Uppsikt över riksintressen

Riksantikvarieämbetets roll och planerade aktiviteter 2018 – 2020

RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Riksantikvarieämbetet
Box 5405
114 84 Stockholm
Tel 08-5191 80 00
www.raa.se
registrator@raa.se

Riksantikvarieämbetet 2018
Omslag: Avan, Norrbotten. Bengt A Lundberg/RAÄ.
Foto: S. 8: Bengt A Lundberg/RAÄ. Övriga bilder: Mathilda Fält Zaar/RAÄ.
Upphovsrätt, där inget annat anges, enligt Creative Commons licens CC BY,
erkännande 4.0 Sverige. Villkor på https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.sv

Inledning

"Kulturmiljöerna ska ha få motsvarigheter i landet samtidigt som de ska representera Sveriges utveckling. Urvalet av riksintressen ska revideras om ny kunskap visar att det behövs."

Riksintressen är anspråk på mark- och vattenområden som har pekats ut av staten därför att de utgör nationellt viktiga värden och kvaliteter av betydelse för en hållbar utveckling. De regleras i miljöbalkens hushållningsbestämmelser.[1] Vissa riksintressen syftar till att bevara olika värden, exempelvis natur- och kulturmiljövärden. Andra riksintressen behövs för exempelvis försvar, infrastruktur eller industriell produktion. Riksintressena ska tillgodoses vid förändringar av mark- och vattenområden såsom vid byggnationer.

Enligt förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden ansvarar Riksantkvarieämbetet för att peka ut riksintressanta kulturmiljövårdsområden och för att bedriva uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden inom myndighetens verksamhetsområde kulturarv.

Under 2017 gjorde Riksantikvarieämbetet en intern utredning som syftade till att definiera och klargöra Riksantikvarieämbetets uppsiktansvar gällande riksintressen. I arbetet ingick också att ta fram en plan för hur Riksantikvarieämbetets arbete med uppsikt ska bedrivas och inriktas framöver. I denna skrift presenteras hur Riksantikvarieämbetet ser på sitt uppsiktansvar och en plan för uppsikten under perioden 2018–2020.

Riksintressen för kulturmiljövården speglar samhällsutvecklingen

Riksintressena för kulturmiljövården är inte enskilda monument utan miljöer som har gett ett tydligt avtryck i landskapet. De ska spegla samhällets utveckling och människors vardag med aspekter som näringsliv, sociala villkor, byggnadsskick och estetiska ideal under olika epoker och med regional variation. Kulturmiljöerna ska ha få motsvarigheter i landet samtidigt som de ska representera Sveriges utveckling. Urvalet av riksintressen ska revideras om ny kunskap visar att det behövs.

Roller och ansvar

Ansvaret för att hantera riksintressen omfattar aktörer på nationell, regional och kommunal nivå. Boverket har ett övergripande ansvar för systemet. Utöver Riksantikvarieämbetet ansvarar elva statliga

1. 3 kap. och 4 kap. miljöbalken (1998:808).

"Tyngdpunkten i uppsikten ska enligt förordningen läggas på frågor som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv och frågor vars utveckling Sverige enligt internationella åtaganden ska följa."

sektorsmyndigheter för att peka ut riksintressanta områden och för uppsikt över hushållningen av mark- och vattenområden på nationell nivå. De ska peka ut områdena i samråd med länsstyrelserna och Boverket. I arbetet med uppsikt ska myndigheterna samverka med länsstyrelserna. Tyngdpunkten i uppsikten ska enligt förordningen läggas på frågor som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv och frågor vars utveckling Sverige enligt internationella åtaganden ska följa. Länsstyrelserna ska bedriva uppsikt inom sina respektive län.

Kommunerna ska ta hänsyn till bestämmelserna om hushållning av mark- och vattenområden och riksintressen i alla beslut som rör kommunernas samhällsplanering: i översiktsplanering, planläggning och i prövning av ärenden om lov eller förhandsbesked.

Utöver uppsiktansvaret har länsstyrelsena andra roller i riksintressesystemet. Länsstyrelserna ska vara ett stöd för kommunerna i deras planeringsarbete i användningen av mark- och vattenområden. De har tillsyn över kommunala beslut om detaljplaner[2] och ska se till att riksintressena tillgodoses.[3] I uppgiften ingår att förse kommunerna med underlag om berörda riksintressen i samband med ändringar eller upprättande av översiktsplaner. Det är också länsstyrelsens uppgift att ta nödvändiga initiativ för att reda ut oklarheter eller brister i underlagen under hela planeringsprocessen.[4]

År 2017 publicerade Boverket en vägledning för sektorsmyndigheterna. Syftet med vägledningen är att förbättra förutsättningarna för en ändamålsenlig tillämpning av hushållningsbestämmelserna. Bland annat ska sektorsmyndigheterna göra en generell sektorsbeskrivning för varje sektors riksintressen. Riksintressena ska därmed bli mer begripliga. Anspråken på riksintressena ska bli mer enhetliga och lättare att förstå och tillämpa för planerare, beslutsfattare och allmänhet.[5]

Det framgår i vägledningen att riksintressemyndigheterna har ett uppsiktsansvar och att sektorsmyndigheterna ska följa sektorns utveckling av hushållningen med mark- och vatten på ett lämpligt sätt. Enligt Boverket kan det handla om hur sektorns frågor hanteras i fysisk planering och i prövningsärenden.[6] Någon närmare precisering av uppsiktsansvaret finns dock inte i Boverkets vägledning.

---

2. I detaljplanen prövar kommunen ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk och reglerar bebyggelsemiljöns utformning, 4 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900).

3. 3. Kap. 10 § plan- och bygglag (2010:900).

4. Prop. 1994/95:230, *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.* s. 58, bet. 1995/96: BoU1, rskr 1995/96:27.

5. Boverket (2017) *Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen 3 kap. miljöbalken.*

6. Boverket (2017) *Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen 3 kap. miljöbalken*

Riksantikvarieämbetets uppsiktsansvar

"Riksantikvarieämbetet ska ha en nationell överblick av anspråken och av systemet för bevakning inom kulturmiljövården." Utgången upphovsrätt.

Riksantikvarieämbetets ansvar omfattar nationell överblick

Riksantikvarieämbetet tolkar sitt uppsiktansvar som att bevaka att hushållningen av mark- och vattenområden följer de bestämmelser och de intentioner som gäller inom området kulturmiljö. De cirka 1500 utsedda riksintressena för kulturmiljövården[7] är i fokus men bevakningen kan även omfatta områden av betydelse utifrån allmän synpunkt.[8] Uppsikten ska vara strategisk genom att prioritera det som är förenat med störst risk och är mest väsentligt.

Riksantikvarieämbetet har uppsiktsansvar enligt 3 kap. miljöbalken. Områden som regleras i 4 kap. har Boverket uppsiktsansvar över.[9]

Riksantikvarieämbetet ska ha en nationell överblick av anspråken. Ämbetet ska även bevaka att systemet för riksintressen inom kulturmiljövården fungerar. Det är viktigt att Riksantikvarieämbetets uppsikt kompletterar och inte överlappar länsstyrelsernas bevakning i sina län.

Metoden är att bevaka att hushållningsbestämmelserna följs

Metoden för uppsikten är att bevaka och följa upp hur bestämmelserna om hushållningen av mark- och vattenområden efterlevs i praktiken avseende kulturmiljövårdens intressen. För det arbetet behöver Riksantikvarieämbetet dra nytta av länsstyrelsernas regionala uppsikt. Därför är samverkan med och metoder för att inhämta kunskap hos länsstyrelserna en väsentlig del i metoden för uppsikt.

För att Riksantikvarieämbetet ska veta att uppsikten fokuserar på det som är mest väsentligt och sårbart ska arbetet bygga på en risk- och väsentlighetsanalys. Vilken metod som ska användas för att undersöka och klarlägga eventuella problem måste bedömas utifrån frågans beskaffenhet men bevakningen förutses vara utredande, uppföljande eller utvärderande.

---

7. Riksantikvarieämbetet (2017) *Områden av riksintresse för kulturmiljövården – statistik över betydelsefulla kulturmiljöer av nationellt intresse.*

8. Se s. 10.

9. Utgångspunkten för uppsikten ska vara lagstiftningen som reglerar hushållningen av mark- och vattenområden samt Sveriges internationella åtaganden som rör mark- och vattenanvändning. Tillämpbar nationell lagstiftning är för plan- byggärenden miljöbalken, plan- och bygglagen samt hushållningsförordningen. Utöver det finns en rad andra lagstiftningar att tillämpa vid andra prövningsärenden, exempelvis väglagen, minerallagen och lagen om byggande av järnväg. Därutöver kan Boverkets vägledning till sektorsmyndigheterna användas i de fall det är relevant.

"De viktigaste iakttagelserna från uppsikten kommer att rapporteras vart tredje år i en periodisk rapport."

Exempel på frågor som kan besvaras är:

- Vad representerar riksintresseanspråken, det vill säga vad berättar de och vilka perspektiv speglas? Är urvalet relevant och aktuellt?
- Hur fungerar riksintressesystemet?
- Hur tas hänsyn till riksintressena och övriga allmänna intressen av nationell betydelse inom kulturmiljövården i mark- och vattenanvändningen?

De viktigaste iakttagelserna från uppsikten kommer att rapporteras vart tredje år i en periodisk rapport. Riksantikvarieämbetet planerar att publicera den första rapporten i början av år 2021. De främsta målgrupperna för rapporteringen är regeringen, Boverket, länsstyrelserna och andra sektorsmyndigheter. Innehållsligt kan fokus för denna rapport variera över tid men den ska också innehålla återkommande uppgifter som följs upp och rapporteras. Därutöver kan viss statistik från uppsikten rapporteras i Riksantikvarieämbetets publikation *Räkna med kulturarvet*.

Riksantikvarieämbetet har vissa verktyg

Om Riksantikvarieämbetet genom uppsikten upptäcker brister har myndigheten några verktyg för att komma till rätta med problemen. Ett viktigt verktyg är att Riksantikvarieämbetet ansvarar för beslut om och revideringar av riksintresseanspråken så att de till exempel förtydligas och därmed bli lättare för prövomyndigheter att använda.

Länsstyrelserna har mandat att ta initiativ till prövning av riksintresseanspråk i domstol. I ett domstolsärende som omfattar ett riksintresse inom kulturmiljövården ombeds i regel Riksantikvarieämbetet att yttra sig[10] men ämbetet har inte möjlighet att överklaga sådana beslut.[11]

Riksantikvarieämbetet har inte föreskriftsrätt om bestämmelserna i kap. 3 miljöbalken. Ämbetet behöver i de flesta fall rapportera till regeringen om uppsikten visar att det behövs ändringar i fördelningen av uppgifter och anslag, uppdrag, ansvar och roller eller av förtydliganden och ändringar i lagstiftningen. Det är regeringen

---

10. Enligt 24 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) får förvaltningsdomstol inhämta yttrande över fråga, som kräver särskild sakkunskap, från myndighet, tjänsteman eller den, som eljest har att gå till handa med yttrande i ämnet, eller anlita annan sakkunnig i frågan. Enligt 40 kap. 1 § rättegångsbalken kan allmän domstol (tingsrätt, hovrätt och Högsta Domstolen) inhämta yttrande av myndighet eller tjänsteman. Enligt 4 kap. 1 § Lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar i mål där mark- och miljödomstol är första instans tillämpas vad som är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol, om inte annat föreskrivs i denna lag eller annan lag. Se 40 kap. 1 § rättegångsbalken om yttrande från myndighet eller tjänsteman.

11. Riksantikvarieämbetet har dock i ett fall tillerkänts rätt att överklaga bygglov och tillstånd enligt 3 kap. miljöbalken (1998:808) till ett vindkraftverk i världsarvet på Ölands södra udde, odlingslandskapet.

som beslutar att ge eventuella uppdrag till länsstyrelserna. Normalt sett är det även regeringen som tar eventuella initiativ till lagändringar för att förändra kommunernas uppgifter.

Om det behövs övergripande vägledning för riksintressesystemet bör Riksantikvarieämbetet uppmärksamma Boverket.

Bidrag, särskilt riktade, är ett verktyg som Riksantikvarieämbetet kan använda i syfte att till exempel uppmuntra och stödja önskvärda initiativ. Analyser, rapporter och utvärderingar som ger en fördjupning om ett visst tillstånd kan uppmärksamma olika aktörer på problem vilket också kan ge upphov till förändringar.

Utbildning, handböcker, information och debattartiklar kan vara styrande. Riksantikvarieämbetet gav till exempel ut en handbok 2014.[12] Även deltagande i nätverk, partnerskap och möten kan vara ett sätt att skapa samsyn, uppmärksamma om behov och hitta vägar för olika åtgärder.

12. Riksantikvarieämbetet Handbok (2014) *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken.*

Planerade aktiviteter 2018–2020

"Riksantikvarieämbetet har identifierat ett behov av en bättre nationell överblick av riksintressena inom kulturmiljövården."

Följande aktiviteter planeras inom ramen för Riksantikvarieämbetets uppsiktsansvar under perioden 2018–2020. Arbetet kommer att avrapporteras i en periodisk rapport i början av 2021. De föreslagna aktiviteterna bygger på omvärldsbevakning och risk- och väsentlighetsanalys som gjordes under år 2017. Syftet med de planerade aktiviteterna är att förbättra systemet för riksintressen och tillämpningen av bestämmelser om användningen av mark- och vattenområden i övrigt inom kulturmiljövården.

Fördjupad kartläggning och nationell översyn av riksintressena

Riksantikvarieämbetet har identifierat ett behov av en bättre nationell överblick av riksintressena inom kulturmiljövården. Det behövs också en översyn av riksintressena för att bedöma deras relevans. Någon sådan översyn har inte gjorts sedan områdena bilades på 1970-talet varför behovet är stort.

2017 gjorde Riksantikvarieämbetet en statistisk sammanställning av riksintressena inom kulturmiljövården, vilket ger en bra nationell överblick.[13] Kompletterat med denna sammanställning kommer Riksantikvarieämbetet att göra en mer fördjupad kartläggning av riksintressena med syftet att beskriva och analysera vilken historia de berättar och vilka kulturhistoriska värden som finns representerade. Därefter planerar Riksantikvarieämbetet att göra en urvalsöversyn, bland annat genom att bedöma om det finns miljöer som är över- respektive underrepresenterade. Den ska visa om riksintresseanspråken på en nationell nivå ger en bred bild av den historiska samhällsutvecklingen enligt nutidens kunskap och synsätt på vad som är kulturhistoriskt värdefullt.

Enligt Boverkets vägledning ska Riksantikvarieämbetet också ta fram en aktuell och lättbegriplig sektorsbeskrivning. I den bör ingå en motivering till varför det behövs riksintressen inom kulturmiljövården, vilka samhällsmål de bidrar till och på vilket sätt de gör det. I arbetet med den fördjupade kartläggningen och översynen kommer Riksantikvarieämbetet också att ta fram en sådan sektorsbeskrivning.

13. Riksantikvarieämbetet (2017) *Riksintressen i siffror – statistik över kulturmiljövårdens riksintressen.*

" Att samverka med och att systematiskt dra nytta av länsstyrelsernas regionala uppsiktsarbete är en förutsättning för en effektiv bevakning på nationell nivå"

Etablera samverkansmodell för att nyttja länsstyrelsernas uppsikt

Att samverka med och att systematiskt dra nytta av länsstyrelsernas regionala uppsiktsarbete är en förutsättning för en effektiv bevakning på nationell nivå. Därför planerar Riksantikvarieämbetet utveckla sin samverkansmodell med länsstyrelserna. I det arbetet kommer ämbetet utreda hur länsstyrelsernas uppsikt kan användas i Riksantikvarieämbetets uppsiktsarbete, hur länsstyrelserna skulle kunna rapportera sina iakttagelser till ämbetet samt hur Riksantikvarieämbetet sedan använder, sammanställer, analyserar och återkopplar uppgifterna. Sammanställningar av uppgifter som årligen rapporteras från länsstyrelserna skulle kunna finns med i Riksantikvarieämbetets periodiska rapportering.

Få bättre kunskap om revideringsarbete som pågår

På länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet pågår just nu ett omfattande arbete med att ta fram nya underlag och göra revideringar av riksintressena inom kulturmiljöområdet. Riksantikvarieämbetet bedömer att ämbetet behöver få bättre insyn i hur länsstyrelserna arbetar med revideringarna så att ämbetets nationella urvalsöversyn kan anpassas till detta arbete på ett bra sätt. Riksantikvarieämbetet behöver till exempel veta mer om länsstyrelsernas metoder, med vilket syfte och med vilken tidsplan revideringarna görs. Riksantikvarieämbetet behöver också veta hur förutsättningarna på länsstyrelserna för att göra revideringarna ser ut och om de kan förbättras.

Utvärdering om länsstyrelsernas arbete

Med syftet att vara ett gott stöd för länsstyrelserna behöver Riksantikvarieämbetet få bättre kunskap om hur länsstyrelsernas roll fungerar i arbetet med riksintressen inom kulturmiljövården. Därför planerar Riksantikvarieämbetet att göra en utvärdering med fokus på länsstyrelsernas arbete med riksintressen gentemot kommunerna, till exempel i stöd, tillsyn och som samrådspart. Finns exempelvis rätt förutsättningar för länsstyrelserna att se till att riksintressena inom kulturmiljövården tillgodoses?

Utreda uppsikt över mark- och vattenområden som regleras av internationella åtaganden

Utöver bestämmelserna i miljöbalken omfattar Riksantikvarieämbetets uppsiktsansvar internationella åtaganden som kopplar till användningen av mark- och vattenområden. De internationella

"Områden av betydelse från allmän synpunkt har inte ett lika starkt skydd som riksintressen."

åtagandena finns i Världsarvskonventionen[14] och andra konventioner och styrdokument inom Unesco.

Världsarvsarbetet, inklusive Riksantikvarieämbetets uppsiktsansvar över världsarv, utreds av Riksantikvarieämbetet i en egen strategi i samarbete med andra myndigheter och ska avrapporteras till regeringen i oktober 2019.

Därutöver kommer Riksantikvarieämbetet att kartlägga vilka andra internationella åtaganden som omfattas av uppsikten och vilka bestämmelser som är tillämpbara inom kulturmiljövården. Syftet är att få en god överblick för att därefter kunna fastställa en metod och ett förhållningssätt för uppsiktsansvaret över internationella åtaganden.

Utreda uppsikt över områden av betydelse utifrån allmän synpunkt

Områden av betydelse från allmän synpunkt kan vara av internationell, nationell, regional och lokal karaktär.[15] Det kan vara kulturmiljöer som i många fall finns redovisade i regionala eller kommunala kulturmiljöprogram.[16]

Områden av betydelse från allmän synpunkt har inte ett lika starkt skydd som riksintressen. Då riksintressen *ska skyddas* mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön ska natur- och kulturvärden som bedöms ha betydelse ur allmän synpunkt *så långt möjligt skyddas* mot påtaglig skada.

Riksantikvarieämbetet ska bevaka att bestämmelser om dessa områden tillämpas om det är relevant och behöver därför hitta en metod och ett förhållningssätt till detta. För att klargöra åtagandet behöver Riksantikvarieämbetet därför utreda vad lagstiftaren menar med områden av allmän nationell betydelse. Efter det ska Riksantikvarieämbetet se över om vissa områden av allmän betydelse i stället ska vara riksintresse och tvärt om. Ämbetet kommer också att utreda i vilken utsträckning kommunerna och länsstyrelserna har utsett områden av allmän regional eller lokal betydelse.

Medverkan från länsstyrelserna

Riksantikvarieämbetets aktiviteter syftar till att förbättra arbetet med riksintressena inom kulturmiljövården.

---

14. Unescos konvention till skydd för världens natur- och kulturarv, antogs 1972.
15. SOU 2015:99 s. 381.
16. Riksantikvarieämbetet Handbok (2014) *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken.*

Under arbetet har Riksantikvarieämbetet behov av medverkan från länsstyrelserna. Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna behöver till exempel ha en dialog om hur myndigheternas modell för samverkan kan utvecklas i fråga om uppsikt och hur den planerade översynen kan anpassas till länsstyrelsernas översyns- och revideringsarbete som pågår just nu. Riksantikvarieämbetet kommer också att behöva få input och underlag i samband med genomförandet av utvärderingen om länsstyrelsernas roll gentemot kommunerna och om länsstyrelsernas förutsättningar.

SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Riksantikvarieämbetet | 08-5191 80 00 | registrator@raa.se | www.raa.se