migration". Inom ramen för denna aktivitet kan olika typer av landskap och kulturhistoriska system identifieras och värderas med hänseende på olika regionala och landskapliga förutsättningar och kulturella perspektiv. Aktiviteten kan kopplas till olika riksintressanta kulturhistoriska utvecklingsskeden och händelseförlopp genom århundraden av förhistorisk kolonisation, säsongsflytt bland samer och inom fäbodbruket, ambulerande resande och romer, invandring av svedjefinnar och bergsmän, det sena 1800-talets utvandringar till Amerika, 1900-talets invandringar av flyktingar från krig och katastrofer, industrialismens urbanisering och arbetspendlingar, 1950- och 60-talens arbetskraftsinvandring o.s.v.

Riksintressena utgör ett urval av områden. Det kan finnas andra miljöer som kan upplevas likvärdiga men som inte är utpekade som riksintressen. Avgörande för att ett område utpekats som riksintresse för kulturmiljövården är att det bedömts belysa ett visst kulturhistoriskt utvecklingsskede eller händelseförlopp bättre än andra motsvarande områden. Ett område av riksintresse har ett innehåll som sammantaget är mer läsbart, d.v.s. återspeglar den kulturhistoriska utvecklingen på ett mer komplett och tydligt sätt, än andra liknande områden. Det kan också finnas flera riksintressen av sinsemellan liknande typer. Kulturhistoriska utvecklingsskeden och händelseförlopp kan ha varit centrala för samhällsutvecklingen, berört hela eller stora delar av landet och därmed representeras av flera områden med skilda regionala förutsättningar och uttryck.

Sammanfattning – riksintresseurvalet**Riksintressen för kulturmiljövården är:**

Statliga anspråk som avser sammanhängande kulturmiljöer av stor betydelse ur ett nationellt perspektiv – områden som genom sitt innehåll *särskilt väl belyser viktiga kulturhistoriska sammanhang*. De värden som ligger till grund för anspråken är knutna till såväl enskilda objekt och delområden som till miljöns kulturhistoriska och rumsliga samband.

Riksintressen ska genom fysiska uttryck återspegla:

Generella kulturhistoriska skeden och förlopp – internationella och/eller nationella processer

- Perioder av omvandling – utveckling eller tillbakagång – lång/kort, snabb/långsam
- Perioder av stabilitet – stagnation eller hållbarhet – lång/kort

Verksamheter och aktiviteter – som kan kopplas till valda kulturhistoriska skeden och förlopp

- Näringar – Lantbruk, industri, fiske, turism m. m.
- Offentliga och andra publika funktioner – administration, service, vård m. m.
- Andra aktiviteter – kulturverksamhet, friluftsliv, idrott m. m.
- Rörelsemönster – migration, handelsförbindelser, innovationsspridning, epidemier m. m.

Beroende på områdets belägenhet och beskaffenhet ska även återspeglas:

Regionala och lokala förutsättningar – som har präglat det riksintressanta kulturlandskapet

- Naturgeografi – klimat, topografi, geologi, vegetation m. m.
- Kulturgeografi – typ av bygd och läge. Stad, tätort, lands-/ glesbygd, avstånd m. m.

Perspektiv – synsätt och kulturella yttringar – som påverkat utformningen av riksintressets uttryck

- Livsåskådning – trosuppfattning, levnadsregler m. m.
- Traditioner – ritualer, seder, sociala mönster och vanor m. m.
- Makt-, klass-, grupp- eller könshierarkier m. m.

Geografisk avgränsning

Riksantikvarieämbetets utpekande av ett riksintresseanspråk innebär inte någon avgränsning i detalj av områdets fysiska omfattning och utbredning. Det är länsstyrelsen som ansvarar för att närmare uttolka och precisera riksintressets geografiska avgränsning i dialog med kommunen. Detta gäller även vid omtolkning av befintliga riksintressens avgränsning, förutsatt att det sker inom ramen för gällande riksintressebeskrivning. Om länsstyrelsen bedömer att avgränsningen av ett befintligt anspråk behöver ändras p.g.a. att motiven eller uttrycken för riksintresset ifrågasätts eller inte längre är kännetecknande för miljön, krävs Riksantikvarieämbetets formella ställningstagande.⁵⁰

50 Se kapitel 11 om utveckling av riksintresseanspråk

Avvägningar mot andra intressen, allmänna eller enskilda, ska inte göras innan utpekandet och ska inte påverka hur anspråket definieras eller avgränsas. Att ett landskap helt eller delvis utgör riksintresse för andra samhällsintressen är inte anledning att anpassa eller undvika utpekandet av riksintressen för kulturmiljövården. Flera olika riksintresseanspråk kan finnas på samma område. Avvägningen dem emellan sker i händelse av att där uppstår ett motsatsförhållande i en kommande planeringsprocess. Det är först genom ett rättsverkande beslut enligt någon av de anknutna lagarna som ett riksintresse bekräftas juridiskt och först inför ett sådant beslut kan en avvägning behöva göras mellan olika riksintressen. Det innebär att avgränsningar som delar upp riksintresset i flera mindre områden, i ett större område med tillhörande "satelliter" eller som undviker delar av miljön *av hänsyn till pågående verksamheter* i princip strider mot riktlinjerna för avgränsning av riksintressen.⁵¹ Ett vanligt sådant fall är riksintressanta industrimiljöer där fortsatt verksamhet i många fall har gett upphov till en avgränsning som utesluter industribyggnaderna. Om industrimiljön omfattas av riksintresseanspråket ska industrin även ingå i den geografiska avgränsningen. Emellertid kan finnas andra och fullt rimliga skäl för att ett riksintresse fördelats på flera områden eller består av ett större område med en eller flera "satelliter". Exempelvis kan en riksintressant by- eller gårdsmiljö ha geografiskt fristående men kulturhistoriskt funktionellt tillhörande odlingsmarker eller fåbodställen. Dessa kan vara belägna långt avstånd från gårds- eller bymiljön och ingå i riksintresset, utan att områdena däremellan behöver ha någon koppling till riksintresset.

Uppdatering av urvalet

Riksantikvarieämbetet ansvarar för uppsikten över riksintressen i landet. I uppsiktsansvaret ingår bland annat att, i samarbete med länsstyrelserna, följa utvecklingen avseende kulturmiljövårdens riksintressen. Detta förutsätter en nationell överblick över riksintresseanspråken, vilket innebär att ha kännedom om urvalet av områden vad gäller deras antal, omfattning, landskapstyper, kulturhistoriska utvecklingsskeden, händelseförlopp och tidsperioder samt hur dessa fördelar sig över landet. Uppföljningen av urvalet syftar till att identifiera om och i så fall hur urvalet behöver justeras med avseende på områdestyper och kulturhistoriskt innehåll samt (som en konsekvens av detta) även områdenas omfattning och antal.

Länsstyrelsen har ansvar för den regionala överblicken över riksintressena och ska känna till urvalet samt följa upp områdenas utveckling och tillstånd med avseende på de riksintressanta kulturhistoriska värdena. Länsstyrelsen kan ge förslag på nya riksintressen eller ändringar som avser befintliga

51 Se kapitel 11 om utveckling av riksintresseanspråk

anspråk. Förslagen kan uppkomma inom dialogen mellan länsstyrelsen och kommunen eller genom länsstyrelsens tillsyns- eller uppsiktsarbete. Genom en återkommande uppföljning skapas möjligheter att vidmakthålla ett relevant urval och bättre förstå effekterna av och utveckla det förebyggande arbetet.⁵²

52 Se kapitel 11 om uppföljning och utvärdering av riksintressen

10. Riksintresseunderlag

Urvalet av riksintressen är statliga anspråk och Riksantikvarieämbetet har ansvaret för att beskriva de värden som ligger till grund för utpekandet. Länsstyrelsen ansvarar för att komplettera Riksantikvarieämbetets underlag om och såsom länsstyrelsen bedömer det lämpligt. Detta kapitel förklarar innebörden av riksintressebeskrivningen och diskuterar dess relation till övriga riksintresseunderlag samt länsstyrelsens roll som förmedlare av underlagen.

Riksintressebeskrivningen är utgångspunkten

Redogörelser för riksintresseanspråken kan finnas för olika behov och olika detaljeringsgrad. Utgångspunkten är alltid *riksintressebeskrivningen* som antagits av Riksantikvarieämbetet och är kopplad till utpekandet av riksintresseanspråket. Avsikten med riksintressebeskrivningen är att ge en koncentrerad anvisning om landskapets riksintressanta kulturhistoriska karaktär och innehåll. De av Riksantikvarieämbetet utarbetade beskrivningarna är korta och tekniska och kan därför i olika grad och på olika sätt behöva förtydligas i efterföljande planering och prövning. Riksintresseunderlagen syftar sammantaget till att underlätta omhändertagandet av riksintressenas värden i planering och prövning enligt ett flertal olika lagar.⁵³

Modell för riksintressebeskrivningen

Den av Riksantikvarieämbetet antagna riksintressebeskrivningen ska ange och *motivera* de värden som legat till grund för utpekandet med koppling till de objekt, strukturer, egenskaper och samband i landskapet som gör den riksintressanta historien läsbar – d.v.s. de *uttryck* för riksintresset som inte får påtagligt skadas. Beskrivningen ska ge stöd både för vilka förändringar som kan ske utan att de grundläggande värdena skadas påtagligt och tydliggöra värden som bör tas tillvara som utgångspunkter för planerade förändringar.

Motivering av ett riksintresse

I den enskilda riksintressebeskrivningens motivering anges i korthet den/de förekommande landskaps-/kulturmiljötyper som området kan hänföras till samt det/de präglande kulturhistoriska utvecklingsskeden, händelseförlopp och den/de verksamheter eller aktiviteter som motiverar riksintresset. Dessa faktorer är också en förutsättning för att olika aktörer vid tillämpningen av lagen ska kunna utforma och pröva en åtgärd utifrån miljön som helhet, d.v.s. det övergripande kulturhistoriska sammanhang som kännetecknar kulturmiljön och i vilket de enskilda objekten ingår.

53 Se kapitel 6 Hushållningsbestämmelserna i planläggning och prövning

Exempel (fingerat):*Motivering*

Sammansatt *bostadsområde* med anläggningar för service, omsorg och rekreation vilket speglar de politiska, ekonomiska, sociala och estetiska idealen bakom samhällsplanering och bostadsbyggande från 1960-talets början till mitten av 1970-talet. *Tätort, förortsmiljö*.

Uttrycken för ett riksintresse

De delar av och inslag i landskapet som är viktiga för förståelsen av i motiveringen angivna miljö/landskapstyper och berättelsekomplex, är riksintressenas uttryck. Uttrycken är de av landskapets beståndsdelar som sammantaget hålls fram som särskilt viktiga att beakta inför; samt upprätthålla eller förstärka vid förändringar i landskapet. Riksintressenas uttryck ska sammantaget beskrivas på ett sätt så att de kan vara präglande för de förändringar som genomförs.

Under rubriken Uttryck för riksintresset anges de karaktärsbärande miljöer, markslag, delmiljöer, byggnader, anläggningar, lämningar och andra företeelser vilka medverkar till att återspegla och förklara de kulturmiljö-/landskapstyper, kulturhistoriska utvecklingsskeden, händelseförlopp, verksamheter och aktiviteter som anges i motiveringen.

Exempel (fingerat):*Uttryck för riksintresset*

Bostadsbebyggelsen med punkt-, skiv- och låghusens gårdar och lekplatser samt rad- och småhusens tomter. Lekparker och rekreationsanläggningar. Områdets gångvägar och parkstråk. Trafikleder och parkeringsplatser. Centrumbebyggelsen med torg och utsmyckningar...

Men för att vägleda hanteringen av den riksintressanta fysiska kulturmiljön inför såväl bevarande som utveckling och förändring räcker det inte att räkna upp beståndsdelarna – för detta måste också beståndsdelarnas *karaktärsdrag och egenskaper* samt rumsliga *samband och sammanhang* beskrivas. Här handlar det om att redogöra för vilka egenskaper och strukturer hos bebyggelsen och i landskapet som är viktiga för förståelsen och upplevelsen av kulturmiljön.

Uttryck för riksintresset (fortsättning)

... Bebyggelsens läge, täthet, gruppering och inbördes placering med tydliga visuella samband mellan bostadsområdena samt mellan dessa och centrumbebyggelsen via de öppna gång- och parkstråken. Gångstråkens sträckning med anlagda mötes- och sittplatser. Bebyggelsens skalvariationer, utformning och färgsättning samt integrering av naturmiljön i gårds- och lekmiljöerna. Rad- och småhus-tomternas form och storlek. Lekparkernas och rekreationsanläggningarnas skyddade placering och terränganpassning. Parkeringsytornas placering och de angörande trafikledernas sträckning – åtskilt från bostads- och grönområden. Centrumbebyggelsens tak- och fasadmateriell samt konstnärliga utsmyckning. Centrumtorgets form, inramning, markbeläggning och konstnärliga utsmyckning.



*Bild 11 Miljonprogramområdet (ej riksintresse), Bredäng, Stockholm.
Foto: Bengt A Lundberg, Kulturmiljöbild*

Länsstyrelsen ska förmedla underlagen

Länsstyrelsen förmedlar de av Riksantikvarieämbetet upprättade och antagna riksintressebeskrivningarna till kommuner och andra berörda. I många fall kan länsstyrelsen behöva förtydliga dessa riksintressebeskrivningar. Förtydligande underlag kan tas fram för olika syften, enligt olika modeller och med olika omfattning. Ett sådant underlag kan vara generellt och gälla ett riksintresse i sin helhet eller avse vissa delar av ett riksintresse och vara

situationsanpassat inför en särskild planeringsprocess eller ett visst beslut. Länsstyrelserna bedömer själva vilka och hur omfattande kunskapsunderlag som krävs för att riksintressena ska kunna beaktas och tolkas i planering och prövning.

De förtydligande riksintressebeskrivningarna, eller andra kunskapsunderlag i form av kulturmiljöprogram och landskapsanalyser, kan vara viktiga underlag både för att förmedla kunskap och för att inspirera olika aktörer till att utnyttja kulturmiljöernas potential.

Genom text, bilder och kartillustrationer kan underlagen bidra till att förklara och förmedla de kulturhistoriska värden som ligger till grund för ett riksintresseanspråk. Underlagen ska framför allt syfta till att förtydliga hur dessa värden uttrycks fysiskt, d.v.s. vilka objekt, egenskaper, karaktärsdrag, strukturer och samband som är avgörande för att det riksintressanta kulturhistoriska sammanhanget även fortsättningsvis ska vara läsbart i landskapet. Detta för att ge närmare vägledning om vad som ska skyddas, bevaras och utvecklas samt vad som kan omvandlas och tillskapas.

Information om befintliga riksintressen för kulturmiljövården

Miljötypslistan och samtliga gällande riksintressebeskrivningar sorterade kommunvis per län finns på Riksantikvarieämbetets websida:
<http://www.raa.se/kulturarvet/samhallsplanering/riksintressen/riksintressen-beskrivningar>

Uttolkningar av samtliga riksintressens avgränsning finns tillgängligt per län via länsstyrelsernas digitala karttjänster:
<http://www.gis.lst.se>

11. Att hålla riksintressena aktuella och angelägna

Den övergripande målsättningen med urvalet av riksintresseområden är att dessa sammantaget ska representera en bred bild av de stora skeendena i landets kulturhistoriska utveckling – utvecklingsskeden, händelseförlopp, tidsperioder, verksamheter och aktiviteter, regionala och lokala förutsättningar samt olika kulturella perspektiv. Det är viktigt att de riksintressanta kulturhistoriska värden som finns i områdena är väl tillgodosedda och tydliggjorda så att de kan upplevas och förstås av allmänheten. Kapitlet diskuterar vikten av att riksintressena hålls aktuella och angelägna genom återkommande uppföljning, utvärdering och utveckling avseende såväl status som urval.

Uppföljning och utvärdering av riksintressen

Fysiska förändringar av riksintressen sedan utpekandet såväl som utveckling av ny kunskap och förändrade synsätt kan innebära att riksintresseområdena behöver omprövas med avseende på värden och innehåll men ibland också vad gäller urvalet av områden. Vid uppföljning i samband med att en gällande översiktsplan ska aktualitetsprövas eller en ny ska utarbetas, kan länsstyrelsen konstatera behov av och ta fram förslag till justeringar i urvalet av riksintresseanspråk i berörd(a) kommun(er). Uppföljningsarbetet kan alltså leda till preciserade uttolkningar av riksintressen eller resultera i förslag till ändringar, nytillskott eller avstående av riksintresseanspråk.

Regional översyn

Länsstyrelsens ansvar för den regionala överblicken över riksintressena, kan ibland medföra behovet att göra en större översyn av urvalet av områden i hela eller delar av länet. Utöver utvecklade kunskaper och synsätt inom kulturarvsområdet, kan inriktningen på uppföljningen av urvalet i länet påverkas av särskilda regeringsuppdrag såväl som resultat av Riksantikvarieämbetets uppsiktsarbete. Urvalet bör också stämmas av mot de nationella målen för kulturmiljöarbetet samt målsättningen med respektive läns kulturmiljöprofil såsom den framstår i det regionala kulturmiljöprogrammet. Ett länsövergripande uppföljningsarbete som rör ett flertal eller samtliga riksintressen bör ske i etapper och samordnas med Riksantikvarieämbetets uppsiktsarbete.

54

Beroende på uppföljningens inriktning samt riksintressenas antal, storlek och komplexitet kan det kulturhistoriska utredningsarbetet ta olika lång tid och kräva olika kompetens. Ofta är det aktuellt för länsstyrelsen att anlita extern konsult för uppdraget. Det är dock viktigt att länsstyrelsen avsätter

54 Se kapitel 9 om uppdatering av urvalet

tid och personella resurser för att klara den fortsatta ärendeberedning som följer av utredningsarbetet. Detta gäller kommunikation med riksantikvarieämbetet kring förslag till revideringar av riksintresseanspråk såväl som dialog och samråd med kommun(er) inför utveckling av riksintresseområden. Det ingår också i länsstyrelsens uppsiktsansvar att förvalta och tillhandahålla de kunskaper som är resultatet av uppföljningsarbetet och som behövs för att riksintressena fortsatt ska kunna tillgodoses i samhällsutvecklingen.

Återkommande uppföljning i samband med ÖP-processen

Länsstyrelsen bör regelbundet se över berörda riksintressen med avseende på urvalet av miljöer och områdenas kulturhistoriska innehåll. Detta för att det befintliga urvalet av områden ska hållas relevant och aktuellt samt att områdenas riksintressanta kulturhistoriska värden bevaras, brukas och utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt. En uppföljning och utvärdering av befintliga områden av riksintresse för kulturmiljövärden sker lämpligen i samband med översiktsplanprocessen. Uppföljningen kan omfatta anspråkets fortsatta giltighet, själva riksintressebeskrivningen, uttolkning och förtydligande i gällande översiktsplan samt de effekter som fysiska förändringar har haft på riksintresseanspråket.

Det är förstås inte enbart i samband med en systematisk uppföljning som konstateranden kan göras avseende riksintressens status. Även under exempelvis dialogen kring en detaljplaneprocess kan uppmärksammas att ett riksintresseområde av någon anledning förlorat värden eller påverkats på annat sätt som har betydelse för hur anspråket är formulerat i riksintressebeskrivningen. Observationer rörande riksintressenas utveckling och tillstånd kan göras av länsstyrelsen direkt, eller genom inspel från kommuner, museer eller andra aktörer med insikt i riksintressenas värden.

Följa upp negativ, neutral och positiv påverkan

Förändring i sig ska inte ses som oönskad och negativ. På samma sätt som vid samrådet kring detaljplaneprocessen, rör det sig inte enbart om att uppskatta typ och omfattning av skada på riksintresset. Det gäller också att följa upp resultaten av sådana förändringar där bedömningen varit att dessa har en neutral eller positiv påverkan på riksintressets värden. D.v.s. bedöma förändring som *inte skadat* och/eller *förbättrat* riksintresset. Konstaterad neutral eller positiv påverkan på ett riksintresse föranleder inga formella åtgärder, men har betydelse för – och kan vara ett resultat av – arbetet med att förankra och kommunicera riksintressets kulturhistoriska värden med allmänheten. En neutral eller positiv utveckling av ett riksintresse kan också ses som en bekräftelse på att översiktsplanen lämnar en tillfredsställande redogörelse för

hur riksintresset ska tillgodoses i den kommunala planeringen.

Det är viktigt att uppföljningen fokuserar på hur förändringar påverkat de riksintressanta värdena. Utgångspunkten är uttrycken för riksintresset såsom de framställs i riksintressebeskrivningen samt hur de förtydligats i översiktsplanen och i andra förekommande underlag. Fysiska förändringar kan ha påverkat riksintressets värden genom tillskott av bebyggelse, anläggningar eller andra åtgärder som resulterat i brutna samband, omgestaltning eller avlägsnande av riksintressets uttryck. Värdena kan även ha påverkats genom att ohävd och förfall lett till att uttrycken osynliggjorts eller försvunnit. Omvänt kan förändringar i den fysiska miljön ha medverkat till att lyfta fram och förstärka samband mellan riksintressets uttryck vilket haft positiv påverkan på värdena. Uppföljningen ska utröna om och i så fall hur förändringar påverkat läsbarheten av det riksintressanta kulturhistoriska sammanhanget i landskapet. Det handlar alltså om att avgöra huruvida inträffade förändringar förbättrat, försvårat eller omöjliggjort möjligheterna att på platsen förstå och uppleva den präglande kulturhistoriska utveckling som utgör riksintressets motivering.



Bild 12 Silo, Skänninge. Foto: Lars Ekelund, Länsstyrelsen Östergötland (full upphovsrätt)

Det krävs anslagna resurser såväl som utvecklade metoder för att följa upp och utvärdera de olika förändringar som skett i och omkring ett riksintresseområde samt *på vilket sätt* och *i vilken grad* områdets riksintressanta värden har påverkats av utvecklingen. Bedömningen av när en förändring inneburit sådan skada att riksintressets värden helt eller delvis förlorats, kan vara olika svår att göra beroende på situation och på värdenas beskaffenhet. Svårigheterna kan också variera med riksintressebeskrivningens tydlighet och relevans. En otydlig, otillräcklig eller felaktig beskrivning av riksintresset ger dåligt stöd för att bedöma och hävda påtaglig skada *inför* planerade förändringar såväl som för att uppskatta riksintressets status *efter* inträffade förändringar.

Riksintressen i växande tätorter och andra expansiva områden med mer eller mindre omfattande nybyggnation och förändringar, kan ofta vara föremål för

diskussioner kring om och hur de kulturhistoriska värdena påverkas av eller påverkar möjligheterna till utvecklingen av den fysiska miljön. Samtidigt som dessa riksintressen är utsatta för trycket från omvandlingar av landskapet, uppmärksammas och hanteras i normalfallet riksintressenas värden inom ramen för plan- eller lovprocesser. Riksintressen i landsbygd eller tätorter med minskande befolkning och nedläggning av verksamheter, riskerar emellertid i högre grad att värden går förlorade utan att det upptäcks förrän i efterhand. I områden som saknar detaljplan eller områdesbestämmelser kan riksintressenas värden ha påverkats av åtgärder som genomförts utan kommunens eller länsstyrelsens kännedom. Exempelvis kan ekonomi- och komplementbebyggelse tillåtas förfalla eller till och med rivas utan krav på tillstånd eller anmälan. Åkermark kan beodlas med högväxande energigrödor eller tillåtas växa igen och beskogas. I båda dessa fall kan det ha lett till att riksintressanta värden försvagats, förvanskats eller försvunnit.

Utveckling av riksintresseanspråk

Precis som vid uppföljning av fysiska förändringar av riksintressen, kan uppföljningen av urvalet handla om befintliga områdets värden och uttryck, men med betoning på att identifiera hur dessa överensstämmer med riksintressebeskrivningens motivering. På liknande sätt kan motiveringen ses över vad gäller eventuella behov av att utveckla anspråket till att omfatta ytterligare eller andra riksintressanta kulturhistoriska aspekter.

Precisering och närmare avgränsning av riksintresseanspråk

Om uppföljningsarbetet utmynnar i bedömningen att riksintresseanspråket såsom det formulerats av Riksantikvarieämbetet fortfarande är relevant, behövs givetvis ingen ändring av riksintressebeskrivningen. Anspråkets innebörd ska emellertid preciseras i översiktsplanen för att riksintresset ska kunna tillgodose (om preciseringen inte redan gjorts). En sådan *precisering* av riksintresset kan kommunen och länsstyrelsen komma överens om utan att meddela Riksantikvarieämbetet. Detsamma gäller om en tidigare precisering utvecklas eller omarbetas, så länge denna utgår från gällande riksintressebeskrivning.

Preciseringen av anspråket består inte enbart av skriftliga redogörelser utan innefattar även områdets utbredning och närmare avgränsning samt illustrationer av uttrycken på kartor och bilder. Även en förändring av riksintressets utbredning och kartillustration betraktas endast som en precisering av riksintresset, under förutsättning att den inte medför något behov av att ändra anspråket som det är formulerat i den gällande riksintressebeskrivningen. Ändringens areella omfattning är av underordnad betydelse i samman-

hanget. Förändring av riksintressets omfattning och avgränsning men som inte påverkar riksintressebeskrivningen, kan länsstyrelsen göra i dialog med kommunen utan Riksantikvarieämbetets formella ställningstagande. Men Riksantikvarieämbetet ska i detta fall underrättas om förändringen.

Länsstyrelsens uttolkning av riksintressets geografiska avgränsning ska följa ett antal principer. Avgränsningen görs med utgångspunkt i de riksintressanta värden som ligger till grund för utpekandet. De fysiska uttryck – objekt, landskapsrum, strukturer, funktionella och visuella samband som återspeglar det riksintressanta kulturhistoriska sammanhanget och är nödvändiga för läsbarheten av detsamma ska innefattas. Riksintressets utbredning innefattar inte, till skillnad från exempelvis världsarven, någon skydds- eller buffertzona. Det innebär att de landskapsrum som kan vara av betydelse för upplevelsen av miljön, men som saknar betydelse för läsbarheten av det riksintressanta kulturhistoriska sammanhanget, inte ska innefattas av avgränsningen. Avgränsningen syftar främst till att signalera förekomsten av riksintressanta kulturhistoriska värden och är enbart vägledande för bedömningen av åtgärders lokalisering. Möjligheten att genomföra åtgärder såväl inom som utanför riksintressets avgränsning bedöms utifrån åtgärdens påverkan på de riksintressanta kulturhistoriska värdena (d.v.s påtaglig skada).

Ändring av anspråk

Fysiska förändringar såväl som utvecklade kunskaper och synsätt kan vara orsaker till att riksintresseanspråken behöver ändras i olika avseenden. Ändringsbehovet kan handla om att minska områdets utbredning eller utesluta försvunna och förvanskade värden likaväl som att utöka området eller lägga till nya uttryck för riksintresset. Det senare kan gälla tidigare förbisedda såväl som nyttillkomna uttryck för en gällande motivering av anspråket. Om det bedömts att riksintressets motivering behöver vidgas eller ges en annan inriktning kan även detta medföra en anpassning av områdets utbredning och/eller uttrycken för riksintresset.

En ändrad motivering avseende exempelvis tidsperiod, landskapstyp eller kulturellt perspektiv kan innebära en breddning och utvidgning eller en fokusering och reducering av riksintresset.

I samtliga fall då den gällande riksintressebeskrivningen påverkas av ändringar krävs att länsstyrelsen skickar ett förslag om ändring till Riksantikvarieämbetet. Med förslaget ska lämnas en redogörelse för skälen till ändringen och dess konsekvenser samt, vid större ändringar, kartmaterial och bilder som illustrerar ändringarna. Detsamma gäller om det är enbart riksintressebeskrivningen som är föremål för revidering – oavsett om det gäller förändringar som kompletterar beskrivningens motivering och uttryck eller om det

endast gäller förtydliganden genom omformuleringar så krävs att Riksantikvarieämbetet bedömer förslaget till ändring av riksintresseanspråket. Efter Riksantikvarieämbetets formella ställningstagande kan riksintresset uttolkas och preciseras i översiktsplanen med utgångspunkt i den nya riksintressebeskrivningen.

Även om delar av riksintressets värden förlorats eller av andra skäl kan ifrågasättas, kan området ha tillräckliga kvarvarande värden för att fortsatt bedömas som riksintressant.⁵⁵ Detta föranleder en justering av riksintressets innehåll och, om så behövs, av dess utbredning. Om man vid genomgången av riksintresset dessutom uppmärksammat ytterligare riksintressanta perspektiv (än sådana som tillhör det befintliga riksintressets definierade kulturhistoriska sammanhang), krävs även att dessa beaktas med avseende på innehåll och utbredning i det följande ändringsförslaget. När förslaget till ändring av ett befintligt riksintresse handlar om att uppmärksamma och addera nya riksintressanta perspektiv – d.v.s. tillägg av andra värden än sådana som kan tillskrivas det gällande riksintressets kulturhistoriska sammanhang – blir principen densamma som inför förslag om nytt riksintresseanspråk. Skillnaden består i att det nya riksintresset i detta fall (helt eller delvis) sammanfaller med och därför skrivs ihop med det tidigare gällande riksintresset.

Behovet av att ändra ett anspråk, exempelvis vad gäller komplettering med ytterligare aspekter av och eller uttryck för riksintresset, kan uppstå och även hävdas inom ramen för länsstyrelsens medverkan i planläggning eller prövning. Detta kan ske utan att Riksantikvarieämbetet gjort en formell bedömning av det ändrade anspråket. Riksintressebeskrivningen kan alltså kompletteras avseende såväl motivering som uttryck *i ett skarpt läge*, då detta krävs för att tillgodose riksintresset. När behovet av att ändra riksintresseanspråket och -beskrivningen uppstår under sådana förhållanden bör Riksantikvarieämbetet meddelas så snart som möjligt. Därutöver gäller detsamma som tidigare beskrivits om inlämnande av förslag till ändring av anspråk för Riksantikvarieämbetets formella bedömning.

Avstående av anspråk

Om det skett förändringar som medfört påtaglig skada på hela eller huvudsakliga delar av riksintresset, kan anspråket ifrågasättas. Det kan också finnas andra orsaker till att ifrågasätta riksintresset. Synsättet på landskapstypen och dess innehåll kan ha förändrats genom nytillkommen kunskap vilket gör att området i fråga, helt eller delvis, inte längre betraktas som riksintressant. Det skulle också kunna vara så att utpekandet av riksintresset vilar på en felaktig bedömning från början. Oavsett orsak kan bedömningen vara att an-

⁵⁵ Se även kapitel B5 om påtaglig skada

språket som det framställs i riksintressebeskrivningen inte längre har någon giltighet i området.

Om slutsatsen är att det gällande riksintresset saknar tillräckliga (kvarstående eller andra/nya) kulturhistoriska värden bör riksintresseanspråket upphöra. Ett förslag om att avstå riksintresseanspråket, med redogörelse för skälen till detta, ska då skickas till riksantikvarieämbetet för bedömning och ställningstagande innan det kan avfärdas från beaktande i översiktsplanen.

Nya anspråk

I länsstyrelsens uppsiktsansvar ligger också att uppmärksamma och bedöma behovet av nya riksintresseanspråk i länet. Detta kan ske genom en systematiskt länsövergripande genomgång av befintliga riksintressen med bristanalys avseende särskilda kulturhistoriska sammanhang eller landskapstyper. Behovet av nytt anspråk kan också framkomma genom att en kulturhistorisk utredning av ett specifikt område visat att där finns sådana värden att området uppfyller kriterierna för att utgöra riksintresse för kulturmiljövården. Ett sådant område kan först ha uppmärksamats av länsstyrelse, kommun, museum eller annan aktör som berörs av riksintressen i sin verksamhet. Även Riksantikvarieämbetet kan ha initierat en sökning efter landskapstyper med särskilda kulturhistoriska sammanhang. Om länsstyrelsen gör bedömningen att ett område uppfyller kraven på och bör tas i anspråk som ett riksintresse för kulturmiljövården, ska länsstyrelsen skicka ett förslag om nytt riksintresseanspråk till Riksantikvarieämbetet. Med förslaget ska lämnas en redogörelse för skälen till nytt anspråk och dess konsekvenser för urvalet av områden i länet samt kartillustrationer och bilder som förtydligar förslaget.

Precis som är fallet vid ännu ej formellt genomförda ändringar av anspråk, kan ett nytt och tidigare okänt riksintresseanspråk uppmärksammas och hävdas av länsstyrelsen inom ramen för en pågående ärendeprovning. Detta torde emellertid vara aktuellt endast i mycket sällsynta fall och möjligheten bör användas ytterst restriktivt.