



Översyn kriterier riksintressen

Regeringsuppdrag till Boverket att samordna fem myndigheters översyn av kriterierna för riksintresseanspråk

Översyn kriterier riksintressen

Regeringsuppdrag till Boverket att samordna fem myndigheters översyn av kriterierna för riksintresseanspråk

Titel: Översyn kriterier riksintressen
Rapportnummer: 2020:26
Utgivare: Boverket, november, 2020
ISBN tryck: 978-91-7563-726-6
ISBN pdf: 978-91-7563-727-3
Diarienummer: 3.4.1 565/2020

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att samordna Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens energimyndighet, Tillväxtverket och Trafikverket (riksintressemyndigheterna) i deras arbete att göra en översyn av sina respektive anspråk på riksintresse. I uppdraget ingår att:

- se över och precisera kriterierna för vilka områden som ska anses vara av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken, och
- utvärdera om de nuvarande anspråken på områden av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken motsvarar de kriterier som tas fram och ta ställning till om dessa anspråk bör förändras.

Uppdraget ska redovisas av Boverket i en delrapport och en slutrapport. Inför avrapporteringen ska Boverket samråda med övriga deltagande myndigheter.

Utöver vad som framgår av regeringsuppdraget har Boverket uppmanat de riksintressemyndigheter som ingår i uppdraget att inför denna delrapportering även lämna en kortfattad beskrivning av tänkta aktiviteter kommande år och en bedömning av vad de insatserna kan tänkas leda till.

Det kan konstateras att regeringsuppdraget sammantaget kommer att leda till en minskning av det totala riksintresseanspråket. Det går dock inte i dagsläget att bedöma om det sammantaget kommer att leda till en kraftig minskning och framförallt inte i vilket tidsperspektiv. En kraftig minskning förutsätter en betydande reduktion av de areellt största riksintresseanspråken. Lagstiftningen har gett riksintressemyndigheterna ett mycket stort bedömningsutrymme i tillämpningen av riksintressebestämmelserna. Om det finns en ambition att minska omfattningen av riksintresseanspråken behöver bedömningsutrymmet minskas. För att nå målet kan ett antal åtgärder övervägas.

Kort sikt

- Länsstyrelserna ges i uppdrag att snabbt skanna av de områden som har störst brister avseende aktualitet eller utbredning och ansvariga myndigheter ges i uppdrag att ompröva dessa inom en viss tid.
- I förordning precisera under vilka förutsättningar riksintressemyndigheterna inom ramen för nuvarande bestämmelser i 3 kap miljöbalken kan ange områden som de bedömer vara av riksintresse.
- I förordning införa en process för aktualitetsprövning.

Längre sikt

- Ändra de materiella reglerna i 3 kap. miljöbalken och bemyndiga regeringen att i förordningen besluta om kriterierna för att ange riksintresseanspråk. Syftet med en ändring av de materiella reglerna i 3 kap. miljöbalken skulle var att tillämpningen av dem ska kunna anpassas utifrån dagens samhällsutveckling.
- Reformera riksintressesystemet och införa ett system för en nationell planering.

I denna delrapport redovisar Boverket den del av uppdraget som avser kriterierna för områden av riksintresse till regeringen. Därutöver redovisas även en bedömning av vad det fortsatta arbetet kan antas leda fram till. Boverket lyfter även fram några allmänna iakttagelser i anslutning till uppdraget.

Rapporten består av dels Boverkets sammanfattande redogörelse och bedömningar, dels riksintressemyndigheternas samlade beskrivning av arbetet med översyn av kriterier och deras bedömningar i anslutning till det.

Varje myndighet ansvarar ensamt för sina texter och de bedömningar och slutsatser som förs fram i dessa. De förslag Boverket lägger fram i denna rapport är Boverkets och har inte förankrats med de övriga myndigheterna.

Ansvarig enhetschef har varit Robert Johannesson. Otto Ryding har varit projektledare och övriga deltagare har varit Camilla Burén, Kajetonas Čeginskas och Lars Lennwall.

Karlskrona november 2020

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning och läsanvisningar	10
1.1 Avgränsning av uppdraget	10
1.2 Boverkets arbete med uppdraget	10
1.3 Använda förkortningar och termer	11
2 Riksintresseanspråkens omfattning	13
2.1 Utveckling av riksintresseanspråken över tid	15
3 Om myndigheternas arbete med riksintresseanspråken	17
3.1 Myndigheternas tidigare arbete	17
3.2 Myndigheternas arbete med kriterierna och förväntat resultat av kommande översyn	22
3.3 Boverkets bedömning av föreslagna preciseringar av kriterierna och möjligheterna att begränsa anspråken	26
4 Hushållningssystemet – bakgrund och förändrade förutsättningar	37
4.1 Hushållningsbestämmelsernas förhistoria	37
4.2 Kodifiering av arbetet med hushållningsfrågor	38
4.3 Hushållningsbestämmelserna i en ny tid	39
5 Kriterier enligt förarbetena	42
5.1 Generella kriterier	43
5.2 Naturvården	44
5.3 Kulturmiljövården	45
5.4 Friluftslivet	47
5.5 Industriell produktion	49
5.6 Energitillgång och energidistribution	50
5.7 Kommunikationer – trafikslagen	51
6 Alternativ till riksintresseanspråk enligt 3 kap. MB	54
6.1 Områden av allmänt intresse	54
6.2 Riksintressen enligt 4 kap. MB	59
6.3 Annan lagstiftning	61
7 Riksintresse för naturvård (NV)	63
7.1 Riksintresseanspråket och dess utveckling	63
7.2 Myndighetens nuvarande kriterier	68
7.3 Hur förhåller sig nuvarande kriterier till förarbetena?	71
7.4 Behov av översyn utifrån nuvarande kriterier	72
7.5 Utvärdering av dagens kriterier och alternativ för precisering av dem	73
7.6 Behov av att precisera kriterierna	78
7.7 Bedömd effekt av föreslagna åtgärder	78
7.8 Planerade insatser för utvärdering av anspråken	80
8 Riksintresse kulturmiljövården (RAÄ)	84
8.1 Riksintresseanspråket och dess utveckling	87
8.2 Myndighetens nuvarande kriterier	96
8.3 Hur förhåller sig nuvarande kriterier till förarbetena?	99
8.4 Behov av översyn av riksintresseanspråk utifrån nuvarande kriterier och andra faktorer	103
8.5 Utvärdering av dagens kriterier	110

8.6	Förslag till precisering av kriterierna.....	114
8.7	Åtgärder för högre kvalitet och minskad omfattning av riksintresseanspråk	117
8.8	Konsekvenser av förtydligade kriterier och föreslagna åtgärder 122	
8.9	Planerade insatser för utvärdering av anspråken	125
8.10	Dialog med länsstyrelserna i regeringsuppdraget	126
8.11	Riksintressen i områden med byggbehov	127
9	Riksintresse friluftsliv (NV)	133
9.1	Riksintresseanspråket och dess utveckling	133
9.2	Myndighetens nuvarande kriterier	139
9.3	Hur förhåller sig nuvarande kriterier till förarbetena?	142
9.4	Behov av översyn utifrån nuvarande kriterier.....	145
9.5	Utvärdering av dagens kriterier och alternativ för precisering av dem	146
9.6	Behov av att precisera kriterierna.....	150
9.7	Bedömd effekt av föreslagna åtgärder	150
9.8	Planerade insatser för utvärdering av anspråken	152
10	Riksintresse industriell produktion (TVV).....	154
10.1	Riksintresseanspråket och dess utveckling	154
10.2	Myndighetens nuvarande kriterier	159
10.3	Hur förhåller sig nuvarande kriterier till förarbetena?	159
10.4	Behov av översyn utifrån nuvarande kriterier.....	159
10.5	Utvärdering av dagens kriterier och alternativ för precisering av dem	160
10.6	Förslag till precisering av kriterierna.....	163
10.7	Bedömd effekt av föreslagna åtgärder	166
10.8	Planerade insatser för utvärdering av anspråken	168
11	Riksintresse energiproduktion och distribution (STEM)	172
11.1	Riksintresseanspråket och dess utveckling	172
11.2	Myndighetens nuvarande kriterier	180
11.3	Hur förhåller sig nuvarande kriterier till förarbetena?	187
11.4	Behov av översyn utifrån nuvarande kriterier.....	192
11.5	Utvärdering av dagens kriterier och alternativ för precisering av dem	194
11.6	Möjligheter till precisering av kriterierna och begränsning av anspråken.....	198
11.7	Bedömd effekt av föreslagna åtgärder	199
11.8	Planerade insatser för utvärdering av anspråken	199
12	Riksintresse kommunikationer - trafiklagen (TRV)	201
12.1	Riksintresseanspråket och dess utveckling	201
12.2	Myndighetens nuvarande kriterier	202
12.3	Hur förhåller sig nuvarande kriterier till förarbetena?	203
12.4	Behov av översyn utifrån 2010 års kriterier.....	204
12.5	Utvärdering av 2010 års kriterier och alternativ för precisering av dem.....	205
12.6	Precisering av kriterierna.....	211
12.7	Bedömd effekt av föreslagna åtgärder	212
12.8	Planerade insatser för utvärdering av anspråken	213

Sammanfattning

I denna delrapport ska Boverket redovisa myndigheternas arbete med att se över och precisera kriterierna för vilka områden som ska anses vara av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken.

Därutöver redovisas inom ramen för denna delrapport även myndigheternas bedömning av vad det fortsatta arbetet kan antas leda fram till. Boverket lyfter även fram några allmänna iakttagelser i anslutning till uppdraget.

Översyn och precisering av kriterierna

När det gäller områden av riksintresse för naturvården ser Naturvårdsverket ett behov av att förtydliga ett av fem huvudkriterier samt något stöd-kriterier och vissa tillämpningsanvisningar, men har inte formulerat något färdigt förslag.

Naturvårdsverket bedömer att kriterierna för områden av riksintresse för friluftslivet i huvudsak är aktuella, men ser behov av att i kriterierna tydliggöra utgångspunkterna för det nationella urvalet. Naturvårdsverket bedömer att det kan ske under 2021.

Riksantikvarieämbetet tagit fram ett förslag till förtydligade kriterier avseende områden av riksintresse för kulturmiljövården. Förslaget utvärderas under arbetet med del två av regeringsuppdraget. Efter remissbehandling fattas beslut om kriterierna.

Både Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet anser dock att målsättningen att uppnå en minskning av riksintresseanspråkens omfattning inte främst kan nås genom förändrade kriterier, utan genom en förändrad och striktare tillämpning av kriterierna.

Ingen av de myndigheter som tidigare bar ansvaret för att lämna uppgifter om områden av riksintresse för industriell produktion har tagit fram några kriterier för ett sådant utpekande. Tillväxtverket kommer under år 2020 färdigställa en sektorsbeskrivning med kriterier för utpekande av områden av riksintresse för industriell produktion. Efter samråd kommer dessa att beslutas under 2021.

Statens energimyndighet har relativt nyligen sett över kriterierna för områden av riksintresse för energiproduktion och energidistribution och gör bedömningen att de nuvarande kriterierna är aktuella och väl avgränsade.

Trafikverket hade påbörjat arbetet med en översyn av sina kriterier avseende områden av riksintresse för kommunikation redan före det aktuella regeringsuppdraget och har nyligen beslutat om nya kriterier.

Förväntat resultat av det kommande arbetet

Trafikverket gör bedömningen att de nya kriterierna för riksintresse avseende områden för kommunikation och den kommande översynen kan leda till en relativt stor areell minskning av riksintresseanspråket.

Även Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet anser att den kommande översynen kan leda till en minskning av riksintresseanspråken för naturvård och friluftsliv respektive kulturmiljövård. De anser dock att omfattningen av minskningen kan uppskattas först efter att det planerade analysarbetet under del två av uppdraget har genomförts.

Energimyndigheten bedömer att en kommande översyn av riksintresseanspråket för vindbruk kan leda till en viss minskning av anspråket samt att anspråken avseende elledningar i två län kan komma att avstås. För närvarande finns ingen planering för att ange riksintresseanspråk för vattenkraften eller för transmissionsnätet för el.

Tillväxtverket bedömer att den kommande översynen inte kommer att leda till någon nämnvärd förändring av antalet anspråk. Boverket anser dock att det faktum att kriterier för riksintresse för industriell produktion nu tas fram öppnar för möjligheten av en viss framtida utökning av anspråket.

När det gäller antalet riksintresseanspråk är det i hög grad en fråga om redovisningsprinciper. Reduceras stora områden till mindre mera välavgränsade anspråk, kan det också leda till en utökning av antalet.

Boverkets övriga iakttagelser

Boverket konstaterar att förutsättningarna för myndigheternas arbete med riksintresseanspråken skiljer sig kraftigt åt. Energimyndigheten, Tillväxtverket och Trafikverket har förhållandevis väl avgränsade intressen att bevaka. De har en relativt god överblick över och kännedom om sina riksintresseanspråk. Trafikverket har också en väl utbyggd regional organisation.

Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet har betydligt mera mångfasetterade och inte lika enkelt definierbara intressen att bevaka. De har ett stort antal riksintresseanspråk samtidigt som de saknar detaljkunskap på regional och kommunal nivå.

Riksintressesystemet växte fram utifrån de samhällsutmaningar Sverige stod inför på 1970-talet, idag ser samhällsutmaningarna till delar anorlunda ut. Det vållar svårigheter vid tillämpningen av riksintressebestämmelserna.

Boverket ser en möjlighet för myndigheterna att differentiera sina anspråk genom att i högre grad ange områden av allmänt intresse och därmed begränsa sina riksintresseanspråk. Det är dock enbart ett par myndigheter som har sett detta som en möjlighet.

Genom speciallagstiftning och bestämmelser i plan- och bygglagen och miljöbalken finns det bestämmelser som värnar olika intressen. Boverkets anser att ett beslut om att ange ett riksintresseanspråk bör föregås av en bedömning av om övrig reglering i det enskilda fallet ger tillräckliga möjligheter att värna intresset. Enbart det förhållandet att ett område inte omfattas av en dubbelreglering kan underlätta den kommunala planeringen.

Boverket uppfattar också en betydelseglidning i myndigheternas tolkning av syftet med hushållningsreglerna, vilket gör deras utpekanden av riksintressen mer expansiva. Hushållningsreglerna är i första hand markpolitiska avvägningsregler, med prioritering av vissa intressen. På senare tid har dock myndigheterna i allt större utsträckning försökt koppla arbetet med riksintressen till deras egna sektorsmål, något som innebär att det ursprungliga syftet med arealhushållning förloras till förmån för olika sektoriella mål.

Avslutningsvis vill Boverket betona att ett välfungerande riksintressesystem förutsätter en god kunskap om systemet på såväl central som regional och kommunal nivå, en välfungerande dialog och att urvalet hålls aktuellt och relevant. Tillämpningen av hushållningsreglerna i miljöbalken förutsätter en kontinuerlig kunskapsförsörjning från statliga myndigheter för att kommunerna ska kunna beakta viktiga statliga intressen i sin fysiska översiktsplanering. Ny kunskap och förändringar av markanvändningen som skett under de senaste decennierna återspeglas inte tillräckligt väl i myndigheternas underlag till kommunerna. Kommunerna behöver aktivt förhålla sig till riksintresseanspråken och länsstyrelserna behöver självständigt förhålla sig till de framförda anspråken.

1 Inledning och läsanvisningar

Föreliggande rapport är en redovisning av den första delen av det regeringsuppdrag som getts åt Boverket att samordna Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens energimyndighet, Tillväxtverket och Trafikverket (riksintressemyndigheterna) i deras arbete att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse.

Rapporten består av två delar. Först redogör Boverket i kapitel 1–6 för bakgrund och sin syn på uppdraget. I de följande kapitlen 7–12 redogör respektive riksintressemyndighet för sitt arbete med regeringsuppdraget. För samtliga avsnitt gäller att det är respektive myndighet som ensamt står för de bedömningar och slutsatser som förs fram i texterna.

Boverket har haft möjlighet att lämna synpunkter på de flesta avsnitten i rapporten, och så långt som den pressade tidsramen medgett det har myndigheterna haft möjlighet att lämna synpunkter på Boverkets texter.

Bilagorna till riksintressemyndigheternas texter finns i en separat del.

Ansvarig myndighet

Kapitel 1–6 Boverket

Kapitel 7 Riksintresse naturvård - Naturvårdsverket

Kapitel 8 Riksintresse kulturmiljö - Riksantikvarieämbetet

Kapitel 9 Riksintresse friluftsliv - Naturvårdsverket

Kapitel 10 Riksintresse industriell produktion - Tillväxtverket

Kapitel 11 Riksintresse energiproduktion och energidistribution – Statens energimyndighet

Kapitel 12 Riksintresse kommunikationer - trafikslagen – Trafikverket

1.1 Avgränsning av uppdraget

Uppdraget avser myndigheternas samlade riksintresseanspråk, det vill säga såväl land- som vattenområden. I uppdragets bakgrundsbeskrivning anges det att urvalet av de myndigheter som har getts uppdraget har skett mot bakgrund av de riksintressen som kan antas ha störst betydelse för planering och byggande. Av det skälet har Boverket i uppdraget främst fokuserat på riksintresseanspråk avseende landområden.

1.2 Boverkets arbete med uppdraget

Boverkets uppdrag har bestått i att samordna de fem involverade riksintressemyndigheterna i deras arbete att se över och precisera kriterierna för

sina respektive riksintresseanspråk. Boverket ansvarar även för redovisningen av myndigheternas arbete.

Vid ett första möte med de fem myndigheterna diskuterades upplägg och inriktning på arbetet. För att få en enhetlig i myndigheternas underlag till Boverket redovisning togs det i dialog med myndigheterna fram en gemensam struktur för avrapporteringen.

Sammanlagt har Boverket haft 31 avstämningsmöten med riksintressemyndigheterna, vanligtvis med en myndighet i taget, men även vid några tillfällen gemensamt med alla myndigheterna. Boverket har även haft ett avstämningsmöte med ansvariga chefer på respektive myndigheter för att bedöma om det samfällda resultatet kunde antas leda till det i uppdraget angivna målet.

Det pågående arbetet har även presenterats vid ett seminarium med deltagare från elva riksintressemyndigheter och inbjudna representanter från alla länsstyrelser och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Sammanlagt deltog 74 personer.

Samtliga möten har genomförts digitalt.

Inom ramen för uppdraget har Boverket låtit SCB genomföra en beräkning av den areella omfattningen av de i uppdraget aktuella riksintresseanspråken. Vid beräkningen tillämpades samma metodik som vid motsvarande beräkning 2014.

1.3 Använda förkortningar och termer

MB: Miljöbalken (1998:808)

NRL: Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m. m.

PBL: Plan- och bygglagen (2010:900)

ÄPBL: Plan- och bygglagen (1987:10), numera kallad ”äldre plan- och bygglagen”

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

Prop. 1972:111: Kungl. Maj:ts proposition angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten; given Stockholms slott den 20 oktober 1972.

Prop. 1985/86:3: Regeringens proposition 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.

Prop. 1997/98:45: Regeringens proposition 1997/98:45 Miljöbalk

SOU 2015:99: Riksintresseutredningens slutbetänkande Planering och beslut för hållbar utveckling – Miljöbalkens hushållningsbestämmelser

FRP: Fysisk riksplanering

ÖP: Översiktsplan enligt 3 kap. PBL

Kriterier: Här avses preciserade krav som måste vara uppfyllda för att ett område ska bedömas vara av riksintresse. Kriterierna är riksintressemyndighetens preciseringar av de krav som kan ställas på ett område för att vara ett riksintresse utifrån förarbetena till hushållningsbestämmelserna.

Påverkansområde: Ett område utanför ett riksintresseområde där åtgärderna kan leda till en påtaglig skada på riksintresset. Skadan kan uppstå genom att åtgärder inom påverkansområdet kan medföra skada på riksintresset eller genom att åtgärder inom påverkansområdet medför sådana restriktioner för den verksamhet som bedrivs eller är planerad att kunna ske inom riksintresseområdet så att skada uppstår.

Riksintresseanspråk: Område som ansvarig riksintressemyndighet har bedömt vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken.

Riksintressemyndighet: Statlig myndighet som anges i Hushållningsförordningen med ansvar att bedöma vilka geografiska områden de anser vara av riksintresse inom sin sektor.

Riksintresseområde: Område som vid rättsligt bindande beslut, rörande ändrad markanvändning, har bedömts vara riksintresse för någon av de sektorer som anges i 3 kap. MB.

2 Riksintresseanspråkens omfattning



Riksintresseanspråkens andel av Sveriges landyta. Beräkningen togs fram av SCB 2014 som underlag till Riksintresseutredningen, se SOU 2015:99.

Enligt en beräkning av Statistiska centralbyrån, SCB 2014 omfattas drygt 40% av Sveriges landyta av riksintresseanspråk enligt 3 kap. MB. Räknas även vattenytan in blir andelen högre. Då flera olika riksintresseanspråk överlappar varandra blir den sammanlagd ytan av alla riksintresseanspråk större än den totala ytan som omfattas av riksintresseanspråk.

Stapeldiagrammet ovan berättar dock inte hela sanningen. Det finns ett antal riksintresseanspråk som enbart anges som punkter och linjer och därmed inte har någon yta. Det gäller bland annat riksintresseanspråken för industriell produktion och ett antal av anspråken för ämnen och material. Även Trafikverkets befintliga anläggningar redovisas som linjer och punkter, men har i beräkningen ovan åsatts en schablonmässig yta. När det gäller Trafikverkets anspråk för framtida anläggningar är de ofta så schematiskt angivna att det enbart går att göra en grov uppskattning av dess omfattning. Av den anledningen är det inte medtaget i SCB:s i beräkning. Även anspråk som omfattas av sekretess har undantagits från beräkningen.

Olika beräkningsmetodik ger också olika resultat. När det gäller riksintresseanspråk för vindbruk utgår SCB från de ytor som Energimyndigheten har angett. I kriterierna för vindbruk anger dock Energimyndigheten att befintlig bebyggelse med en buffertzona om 800 meter, belägna inom riksintresseanspråket, inte omfattas av anspråket. Undantas

bebyggelse med buffertzoner från beräkningen minskar riksintresseanspråket vindbruk med en fjärdedel.

SCB:s beräkningar utgår ifrån ett kartunderlag med hög detaljeringsgrad i avgränsningen mellan land och vatten. Beräkningar som utgår från underlag som inte med den noggrannheten undantar till exempel mindre vattendrag och sjöar ger större landytor. När det gäller hav medtar SCB:s beräkningar enbart riksintresseanspråk inom territorialvattengränsen, men inte anspråk inom den ekonomiska zonen.

Antal riksintresseanspråk

Regeringsuppdraget ska leda till en kraftig minskning av såväl antalet riksintresseanspråk som anspråkens areella utbredning. Antalet riksintresseanspråk är dock i viss mån en redovisningsfråga. Exempelvis omfattar Trafikverkets riksintresseanspråk 500 järnvägsstationer och 78 terminaler som är belägna utmed utpekade järnvägslinjer. Ur redovisningssynpunkt hade det varit enkelt att inkludera stationerna och terminalerna i anspråken för järnvägslinjerna, men det hade inte underlättat den praktiska hanteringen av anspråken. Naturvårdsverket har vid angivandet av riksintresseanspråk i huvudsak utgått från länsindelningen vilket gör att ett område som sträcker sig över flera län kan vara uppdelat på ett antal separata anspråk.

Det finns också en motsättning mellan att minska antalet och den areella utbredningen. En metod att minska den areella utbredningen är att dela upp större områden i mindre områden med tydligare värden. I arbetet med detta uppdrag har Boverket utgått ifrån att det överordnade målet är att begränsa den areella utbredningen.

Påverkan av riksintresseanspråken

Den areella utbredningen av riksintresseanspråken är bara en aspekt på vilka konsekvenser anspråken medför för den övriga samhällsplaneringen. En åtgärd kan innebära påtaglig skada på ett riksintresse, och därför vara otillåten, även om åtgärden vidtas utanför riksintresseområdet. Detta medför att vissa riksintresseanspråk som har mycket begränsad areell utbredning kan ha mycket stora påverkansområden. Det kan till exempel gälla flygplatser och vissa av försvarsmaktens anläggningar.

Möjligheten att kombinera riksintresseanspråken med annan markanvändning varierar också. Anspråken för vissa typer av anläggningar utesluter ofta varje annan markanvändning. När det gäller riksintresseanspråken för kulturmiljön i städerna påverkar de hur det byggs, inte att det byggs.

Även arealmässigt små anspråk kan ha en stor påverkan på den övriga samhällsplaneringen i eller i anslutning till expansiva tätorter.

2.1 Utveckling av riksintresseanspråken över tid

När det gäller de riksintressen som omfattas av detta uppdrag så tycks anspråken för industriell produktion i stort vara oförändrade sedan de första utpekandena.

För riksintresset kulturmiljön har vissa anspråk tillkommit medan andra ha avståtts. I huvudsak bedöms dock omfattningen av det totala anspråket ha varit tämligen stabil sedan det första utpekandet enligt NRL 1985–87, även om det kan ha skett en viss utökning.

Trafikverket övertog ansvaret för riksintresseanspråken kommunikation från de tidigare trafikmyndigheterna 2010 och har därför ingen samlad överblick över hur anspråken har utvecklats över tid. Stora variationer i anspråkets areella omfattning kan ske när planerade anläggningar med bredare korridorer, efter färdigställande överförs till befintliga anläggningar. Utpekandet av riksintresseanspråk för den framtida höghastighetsbanan kan antas ha lett till en betydande utökning av anspråket.

Efter de första utpekandena i samband med införandet av NRL har be- lagda utökningar av riksintresseanspråken areella omfattning skett för naturvården, friluftslivet och energiproduktion.

Riksintresseanspråket för naturvård har till följd av en översyn 1996–99 genomgått en viss utökning och är nu 7% större än det första utpekandet enligt NRL 1986–89 avseende land- och vattenområden.

Det första utpekandet av riksintresseanspråk för friluftsliv enligt NRL skedde 1985–89 och kom då att omfatta en större yta än vad som hade identifierats inom ramen för den fysiska riksplaneringen. Med anledning av ett uppdrag i ett regleringsbrev till Naturvårdsverket 2012 skedde en översyn riksintresseanspråket vilket ledde till en utökning med drygt 7 %.

De första anspråken för energiproduktion och distribution pekades ut på 1990-talet och omfattade några områden av begränsad omfattning för värmekraftverk samt vissa elledningar och transformatorstationer i tre län. Några av dessa anspråk har senare avståtts. Den stora utökningen skedde genom utpekande av anspråk för vindbruk 2004 och 2008. Genom ett förnyat beslut 2013 minskades det anspråket med 40% avseende landytan.

Utvecklingen 2014–2020

Den första systematiska beräkningen av riksintresseanspråkens areella

omfattning genomförde av SCB 2014 på uppdrag av Riksintresseutredningen. För att kunna utvärdera effekten av det nu aktuella regeringsuppdraget lät Boverket SCB genomföra en motsvarande beräkning sommaren 2020 för de riksintresseanspråk som ingick i uppdraget. Mätningen omfattade inte riksintresseanspråken industriell produktion eftersom de inte är ytsatta.

För att kunna få en jämförelse över tid användes samma metodik 2020 som hade använts 2014. Särskilt när det gäller vindbruk ger den metoden andra resultat än andra sätt att beräkna riksintresseanspråkets omfattning eftersom SCB inte har uteslutit befintlig bebyggelse inom de angivna områdena för vindbruk..

Jämförelse mellan riksintresseanspråken landareal 2014 och 2020 enligt SCB

	Areal 2014 (km²)	Areal 2020 (km²)	Förändring
Naturvård	78 419	78 354	0%
Kulturmiljövård	1 7174	1 7625	3%
Friluftsliv	80 875	85 371	6%
Vindbruk	4604	4596	0%
Kommunikation	491	495	1%

Skillnaden mellan 2014 och 2020 är i det närmaste försumbara för flera av anspråken. För friluftslivet finns det dock en utökning och i viss mån även för kulturmiljövården.

I siffrorna ovan ingår inte riksintresseanspråken för framtida kommunikationsanläggningar. Skälet är att de till delar är så oprecist angivna att de inte är mätbara med någon exakthet. SCB har dock gjort en grov uppskattning av riksintresseanspråket för framtida anläggningar kommunikation och landat på en siffra i storleksordningen 4 900 km². Det är en landyta som är nära tio gånger så stor som det övriga riksintresseanspråket för kommunikationer.

3 Om myndigheternas arbete med riksintresseanspråken

3.1 Myndigheternas tidigare arbete

I hushållningsförordningen finns uppräknade de statliga förvaltningsmyndigheter som inom sina respektive verksamhetsområden har uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden och som i samverkan med länsstyrelserna ska följa utvecklingen av frågor om sådan hushållning, här kallade riksintressemyndigheterna. Myndigheterna ska lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken.

Det finns stora skillnader i hur aktivt de tolv olika riksintressemyndigheterna har arbetat med sina riksintresseanspråk och hur de har tolkat sitt ansvar för att lämna uppgifter till länsstyrelserna om anspråken. Till delar beror detta på riksintressenas varierande karaktär och myndigheternas olika förutsättningar, men även på traditioner.

Vissa av myndigheterna har tagit ansvaret för att bygga upp en egen kunskap och har en god överblick över sina intressen och arbetar kontinuerligt med att se över sina riksintresseanspråk.

Andra har i högre grad förlitat sig på underlag från länsstyrelsen eller andra intressenter och inte på eget initiativ aktualiserat en kontinuerlig ajourhållning av riksintresseanspråken.

Det finns också stora skillnader i myndigheternas förutsättning. Har myndigheten ett någorlunda välavgränsat intresse att bevaka och ett begränsat antal riksintresseanspråk underlättar det ajourhållningen liksom om myndigheten har en utbyggd regional organisation. På motsvarande sätt försvårar ett mångfasetterat intresse och ett stort antal riksintresseanspråk ajourhållningen.

Vissa myndigheter har relativt nyligen övertagit ansvaret för riksintresseanspråken från tidigare myndigheter. Emellanåt har detta lett till stora svårigheter i att finna tidigare beslut och bakgrunden till utpekandena.

I något fall har myndigheten haft det svårt att tillämpa riksintressebestämmelserna då samhällsutvecklingen radikalt har förändrat förutsättningen sedan bestämmelserna en gång formulerades.

I det följande avgränsas genomgången till de riksintressemyndigheter som omfattas av det nu aktuella regeringsuppdraget.

3.1.1 Naturvårdsverket

Ansvar för att lämna uppgifter om vilka områden som bedöms vara av riksintresse för naturvården och friluftslivet delas sedan 2011 av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

I sitt arbete med riksintressena för naturvård och friluftsliv har Naturvårdsverket i hög grad förlitat sig på underlag från länsstyrelserna och de bedömningarna länsstyrelserna gjort på regional nivå. Detta avspeglar sig i att ett område kan vara uppdelat i tre olika riksintresseanspråk utifrån länsgränserna. Av Naturvårdsverkets avsnitt i denna rapport framgår också att beroendet av länsstyrelsernas underlag har lett till regionala skillnader vid utpekandet av riksintresseanspråket för friluftslivet.

Naturvård

Efter det första utpekandet av riksintresseanspråk enligt NRL 1986–89 skedde en större översyn 1996 som ledde till en utökning av riksintresseanspråket med i storleksordningen 7%. I samband med denna gjordes även en aktualitetsprövning av tidigare utpekade områden.

Under 2010 inleddes en översyn med syftet att komplettera urvalet med värdefulla områden som framkommit genom inventeringar inom ramen för bland annat regeringsuppdrag om statliga skyddsvärda skogar samt Myrskyddsplanen. Arbetet ledde dock inte till något samlat beslut.

Sedan det ursprungliga utpekandet har stora förändringar skett i det svenska landskapet. Enligt Naturvårdsverket är de nuvarande kunskapsunderlagen ofta 20–30 år gamla och till delar inaktuella.

Någon större samlad genomgång för att pröva om de tidigare utpekade områdena fortfarande har de värdena som motiverade utpekandet har inte skett sedan 1999.

Naturvårdsverket har gett ut anvisningar för att identifiera områden som kunde anses vara av riksintresse för naturvården. Detta hänger samman med att Naturvårdsverket i hög grad överlätit till länsstyrelserna att identifiera områden som kunde vara aktuella att ange som riksintresseanspråk. Anvisningarna har även innehållit kriterier som varierat något över tid eftersom de uppdaterats i takt med att ny kunskap tillkommit. Den senaste beskrivningen av kriterierna gjordes i en handbok Riksintresse för naturvård och friluftsliv 2005.¹

Friluftsliv

Efter det första utpekandet enligt NRL 1985–89 har ingen samlad

¹ <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-0140-X.pdf?pid=2566>

översyn av riksintresseanspråket för friluftslivet ha skett innan Naturvårdsverket i 2012 års regleringsbrev fick i uppdrag att se över vilka områden som bedömdes vara av riksintresse för friluftslivet. I samband med översynen, som genomfördes i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten, gjordes också en uppdatering av de tidigare kriterierna. Kriterierna är uppdelade på tre nivåer, utgångspunkter, huvudkriterier och stödkriterier. Kriterierna kompletterades med riktlinjer för hur länsstyrelserna skulle arbeta med urval och avgränsning.

I regleringsbrevet för 2012 angavs det att översynen av riksintresseanspråken för friluftslivet särskilt skulle beakta det långsiktiga behovet av tätortsnära natur. Besluten om de nya riksintresseanspråken grundades i hög grad på det underlag som hade tagits fram av länsstyrelserna. Översynen, som avslutade 2019 resulterade i en utökning av riksintresseanspråket.

3.1.2 Riksantikvarieämbetet

De första utpekandena av riksintresseanspråk för kulturmiljövården enligt NRL skede 1985–87 utifrån kriterier som beslutats 1985. Därefter har omfattningen av anspråken varit tämligen stabilt. Under åren 1995–97 skedde en översyn av främst beskrivningarna av anspråken, men översynen omfattade inte urvalet utöver vissa justeringar.

Under årens lopp har vissa justeringar och kompletteringar skett av enskilda riksintresseanspråk. I de flesta fall har de initierats av olika länsstyrelser.

År 2014 publicerade Riksantikvarieämbetet en riksintressehandbok. Enligt Boverkets uppfattning innebar handboken sådana preciseringar och förtydliganden i förhållande till kriterierna från 1985, att det kunde förväntas leda till en begränsning av det samlade riksintresseanspråket.

Sedan 2010 har länsstyrelserna en möjlighet att få bidrag för kunskapsunderlag från kulturmiljövårdsanslaget. Detta har medfört att ett antal länsstyrelser sedan dess har sett över riksintresseanspråken inom sina respektive län. Detta har medfört såväl minskningar som utökningar av anspråken. Den totala omfattningen av riksintresseanspråket har dock endast förändrats i mindre omfattning.

3.1.3 Tillväxtverket

Tillväxtverkets bildades 2009 och övertog då ansvaret som riksintressemyndighet från sin föregångare Verket för näringslivsutveckling, Nutek, som i sin tur efterträdde Statens industriverk, SIND.

För närvarande finns det sju riksintresseanspråk för industriell produktion. Samtliga har pekats ut av tidigare ansvariga myndigheter och saknar såväl värdebeskrivningar som beslutade avgränsningar. I fyra fall har dock riksintresseanspråket uttolkats till en yta i kommunala översiktsplaner.

Tillväxtverket tog 2012 fram ett förslag till kriterier för riksintresseanspråk för industriell produktion. Då Boverket ansåg att kriterierna gick ut-
anför den ram som lagens förarbeten² satt upp så fattades inget beslut om kriterier. Tillsamman med Länsstyrelsen i Östergötland genomfördes år 2016 ett pilotprojekt för att testa kriterier och peka ut nya områden, men arbetet ledde inte till något beslut.

3.1.4 Energimyndigheten

Energimyndigheten bildades 1998 och övertog då ansvaret som riksintressemyndighet för energiproduktion och energidistribution från Nutek. Myndighetens nuvarande riksintresseanspråk är uppdelat på kategorierna energiproduktion, vindbruk och energidistribution.

Energiproduktion

Riksintresseanspråket omfattar åtta områden för energiproduktion (värmekraft). Energimyndigheten har tagit fram kriterier för energiproduktion som beslutades 2016. En översyn av riksintresseanspråken ledde till att tre avstods och ett tillkom. Beslut om detta fattades 2019.

Vindbruk

Kriterierna för vindbruk har setts över ett flertal gånger. Ett första utpekande av riksintresseanspråk skedde 2004. Efter en översyn fattades ett nytt beslut 2008 som ledde till en kraftig utökning av det totala anspråket för vindbruk. Vid översynen 2008 grundades myndighetens beslut på förslag som tagits fram av de olika länsstyrelserna utifrån de av Energimyndigheten uppställda kriterierna. I efterhand kunde Energimyndigheten konstatera att länsstyrelserna hade gjort olika avvägningar vilket gjorde att det saknades en enhetlig tillämpning av kriterierna för de olika riksintresseanspråken.

Energimyndigheten tog fram nya kriterier för vindbruk 2013 och vid den kommande översynen av anspråken valde myndigheten att själv formulera ett förslag på områden som sedan remitterades till länsstyrelser och andra. Det nya beslutet medförde att riksintresseanspråket minskade med 40% avseende landytan.

² Angående förarbeten och kriterier se avsnitt 5.

Energidistribution

Genom beslut av Nutek pekades riksintresseanspråk ut för vissa elledningar och transformatorstationer i tre län. Energimyndigheten har tagit fram kriterier för energidistribution som beslutades 2016. I samband med översynen av riksintresseanspråk för energiproduktion beslutade Energimyndigheten att avstå anspråket för energidistribution i ett av länen.

Vid samma tillfälle beslutade Energimyndigheten att ange riksintresseanspråk för anslutningsledningarna från respektive riksintresse för energiproduktion (värmekraft), till transmissionsnätet.

Energimyndigheten har också arbetat med att utreda förutsättningarna för att peka ut en drivmedelsdepå och transmissionsnätet som riksintresseanspråk för energidistribution, men det arbetet har ännu inte lett till något beslut.

Övrigt arbete med riksintresseanspråken

Energimyndigheten har också arbetat med att se över behovet av att peka ut vattenkraft som riksintresse för energiproduktion. Ett förslag till utpekanden och kriterier remitterades 2018 men drogs tillbaka efter omfattande kritik från remissinstanserna. I nuläget finns inga beslut om att gå vidare med det arbetet.

3.1.5 Trafikverket

Trafikverket bildades 2010 och övertog då ansvaret som riksintressemyndighet för trafikslagets riksintressen från de tidigare trafikverken (Vägverket, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket).

Trafikverkets nuvarande kriterier för utpekande av områden av riksintresse för kommunikationer grundas på ett beslut från 1999, men kompletterades 2010 med specifika kriterier för respektive trafikslag.

Grunddragen i Trafikverkets riksintresseanspråk är från 2010 och bygger på ett underlag som togs fram av de tidigare trafikverken.

Trafikverket delar in sina riksintresseanspråk i befintliga, planerade och framtida anläggningar. Planerade och framtida kan utgöras av relativt breda korridorer. När en väg eller järnväg färdigställts reduceras anspråket till vägområdets eller järnvägsfastighetens bredd.

Även om grunddragen är desamma görs det årliga översyner som innebär att markanspråken i kartorna uppdateras utifrån pågående planering och områden flyttas mellan kategorierna framtida, planerade och befintliga anläggningar.

3.2 Myndigheternas arbete med kriterierna och förväntat resultat av kommande översyn

De fem myndigheterna har kommit olika långt i sitt arbete med att se över och precisera kriterierna för vilka områden som ska anses vara av riksintresse. Trafikverket, som inlett en översyn av kriterierna innan regeringsuppdraget, har fattat beslut om nya kriterier. Energimyndigheten, som relativt nyligen sett över sina kriterier, bedömer att de fortfarande är aktuella. Övriga myndigheter har tagit fram förslag respektive angivit en inriktning för det fortsatta arbetet.

Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet har framhållit att instrumentet för att minska omfattningen av riksintresseanspråken inte främst är nya kriterier utan en översyn av utpekandena och en striktare tillämpning av kriterierna.

3.2.1 Naturvårdsverket

Naturvård

Naturvårdsverket för fram fyra åtgärder för att minska omfattningen av riksintresseanspråket.

- Tydliggöra det nationella urvalet, och då särskilt för geologiska värden, odlingslandskap och marina miljöer.
- Förtydliga hur kriterierna ska tillämpas.
- Översyn av områdenas avgränsningar.
- Uteslutning av exploaterade områden.

Av de fem huvudkriterier som tillämpas vid utpekandet av riksintresseanspråk bedömer Naturvårdsverket att det enbart är kriteriet "Områden av mycket säregen och märklig beskaffenhet" som behöver moderniseras och preciseras. Kriteriet berör cirka en femtedel av antalet riksintresseanspråken för naturvård. Därutöver behöver något stödriterium förtydligas liksom en del tillämpningsanvisningar.

Naturvårdsverket anser att den primära bristen när det gäller riksintresseanspråken för naturvård inte är kopplat till kriterierna. Det är i stället avsaknaden av kontinuerlig uppföljning och geografisk översyn av områden för riksintresse som bedöms utgöra den primära bristen. Det har lett till att det finns ett ackumulerat behov av översyn av de utpekade områdena. Naturvårdsverket ser också behovet av en översyn mot bakgrund av ny kunskap samt de förändringar i markanvändning som har skett under de senaste decennierna.

Naturvårdsverket anger också att de i det fortsatta arbetet behöver överväga lämpliga system och modeller för uppföljning och förvaltning av riksintresseanspråken.

Någon närmare skattning av hur stor minskningen åtgärderna kan medföra kan enligt Naturvårdsverket först göras efter det att del två av regeringsuppdraget har genomförts. I ett resonemang anger dock Naturvårdsverket att en översyn av riksintresseanspråkens avgränsningar borde kunna ge en minskning med en signifikant areal.

Friluftsliv

Naturvårdsverket för fram fyra åtgärder för att minska omfattningen av anspråket.

- Tydliggöra det nationella urvalet.
- Förtydliga hur kriterierna ska tillämpas.
- Översyn områdenas avgränsningar.
- Översyn av dubbelreglering.

Naturvårdsverket pekar även på behovet av en uttrycklig utgångspunkt, som skulle sätta det regionala urvalet i ett större geografiskt perspektiv och som avspeglar NRL-propositionens formulering gällande att riksintressena ska ha få motsvarigheter i landet eller i större natur- och kultur-geografiska regioner.

Under det fortsatta arbetet med regeringsuppdraget kommer Naturvårdsverket att genomföra en översyn vad gäller utgångspunkter för det nationella urvalet av utpekade områden för friluftsliv. Utifrån detta kan såväl huvudkriterier, stödkriterier som utgångspunkter och vägledning för områdenas avgränsning komma att behöva justeras.

Naturvårdsverket bedömer att den största effekten kan nås genom ett tydligare nationellt urval. Även en bedömning av vilket behov det finns av att peka ut områden som omfattas av annan reglering enligt miljöbalken, kan ha en stor potential.

Någon närmare skattning av hur stor minskningen åtgärderna kan medföra kan enligt Naturvårdsverket först göras efter det att del två av regeringsuppdraget har genomförts.

3.2.2 Riksantikvarieämbetet

Utifrån de tidigare kriterierna från 1985 och de preciseringar som skedde genom Riksantikvarieämbetets handbok 2014 har Riksantikvarieämbetet

tagit fram ett förslag till kriterier. En utvärdering under del två av regeringsuppdraget kan leda till justeringar av förslaget.

Riksantikvarieämbetet anser inte att förändrade kriterier är det lämpligaste verktyget för att påverka omfattningen av riksintresseanspråken men anser att en minskning kan ske genom en striktare tillämpning av kriterierna.

I sitt avsnitt i denna rapport markerar Riksantikvarieämbetet en vilja att ta ett tydligare nationellt ansvar för riksintresseanspråket kulturmiljö och för dessutom fram åtgärdsförslag inom följande områden:

- Fortsatt översyn och utvärdering av riksintresseanspråk.
- Tydligare motiv för det samlade urvalet av riksintresseanspråk.
- Fortlöpande och systematisk uppsikt.
- Fortsatt utveckling av digitala lösningar för informationsförsörjning.

Riksantikvarieämbetet förväntar att de föreslagna åtgärderna ska leda till en minskning av det nuvarande riksintresseanspråket, men gör ingen bedömning av hur stor den minskningen kan antas bli.

3.2.3 Tillväxtverket

Tillväxtverket har formulerat en detaljerad utgångspunkt för nya kriterier avseende riksintresse för industriell produktion och kommer att färdigställa en sektorsbeskrivning med kriterier under 2020 för att efter samråd fatta ett beslut under 2021.

Förutom de kategorier av anläggningar som räknas upp i förarbetena till NRL anser Tillväxtverket att det ska vara möjligt att peka ut områden med hänsyn till annan lagstiftning och regeringsbeslut, i praktiken krigsmaterielindustrin.

Tillväxtverket bedömer att det finns 80–100 anläggningar som skulle kunna omfattas av de nya kriterierna. Då Tillväxtverket även anser att ett utpekande enbart bör ske när det finns ett konkurrerande anspråk eller risk för att förändrad mark- eller vattenanvändning eller förändringar i den fysiska miljön i övrigt som påtagligt kan försvåra tillkomsten, utveckling eller utnyttjandet av anläggningen, så ser Tillväxtverket i dagsläget inget behov av nya utpekanden.

Tillväxtverkets bedömning är att det är mellan 5–10 områden med anläggningar som främst utifrån konkurrerande intressen eller förändring i mark- och vattenanvändningen i den fysiska miljön i övriga som är i behov av ett utpekande.

För att tillgodose behov i ett hållbart framtida Sverige kan det därutöver finnas behov av att peka ut områden för tillkomst av ny industriell produktion med krav på tillgång till särskilda naturresurser.

Tillväxtverket kommer under 2021 se över de tidigare utpekandena och ta fram beskrivningar. Bedömningen är att det kommer att leda till en viss marginell minskning i förhållande till de ytor som i dag redovisas i kommunernas översiktsplaner.

3.2.4 Energimyndigheten

Kriterierna för energiproduktion och energidistribution har nyligen setts över och beslutades 2016. Tillämpningen av kriterierna har varit restriktiv och av den anledningen ser Energimyndigheten inget behov i dagsläget av att förändra dem.

Kriterierna för vindbruk preciserades 2013 och efterföljande beslut ledde till att det samlade riksintresseanspråket för vindbruk avseende landyta minskade med 40 %. Bland annat utifrån de energipolitiska målen om att elproduktionen ska vara 100 procent förnybar till 2040 argumenterar Energimyndigheten för att omfattningen av det nuvarande riksintresseanspråket är skäligt. Mot den bakgrunden föreslår Energimyndigheten ingen förändring av kriterierna.

Vid översynen av riksintresseanspråken för vindbruk 2013 fick de områden som omfattades av det tidigare utpekandet 2008 och där det pågick projektering, kvarstå även om de inte uppfyllde de övriga kriterierna. Det handlar om drygt 100 områden motsvarande drygt 20% av landytan för riksintresseanspråket. Energimyndigheten planerar att genomföra en kontroll av om en projektering fortfarande pågår och om områdena därmed fortfarande uppfyller kriterierna för ett utpekande. Det är dock tveksamt om det arbetet hinner slutföras under 2021.

Under 2021 kommer Energimyndigheten att se över de bägge äldre utpekandena av ledningar och transformatorstationer i två län, och bedömer att de bägge anspråken kan avstås utifrån de nuvarande kriterierna.

Ett riksintresseanspråk som kan tillkomma avser en drivmedelsdepå.

Energimyndigheten anser också att det kan finnas motiv för att peka ut transmissionsnätet för el som riksintresse, antingen för totalförsvarets civila delar eller som riksintresse för energidistribution. Arbetet är dock nedprioriterat.

Energimyndigheten bedömer även att vattenkraften har en hög potential för riksintresseutpekande.

För närvarande finns inga beslut om att utreda förutsättningarna för att ange riksintresseanspråk för vattenkraft.

3.2.5 Trafikverket

Redan innan det nu aktuella regeringsuppdraget gavs hade Trafikverket inlett ett arbete med att se över kriterierna och sina riksintresseanspråk. Trafikverket har nu beslutat om en ny sektorsbeskrivning med kriterier för att ange riksintresseanspråk.

De nya kriterierna medför bland annat:

- Större fokus på vägars och järnvägars funktion för det nationella transportsystemet.
- Tydligare fokus på flygplatsernas funktion ur ett systemperspektiv.
- Tydligare krav för utpekande av framtida och planerade anläggningar.

Trafikverket bedömer att de nya kriterierna kommer att leda till en relativt stor minskning av riksintresseanspråkens areella omfattning och även en viss minskning av antalet. Minskningen beror främst på att Trafikverket kommer ställa högre krav på det underlagsmaterial som krävs för utpekanden av områden för planerade och framtida anläggningar. Anspråk för vägar som främst har en regional funktion kommer också att avstås.

Trafikverket driver under 2020 och 2021 ett projekt som innefattar hela processen från framtagande av kriterier till utpekande av samtliga de individuella anläggningarna. Anläggningarna kommer även att beskrivas genom funktionsbeskrivningar och redovisas på karta.

3.3 Boverkets bedömning av föreslagna preciseringar av kriterierna och möjligheterna att begränsa anspråken

De bestämmelser om riksintresseanspråk som detta uppdrag behandlar överfördes i princip oförändrade från 2 kap. 6–8 §§ NRL till 3 kap. 6–8 §§ MB.

För att en riksintressemyndighet ska komma fram till ett korrekt ställningstagande angående område som myndigheten bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§ MB räcker det inte att bara studera bestämmelsernas ordalyse. Myndigheten måste ofta också ta del av kompletterande rättskällor. Dessa är exempelvis förarbeten, rättspraxis och den juridiska litteraturen. Av förarbetena värderas normalt propositionen högst eftersom regeringen i den redovisar bakgrunden till lagstiftningen, syftet

med den och ger konkret vägledning hur lagen i sitt sammanhang och enskilda bestämmelser ska tillämpas.

I sitt yttrande över regeringens förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m., se bilaga 4 i NRL-propositionen, konstaterade lagrådet att ett antal av bestämmelserna i NRL var mycket allmänt hållna och innehöll ett antal oprecisa begrepp. Lagrådet konstaterade också att motivskrivningen till bestämmelserna var avsedda att ge reglerna ett mera precist innehåll.

De grundsatser på vilka NRL sålunda vilar har lett till att många av lagens bestämmelser är mycket allmänt hållna. Avvägningsreglerna ger stort utrymme för skönsmässiga bedömningar. Företräde skall ges åt "sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning" och det skyddsvärda intresset skall "så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada" intresset. De skyddsvärda intressena anges stundom med begagnande av begrepp och termer som inte är entydiga såsom "natur- eller kulturmiljön", "friluftslivet" och "värdefulla ämnen eller material". Skyddet anges gälla mot bl. a. "exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön". När ett visst intresse skall åtnjuta ett absolut skydd framför andra konkurrerande intressen anges detta vanligen med orden att intresset "har stor betydelse i ett nationellt perspektiv". I motiven till bestämmelserna görs uttalanden avsedda att ge reglerna ett mera preciserat innehåll.³

Boverket delar den bedömning som lagrådet gjorde, och anser att det finns ett behov av att ta stöd av förarbetena vid uttolkningen av de allmänt hållna bestämmelserna i 3 kap. MB.

I förarbetena till MB⁴ behandlas riksintressena enligt 3 kap. MB mycket kortfattat. Där anges att vad som sägs om riksintressebestämmelserna i förarbetena till NRL⁵ alltså ska gälla⁶. Därför är utgångspunkten för detta utredningsarbete i första hand förarbetena till NRL.

3.3.1 Befintliga anläggningar

Riksintressen är avsedda att användas i beslut som rör användningen av mark och vatten⁷ och lagstiftningen är främst avsedd att skydda sådana värden som inte är möjliga att tillräckligt beakta utan stöd av annan lagstiftning⁸. För befintliga anläggningar är avvägningen mellan konkurrerande markanspråk redan avgjord. Såväl när det gäller väg- och järnvägsanläggningar som befintliga och planerade starkströmsledningarna finns det speciallagstiftningar som värnar dessa intressen. Även PBL innehåller bestämmelser som värnar pågående markanvändning.

³ Prop. 1985/86:3 sid. 225

⁴ Prop. 1997/98:45

⁵ Prop. 1985/86:3

⁶ Prop. 1997/98:45 del 2 sid. 29

⁷ Prop. 1985/86:3 sid. 13, 21 och 153

⁸ Prop. 1985/86:3 sid. 14

Detta medför enligt Boverkets mening att det finns ett behov av att analysera i vilken mån befintliga anläggningar behöver pekats ut som riksintressen.

3.3.2 Naturvård

I förarbetena⁹ till bestämmelserna om riksintressen är riksintresse för naturvård beskrivet i så generella ordalag att det där är svårt att finna några begränsningar. Boverket delar därför Naturvårdsverkets bedömning att verkets nuvarande kriterierna för att peka ut riksintresseanspråk för naturvärden var för sig håller sig inom de ramar som förarbetena anger. När tillämpningen av kriterierna har lett till att i storleksordningen en femtedel av landets yta har bedömts vara av riksintresse för naturvärden går det dock att ifrågasätta om de sammantaget lever upp till det generella kriteriet om att riksintressen ska avse ”avgränsade områden med särskilda kvaliteter”.

Naturvårdsverket argumenterar för varför de anser att inget av de fem huvudkriterierna för riksintresse för naturvård kan tas bort. Däremot förs det ingen diskussion om huvudkriterierna kunde föras med tilläggs-kriterier som snävar in urvalet.

Sedan det första utpekandet skedde har det i miljöbalken införts ett antal bestämmelser för att värna naturvärden, däribland Natura 2000-områden. Stora delar av de utpekade områdena omfattas även av de geografiskt utpekade riksintressena enligt 4 kap. MB. Boverket delar Naturvårdsverkets uppfattning att det inte generellt går att avstå alla riksintresseanspråk enligt 3 kap 6 § MB som omfattas av någon annan form av områdesskydd eller bestämmelserna i 4 kap. MB. Däremot anser Boverket att det i de enskilda fallen behöver göras en bedömning av om de värden som ett utpekande avser att värna tillgodoses på något annat sätt. Ett utpekande enligt 3 kap. 6 § MB bör endast ske när det konstaterats att övrig reglering inte ger tillräckliga möjligheter att värna intresset. Det faktum att ett område inte omfattas av flera olika bestämmelser om avvägning eller skydd kan också i sig antas underlätta den kommunala planeringen.

Boverket har även uppmanat de myndigheterna som har de största riksintresseanspråken att beskriva vad som skulle behövas för att reducera anspråken med 25 respektive 50%, samt beskriva konsekvenserna av det. Naturvårdsverket har inte ansett det möjligt att beskriva hur en sådan minskning skulle gå till, men har beskrivit de negativa konsekvenserna av en sådan minskning.

⁹ Angående förarbeten och kriterier se avsnitt 5.

Av de åtgärder som Naturvårdsverket avser att genomföra bedömer Boverket att ett tydligare nationellt urval har den största potentialen. Även en översyn av om de tidigare utpekade områdena har behållit sina tidigare värden kan antas leda till en minskning av anspråket. Boverket bedömer att de föreslagna åtgärderna kommer att leda till en minskning av de areella anspråken, men saknar underlag för att bedöma hur stor minskningen kan förväntas bli.

Naturvårdsverket gör bedömningen att det under 2021 är möjligt att fatta beslut om ett mindre antal områden med uppenbara brister. Det skulle till exempel kunna avse den procent av riksintresseanspråket som idag utgörs av exploaterad mark.

Enligt Naturvårdsverket skulle en översyn av samtliga de 1 991 riksintresseanspråken ta 3 – 4 år. Naturvårdsverket förutsätter då ett omfattande deltagande från länsstyrelsernas sida samt även medverkan från Hav- och vattenmyndigheten, HaV samt Sveriges geologiska undersökningar, SGU.

Naturvårdsverket framhåller att de bland annat är beroende av SGU:s expertkompetens för att kunna ta ställning till de riksintresseanspråk där geologiska värden ingår. Boverket vill påpeka att bristande kunskap om ett områdes värden i sig kan vara ett skäl för att avstå anspråket.

3.3.3 Kulturmiljövård

För att det skulle vara möjligt att slå vakt om ett brett urval av skyddsvärda miljöer har det i förarbetena¹⁰ till bestämmelser om riksintressena medvetet angetts relativt vida ramar för vad som kan utgöra riksintresse för kulturmiljövården. Boverket delar därför Riksantikvarieämbetets bedömning att de föreslagna kriterierna håller sig inom de ramar förarbetena ställer upp.

Av de kriterier Riksantikvarieämbetet föreslår kan två anses utgöra preciseringar i förhållande till de andra av vad som kan pekas ut som riksintresseanspråk. Enligt Boverkets bedömning kan särskilt kriteriet om att området ska utgöra en helhetsmiljö förväntas leda till en begränsning i förhållande till det nuvarande anspråket.

I de tidigare utpekandena har Riksantikvarieämbetet i hög grad förlitat sig på underlag framtaget av länsstyrelserna. Detta har lett till stora regionala skillnader. Detta gäller bland annat hur områdena har avgränsats, där ansvaret i hög grad har överlåtits på respektive länsstyrelse. Enligt

¹⁰ Angående förarbeten och kriterier se avsnitt 5.

Boverkets bedömning finns det en stor potential att minska anspråkens omfattning genom en tydligare och mera stringent avgränsning av områdena som utesluter olika typer av ”buffertzoner”.

Riksantikvarieämbetet markerar också en vilja att ta ett tydligare nationellt ansvar för utpekandet och föreslår ett antal åtgärder i anslutning till det. Enligt Boverkets bedömning kan detta leda till en minskning av anspråken.

När det gäller kulturmiljövården så finns det stora områden som omfattas av såväl regleringen i 4 kap. MB som utpekanden enligt 3 kap. 6 § MB. Boverket anser att ett utpekande enligt 3 kap. 6 § MB enbart bör komma i fråga för de områden där 4 kap. MB inte kan anses vara ett tillräckligt instrument för att värna kulturmiljövårdens intressen. Den uppfattningen delas inte av Riksantikvarieämbetet.

Boverket har även uppmanat de myndigheterna som har de största riksintresseanspråken att beskriva vad som skulle behövas för att reducera anspråken med 25 respektive 50%, samt beskriva konsekvenserna av det. Någon sådan beskrivning har Riksantikvarieämbetet inte ansett att det är möjligt att göra.

Boverket ställer sig tveksamt till Riksantikvarieämbetets förslag om ett kriterium kopplat till internationella åtaganden, i praktiken världsarv. Har värdena den digniteten att de utgör ett världsarv uppfyller de rimligen förutsättningarna för att utgöra ett riksintresse enligt de övriga kriterierna. Ett utpekat världsarv innehåller också buffertzoner vilket ett riksintresseanspråk inte ska göra. I sammanhanget ska det också noteras att ett riksintresseanspråk enligt 3 kap. MB inte utgör något skydd, det handlar endast om hur konkurrerande markanspråk ska hanteras i ett beslut enligt vissa lagar.

Riksantikvarieämbetet gör ingen bedömning av när en översyn av de 1 515 riksintresseanspråken för kulturmiljövården kan vara genomförd. Under 2021 planerar myndigheten att genomföra en undersökning av ett antal riksintresseanspråk för att utifrån de bedöma om förslaget till kriterier behöver justeras och för att besvara frågan om i vilken mån det nuvarande urvalet av riksintresseanspråk behöver ändras. Under 2021–2022 prioriteras ett par kategorier av riksintresseanspråk där det kan förväntas finnas ett stort behov av översyn. Riksantikvarieämbetets upplägg bygger på en medverkan från länsstyrelsen.

Boverket bedömer att de planerade aktiviteterna kommer att leda till en minskning av ytan av riksintresseanspråken, men saknar underlag för att bedöma i vilken omfattning och när i tiden.

3.3.4 Friluftsliv

Friluftslivet är det ytmässigt största riksintresseanspråket och motsvarar ensamt cirka en femtedel av Sveriges landyta. Därmed går det att ifrågasätta om anspråket lever upp till det generella kriteriet¹¹ om att riksintressen ska vara ”avgränsade områden med särskilda kvaliteter”. I förarbetena till bestämmelser om riksintressena anges det också uttryckligen att de områden som inom ramen för den fysiska riksplaneringen angetts som riksintressanta var för omfattande och behövde begränsas¹². Sedan dess har områdena enligt Naturvårdsverkets beräkning ökat med drygt 15%.

Den senaste utökningen föranleddes av ett uppdrag i Naturvårdsverkets regleringsbrev 2012. Där angavs det att verket skulle göra en översyn av vilka områden som bedömdes vara av riksintresse för friluftslivet, särskilt med beaktande av de långsiktiga behoven av tätortsnära natur.

Enligt Boverkets bedömning kan tätortsnära natur vara av riksintresse, men inte utifrån det förhållande att den är tätortsnära. I lagparagrafen och i förarbetena till NRL behandlas tätortsnära natur i samband med vilka områden som kan vara av allmänt intresse, däremot tas tätortsnära natur inte upp i samband med beskrivningen av vilka områden som kan vara av riksintresse. Där betonas i stället att områdena ska vara ”attraktiva för besökare från stora delar av landet” och ”särskilt attraktivt för en nationell publik”. Generellt när det gäller riksintressen anges det också att områden som endast ”berör endast den egna kommunen” inte är av riksintresse.

Att Naturvårdsverket har en annan syn på möjligheten att ange tätortsnära natur som områden av riksintresse framgår av deras avsnitt om friluftslivet i denna rapport.

Inom ramen för denna rapport har Naturvårdsverket inte tagit fram något förslag till preciserade kriterier för vilka områden som ska anses vara av riksintresse för friluftslivet. Däremot har man formulerat en inriktning för det fortsatta arbetet med kriterierna som avses att genomföras under 2021. Där pekas också på behovet av att formulera en utgångspunkt som tydliggör det nationella perspektivet på urvalet.

¹¹ Angående förarbeten och kriterier se avsnitt 5.

¹² Prop. 1985/86:3 sid. 116 och 165

För den kommande översynen av riksintresseanspråken pekar Naturvårdsverket också på behovet av ett tydligare nationellt urval. Det kommer också att göras en bedömning av vilket behov det finns av att peka ut områden som omfattas av annan reglering enligt miljöbalken.

Enligt Boverkets bedömning har dessa åtgärder en potential att på sikt leda till en betydande minskning av ytan av riksintresseanspråk, men i vilken utsträckning så kommer att ske går för närvarande inte att bedöma.

Minskas det areella anspråket kan det dock leda till en utökning av antalet områden genom att en del mycket stora områdena begränsas till de delar som har tydligare värden som inte värnas på annat sätt.

Boverket har även uppmanat de myndigheterna som har de största riksintresseanspråken att beskriva vad som skulle behövas för att reducera anspråken med 25 respektive 50%, samt beskriva konsekvenserna av det. Naturvårdsverket har inte ansett det möjligt att beskriva hur en sådan minskning skulle gå till, men har beskrivit de negativa konsekvenserna av en sådan minskning.

Naturvårdsverket har bedömt att en översyn av de 336 riksintresseanspråken kan ske på två år. En problematik är att Naturvårdsverket då har förutsatt en relativt omfattande medverkan från länsstyrelserna. Utifrån den översyn som nyligen slutförts bör det dock finnas ett relativt gediget kunskapsmaterial.

Avslutningsvis vill Boverket peka på en problematik med riksintresset för friluftsliv. Enligt NRL-propositionen är bland annat särskilt goda förutsättningar för bad, fiske, båtsport eller vintersport skäl för att ett område ska anses vara av riksintresse för friluftslivet. Tillgängligheten för allmänheten har betydelse. Enligt 3 kap. 6 § MB är det inte tillåtet att inom områden av riksintresse för friluftslivet vidta åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Åtgärder som försämrar förutsättningarna för exempelvis bad och båtsport eller allmänhetens tillträde behöver inte innebära en påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön. Därmed värnar inte bestämmelsen en del av de egenskaper som kan vara skälet för att ett område ansetts vara av riksintresse. Detta kan vara ett skäl att modernisera reglering av riksintresse för friluftsliv i miljöbalken.

3.3.5 Industriell produktion

I förarbetena¹³ till bestämmelser om riksintressena är det preciserat vilka typer av anläggningar som kan vara skäl för att ett område ska anses vara

¹³ Angående förarbeten och kriterier se avsnitt 5.

av riksintresse för industriell produktion. I princip rör det sig om sex olika kategorier av anläggningar. Idag finns det sju utpekade riksintresseanspråk för industriell produktion. Alla rör befintliga anläggningar och sex av dem motsvarar väl de i förarbetena angivna kategorierna. Däremot är det svårt att se att det utpekade skjutfältet skulle ha stöd i förarbetena. Däremot skulle det eventuellt kunna anses vara av riksintresse för totalförsvaret. I sitt avsnitt i denna rapport argumenterar dock Tillväxtverket för att riksintresset för Industriell produktion även skulle kunna avse vissa anläggningar för tillverkning av krigsmateriel.

Idag saknas av en myndighet beslutade kriterier för utpekande av riksintresseanspråk för industriell produktion. Tillväxtverket har formulerat en detaljerad utgångspunkt för nya kriterier och avser att efter samråd fatta beslut om en sektorsbeskrivning och kriterier under 2021. Utifrån dagens förutsättningar ser Boverket positivt på utgångspunkterna i förslaget med ett undantag. Tillväxtverket anser att riksintresse för industriell produktion även under vissa förutsättningar ska omfatta områden för anläggningar kopplat till tillverkning av krigsmateriel. Som nämnt anser Boverket att detta inte har stöd i förarbetena.

I samband med regeringsuppdraget har Tillväxtverket tagit fram ett kunskapsunderlag som visar att ett relativt stort antal anläggningar skulle kunna uppfylla de grundläggande kriterierna för att anges som riksintresseanspråk. Tillväxtverket anser dock att endast sådana områden ska pekas ut där det finns konkurrerande markanspråk eller där det finns risk för förändringar i den fysiska miljön som skulle påtagligt försvåra tillkomsten, utveckling eller utnyttjandet av anläggningen. Mot den bakgrunden bedömer Tillväxtverket att riksintresseanspråket efter en översyn skulle omfatta 5–10 områden att jämföra med dagens sju. Enligt Boverkets bedömning kan dock det faktum att kriterier för riksintresse för industriell produktion nu tas fram öppna för möjligheten av en viss framtida utökning av anspråket.

Dagens anspråk är enbart preciserade som punkter. Genomför Tillväxtverket en gränsbestämning av riksintresseanspråken kan det förväntas leda till en viss minskning av ytan jämfört med de uttolkningar av riksintresseanspråket som har gjorts i vissa kommunala översiktsplaner.

Under 1970-talet hade Sverige ett behov av att finna lämpliga lokaliseringar för etablering av tung, miljöstörande basindustri med behov av speciella lägesbundna naturförutsättningar. Det är mot den bakgrunden bestämmelserna om riksintresse industriell produktion och de detaljerade preciseringarna i förarbetena ska ses. Sedan dess har samhällsförhållanden och Sveriges näringslivsstruktur förändrats och det är knappas

aktuellt med någon nämnvärd nyetablering av den typ av industrier som räknas upp i förarbetena. Behovet av att värna vissa befintliga anläggningar genom att ange dem som riksintresseanspråk kan diskuteras. I PBL ställs det förhållandevis omfattande krav på att hänsyn ska tas till pågående markanvändning. De utpekade kategorierna av verksamheter har knappast heller ett större skyddsbehov än andra typer av omgivningspåverkande industrier.

Boverket anser att bestämmelserna i 3 kap. 8 § MB om riksintresse för industriell produktion behöver ses över så att tillämpningen kan anpassas utifrån dagens samhällsutmaningar. Alternativt bör man överväga om bestämmelsen kan avskaffas.

Tillväxtverket anser dock att bestämmelsen har en funktion i sin nuvarande utformning och motiverar det bland annat utifrån att det finns behov av att kunna göra sammanvägda bedömningar i de områden där olika riksintresseanspråk konkurrerar eller där andra förändringar i den fysiska miljön kan påtagligt försvåra utnyttjandet av en anläggning. Tillväxtverket anser också att det kan finnas ett behov av att peka ut nya områden som på grund av sin beskaffenhet eller sitt läge är särskilt lämpade för anläggningar för industriell produktion i ett hållbart samhälle.

3.3.6 Energiproduktion och energidistribution

Energimyndigheten har delat upp sina kriterier i kategorierna energiproduktion allmänt respektive specifikt vindbruk samt energidistribution. När det gäller energiproduktion delar Boverket Energimyndighetens bedömning att kriterierna håller sig inom de ramar förarbetena¹⁴ till bestämmelser om riksintressena ställer upp. När det gäller energidistribution är förarbetena något motsägelsefulla, men det finns formuleringar som stödjer Energimyndighetens hållning.

Mot bakgrund av att kriterierna för energiproduktion och energidistribution har setts över relativt nyligen och endast tillämpats restriktivt anser Energimyndigheten att det inte finns något behov av en förnyad översyn. I huvudsak delar Boverket den uppfattningen.

Energimyndigheten kommer dock att se över en del områden för vindbruk som pekats ut enligt äldre kriterier och som fått kvarstå eftersom där pågick projektering. Boverket delar Energimyndighetens bedömning att det kan ge en viss minskning av anspråken.

¹⁴ Angående förarbeten och kriterier se avsnitt 5.

Riksintresseanspråket för vindbruk redovisas som ytor. Från dessa ytor ska dock undantas befintlig bebyggelse med en buffertzona som är belägna inom de utpekade ytorna. Dessa undantag, som är relativt omfattande, finns inte redovisade i kartsnitten för riksintresseanspråket. Beroende på hur tätt dessa undantag ligger borde det enligt Boverkets uppfattning ha genomförts en analys av om det fanns skäl att avstå riksintresseanspråket på ”restytorna” mellan undantagen.

När det gäller ledningsnätet omfattar riksintresseanspråken några äldre utpekanden i två län, som Energimyndigheten har för avsikt att ompröva, samt ett antal anslutningsledningar till de som riksintressen utpekade områdena för värmekraftverk.

Enligt Energimyndigheten finns det även skäl att överväga att peka ut hela transmissionsnätet för el som ett riksintresse.

Boverket anser att det hittills inte har framförts bärande argument för behovet av att peka ut riksintresseanspråk för det befintliga nätet. Förutsättningarna för att bygga nya anläggningar för eldistribution och att bibehålla befintliga ledningar regleras i olika speciallagar. Utpekandet av överföringsledningarna från de värmekraftverk som pekats ut som riksintresse är också onödigt. En åtgärd som medför att ett värmekraftverk av riksintresse inte har anslutning till transmissionsnätet får i sig anses vara en påtaglig skada på riksintresset. Syftet med riksintressebestämmelserna är att hushålla med den mark som är särskilt lämpad för ett visst ändamål.

När det gäller bränsledepåer delar Boverket Energimyndighetens uppfattning att det kan finnas ett behov av att ange riksintresseanspråk för sådana.

3.3.7 Kommunikation

Förarbetena¹⁵ till bestämmelser om riksintressena kommunikation anger rätt vida ramar och är till delar något motsägelsefulla. Trafikverket har inom ramen för regeringsuppdraget fattat beslut om nya kriterier och Boverket delar Trafikverkets bedömning att de står i bättre samstämmighet med intentionerna i förarbetena än de tidigare kriterierna.

Boverket delar Trafikverkets bedömning att de nya kriterierna och den kommande översynen kan leda till en relativt stor areell minskning av riksintresseanspråket.

¹⁵ Angående förarbeten och kriterier se avsnitt 5.

Trafikverket har på ett förtjänstfullt sätt problematiserat de olika kriterierna och möjligheterna av att precisera dem. Boverket hade dock önskat att Trafikverket tydligare hade analyserat behovet av att peka ut befintliga vägar och järnvägar som riksintressen. Detta inte minst mot bakgrund av den speciallagstiftning som finns på området.

I några enskildheter kan Boverket känna en tveksamhet inför de beslutade kriterierna. Är alla stationer längs de utpekade järnvägssträckningarna av riksintresse? Likaså om vägar för omledning vid trafikstörningar är av riksintresse.

Infrastrukturplaneringen är komplex och fodrar ett samspel mellan stat, region och kommun. Det går att känna en tveksamhet inför hur väl ägnat riksintressesystemet är att hantera den komplexiteten. Det finns också en tendens att vilja tänja riksintressesystemet utöver vad det var tänkt för, för att hantera vissa frågor såsom till exempel kapacitetsfrågor.

4 Hushållningssystemet – bakgrund och förändrade förutsättningar

Hushållningsbestämmelserna i miljöbalkens 3 och 4 kapitel avspeglar i hög grad de samhällsutmaningar Sverige stod inför på 1970-talet. Ursprungligen ingick hushållningsbestämmelserna i NRL som togs fram parallellt med ÄPBL. ÄPBL innebar att staten i hög grad släppte sitt inflytande över den kommunala planeringen. Genom NRL behöll dock staten en möjlighet att värna vissa nationella intressen och en möjlighet att göra en politisk avvägning mellan olika motstående intressen. Sedan NRL infördes har dock ett antal beslut som tidigare överklagades till regeringen överförts till mark- och miljödomstolarna. Det är fortfarande länsstyrelsen som inom ramen för sin tillsyn har rollen att företräda statens intressen. Det finns dock exempel på när länsstyrelsen har valt att inte upphäva en detaljplan, men att Mark- och miljööverdomstolen utifrån enskilt överklagande har valt att upphäva planen med hänvisning till dess påverkan på riksintressen¹⁶. Detta medför att det i vissa situationer är domstolarna som avgör om ett område är av riksintresse och om en viss åtgärd är otillåten utifrån bestämmelserna i 3 kap. MB. Därmed har utrymmet för politiska avvägningar mellan olika intressen minskat och lagens förarbeten fått en ökad betydelse. Spelplanen har också förändrats genom miljöbalkens olika regleringar, EU-direktiv och att planeringen i allt högre grad styrs av olika privata initiativ.

4.1 Hushållningsbestämmelsernas förhistoria

Ursprunget till hushållningsbestämmelserna går tillbaka till det omfattande utredningsarbete som genomfördes under 1960-, 1970- och början av 1980-talen, den så kallade fysiska riksplaneringen (FRP). Syftet med FRP var att inventera anspråk och tillgångar på mark- och vattentillgångar som planöverväganden och synpunkter på behov av skydd för naturtillgångar av riksintresse. Utredningsarbetet initierades av dåvarande kommunikationsdepartementet. FRP genomfördes sedan i dialog mellan nationella, regionala och lokala myndigheter och var utformat som en rullande process med anvisningar från central nivå och redovisningar från kommuner och länsstyrelser. Utifrån inventeringar och underlag arbetades olika förslag fram som sedan fastställdes genom politiska ställningstaganden på olika nivåer. På så sätt kunde en fortlöpan

¹⁶ MÖD 2014-03-24 mål nr P 8800-13 och 2017-12-01 mål nr P 11166-16

kunskapsuppbyggnad ske och nya intressen tas om hand samtidigt som det framtagna materialet kunde revideras och ajourhållas.

Utredningsarbetet kom att manifesteras i av riksdagen antagna nationella riktlinjer av två slag. Dels riktlinjer som avsåg planeringen för vissa verksamheter innefattande både bevarande- och exploateringsintressen. Dels geografiskt orienterade riktlinjer rörande främst kusterna, Gotland och Öland, fjällen, huvudälvarnas dalgångar, de större insjöarna samt vissa ytterligare inlandsområden. De områden som omfattades av de geografiska riktlinjerna avgränsades grovt och avsågs att bli närmare preciserade i det följande fysiska planeringsarbetet.

4.2 Kodifiering av arbetet med hushållningsfrågor

Detta förändrades dock när hushållningsfrågorna 1987 infördes i naturresurslagen (NRL), som kom att ersätta riksdagens tidigare riktlinjer för den fysiska riksplaneringen. NRL:s bestämmelser kom senare att ogravade ingå i miljöbalken.

Tanken med NRL var att genom kommunernas fysiska planering åstadkomma förutsättningar för en långsiktigt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. I NRL infördes begreppet riksintresse som avser vissa särskilt viktiga värden/resurser som i ett nationellt perspektiv betraktas som så betydelsefulla att de ska skyddas för ingrepp som förstör dem.

När NRL tillkom ansågs det inte möjligt att i lagen precisera hur utfallet borde vara vid prövning av olika oförenliga intressen. Hushållningsbestämmelserna utformades därför som allmänt hållna riktlinjer för sådana bedömningar. Den närmare innebörden av dessa riktlinjer utvecklades visserligen i lagens förarbeten men uttrycktes inte på ett tydligt sätt i bestämmelserna. Då lagtexten inte preciserade vilka värden som riksintressebestämmelserna skulle skydda har bestämmelserna framstått som otydliga och svåra att tillämpa. Detta har i många fall lett till ett brett tolkningsutrymme.

Svårigheterna att förstå och tillämpa hushållningsbestämmelserna blev inte mindre av att bestämmelserna fick karaktären av en ramlagstiftning som omfattar ett flertal lagar. Den valda utformningen gör det svårt att

skaffa sig en överblick över det samlade lagkomplexet och hur det ska tillämpas.¹⁷

Kodifieringen av den fysiska riksplaneringen innebar att det som ursprungligen var tänkt att fungera som en process, i vilken det materiella innehållet med tiden förändrades och där mark- och vattenanvändningsfrågorna som bedömdes vara viktiga fortlöpande behandlades, låstes fast i den tidens kontext. De flesta av NRL: s bestämmelser har inte ändrats sedan dess och speglar därför de mark- och vattenanvändningsfrågor som var angelägna vid den tiden. Frågor som då stod högt upp på politikens dagordning rörde lokaliseringen av tung och miljöstörande industri, fritidsliv och fritidsbebyggelse och miljöförstörelsens effekter i samhället. Till det tillkom strukturomvandlingen i näringslivet som yttrade sig bland annat i regionala balansproblem och obalanser i tätortssystemet.

Bestämmelsernas införande i NRL fick också konsekvenser för det praktiska arbetet med hushållningsfrågorna. Den dialog mellan den centrala, regionala och lokala nivån som var ett viktigt inslag i arbetet med den fysiska riksplaneringen och som bidrog till en gemensam förståelse och tolkning av bestämmelsernas innehåll upphörde till stora delar. I stället kom de centrala myndigheternas anspråk på områden av riksintresse att med tiden mer eller mindre uppfattas som dekret att implementeras i den kommunala fysiska planeringen.

4.3 Hushållningsbestämmelserna i en ny tid

Förutsättningarna för att åstadkomma en långsiktig god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt har påtagligt förändrats sedan hushållningsbestämmelserna infördes 1987. Trots detta har lagstiftningen på området i stort sett förblivit den samma.

Innan hushållningsbestämmelsernas införande dominerade det kommunala initiativet planeringen för att tillgodose behovet av bostäder, kommunikationer och arbetsplatser. I dag bedrivs planeringen på mer marknadsmässiga grunder, ofta på initiativ av enskilda exploitörer, vilket förstärker behovet av ett regelsystem som säkerställer att viktiga samhällsintressen tas till vara i planeringen.

¹⁷ Följande lagar är kopplade till hushållningsbestämmelserna: Lag (1966:314) om kontinentalsockeln; Väglag (1971:348); Lag (1978:360) om vissa rörledningar; Lag (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn; Minerallag (1991:45); Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon; Lag (1995:1669) om byggande av järnväg; Ellag (1997:857); Naturgaslag (2005:403); Luftfartslag (2010:500); Plan- och bygglag (2010:900); Miljöbalk (1998:808).

Samtidigt har riksintressesystemet tappat sin betydelse som ett instrument för politiken att främja en hållbar utveckling och i stället har fokus lagts på ett målstyrningssystem där åtgärder utvecklas för att uppnå olika nationella mål, exempelvis miljö kvalitetsmålen eller mål för regional tillväxt. Även uppkomsten av nya frågor, som hanteringen av ett förändrat klimat, har medfört att det snävt nationella perspektivet på hushållning av naturresurser behöver sättas in i ett globalt perspektiv.

Förändringar av institutionell karaktär har också ändrat förutsättningarna för hushållningsarbetet. Det svenska medlemskapet i den Europeiska unionen har kraftigt påverkat svensk fysisk planering. EU-direktiv och EU-förordningar inom miljöområdet har fått stora konsekvenser för svensk planeringslagstiftning. Nya åtaganden i EU fortsätter att påverka svensk samhällsplanering. Hushållningen med Sveriges naturresurser är inte längre enbart en nationell angelägenhet.

När NRL infördes var bestämmelserna om riksintressena i hög grad en möjlighet för politiken att göra avvägningar mellan olika allmänna intressen. Efterhand som allt fler ärenden har flyttats över till domstolarna har utrymmet för en politisk avvägning minskat och prövningen har blivit mera juridisk. Väljer en länsstyrelse att inom ramen för sin tillsyn upphäva en detaljplan så kan det beslutet fortfarande överklagas till regeringen. Tidigare kunde alla detaljplaner överklagas till regeringen. Aktualiserar frågan om riksintressen i samband med att en enskild överklagar en detaljplan, så avgörs den frågan numera av mark- och miljödomstolarna. Riksintressen kan även aktualiseras i ärenden om bygglov och förhandsbesked utanför detaljplanelagt område. Det medför att det i vissa situationer är en domstol som avgör om ett område är av riksintresse eller inte och detta oberoende av ett eventuellt utpekande från en central myndighet. I och med att tolkningen blivit mera renodlat juridisk har också förarbetena fått en ökad tyngd.

Även formerna för planering har förändrats liksom uppfattningar och kunskaper om samhällsintressen och mark- och vattenanvändning. Under den fysiska riksplaneringen var regeringen motor i arbetet och det fanns ett politiskt deltagande i processen. När bestämmelserna infördes i NRL flyttades hanteringen till de så kallade riksintressemyndigheterna. Med tiden har myndigheternas prioriteringar och resurser för arbetet med hushållningsfrågorna förändrats. Samtidigt har kunskapen och förståelsen för systemet med hushållningsfrågor eroderat. Nya generationer av planerare, beslutsfattare och tjänstepersoner har inte samma bakgrundskunskaper och erfarenheter av tillämpningen som de som var verksamma när det etablerades.

Sammanfattningsvis har regelverket om hushållningsfrågor till stora delar kvar det innehåll som speglar en gången tids planeringsproblem och samhällsutmaningar. Förutsättningarna att tolka och tillämpa bestämmelserna har dock grundligt förändrats under decennier av samhällsförändring. Ändamålsenligheten och den praktiska tillämpningen av lagstiftningen ställer till problem för såväl riksintressemyndigheter som länsstyrelser och kommuner då riksintressebestämmelserna inte längre adekvat speglar den verklighet och de utmaningar som dagens samhälle står inför.

5 Kriterier enligt förarbetena

Bestämmelserna om riksintressen infördes i svensk lagstiftning genom lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m. m., NRL, 1987. Med införandet av miljöbalken 1999 överfördes bestämmelserna med endast smärre korrigeringar till balkens 3 och 4 kap. I förarbetena till miljöbalken¹⁸ behandlas riksintressena enligt 3 kap. mycket kortfattat. Där sägs dock uttryckligen att någon ändring i sak av bestämmelserna inte ska göras¹⁹. Där anges också att vad som sägs om riksintressebestämmelserna i förarbetena till NRL alltså ska gälla²⁰. I det följande tas därför utgångspunkten främst i förarbetena till NRL²¹. Inom ramen för detta uppdrag behandlas enbart riksintressen enligt 3 kap. 6 och 8 §§ MB. Var och en av paragraferna inleds med ett första stycke som med lite olika formuleringar anger att områden som är av allmänt intresse ska ”så långt möjligt skyddas” mot åtgärder som kan påtagligt skada det angivna intresset. I paragrafernas andra stycke anges det att områden som är av riksintresse ”skall skyddas” mot åtgärder som kan påtagligt skada det angivna intresset. Det får förstås som att de områden som ska anses vara av riksintresse utgör en delmängd av de områden som är av allmänt intresse.

I förarbetena till NRL görs det i författningskommentarerna till de paragrafer som innehåller riksintressebestämmelserna en tydlig åtskillnad mellan bestämmelserna i de första styckena som avhandlar områden av allmänt intresse och bestämmelserna i andra stycket som avhandlar områden av riksintresse.²² I kommentarerna till första respektive andra stycket anges olika kriterier för att ett område ska vara av allmänt intresse respektive riksintresse. Ofta är uppräknningen av kriterier tämligen snarlika, men med tillägget ”särskilt” när det gäller områden av riksintresse. I andra fall är skillnaden tydligare. När det gäller områden av riksintresse för industriell produktion så finns där en begränsning till vissa typer av anläggningar som inte återfinns i beskrivningen av det allmänna intresset. När det gäller områden av riksintresse för värdefulla ämnen och material snävas de områden som kan utgöra allmänt intresse in till sådana som bedöms kunna bli av stor betydelse från försörjningsberedskapssynpunkt för landet. För totalförsvarets del snävas riksintresset in till områden som måste användas för totalförsvarets anläggningar.

¹⁸ Prop. 1997/98:45

¹⁹ Prop. 1997/98:45 del 1 sid. 239

²⁰ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 29

²¹ Prop. 1985/86:3

²² Prop. 1985/86:3 Författningskommentarer till 2 kap. 5–9 §§ NRL

I förarbetena beskrivs ofta de allmänna intressena relativt utförligt medan hur urvalet av riksintressen ska göras ofta beskrivs mera minimalistiskt.

5.1 Generella kriterier

5.1.1 Avgränsade områden av stor nationell betydelse

I förarbetena till NRL görs en del generella uttalanden om vad lagen avser att skydda. Det ska vara ”långsiktiga och för landet väsentliga värden”²³.

Där diskuteras också innebörden av begreppet riksintresse. Det ska vara ”områden av stor betydelse i ett nationellt perspektiv” och det ska vara ”avgränsade områden med särskilda kvaliteter”²⁴. Frågor som ”berör endast den egna kommunen” är inte av riksintresse²⁵.

Att ett område ska ha ”nationell betydelse” för att utgöra ett riksintresse understryks också i förarbetena till miljöbalken²⁶.

5.1.2 En planeringslagstiftning

Av flera skrivningar i förarbetena till NRL framgår det att NRL i hög grad är tänkt som ett stöd till den fysiska planeringen och ska hantera konkurrerande anspråk vid beslut om användningen av mark och vatten. Det talas om ”avgöra konkurrensfrågor om mark- och vattenanvändningen”²⁷, ”avvägningsregler för situationer då det föreligger konkurrerande anspråk”²⁸ och ”ett instrument för att lösa konflikter om utnyttjandet av naturresurser”²⁹.

Mot den bakgrunden är det enligt Boverkets bedömning tveksamt om områden där den framtida användningen redan är definitivt avgjord bör anges som ett riksintresseanspråk. Ett sådant synsätt får stöd av ett propositionsuttalande om att lagstiftningen främst är avsedd att skydda sådana värden ”som inte kan väntas bli tillräckligt beaktade utan stöd av en lag”³⁰.

Det finns dock situationer då det finns skäl att ange områden som riksintresseanspråk även när den framtida användningen av mark- och vatten redan är definitivt avgjord. Det är när åtgärder utanför det utpekade

²³ Prop. 1985/86:3 sid. 14

²⁴ Prop. 1985/86:3 sid. 27

²⁵ Prop. 1985/86:3 sid. 36

²⁶ Prop. 1997/98:45 del 1 sid. 241

²⁷ Prop. 1985/86:3. sid. 13

²⁸ Prop. 1985/86:3. sid 21

²⁹ Prop. 1985/86:3. sid 153

³⁰ Prop. 1985/86:3 sid. 14

området kan skada de värdena som legat till grund för ett områdes utpekande³¹.

5.2 Naturvården

Intressena för naturvården, kulturmiljövården och friluftslivet regleras gemensamt i 3 kap. 6 § MB. Detta har påverkat skrivningarna i NRL-propositionen på så sätt att det emellanåt är oklart om vissa formuleringar i propositionen syftar på ett eller flera av de tre intressena.

5.2.1 Kriterier för allmänt intresse

I förarbetena till NRL beskrivs naturvården som ett allmänt intresse med några få ord i generella ordalag.

Det talas om att skydda och vårda ett så rikt bestånd av naturmiljöer att det finns möjligheter för allmänheten och forskningen att studera och förstå hur natur- och kulturlandskapet har uppstått och förändrats³². Inom ett område kan bevarandevärdet ligga i till exempel ett rikt fågelliv, en ovanlig flora eller en kombination av egenskaper som gör området värdefullt för förståelsen av naturen³³.

5.2.2 Kriterier för riksintresse

När det gäller vilka områden som kan vara av riksintresse för naturvården så anger NRL-propositionen medvetet relativt öppna kriterier. Detta för att bedömningarna skulle kunna anpassas efter ny kunskap och ändrade värderingar.

”Som jag tidigare framhållit ändras våra värderingar av vad som har skyddsvärde efter hand. Det är angeläget att nya och förbättrade kunskaper på ett smidigt sätt kan föranleda kompletteringar och ändringar i bedömningen av vilka områden, miljöer och objekt som är av riksintresse.”³⁴

I såväl förarbetena till NRL som till miljöbalken anges ett antal skäl för att ett område ska kunna vara av riksintresse.

”Ett område kan vara av riksintresse för naturvården, därför att det särskilt väl belyser viktiga skeden av natur- och kulturlandskapets utveckling eller är ostört och inrymmer en stor mångfald av naturtyper och biotoper. Det kan vara av särskilt stort intresse också därför att det hyser unika och hotade eller sårbara naturtyper, biotoper eller arter.”³⁵

Hur uttalandet ska förstås är inte helt självklart. En rimlig läsning är dock att ett område kan vara av riksintresse för att:

³¹ Prop. 1985/86:3 sid. 145

³² Prop. 1985/86:3 sid. 63

³³ Prop. 1985/86:3 sid. 162 och prop. 1997/98:45 del 2 sid. 32

³⁴ Prop. 1985/86:3 sid. 68

³⁵ Prop. 1985/86:3 sid. 164 och prop. 1997/98:45 del 2 sid. 33

- det särskilt väl belyser viktiga skeden av natur- och kulturlandskapets utveckling, eller
- är ostört och inrymmer en stor mångfald av naturtyper och biotoper.

Om det dessutom hyser unika och hotade eller sårbara naturtyper, biotoper eller arter, så är det ett starkt skäl för att det ska anses vara av riksintresse.

Alternativt går det att läsa den avslutande meningen som ett självständigt kriterium för att ett område ska anses vara av riksintresse. Skulle alla områden som hyste sårbara arter anses vara av riksintresse så skulle det dock vara ett mycket vitt kriterium.

Ett annat skäl för att ett område ska anses vara av riksintresse är de har ”stor betydelse som referensområden för utbildningen och den vetenskapliga forskningen”.³⁶

För att ett område ska anses vara av riksintresse krävs det också att de ska ”ha få motsvarigheter i landet”.³⁷

5.3 Kulturmiljövården

Intressena för naturvården, kulturmiljövården och friluftslivet regleras gemensamt i 3 kap. 6 §. Detta har påverkat skrivningarna i NRL-propositionen på så sätt att det emellanåt är oklart om vissa formuleringar i propositionen syftar på ett eller flera av de tre intressena.

5.3.1 Kriterier för allmänt intresse

Av flera uttalanden i förarbetena framgår att lagstiftningen bygger på ett brett kulturmiljöbegrepp. Urvalet ska ha en sådan bredd att det kan spegla hela samhällets historia. Det konstateras också att områden med olika kulturhistoriskt innehåll inte kan ersätta varandra. Bestämmelserna gör det möjligt att slå vakt om ett brett urval av skyddsvärda miljöer och objekt såväl på landsbygden som i tätorterna.³⁸

Skäl för att områden ska anses vara av allmänt intresse för kulturmiljövården är om de åskådliggör hur människan lärt sig utnyttja resurserna i naturen och hur samhället utvecklats, om andra tiders näringsliv och sociala villkor, byggnadsskick, estetiska ideal etcetera. Fokus ligger på sammanhängande miljöer och även vardagliga miljöer kan ha ett stort allmänt intresse. Bevarandevärdet kan ligga i såväl äldre bebyggelse som karaktären hos ett odlingslandskap med dess kombination av bruksformer

³⁶ Prop. 1985/86:3 sid. 164

³⁷ Prop. 1985/86:3 sid. 164

³⁸ Prop. 1985/86:3 sid. 67–68

inom jord- och skogsbruket, bebyggelsens struktur, fornminnen och andra lämningar av äldre bosättningar. Områdets pedagogiska värde är en viktig aspekt.³⁹

Som framgår är kriterierna för vad som ska anses vara av allmänt intresse för kulturmiljövården relativt öppna. Detta är ett medvetet ställningstagande som motiveras med:

”Det väsentliga är enligt min mening att bestämmelserna i det här avseendet ger möjlighet att skydda sådana miljöer och objekt som genom förändringar i synsättet befinns vara av kulturhistoriskt värde.”⁴⁰

5.3.2 Kriterier för riksintresse

Även när det gäller vilka områden som ska anses vara av riksintresse anger förarbetena till NRL relativt öppna kriterier.

”Som jag tidigare framhållit ändras våra värderingar av vad som har skyddsvärde efter hand. Det är angeläget att nya och förbättrade kunskaper på ett smidigt sätt kan föranleda kompletteringar och ändringar i bedömningen av vilka områden, miljöer och objekt som är av riksintresse.”⁴¹

För att ett områdes ska vara av riksintresse bör området eller miljön ha få motsvarigheter i landet och kan vara områden med representativa exempel på landskapstyper eller naturtyper. Urvalet av riksintressen för kulturmiljövården ska skydda sådana kulturmiljöer som dokumenterar olika utvecklingsperioder i landets historia och är av särskilt värde för forskningen och som sevärdheter för en bred allmänhet.⁴²

I förarbetena till NRL anges också en form av restriktion för hur stora och omfattande riksintressena för kulturmiljövård fick vara. Det gällde de så kallade ”Större områden av betydelse för kulturminnesvården” som hade pekats ut inom ramen för den fysiska riksplaneringen, FRP. Dessa områdens skulle begränsas och avgränsas⁴³.

En sådan avgränsning tycks ha skett redan vid det första utpekandet enligt NRL av riksintressen för kulturmiljövården. De områden som hade identifierats inom ramen för FRP finns redovisade i en kartbilaga i SOU 1971:75 Hushållning med mark och vatten. Där redovisas bland annat ”Större områden av betydelse för kulturminnesvården”. Inget av dessa områden har senare pekats ut som områden av riksintresse, utan de har i stället ersatts av avsevärt mindre och tydligt avgränsade områden.

³⁹ Prop. 1985/86:3 sid. 67–68 och 162 samt prop. 1997/98:45 del 2 sid. 32–33

⁴⁰ Prop. 1985/85:3 sid. 68

⁴¹ Prop. 1985/86:3 sid. 68

⁴² Prop. 1997/98:45 del 2 sid. 33 och prop. 1985/86:3 sid 164

⁴³ Prop. 1985/86:3 sid. 116–117

5.4 Friluftslivet

Intressena för naturvården, kulturmiljövården och friluftslivet regleras gemensamt i 3 kap. 6 § MB. Detta har påverkat skrivningarna i NRL-propositionen på så sätt att det emellanåt är oklart om vissa formuleringar i propositionen syftar på ett eller flera av de tre intressena. Generellt för att riksintressena enligt 3 kap. 6 § MB gäller att området eller miljön bör ha få motsvarigheter i landet⁴⁴.

5.4.1 Kriterier för allmänt intresse

Egenskaper som gör att ett område kan anses vara av allmänt intresse utifrån dess betydelse för friluftslivet är goda möjligheter till bad, fritt strövande i obebyggda områden, goda förutsättningar för fritidsfiske, båtliv och camping, goda förutsättningar för vintersport och dylikt⁴⁵.

Andra faktorer som har betydelse för friluftslivet är områdets läge, landskapsbilden, intresseväckande företeelser och områdets kapacitet för friluftslivsutnyttjande med hänsyn till storlek, attraktivitet, tålighet mot störningar och slitage med mera. Variationsrikedomen, särskilt genom inslag av vatten och våtmarker liksom växlingar mellan skog och öppen mark, är också av stor betydelse. Mångfald i natur- och kulturmiljön beroende på kombinationer av olika natur- och bebyggelse typer gör vissa områden särskilt attraktiva för friluftsliv.⁴⁶

Även reproduktions-, uppväxt- och fångstområden som har särskild betydelse för fritidsfisket kan vara av allmänt intresse för friluftslivet⁴⁷.

Att tätortsnära natur är ett allmänt intresse framgår direkt av själva lagparagrafen (3 kap. 6 § MB). Vid en bedömning av sådana områden är markens användbarhet för utevistelse och rekreation av stor vikt. Naturmark med goda växtbetingelser och god motståndskraft mot slitage har särskilt intresse. I slättbygder kan områden som är fria från bebyggelse och tekniska anläggningar vara viktiga för upplevelsen av sammanhang i landskapet.⁴⁸

⁴⁴ Prop. 1985/86:3 sid. 164

⁴⁵ Prop. 1985/86:3 sid. 162 och 1997/98:45 del 2 sid. 32

⁴⁶ Prop. 1985/86:3 sid. 63

⁴⁷ Prop. 1985/86:3 sid. 66

⁴⁸ Prop. 1985/86 sid 162

5.4.2 Kriterier för riksintresse

Vid en bedömning av om området är av riksintresse för friluftslivet spelar förutsättningarna för naturupplevelser och friluftsverksamhet samt tillgängligheten för allmänheten en stor roll⁴⁹.

Vid värderingen av om ett område är av riksintresse för friluftslivet har det betydelse hur stort och ostört ett område är, om natur- och kulturföreteelserna är särskilt attraktiva för en nationell publik, till exempel genom att området har tilltalande utsiktspunkter och utflyktsmål. Likaså har det betydelse om området är tillgängligt för en bred allmänhet. Andra skäl för att området ska anses vara av riksintresse är att det har för landet särskilt goda förutsättningar för bad, fiske, båtsport, kanotfärder, vandring eller vintersport.⁵⁰

Att riksintressena ska vara av stor betydelse i ett nationellt perspektiv är ett generellt kriterium som gäller för alla riksintressen. När det gäller områden av riksintresse för friluftslivet understryks det ett par gånger till genom formuleringar som ”attraktiva för besökare från stora delar av landet” respektive ”särskilt attraktivt för en nationell publik”⁵¹.

I förarbetena till NRL anges det också en form av arealbegränsning när det gäller omfattningen av riksintresse för friluftsliv. Där anges:

”Beträffande friluftslivet har de områden som anses vara riksintressanta getts en mycket omfattande areal vid avgränsningarna. I en situation då grundläggande hushållningskrav ger friluftslivsintressena ett starkare skydd generellt sett, kan det inte vara rimligt att så stora områden betraktas som riksintressen”⁵².

Motsvarande påpekande görs i författningskommentaren⁵³.

Exakt vad förarbetena refererar till när de anser att det utpekade områdena är för stora framgår inte. Inom ramen för den fysiska riksplaneringen hade det angivits ett antal områden som bedömdes vara av riksintresse för friluftslivet. Dessa finns redovisade i kartbilagan till SOU 1971:75 Hushållning med mark och vatten. En större yta redovisas i en promemoria från naturvårdsverket 1976⁵⁴. En jämförelse med siffrorna från 1976 visar att dagens riksintresseanspråk är cirka 15 % större.

⁴⁹ Prop. 1985/86:3 sid 164 och 1997/98:45 del 2 sid. 33

⁵⁰ Prop. 1985/86:3 sid 164

⁵¹ Prop 1985/86:3 sid. 164

⁵² Prop. 1985/86:3 sid. 116

⁵³ Prop. 1985/86:3 sid. 165

⁵⁴ Statens Naturvårdsverks PM 726 Områden av riksintresse för friluftsliv och naturvård. Fysisk riksplanering Fysisk riksplanering Underlagsmaterial 1 76. Där anges landarealen för riksintresse rörligt friluftsliv uppgå till 101 620 km².

5.5 Industriell produktion

I 3 kap. 8 § MB behandlas mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för en rad olika ändamål, däribland industriell produktion. I NRL-propositionen används ofta begreppet anläggningar utan någon närmare precisering. I flera fall är det därför tveksamt om uttalandena i förarbetena avser samtliga, några eller ett visst av de intressen som avhandlas i 3 kap. 8 § MB.

När bestämmelserna om riksintresse för industriell produktion formulerades 1985 såg förutsättningarna för Sveriges näringsliv väsentligt annorlunda ut jämfört med idag. Förarbetsuttalandena bör även läsas mot bakgrunden av den planering för försörjningstrygghet i en avspärrningssituation som fanns då.

5.5.1 Kriterier för allmänt intresse

Ett mark- eller vattenområde kan vara av allmänt intresse för industriell produktion om området är särskilt lämpligt för anläggningar som behövs för vissa viktiga och nödvändiga funktioner i samhället. Skäl för att ett område ska anses vara särskilt lämpligt kan vara förekomsten av mindre vanliga lägesbundna naturresurser som till exempel förutsättningar för djuphamn. Det kan även handla särskilt gynnsamma fysiska förutsättningar för vissa typer av anläggningar, till exempel i fråga om topografi, berggrundens beskaffenhet, tillgång till processvatten eller möjligheten att omhänderta spillvatten.⁵⁵

5.5.2 Kriterier riksintresse

När det gäller anläggningar för industriell produktion anges det att det avser främst stora industrialanläggningar av det slag som behandlas i 4 kap. i NRL.⁵⁶ ”Främst” bör förstås som att det syftar på ”stora”.

Bortser man från de anläggningar som rör energiproduktion är det:

- järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
- massafabriker och pappersbruk,
- fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion,
- fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,
- cementfabriker och

⁵⁵ Prop. 1985/86:3 sid. 166 - 167

⁵⁶ Prop. 1985/86:3 sid. 168

- anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de fjällområden som omfattas av 4 kap. 5 § MB.

För att ett område ska anses vara av riksintresse ska det dessutom vara särskilt lämpat för en anläggning av stor betydelse för landet⁵⁷.

I förarbetena till NRL anges det också att syftet med en bestämmelse om riksintressen när det gäller anläggningar är att det nationella intresset av att anläggningen kommer till stånd ska kunna hävdas i de fall då det finns delade meningar mellan staten och kommun. Däremot finns det inget behov av att peka ut områden för nya anläggningar som riksintressen i andra situationer, då det normalt kan antas att kommunerna tar stor hänsyn till de anspråk som myndigheterna redovisar, eftersom det är av allmänt intresse att de typer av anläggningar som bestämmelsen avser kommer till utförande⁵⁸.

5.6 Energiproduktion och energidistribution

I 3 kap. 8 § MB behandlas mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för en rad olika ändamål, däribland energiproduktion och distribution. I NRL-propositionen används ofta begreppet anläggningar utan någon närmare precisering. I flera fall är det därför tveksamt om uttalandena i förarbetena avser samtliga, några eller ett visst av de intressen som avhandlas i 3 kap. 8 § MB.

I förarbetena till NRL anges det också att syftet med en bestämmelse om riksintressen när det gäller anläggningar är att det nationella intresset av att anläggningen kommer till stånd ska kunna hävdas i de fall då det finns delade meningar mellan staten och kommun. Däremot finns det inget behov av att peka ut områden för nya anläggningar som riksintressen i andra situationer, då det normalt kan antas att kommunerna tar stor hänsyn till de anspråk som myndigheterna redovisar, eftersom det är av allmänt intresse att de typer av anläggningar som bestämmelsen avser kommer till utförande⁵⁹.

5.6.1 Kriterier för allmänt intresse för energiproduktion

Ett mark- eller vattenområde kan vara av allmänt intresse för anläggningar för energiproduktion om det genom sina naturförutsättningar är särskilt lämpliga för energiproduktion. Det kan avse fallhöjder, naturliga förutsättningar för vattenmagasin eller särskilt gynnsamma förutsättningar för vindkraft.⁶⁰ Dessutom ska naturresurserna vara mindre vanligt

⁵⁷ Prop. 1985/86:3 sid 73

⁵⁸ Prop. 1985/86:3 sid. 119

⁵⁹ Prop. 1985/86:3 sid. 119

⁶⁰ Prop. 1985/86:3 sid 73, 75 och 166–167

förekommande och de ska behövas för viktiga och nödvändiga funktioner i samhället⁶¹.

När det gäller befintliga anläggningar som inte är beroende av platsspecifika naturförutsättningar så kommenteras de inte uttryckligen i förarbetena. Ett skäl för att ett område ska anses vara av allmänt intresse är dock om det genom sin beskaffenhet är särskilt lämpligt⁶². Att ett område redan har tagit i anspråk för en viss verksamhet kan användas som argument för att det har den beskaffenheten att det är särskilt lämpligt för ändamålet.

5.6.2 Kriterier för riksintresse för energiproduktion

De områden som ska anses vara av riksintresse för energiproduktion utgör ett urval av de områden som är av allmänt intresse för energiproduktion. Kriterierna för detta urval beskrivs dock inte närmare i förarbetena. Det framgår dock att områdena genom sin beskaffenhet eller läge ska vara särskilt lämpade för anläggningar av stor betydelse för landet⁶³. Därutöver ska de generella kriterierna som gäller för riksintressen tillämpas.

5.6.3 Kriterier för allmänt intresse för energidistribution

För att ett område ska vara av allmänt intresse för energidistribution ska det genom sin beskaffenhet eller läge vara särskilt väl lämpade för ändamålet⁶⁴. Det talas också om kontinuitet och de korridorer som bildas genom landskapet⁶⁵. För att vara av allmänt intresse ska det även avse viktiga och nödvändiga resurser för samhället. Bland naturförutsättningar som kan göra ett område särskilt lämpligt anges passager förbi terränghinder⁶⁶.

5.6.4 Kriterier för riksintresse för energidistribution

För att vara av riksintresse ska området genom sin beskaffenhet eller läge vara särskilt lämplig för en anläggning av stor betydelse för landet. Det exemplifieras med kraftledningar i det riksomfattande stamnätet. Det kan även vara ledningar för överföring av olja och gas mellan och inom olika regioner om det är av betydelse för landets energiförsörjning.⁶⁷

5.7 Kommunikationer – trafikslagen

I 3 kap. 8 § MB behandlas mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för en rad olika ändamål, däribland

⁶¹ Prop. 1985/86 sid 167

⁶² Prop. 1985/86:3 sid 73 och 166

⁶³ Prop. 1985/86:3 sid 73

⁶⁴ Prop. 1985/86:3 sid. 73

⁶⁵ Prop. 1985/86:3 sid 75

⁶⁶ Prop. 1985/86:3 sid. 167

⁶⁷ Prop. 1985/86:3 sid. 168

kommunikation. I NRL-propositionen används ofta begreppet anläggningar utan någon närmare precisering. I flera fall är det därför tveksamt om uttalandena i förarbetena avser samtliga några eller ett visst av de intressen som avhandlas i 3 kap. 8 § MB.

5.7.1 Kriterier för allmänt intresse

Ett mark- eller vattenområde kan vara av allmänt intresse för anläggningar för kommunikation om det genom sin beskaffenhet och läge är särskilt lämpligt för sådana anläggningar och det behövs för vissa viktiga och nödvändiga funktioner i samhället⁶⁸. Beskrivningen av det allmänna intresset kommunikationer är i övrigt mycket kortfattad i förarbetena, men det talas om system för transporter som kräver kontinuitet och sammanhang och områden som är lämpade för flygplatser med hänsyn till topografiska krav och flygplatsernas inpassning i flygtrafiknätet⁶⁹.

5.7.2 Kriterier för riksintresse

Riksintresse för kommunikationer kan avse större vägar, järnvägar, kanaler, sjötrafikleder för godstransporter, flygplatser som ingår i del reguljära flyglinjenätet samt hamnar som har stor betydelse för godstransporterna till sjöss. Bestämmelsen är tillämplig på mark- och vattenområden för anläggningar som ingår i större sammanhängande system av nationellt intresse⁷⁰.

Det kan också i vissa fall vara tillämpliga på anläggningar av regionalt intresse. Det avser strategiskt viktig passage, som medför stora tekniska och samhällsekonomiska fördelar för uppbyggnaden av det regionala vägnätet⁷¹.

När det gäller större anläggningar ställer propositionen i praktiken kravet på riksintressemyndigheten att den ska kunna redovisa ett väldokumenterat material som underlag för den kommunala planeringen⁷².

I förarbetena till NRL anges det också att syftet med en bestämmelse om riksintressen när det gäller anläggningar är att det nationella intresset av att anläggningen kommer till stånd ska kunna hävdas i de fall då det finns delade meningar mellan staten och kommun. Däremot finns det inget behov av att peka ut områden för nya anläggningar som riksintressen i andra situationer, då det normalt kan antas att kommunerna tar stor hänsyn till de anspråk som myndigheterna redovisar, eftersom det är av

⁶⁸ Prop. 1985/86 sid 167

⁶⁹ Prop. 1985/86:3 sid. 75

⁷⁰ Prop. 1985/86:3 sid. 168

⁷¹ Prop. 1985/86:3 sid. 76

⁷² Prop. 1985/86:3 sid. 118

allmänt intresse att de typer av anläggningar som bestämmelsen avser kommer till utförande⁷³.

⁷³ Prop. 1985/86:3 sid. 119

6 Alternativ till riksintresseanspråk enligt 3 kap. MB

Inom ramen för detta uppdrag har Boverket övervägt vilka alternativa möjligheter det finns att värna ett visst intresse utan att för den skull peka ut ett område som av riksintresse enligt 3 kap. MB.

6.1 Områden av allmänt intresse

6.1.1 Boverkets bedömning

Enligt Boverkets bedömning finns det en möjlighet för myndigheterna att differentiera sina anspråk genom att i högre grad ange områden av allmänt intresse och därmed begränsa sina riksintresseanspråk.

6.1.2 Allmänna intressen

I 3 kap. 5–9 §§ MB anges det i respektive paragrafs första stycke att områden som är av betydelse för ett antal olika ändamål ska skyddas så långt som möjligt. I 2 kap. PBL förekommer de under uppräknings av allmänna intressen. Riksintressena avhandlas i paragrafernas andra stycke.

Formuleringarna i paragrafernas första stycke skiljer sig något i enlighet med vad som framgår av nedanstående tabell.

	Mark- och vattenområden som ...	
Rennäringen och yrkesfisket (3 kap. 5 § MB)	har betydelse	skall så långt möjligt skyddas
Naturvärden, kulturvärden och friluftslivet (3 kap. 6 § MB)	har betydelse från allmän synpunkt	skall så långt möjligt skyddas
Värdefulla ämnen och material (3 kap. 7 § (MB)	innehåller	skall så långt möjligt skyddas
Anläggningar (3 kap 8 § MB)	är särskilt lämpliga	skall så långt möjligt skyddas
Totalförsvaret (3 kap. 9 §)	har betydelse	skall så långt möjligt skyddas

Riksintressena är en delmängd av de allmänna intressen som anges i 3 kap. 5–9 §§ MB. Här nedan kommer dock begreppet ”allmänt intresse” användas för de områden som åsyftas i paragrafernas första stycke men som inte uppfyller kriterierna för att vara ett riksintresse.

Inom ramen för detta uppdrag har det övervägts vilka effekter det skulle få om områden som riksintressemyndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. MB i stället skulle anges som områden av allmänt intresse.

Bestämmelserna i 3 kap. 5 – 9 §§ MB ska tillämpas vid beslut om ändrad användning av mark- eller vattenområden enligt tolv olika lagar. Det gäller såväl paragrafernas första stycke, om de allmänna intressena som så långt möjligt ska skyddas, som paragrafernas andra stycke, som anger att områden som är av riksintressen ska skyddas mot (uttryckt med lite olika formuleringar) påtaglig skada.

Frågan om ett visst område utgör ett allmänt intresse enligt första styckena i 3 kap. 5–9 §§ MB avgörs i slutändan när ett beslut fattas enligt någon av de tolv lagarna där bestämmelserna ska tillämpas.

6.1.3 Översiktsplanens roll

Enligt PBL är det en kommunal angelägenhet att planera användningen av mark och vatten⁷⁴. Översiktsplanen är inte bara kommunens utan också statens besked om lämplig mark- och vattenanvändning och bebyggelseutveckling⁷⁵. I ett avgörande från dåvarande Miljööverdomstolen konstaterades det också att en aktuell och välunderbyggd översiktsplan har stor betydelse när det gäller bedömningen av vad som kan anses vara en lämplig plats för en verksamhet som kräver tillstånd⁷⁶. Också i förarbetena till NRL framhölls betydelsen av översiktsplanen vid tillämpningen av bestämmelserna om allmänna intressen och det lyftes även fram när bestämmelserna överfördes till miljöbalken⁷⁷.

Att ett kommunalt ställningstagande i en översiktsplan inte är en förutsättning för att tillämpa bestämmelserna om allmänt intresse framgår dock av ett avgörande i Mark- och miljööverdomstolen. I målet som rörde en bergtäkt inom ett område av betydelse för rennäringen konstaterade domstolen utan någon hänvisning till översiktsplanen att 3 kap. 5 § första stycket MB var tillämplig och därmed i detta fall ett hinder mot bergtäkt.⁷⁸

⁷⁴ 1 kap. 2 § PBL

⁷⁵ Prop. 2019/20:52 sid 104.

⁷⁶ Miljööverdomstolen 2005-11-01 mål nr 2966–04

⁷⁷ Prop. 1985/86:3 sid. 10 och prop. 1997/98:45 del 1 sid. 245

⁷⁸ Mark- och miljööverdomstolens dom 20 maj 2020 i mål M 2288–19

6.1.4 Kan riksintressemyndigheterna ange områden av allmänt intresse?

I Hushållningsförordningen anges det vilka myndigheter som ska lämna uppgifter om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse. Någon motsvarande reglering finns inte när det gäller områden av allmänt intresse.

Riktlinjer för den fysiska riksplaneringen antogs av riksdagen 1972⁷⁹. Under de följande åren skede en bred kunskapsuppbyggnad i samverkan mellan de centrala myndigheterna, länsstyrelser och kommuner. Att de centrala myndigheterna hade en självklar roll i kunskapsuppbyggnaden är en bakgrund till ett antal skrivningar i förarbetena till NRL.

I den departementsskrivelse som föregick förarbetena till NRL konstateras det:

”De statliga myndigheternas utredningsinsatser bör i första hand avse sådana frågor som är av nationell eller regional betydelse, men myndigheterna bör naturligtvis också ställa tillgängligt material i övrigt till förfogande för kommuner och andra beslutsmyndigheter som skall tillämpa naturresurslagen.”⁸⁰

Det klara uttalandet avspeglar sig sedan i ett antal formuleringar i förarbetena till NRL. Synsättet att de centrala myndigheternas uppdrag att tillhandahålla ett kunskapsunderlag för tillämpningen av bestämmelserna om hushållning med mark och vatten inte enbart inskränker sig till områdena av riksintressen framgår även av ett antal formuleringar i förarbetena till NRL.

Att de centrala myndigheterna kan formulera markanspråk utan att peka ut dem som riksintresse framgår av följande formulering:

”När det gäller nya markanspråk torde det inte alltid vara nödvändigt att den ansvariga centrala myndigheten i förväg anger vad myndigheten anser vara av riksintresse för sektorn i fråga. Det finns anledning att utgå från att kommunerna normalt tar stor hänsyn till de anspråk som myndigheterna redovisar, eftersom det är ett allmänt intresse att de typer av anläggningar som bestämmelsen avser kommer till utförande.”⁸¹

Det är först när stat och kommun inte kan komma överens som det finns skäl att överväga att peka ut dem som riksintresse.

På flera ställen i förarbetena till NRL talas det också om betydelsen av underlag från de centrala myndigheterna för att kommunerna ska kunna

⁷⁹ Prop. 1972:111

⁸⁰ Ds Bo 1984:3 Förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. Sid 111.

⁸¹ Prop. 1985/86:3 sid 119

hantera de allmänna bestämmelserna om hushållning med mark och vatten⁸².

Även i den senaste propositionen om översiktsplanering konstateras det att länsstyrelsen har en viktig roll i att förmedla underlag om statliga intressen från olika sektorsmyndigheter⁸³.

I flera fall kan kommunerna antas ha en tillräcklig kompetens för att själva avgränsa allmänna intressen enligt 3 kap. 5–9 §§ MB. När det gäller de mera exploateringsinriktade intressena kan kommunerna dock i högre grad vara beroende av underlag från de riksintressemyndigheterna. När det gäller områden som har betydelse för totalförsvaret, så är det svårt att se att kommunerna skulle kunna precisera det utan underlag från de ansvariga myndigheterna.

I en promemoria ”Riksintressen för trafikslagets anläggningar – sektorsbeskrivning inklusive kriterier för utpekande 2020”⁸⁴ anger Trafikverket att de avser att även peka ut anläggningar som är av särskild betydelse för kommunikationer enligt 3 kap. 8 § miljöbalken, men som inte uppfyller kriterierna för att räknas vara av riksintresse. Sedan 2010 anger Försvarsmakten på motsvarande sätt områden som omfattas av 3 kap. 9 § MB.⁸⁵

Sammanfattningsvis kan det enligt Boverkets bedömning konstateras att det inte finns något hinder mot att de centrala verken redovisar sin bedömning av vilka områden de anser är av allmänt intresse.

6.1.5 Vilken betydelse har det om riksintressemyndigheterna anger områden av allmänt intresse?

I översiktsplanen ska kommunen redovisa riksintressen enligt 3 och 4 kapitlen miljöbalken och det ska framgå hur kommunen anser att riksintressena ska tillgodoses⁸⁶. Tillgodoses inte riksintressena i en detaljplan, kan länsstyrelsen inom ramen för sin tillsyn överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan⁸⁷. Skulle riksintressemyndigheterna välja att ange områden av allmänt intresse, finns ingen motsvarande reglering för dessa.

Länsstyrelsens skyldighet att sammanställa och tillhandahålla sådant material som finns hos statliga myndigheter och som har betydelse för

⁸² Se t. ex. prop. 1985/86:3 sid. 10, 24, 26–28 och 198.

⁸³ Prop. 2019/20:52 en utvecklad översiktsplanering sid. 102

⁸⁴ Beslutad 2020-08-12 TRV 2019/45782

⁸⁵ Uppgiften hämtad från SOU 2015:99 sid 161.

⁸⁶ 3 kap. 4 § PBL

⁸⁷ 11 kap. 10 § PBL

hushållningen med mark och vatten i länet gäller inte enbart sådant material som har relevans för tillämpningen av bestämmelserna om riksintressen. Väljer riksintressemyndigheterna att ange områden av allmänt intresse utgör det därför ett sådant underlag som länsstyrelsen ska tillhandahålla åt kommuner och åt de som är skyldiga att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.⁸⁸ Det får också anses utgöra ett sådant statligt intresse som länsstyrelsen ska ta tillvara och samordna under samrådet om översiktsplanen.⁸⁹ Under samrådet ska länsstyrelsen även ge råd om hur bland annat bestämmelserna i 3 kap. MB ska tillämpas.⁹⁰

Har en riksintressemyndighet angett att ett område är av allmänt intresse, bör det vara ett väsentligt planeringsunderlag för kommunen. Speciellt gäller detta vid planeringen av framtida anläggningar där planeringen inte kommit så långt att det är aktuellt att peka ut en viss plats eller stråk som ett riksintresse. Då ges kommunen en möjlighet att i översiktsplanen förhålla sig markanspråket och förhoppningsvis finna och avgränsa en lämplig lokalisering.

När det gäller bevarandaintressena får ett utpekande som allmänt intresse anses utgöra ett väsentligt underlag för arbetet med miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivningar.

I vissa fall kan även ett allmänt intresse anses vara en fråga som angår flera kommuner. Det kan gälla lokalisering av vägar, banor och ledningar, men även regionalt betydelsefulla friluftsområden och kulturmiljöer liksom större sammanhängande grönområden.⁹¹ Om frågor som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt har länsstyrelsen motsvarande möjligheter att ingripa som om ett riksintresse inte tillgodoses.⁹²

En speciell betydelse kan det ha om Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anger områden av allmänt intresse, då de myndigheterna har rätt att överklaga beslut om lov eller förhandsbesked om åtgärden ska genomföras i närheten av en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret.⁹³

⁸⁸ 3 kap. 10 § PBL och 3 kap. 12 § MB

⁸⁹ 3 kap. 10 § PBL

⁹⁰ 3 kap. 10 § och 2 kap. 2 § PBL

⁹¹ Prop. 2019/20:52 sid. 160

⁹² 11 kap. 10 § PBL

⁹³ 13 kap. 14 § och 9 kap. 13 § PBL

6.2 Riksintressen enligt 4 kap. MB

6.2.1 Boverkets bedömning

När det gäller naturvård, kulturmiljö och friluftsliv finns det betydande områden som är angivna som riksintresseanspråk enligt 3 kap. 6 § MB samtidigt som de är av riksintresse enligt 4 kap. 2–8 §§ MB.

Enligt Boverkets uppfattning finns det skäl att överväga om det faktum att ett område utgör ett riksintresse enligt 4 kap. MB kan anses vara ett tillräckligt stöd för att värna värden inom hela eller delar av vissa områden som dessutom är utpekade som riksintressen enligt 3 kap. 6 § MB.

Ett skäl till dubbelregleringen kan vara att riksintressena enligt 4 kap. MB inte beaktats i den fysiska planeringen i den utsträckning som lagstiftaren förutsatt.

6.2.2 Om riksintressena enligt 4 kap. MB

För ett antal områden med stora natur- och kulturvärden har riksdagen avgjort deras status som riksintresse genom att peka ut dem i 4 kap. MB. Detta till skillnad från riksintresseanspråk enligt 3 kap. MB där det i sista hand är prövningsmyndigheten som i det enskilda fallet avgöra om anspråket utgör ett riksintresse eller inte. När det gäller riksintressena enligt 4 kap. MB, så har det i lagen angetts vilket utrymme det finns för avvägningar mot andra intressen.

Schematiskt kan riksintressena enligt 4 kap. MB delas in i tre kategorier⁹⁴.

- De geografiskt utpekade områdena enligt 4 kap. 2–6 §§ MB.
- Nationalstadsparken enligt 4 kap. 7 § MB.
- Natura 2000-områden enligt 4 kap. 8 § MB.

6.2.3 De geografiskt utpekade områdena

I och med att det i lagen anges vilka avvägningar mot andra intressen som får ske inom områdena som omfattas av 4 kap. 2–6 §§ MB, så har de områdena i vissa avseenden en starkare ställning än sådana som enbart är utpekade enligt 3 kap. 6 § MB. För områden utpekade enligt 3 kap. 6 § MB kan en avvägning behöva ske mot andra riksintresseanspråk enligt 3 kap. MB. När det gäller riksintressen enligt 4 kap. MB ska någon sådan avvägning inte ske, den är avklarad i lagen.

⁹⁴ Att de alla utgör riksintressen framgår av 4 kap. 1 § MB.

I andra avseenden har dock riksintressena enligt 4 kap. 2 - 6 §§ en svagare ställning då de riksintressena inte utgör något hinder mot utveckling av befintliga tätorter och det lokala näringslivet⁹⁵.

Nedan en schematisk, förenklad jämförelse mellan 3 kap. 6 § och 4 kap. 2 - 6 §§ MB.

3 kap. 6 § MB	4 kap. 2 - 6 §§ MB
Riksintressemyndighet anger anspråk på område av riksintresse.	Riksintresset är fastslaget direkt i lagen.
Andra riksintressen enligt 3 kap.5, 7 och 8 §§ kan ges företräde.	Natur- och kulturvärden har getts företräde framför riksintressen enligt 3 kap. 5 och 8 §§ och, om det inte finns särskilda skäl, även framför riksintressen enligt 3 kap. 7 §.
Inget undantag för utveckling av befintliga tätorter och lokalt näringsliv.	Undantag för utveckling av befintliga tätorter och lokalt näringsliv.
Inget hinder för anläggningar som behövs för totalförsvaret.	Inget hinder för anläggningar som behövs för totalförsvaret.

När det gäller riksintressena enligt 3 kap. MB så är det riksintressemyndigheterna som har ansvaret för att lämna uppgifter till länsstyrelsen om sina respektive riksintresseanspråk. Något sådant ansvar har de inte för de geografiskt utpekade riksintressena enligt 4 kap. MB. När det gäller dessa är det istället länsstyrelsen som ensam företräder statens intressen. I förarbetena till bestämmelserna om de geografiskt utpekade riksintressena påpekas också att länsstyrelserna har ett särskilt ansvar att bistå kommunerna när det gäller dessa.⁹⁶

I lagen avgränsades de aktuella områdena tämligen grovt med hjälp av ortnamn och geografiska namn. De redovisas också översiktligt på en schematisk Sverigekarta i förarbetena till NRL. Tanken var att den närmare avgränsningen skulle ske i den kommunala översiktsplaneringen i en dialog mellan kommunerna och länsstyrelserna. Det är i det sammanhanget som det är möjligt att bestämma mera preciserade gränser utifrån de lokala förutsättningarna och bestämmelsernas syfte. Det är också i den kommunala fysiska planeringen som innebörden av de geografiska riksintressebestämmelserna kan konkretiseras.⁹⁷

⁹⁵ 4 kap. 1 § MB

⁹⁶ Prop. 1985/86:3 sid. 82

⁹⁷ Prop. 1985/86:3 sid. 112–113 och 82

6.2.4 Natura 2000-områden

Bestämmelserna om Natura 2000-områden infördes i miljöbalken för att implementera EU:s direktiv om särskilda bevarandeområden för bevarande av vilda fåglar respektive bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. Det skydd som Natura 2000-områden ger är mycket långt gående.⁹⁸

6.3 Annan lagstiftning

I detta avsnitt analyseras det översiktligt vilken annan lagstiftning än ovan redovisad som kan tillämpas för att värna ett visst intresse utan att för den skull peka ut området som av riksintresse enligt 3 kap. 6 och 8 §§ MB.

6.3.1 Boverkets bedömning

Boverkets anser att ett beslut om att ange ett riksintresseanspråk bör föregås av en bedömning av om övrig reglering ger tillräckliga möjligheter att värna intresset.

6.3.2 Relevanta lagar

Bestämmelserna om områdesskydd i 7 kap. MB, förutom bestämmelserna om Natura 2000-områden, är viktiga för områden som är eller kan pekas ut som omfattande av riksintresseanspråk för natur- och kulturvården samt för friluftslivet enligt 3 kap. 6 § MB. Det olika skyddsformerna som kan vara aktuella är nationalparker, naturreservat och kulturresevat.

Förutom bestämmelser i MB finns det bestämmelser i bland annat kulturmiljölagen⁹⁹, skogsvårdslagen¹⁰⁰, väglagen¹⁰¹ och lag om byggande av järnväg¹⁰² som ställer krav på att hänsyn ska tas till naturvård och kulturmiljön.

När det gäller områden som bedöms vara särskilt lämpligt för industriell produktion och energiproduktion enligt 3 kap. 8 § MB så skyddar lagstiftningen tillståndsgiven verksamhet och pågående markanvändning. Exempelvis så gäller enligt 4 kap. 36 § PBL att en detaljplan ska utformas med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. Enligt 2 kap. 1 § PBL ska hänsyn alltid tas till såväl allmänna som enskilda intressen. Att en verksamhetsutövare ska ha rätt att fortsätta att bedriva en befintlig

⁹⁸ 4 kap. 8 § och 7 kap. 28 a § MB

⁹⁹ SFS 1988:950

¹⁰⁰ SFS 1979:429

¹⁰¹ SFS 1971:948

¹⁰² SFS 1995:1649

verksamhet får anses vara ett starkt enskilt intresse. Av 24 kap. 1 § MB följer att ett meddelat tillstånd som vunnit laga kraft gäller mot alla såvitt avser frågor som har prövats i tillståndet.

När det gäller område som bedöms vara särskilt lämpligt för energidistribution enligt 3 kap. 8 § MB så har befintliga och vissa fall även planerade starkströmsledningar ett visst skydd med stöd av förutom PBL även av ellagen¹⁰³ och ledningsrättslagen¹⁰⁴. Med ledningsrätt enligt ledningsrättslagen följer vissa av rättsordningen accepterade och skyddade intressen för ägaren av en starkströmsledning.

När det gäller områden som bedöms vara särskilt lämpligt för kommunikation, väg eller järnväg, enligt 3 kap. 8 § MB så har befintliga vägar eller järnvägar ett visst skydd med stöd av förutom PBL även av väglagen¹⁰⁵ respektive lag om byggande av järnväg¹⁰⁶.

¹⁰³ SFS 1997:857

¹⁰⁴ SFS 1973:1144

¹⁰⁵ SFS 1971:948

¹⁰⁶ SFS 1995:1649

7 Riksintresse för naturvård (NV)

7.1 Riksintresseanspråket och dess utveckling

7.1.1 Anspråkets nuvarande omfattning

Riksintresse för naturvård omfattar totalt 108 723 kvadratkilometer^{107, 108} fördelat på 1991 områden¹⁰⁹. Detta motsvarar närmare 21 % av Sveriges totalareal. Bland markslagen dominerar skogsmark men även betesmark och övrig öppen mark är vanligt förekommande. Vattenmiljöer utgör nästan lika stor andel som skogsmark. I förhållande till total förekomst i landet har en proportionellt sett mindre andel av skogsmarken klassats som riksintresse för naturvård jämfört med odlingsmarken. Ägandet är fördelat cirka 50/50 mellan staten respektive privata ägare och bolag. Inom staten dominerar Fastighetsverket ägandet.

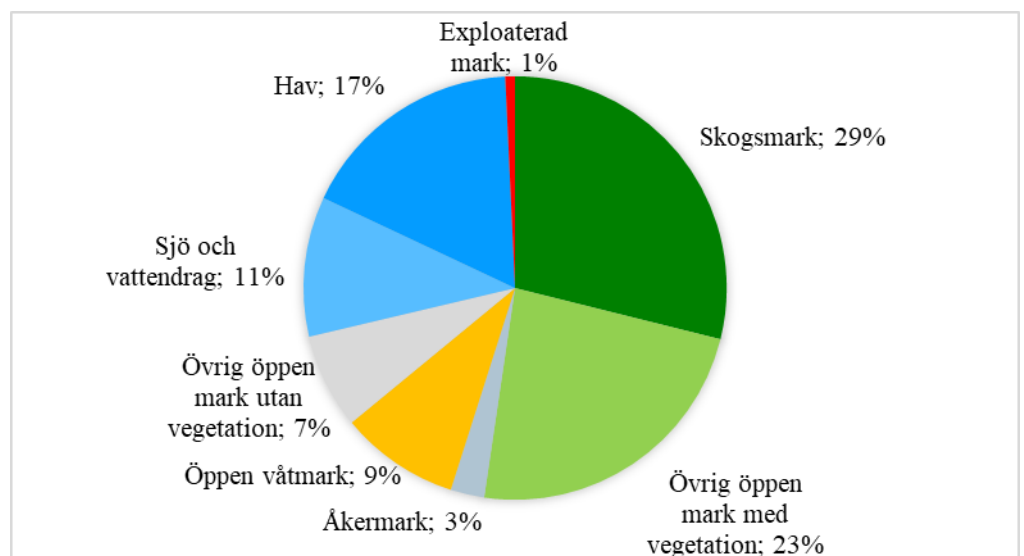
¹⁰⁷ Samtliga siffror i avsnittet baseras på Metrias sammanställning av befintliga data för riksintressen naturvård och friluftsliv som genomförts på beställning av Naturvårdsverket: Metria (2020). Grundbeskrivning av riksintresse naturvård och friluftsliv, Dnr NV-01135-20.

¹⁰⁸ De arealsiffror som redovisas i avsnittet gäller den totalarealen, det vill säga både land- och vattenarealen. Om specifikt landarealen eller vattenarealen avses skrivs ”landareal” eller ”vattenareal” ut explicit.

¹⁰⁹ Antalet områden redovisas länsvis. En del områden sträcker sig över länsgränser men räknas ändå som ett område per län.



Figur 1. Utbredning av riksintresse för naturvård över landet.



Figur 2. Riksintresse för naturvård fördelat på markslag.

Norrbottnens län intar en särställning med 32 % av landets totalareal av riksintresse för naturvård. Detta beror på att länet utgör närmare 25 % av landytan och har en unikt stor areal oexploaterad natur i ett europeiskt perspektiv. De län som har störst andel inom sitt län av respektive markslag är:

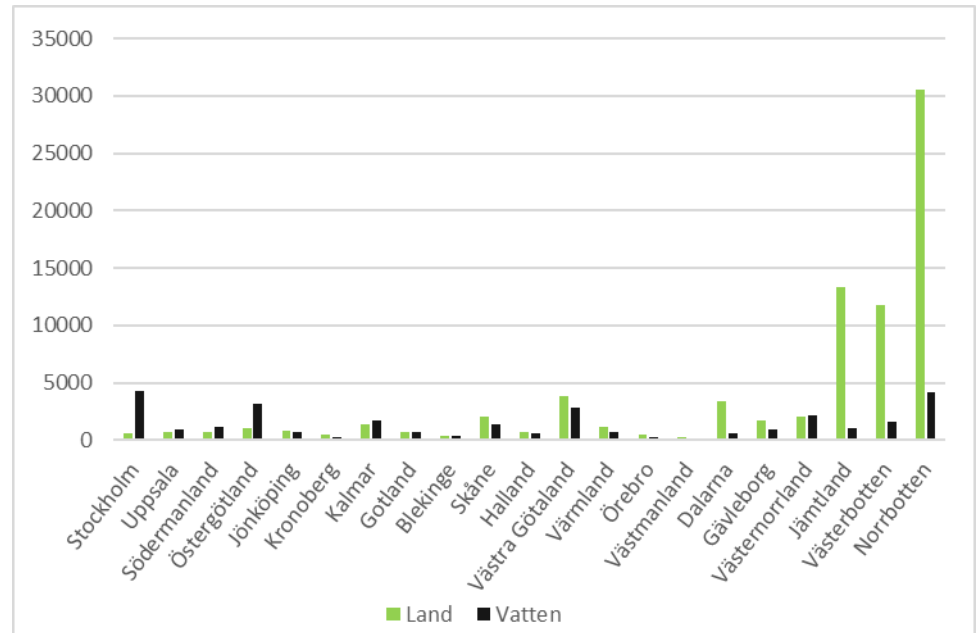
- Skogsmark, Gävleborg 49 %¹¹⁰
- Åkermark, Skåne 22 %
- Övrig öppen mark med vegetation (främst fjällhedar), Jämtland 43 %,
- Öppen våtmark, Dalarna och Jämtland 16 %
- Sjöar och vattendrag, Jönköping 45 %
- Hav, Stockholm 86 %
- Exploaterad mark, Skåne 3 %

	Area (km ²)	Andel av länets land- och vattenareal	Antal områden
Stockholm	4 873	29 %	53
Uppsala	1 724	14 %	91
Södermanland	1 892	22 %	79
Östergötland	4 163	28 %	105
Jönköping	1 481	13 %	143
Kronoberg	825	9 %	67
Kalmar	3 119	15 %	101
Gotland	1 400	9 %	93
Blekinge	770	11 %	42
Skåne	3 365	20 %	91
Halland	1 310	15 %	56
Västra Götaland	6 744	20 %	188
Värmland	1 891	9 %	73
Örebro	740	8 %	78
Västmanland	420	7 %	44
Dalarna	4 008	13 %	156
Gävleborg	2 761	11 %	105
Västernorrland	4 226	15 %	91
Jämtland	14 420	27 %	126
Västerbotten	13 374	20 %	132
Norrbottnen	34 663	31 %	77

¹¹⁰ Det vill säga 49% av totalareal av riksintresseanspråk i Gävleborg består av skogsmark; 22% av totalareal av riksintresseanspråk i Skåne består av åkermark och så vidare.

Hav	554	-	-
Total	108 723	-	1991

Tabell 1. Areal (km²) riksintresse för naturvård, riksintresseanspråkens andel av länets totalareal och antal områden per län.



Figur 3. Areal (km²) av riksintresse för naturvård som utgörs av land resp. vatten (hav samt sjöar och vattendrag) per län.

För drygt en tredjedel av länen omfattas 20 % eller mer av länets totala areal av riksintresse för naturvård. De län som har störst andel inom sitt län är Norrbotten (31 %) och Stockholm (29 %, främst havsmiljöer), Värmland har det största antalet områden men har längsta medelarealen.

Andelen inom tätortsnära areal¹¹¹ utgör knappt 0,3 % och finns främst inom Skåne och Västra Götalands län där de utgör 2 % respektive 1 % av den totala arealen riksintresse för naturvård inom respektive län.

Av riksintresseanspråkens totalareal ingår 46 % i skyddade områden vilket motsvarar 50 101 km². Av denna yta ligger 17 % i Norrbottens län. I vissa län ingår en majoritet av riksintresseanspråkens länsvisa areal i skyddade områden till exempel 73 % i Västerbotten, 63 % i Dalarna och 60 % på Gotland. Andelen är dock betydligt lägre inom några län till exempel Stockholm (18 %) och Gävleborgs län (17 %).

¹¹¹ Uppgifter om tätortsnära areal baseras på SCB:s ”Tätorter 2018”, se Metria (2020). Grundbeskrivning av riksintresse naturvård och friluftsliv, Dnr NV-01135-20.

7.1.2 Anspråkets förändring över tid

Åren 1986 till 1989 genomförde Naturvårdsverket tillsammans med länsstyrelserna en översyn av urvalet för riksintresse för naturvård. Vid en jämförelse mellan 1976 års underlag och besluten 1989 ökade antalet objekt från 771 till 1366 och arealen ökade från 74 440 km² till 101 000 km². En ny översyn ägde rum 1996–1999. I och med denna översyn ökade arealen för riksintresseanspråken ytterligare något.

Sedan riksdagen beslutade om miljö kvalitetsmålen 1999 har flera nationella inventeringar genomförts men ingen komplettering av riksintresse för naturvård har gjorts. Naturvårdsverket tog 2011 fram ett förslag till översyn och komplettering av riksintresseanspråk baserat på regeringsuppdrag om inventering av statliga skogar och urskogsartade skogar (2002), våtmarksinventering av Norrbotten (2004) och underlag över värdefulla vattendrag från länsstyrelserna. Förslaget omfattade totalt 4810 km². Naturvårdsverket valde dock att inte gå vidare med förslaget på grund av omfattningen av arbetet.

7.1.3 Karaktären på anspråken

Fördelning och sammansättningen av områden varierar mellan länen vilket i betydande utsträckning återspeglar de geografiska variationerna. Det kan dock finnas vissa skillnader som kan bero på hur riksintresseanspråken avgränsats och tillämpningen i urvalet av områden. Överlapp med tätortsnära mark och annan bostadsintressant mark är litet (0,3 % av riksintresseområden ligger inom tätortsnära mark) och finns främst inom Skåne och Västra Götalands län (2 % respektive 1 % av den totala arealen riksintresse för naturvård inom respektive län).

Riksintresseanspråken omfattar en stor bredd i geovetenskapliga värden. Ibland är dock motiveringen för det nationella urvalet av områden där det geovetenskapliga värdet dominerar bristfällig och områdets avgränsning i delar otydlig även om kriterierna tillämpats relativt konsekvent. Sveriges geologiska undersökning (SGU) pekar på behovet av rätt kompetens i urvalet av områden och att det finns behov av en mer samlad nationell översyn som beaktar mer av dagens kunskap och modern teknik för kartering av geologiska värden.

Riksintresseanspråken är i stor utsträckning baserade på skyddade områden samt inventeringar av värdefulla våtmarker, odlingslandskap och områden av naturgeografiskt eller geovetenskapligt intresse. Skogsekologiska, limniska och marina värden är inte systematiskt beaktade på samma sätt som våtmarker och odlingslandskap vilket innebär en viss snedvridning i förhållande till urvalet. Inventeringarna av våtmarker och

odlingslandskap är också 20 - 30 år gamla vilket innebär en brist då det skett en stor kunskapsutveckling men även förändringar inom olika ekosystem under denna tid. Detta innebär att länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten samt SGU har kännedom om områden som, helt eller delvis, bör övervägas närmare för att avföras eller tillföras som riksintresse för naturvård.

I odlingslandskapet har stora förändringar skett och värdebilden förändrats på grund av ändrad markanvändning och utebliven hävd. Vissa områden skulle därför kunna ha förlorat så pass många värden att de inte nödvändigtvis bör utgöra riksintresse längre. Detta kan även gälla helt eller delvis områden i olika naturmiljöer som har genomgått relativt omfattande exploateringar som påverkar värdebilden på ett negativt sätt.

7.2 Myndighetens nuvarande kriterier

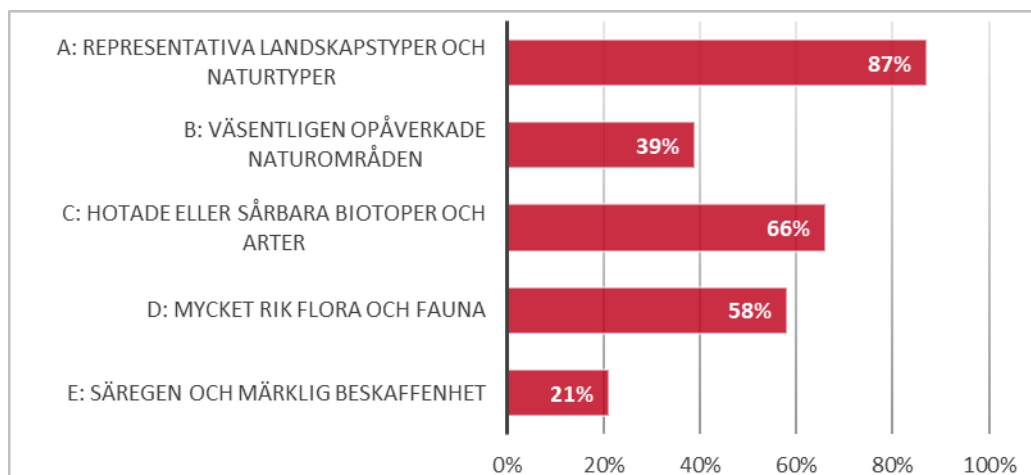
Befintliga huvudkriterier A–E gällande riksintresse för naturvård utgår från Naturvårdsverkets handbok¹¹². Kriterierna har under 2020 förtydligats och moderniserats i några avseenden och finns redovisade mer utförligt i ett separat promemoria¹¹³. I promemorian är till exempel kriteriebeskrivningarna mer utvecklade för vattenmiljöer då handboken är bristfällig i det avseendet. Begreppet konnektivitet används även då det är väsentligt för att beskriva ekologiska samband.

Totalt har 86 % av det totala antalet områden en befintlig klassning enligt kriterier i Naturvårdsverkets handbok. De flesta områden har mer än ett kriterium som urvalsgrund. Riksintresseanspråken i Jämtlands och Västerbottens län saknar klassning, där har istället riksvärden¹¹⁴ använts. Eftersom dessa län saknar indelning i kriterier enligt nu gällande vägledning ingår dessa län inte i underlaget kring hur kriterier fördelar sig.

¹¹² Naturvårdsverket Handbok 2005:5 Handbok med allmänna råd för 3 kap. 6 §, miljöbalken.

¹¹³ Höjer, O. Naturvårdsverket (2020) Översiktlig analys av kriterier för riksintresse naturvård 3 kap miljöbalken, Dnr. NV-07291-20.

¹¹⁴ Begreppet riksvärde avser de mest framträdande naturförhållandena som är av en sådan kvalitet att de kan motivera att ett område pekats ut som riksintresse för naturvård. Se vidare Naturvårdsverkets Handbok 2005:5 Handbok med allmänna råd för 3 kap. 6 §, miljöbalken.



Figur 3. Fördelning (%) av antal riksintresseområden per kriterium.

Kriterium A: Representativa landskapstyper och naturtyper

Kriterium A syftar till att identifiera områden med framstående exempel på olika landskapstyper och/eller naturtyper som särskilt väl visar landskapets utveckling, geologiska processer och naturlig utveckling i olika ekologiska system. Kriteriet omfattar både abiotiska och biotiska system och olika skalnivåer. Kriteriet omfattar landskapets samtliga komponenter såsom berggrund, naturtyper, störningsregimer och är därmed i sin helhet ett omfattande och komplext kriterium.

Kriterium A har en grund i beskrivningen¹¹⁵ av landskapstyper, terrängformer och jordtäckets former. Indelningen i landskapstyper såsom bergkullslätt och sprickdalslandskap ger en geovetenskaplig grund för ett urval av olika representativa landskap som använts bland annat i samband med urvalet av nationalparker. Kriteriet har också en grund i den växtsociologiska ansatsen om klassificeringen av typiska och representativa naturtyper som är tydlig till exempel inom Myrskyddsplan för Sverige. Kriteriet har även en koppling till agrarhistorisk utveckling.

Kriterium B: Väsentligen opåverkade naturområden

Kriteriet syftar till att identifiera områden med hög grad av naturlighet vilket innebär en hög frekvens av de naturliga strukturer, företeelser och funktioner som hör till respektive naturtyp. Såväl biologiska som geologiska företeelser som bildar ett sammanhang behöver beaktas för att kunna skyddas mot exploateringsverksamhet. Sammanhanget kan röra funktionella samband eller visa kontinuitet i utvecklingen. Exempel på funktionella samband kan vara olika typer av kontinuerliga vattenflöden i både yt- och grundvatten. Närvaron av naturliga processer i landskapet är

¹¹⁵ Nordiska Ministerrådet (1984). Terrängformer i Norden.

en viktig del för de miljöer som behöver en naturlig störningsregim; till exempel översvämningar som i tid och rum följer det som är naturlig vattenregim för ett vattendrag.

Kriterium C: Områden med sällsynta naturtyper, hotade eller sårbara biotoper och arter

Kriteriet syftar till att identifiera sådana områden som har särskilt stor betydelse för att vidmakthålla hotade eller sällsynta biotoper eller habitat för hotade eller annars särskilt känsliga arter. Det handlar ofta om områden med förekomst av biotoper och arter som minskat kraftigt och har en förekomst som är starkt begränsad till ett mindre antal lokaler i landet.

Kriteriet omfattar bevarande av både biotoper och arter som är naturligt sällsynta eller som blivit det på grund av ändrad mark- och vattenanvändning. Områden som kriteriet avser kan ingå i åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper som är ett verktyg för myndigheterna att tillsammans med berörda aktörer arbeta för att rädda hotade arter och deras livsmiljöer.

Kriterium D: Områden med mycket rik flora och fauna

Kriteriet avser särskilt artrika och/eller individrika områden som främst på grund av sitt geografiska läge och/eller biologiska förutsättningar skapar särskilt goda förutsättningar inom ett visst område eller landskapsavsnitt. Områdena kan vara viktiga reproduktionslokaler och/eller viktiga som rastlokaler i samband med till exempel fågelsträck. Områdena kan omfatta naturliga eller kulturpåverkade miljöer och har ofta en unik funktion inom den region där de finns.

Kriterium E: Områden av mycket säregen och märklig beskaffenhet

Kriteriet avser sådana områden som har märkliga och ofta uppseendeväckande och sällsynta företeelser och särdrag. Områdena kan vara spännande för besökare genom att de ofta uppvisar spektakulära och uppseendeväckande företeelser och element som inte påträffas i vardagsnaturen. Områdena har ofta tydligt ikoniska och besöksintressanta värden.

7.2.1 Myndighetens tidigare arbete med översyn av kriterierna

Den senaste beskrivningen av kriterier för riksintresse för naturvård gjordes i samband med framtagandet av Naturvårdsverkets handbok 2005. Den senaste översynen och kompletteringen av områden ägde rum 1996–1999. I samband med denna preciserades urvalet i vissa län genom att ange ett så kallat riksvärde som avser de mest framträdande

naturförhållandena som är av en sådan kvalitet att de kan motivera att ett område pekas ut som riksintresse för naturvården.

7.3 Hur förhåller sig nuvarande kriterier till förarbetena?

Naturvårdsverket har i sin utformning av kriterier för riksintresse för naturvård tagit stöd både i lagtext (3 kap. 6 § MB) och i förarbeten. Eftersom bestämmelserna i NRL överfördes till miljöbalken (MB) med vissa redaktionella ändringar utan att någon ändring i rättsläget avsågs är förarbetena till NRL fortfarande relevanta. Grunden för vad som ska anses vara av riksintresse för naturvård är tämligen kortfattat formulerat i förarbetena, vilket ger ett förhållandevis stort utrymme för tolkning.

Naturvårdsverket konstaterar att det finns en stark koppling mellan nuvarande kriterier, lagtext och förarbetena. Vid en jämförelse av huvudkriterierna (se 7.2) med förarbetena finns en stor överensstämmelse mellan termer och uttolkning.

I förarbetena till NRL anges att ett område kan vara av riksintresse för naturvården på grund av att det *särskilt väl belyser viktiga skeden av naturlandskapets utveckling eller är ostört och inrymmer en stor mångfald av naturtyper och biotoper*. Denna skrivning avspeglas väl i samtliga kriterier. Ett område kan också vara av särskilt stort intresse om det *hyser unika och hotade eller sårbara naturtyper, biotoper eller arter*¹¹⁶, vilket avspeglas särskilt väl i kriterierna C och D.

Vidare anger förarbetena att *För att 6§ andra stycket skall vara tillämpligt bör krävas att området eller miljön i fråga skall ha få motsvarigheter i landet*. För naturvårdens anges att detta *kan gälla områden med representativa exempel på landskapstyper eller naturtyper*. Denna skrivning avspeglas i alla kriterier men särskilt väl i kriterium A. Vidare anges att *områdena bör särskilt väl belysa olika skeden i natur- och kulturlandskapets utveckling*. Denna skrivning avspeglas särskilt väl i kriterium A och delvis i B. Det kan också gälla områden av stor betydelse som *referensområden för utbildning och vetenskaplig forskning*¹¹⁷, en skrivning som kan anses vara relevant för samtliga kriterier.

Som beskrivs ovan är begreppet *områden med få motsvarigheter* relevant för alla kriterier. För att det ska vara relevant ur ett naturvetenskapligt perspektiv behöver det kopplas till både skalnivå och kvalitet och tillämpas för respektive kriterium var för sig. Dessutom behöver kriteriet sättas

¹¹⁶ Prop. 1985/86:3, s. 164, och prop. 1997/98:45 del II, s. 33.

¹¹⁷ Prop. 1985/86:3, s. 164.

i relation till den aktuella naturgeografiska regionen för att man ska kunna se vilka motsvarigheter som finns inom denna region. Geologiska naturvärden behöver enligt SGU beskrivas utifrån hur tydligt utvecklat och komplett något är, hur tydligt sammanhangen kan ses samt vilka processer som verkar. Därtill är det också viktigt hur stort, ovanligt eller hur svårförklarat något är. Med de utgångspunkterna kan man förklara varför något har få motsvarigheter i landet.

Förarbetena anger vidare att *Inom ett område av betydelse från naturvårdssynpunkt kan bevarandevärdet ligga i t.ex. rikt fågelliv, en ovanlig flora eller en kombination av egenskaper som gör området värdefullt för förståelsen av naturen. Denna skrivning avspeglas särskilt väl i kriterierna C och D. Huvudkriterierna A-D har sammantaget tydliga utgångspunkter i förarbetena. Kriterium E har främst en koppling genom formuleringen Områden med särskild naturskönhet eller säregna naturförhållanden samt områden som är särskilt lämpade och behövliga för friluftsliv ska bevaras*".

I förarbetena anges vidare att det är angeläget att nya kunskaper och värderingar på ett smidigt sätt kan föranleda kompletteringar och ändringar i urvalet av riksintresseområden. Även Sveriges internationella åtaganden ska kunna påverka urvalet. I förarbetena nämns som exempel våtmarkskonventionen. Sedan dess har flertalet konventioner och andra internationella åtaganden tillkommit som kan påverka urvalet.¹¹⁸ Kriterierna kopplar på olika sätt till gjorda internationella åtaganden, däribland EU:s habitatdirektiv men även pågående processer kring nya mål för konventionen om biologisk mångfald¹¹⁹ samt EU:s biodiversitetsstrategi. Kriterierna kopplar även till flera miljö kvalitetsmål, etappmål samt gällande planer, program och strategier för naturvård.

7.4 Behov av översyn utifrån nuvarande kriterier

Sammantaget finns ett behov av en översyn av riksintresse för naturvård eftersom en sådan inte genomförts sedan 1999 och kunskaper och förändringar tillkommit. En översyn i kombination med en aktualitetsanalys skulle öka relevans och tydlighet i systemet av utvalda områden. Översynen behöver genomföras som en områdesspecifik analys av områdets relevans, avgränsning och värdebeskrivning. Denna översyn motiveras både av ny kunskap samt av de förändringar som ekosystem och

¹¹⁸ SOU 2015:99, s. 442.

¹¹⁹ Konventionens formella namn är Convention on Biological Diversity (CBD), se vidare <https://www.naturvardsverket.se/cbd>

markanvändning genomgått under de senaste decennierna. Det kan även finnas skäl att titta närmare på orsaken till vissa regionala variationer för att se om de enbart beror på geografiska naturgivna variationer eller även på skillnader i tillämpning. Baserat på de analyser som gjorts av kriterier och sammansättning av riksintresse för naturvård, inklusive förutsättningar och bedömda brister anser Naturvårdsverket att följande åtgärder bör komma ifråga i samband med en kommande översyn:

- **Tydliggjort nationellt urval:** Naturvårdsverket avser att tillsammans med länsstyrelserna Havs- och vattenmyndigheten och SGU tydliggöra och precisera det nationella urvalet, särskilt för geologiska värden, odlingslandskap och marina miljöer.
- **Förtydliga hur kriterier ska tillämpas:** Ett förtydligande av nuvarande kriterier och bättre vägledning kring hur kriterierna bör tillämpas har påbörjats inom del 1 av detta uppdrag. Det fortsatta arbetet med dessa förtydliganden behöver göras i samråd med ett urval av länsstyrelserna för att åstadkomma den önskvärda tydligheten och därmed en underlättad tillämpning. En analys kommer också göras för att se om det finns omotiverade regionala skillnader i tillämpningen av kriterierna.
- **Översyn av områdenas avgränsningar:** Naturvårdsverket har för avsikt att titta närmare på avgränsningen av större områden tillsammans med berörda myndigheter. Det är viktigt att områdenas gränser är aktuella och relevanta. Detta gäller samtliga områden men behovet av översyn av gränser bedöms vara störst för större områden.
- **Uteslutning av exploaterade områden:** Minst 200 km² exploaterad mark som saknar höga naturvärden bedöms kunna exkluderas.

Ytterligare åtgärder eller förändringar i ovanstående åtgärder kan vid behov övervägas i samråd med berörda myndigheter.

Vad en översyn enligt fyra ovanstående punkter, samt en översyn av kriterium E som föreslås nedan, kan leda till beskrivs närmare i avsnittet om bedömda effekter av föreslagna åtgärder.

7.5 Utvärdering av dagens kriterier och alternativ för precisering av dem

En signifikant minskning av arealen riksintresseanspråk för naturvård kan inte uppnås genom att ta bort enstaka kriterier. Det beror primärt på att de flesta områden har sammansatta värden som har varit relevanta att klassa med stöd av flera kriterier. Det innebär att om något kriterium tas bort så kommer berörda områden oftast ändå vara utpekade med stöd av andra

kriterier. För att möjliggöra en logisk och välunderbyggd minskning behövs en områdesspecifik analys av områdenas relevans och avgränsning. Det går för närvarande inte att säga säkert hur stor minskning som skulle kunna komma ifråga med denna områdesvisa analys som grund.

Kriterium A: Representativa landskapstyper och naturtyper

Om detta kriterium tas bort saknas kriterium som avspeglar förarbetenas text om att riksintressanta områden kan vara representativa exempel på landskapstyper eller naturtyper. Likaså skulle det saknas ett kriterium som avspeglar 7 kap. 2 § MB angående att ”bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp”.

Kriteriet har en hög relevans då det ingår som en viktig komponent inom internationella åtaganden. Till exempel ingår representativitet vid rapportering om Ramsarområdenas ekologiska status. Att skapa representativa nätverk av skyddade områden ingår i ett av målen i den strategiska planen för konventionen om biologisk mångfald. Behovet av ett representativt urval av naturtyper är också en av utgångspunkterna för åtaganden inom habitatdirektivet, Natura 2000.

Behov av precisering saknas för huvudkriteriet men det kan finnas ett behov att förtydliga stödkriterierna. Kriteriet har en grund i geovetenskaplig, växtsociologisk och naturvårdsbiologisk dokumentation som ger ett stöd för att kunna göra ett relevant urval av representativa landskap, områden och naturtyper såsom inom nationalparker respektive urvalet av områden inom Natura 2000. Vad gäller biologiska system skulle dock betydelsen av stödkriterierna ekologisk funktion, sammanhang och konnektivitet kunna framgå tydligare. Tillämpningen av kriteriet bör även undersökas närmare vad gäller hur urval av agrarhistoriskt representativa landskap har gjorts och vad som är relevant i en modern kontext. Här skulle till exempel vissa områden kunna vara avgränsade på ett sätt som idag är mindre relevant givet kraftiga förändringar i brukningsmönster såsom sedan länge upphörd hävd. Havs- och vattenmyndigheten har i havsplaneringsarbetet arbetat med marina landskap. Här kan det även finnas grund för ett fördjupat arbete gällande utpekande av nya riksintresseområden.

Kriterium B: Väsentligen opåverkade naturområden

Om detta kriterium tas bort saknas kriterium som avspeglar förarbetenas text om att riksintressanta områden kan vara områden som särskilt väl belyser viktiga skeden av naturlandskapets utveckling eller är ostörda. Likaså skulle det saknas ett kriterium som avspeglar 7 kap. § 2 MB om

bevarande av ”landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick.

Områden med hög grad av naturlighet har länge uppmärksammats internationellt då de har en central betydelse för ekosystemens funktion och ekosystemtjänster. Orörda områdena har ofta en relativt sett högre motståndskraft för negativa förändringar av ett förändrat klimat än vad exploaterade eller på annat sätt utarmade ekosystem har. Enligt IPBES rapporten¹²⁰ har antalet naturliga ekosystem globalt minskat med i genomsnitt 47 % sedan 1970. I förslaget till nytt globalt ramverk för konventionen om biologisk mångfald lyfts behovet av att bevara naturliga och intakta ekosystem inom förslag till nya mål.

Kriteriet har en hög relevans då det ingår som en av de grundläggande komponenterna inom internationella mål och åtaganden, däribland mål 5 och 11 inom konventionen om biologisk mångfald. Att bevara värdefulla områden med hög grad av strukturell naturlighet såsom naturskogar med stor andel gamla träd och död ved eller naturliga odikade våtmarker har en hög prioritet inom nationella strategier och planer¹²¹. Detta gäller även för limniska miljöer. På Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna pågår ett särskilt arbete med skydd av opåverkade marina miljöer.

Behov av precisering saknas för huvudkriteriet. Kriteriet tydliggör att det avser väsentligen opåverkade naturområden. Vad som avses med detta framgår närmare i nationella planer och strategier för skydd samt i beskrivningar för relevanta inventeringar såsom nyckelbiotopsinventeringen och våtmarksinventeringen.

Kriterium C: Områden med sällsynta naturtyper, hotade eller sårbara biotoper och arter

Om detta kriterium tas bort saknas kriterium som avspeglar förarbetenas text om att riksintressanta områden kan vara områden som är ”av särskilt stort intresse om det hyser unika och hotade eller sårbara naturtyper, biotoper eller arter”.

Det finns normalt få substitut i samband med exploatering av dessa områden och negativ påverkan på områdena riskerar normalt att få stora konsekvenser för den eller de arter som finns inom området habitat. Kriteriet

¹²⁰ IPBES (2019): Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, and H. T. Ngo (editors). IPBES secretariat, Bonn, Germany. <https://ipbes.net/global-assessment>

¹²¹ Nationell strategi för formellt skydd av skog och Myrskyddsplan.

har en hög relevans då det ingår som en av de grundläggande komponenterna inom internationella mål och åtaganden, såsom konventionen om biologisk mångfald.

Behov av precisering saknas för huvudkriteriet. Behov av närmare vägledning för bedömningen av när förekomst av arter och populationer ska anses vara av riksintresse kan övervägas. Åtgärdsprogram och områden som utsetts och fått internationell status bland annat baserat på sällsynta arter ger dock i många fall en indikation för detta.

Kriterium D: Områden med mycket rik flora och fauna

Om detta kriterium tas bort saknas kriterium som tydligt avspeglar förarbetena med avseende om på internationella åtaganden om vissa områden där Ramsarkonventionen nämns som ett exempel. I sammanhanget bör också nämnas de EU-rättsliga åtaganden som tillkommit efter införandet av hushållningsbestämmelserna.

Det finns få eller inga substitut för områdenas värden. En exploatering av områdena riskerar att få betydande negativa konsekvenser för flera artgrupper. Många av de klassiska fågellokalerna som attraherar ett stort antal arter (och besökare) är utpekade med stöd av kriterium D.

Kriteriet har en hög relevans då det ingår som en av de grundläggande komponenterna inom internationella mål och åtaganden, däribland Ramsarkonventionen och ett flertal mål inom konventionen om biologisk mångfald.

Kriteriets innebörd för olika växt- och djursamhällen samt i marina miljöer skulle kunna beskrivas närmare i vägledning till länsstyrelserna men behov av precisering saknas för kriteriet.

Kriterium E: Områden av mycket säregen och märklig beskaffenhet

Kriteriet har en svagare koppling till förarbetena än de andra kriterierna även om det finns text om att områden med särskild naturskönhet eller säregna naturförhållanden ska bevaras. Viss koppling finns även till 7 kap. § 10 MB som anger skydd och vård av ”särpräglade naturföremål”.

Områdena är ofta viktiga exempel för förståelsen av geovetenskapliga processer och som spektakulära och intresseväckande objekt är områdena viktiga för naturvärden genom att de attraherar besökare. Områdena kan ha en betydelse för flora och fauna men ofta är detta värde mer begränsat.

Kriteriet har mer begränsad koppling till mål och åtaganden men får ändå anses vara relevant att beakta som en viktig värdekomponent eftersom

sällsynta och spektakulära företeelser ofta har ett stort besöksintresse och även kan ha ett vetenskapligt intresse.

Kriteriet behöver preciseras och moderniseras. Kriteriet kan eventuellt preciseras så att det huvudsakligen avser sällsynta och intresseväckande strukturer av geovetenskapligt bevarandevärde.

Kriterium E har ibland beskrivits som att det avser strukturer som avviker från de för regionen typiska särdragen vilket kan vara missvisande. Därför bör beskrivningen förtydligas. SGU ser behovet att utöka resonemanget så att det inte nödvändigtvis handlar om en relation till typiska särdrag för regionen.

En översyn av kriterium E avser primärt att se över formulering och tillämpning och görs då i samverkan med SGU då kriteriet omfattar många objekt med geologiska värden och företeelser. Översynen förväntas inte ge någon signifikant minskning av arealer då kriteriet har en betydligt mer begränsad sammanlagd omfattning i antal och areal än de övriga kriterierna. Bland de områden som enbart är utpekade med kriterium E finns välbesökta områden med ikoniska värden. Om kriteriet tas bort helt skulle 8,5 km² utgå ur riksintresseanspråket.

En ytterligare minskning utöver de föreslagna åtgärderna

Som beskrivit ovan finns inget kriterium som kan tas bort utan att detta får konsekvenser i förhållande till det som sägs i förarbetena om vad som ska vara utpekade och de värden och egenskaper riksintresset avser att värna. Att ta bort, eller skärpa ett kriterium, har som nämnts vidare endast en mycket begränsad effekt på omfattningen av utpekanden.

En ansats som diskuterats inom uppdraget för att på ett generellt sätt minska riksintresseanspråkets areal mycket kraftigt är att 50–100% av de områden som uppbär områdesskydd enligt 7 kap. MB avförs som riksintresseanspråk (cirka 30 000–50 000 km²). Naturvårdsverkets utredning av frågan visar dock att skydd enligt 7 kap. MB inte fullt ut kan ersätta ett utpekande enligt 3 kap 6§ MB¹²². Ansatsen är olämplig i förhållande till de värden och de skyddsbehov som föreligger långsiktigt. Riksintressen och områdesskydd skiljer sig både i syfte och funktion, och områdesskydd kan inte ersätta riksintressen och vice versa. En grundläggande avsikt med riksintressebestämmelserna var, då de infördes, möjlighet för staten att kunna bevaka och hävda viktiga nationella intressen i mark- och vattenanvändningen som inte var självklara i ett kommunalt perspektiv.

¹²² Wester-Lindgren, H. Naturvårdsverket (2020) 3 kap riksintressenas betydelse för skyddade områden, Dnr. NV-07291-20.

Riksintressena syftar till att klargöra var de statliga intressena finns vilket är viktigt såväl i den kommunala planeringen som i prövningen av verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken. Enligt Mark- och miljööverdomstolens praxis ger också ett riksintresseutpekade enligt 3 kap. MB ett förstärkt skydd för skyddade områden genom att det kan slå fast ett områdes sammantaget höga naturvärden och det allmänna intresset av att bevara ett sådant område¹²³. Riksintressebestämmelserna ger dock inget varaktigt skydd såsom områdesskydd enligt 7 kap. MB. Ansatsen att avföra områden från riksintresse enligt 3 kap. 6§ MB med motiveringen att de redan skyddas enligt 7 kap. MB står även i kontrast till hur lagstiftningen ser ut gällande Natura-2000 områden. Dessa skyddas enligt 7 kap. 27§ MB och är av riksintresse enligt 4 kap. 8§ MB.

En mycket kraftig minskning utöver de föreslagna åtgärderna bedöms sammantaget inte vara möjlig om man utgår från att de riksintresseområden som har stöd i lagtext, förarbeten, kriterier och har betydelse för att nå miljömål och internationella åtaganden behålls.

7.6 Behov av att precisera kriterierna

Naturvårdsverket bedömer att det endast är kriterium E som kan behövas ses över och preciseras, se vidare resonemang under 7.5.

Den primära bristen inom riksintresse för naturvård bedöms inte vara kopplad till hur kriterierna är utformade. Det är istället avsaknaden på kontinuerlig uppföljning och geografisk översyn av områden för riksintresse som bedöms utgöra den primära bristen. Detta har inneburit att det finns ett ackumulerat behov av översyn av anspråken. I det fortsatta arbetet med riksintresse för naturvård behöver Naturvårdsverket därför undersöka och överväga lämpliga system och modeller för uppföljning och förvaltning av riksintresseanspråken.

7.7 Bedömd effekt av föreslagna åtgärder

Förslaget till åtgärder inom ramen för en översyn av riksintresse för naturvård förväntas sammantaget både leda till ett aktualiserat urval av relevanta områden samt områden med mer preciserad avgränsning.

För att redan nu kunna ge en grov bild av vad en uteslutning av exploaterade områden, översyn av områdenas avgränsningar och förtydligande av kriteriernas tillämpning kan innebära kan en jämförelse göras med hur man arbetar med riktvärden för arrondering av skyddade områden. I arbetet med skyddade områden är målsättningen att max 5–10 % av områdesarealen ska utgöras av mark som primärt medtas av tekniska orsaker

¹²³ Mark- och miljödomstolens dom i mål M242-00.

såsom för att få en lämplig arrondering av områdesskyddet. En tidig bedömning är att denna procentandel är större än 5–10 % för många riksintresseområden. Genom att använda en ansats som innebär en mer strikt syn på avgränsning av riksintresseanspråken, i likhet med den som används inom områdesskyddet, skulle det åtminstone vara teoretiskt möjligt att reducera riksintresseanspråket med en signifikant areal. De områden som då skulle uteslutas bedöms primärt kunna omfatta skogsmark med ringa naturvärden samt exploaterade områden. Även odlingslandskap med upphörd hävd och ringa restaureringspotential skulle kunna komma ifråga. Till detta tillkommer en viss reducering på grund av ett tydliggjort nationellt urval samt översyn av kriterium E.

Det är svårt att bedöma mer exakt hur stor minskningen av riksintresse för naturvård kan bli innan arbetet med att analysera faktiska områden är genomfört.

En tydligare uppskattning kommer att kunna ges i samband med redovisning av uppdragets del 2.

7.7.1 Konsekvenser

Sammantaget bedöms förslaget till åtgärder innebära att de positiva konsekvenserna skulle komma att överväga risken för negativa konsekvenser för de värden och egenskaper riksintresse för naturvård avser att värna. Med lämpliga förutsättningar och med expertstöd från berörda myndigheter centralt och regionalt kan en översyn av riksintresse för naturvård ha en potential att optimera riksintressets urvalsgrunder och värde.

Nedan beskrivs konsekvenser kortfattat för respektive åtgärd.

- **Tydliggjort nationellt urval:** Åtgärden bedöms ge positiva konsekvenser genom att områdena får en tydligare nationell status samt ökad stringens och aktualitet i urvalet. Ett alltför snävt urval riskerar dock leda till negativa konsekvenser genom att värdefulla områden faller bort ur riksintressesystemet. Till exempel finns en komplexitet kring hur odlingslandskap med oklara förutsättningar kring hävd bör hanteras i sammanhanget. Detta skulle kunna påverka möjligheten att uppnå flera av miljökvalitetsmålen.
- **Förtydliga hur kriterier ska tillämpas + Översyn av kriterium E:** Åtgärden förväntas få positiva konsekvenser då detta bidrar till ökad harmonisering, kunskapsuppbyggnad och en ökad stringens i urvalet av vissa områdestyper där det kan finnas brister. Uppdaterade underlag underlättar de ställningstaganden som behöver göras i olika planerings- och beslutsprocesser.

- **Översyn av områdenas avgränsningar:** Åtgärden förväntas få positiva konsekvenser genom ytterligare värdebaserad avgränsning, relevans och trovärdighet. Den förväntas därmed också leda till en större likvärdighet beträffande områdenas avgränsningar över landet. Förslaget skulle dock även kunna innebära att större sammansatta områden avgränsas på ett alltför snävt sätt som kan leda till fragmentering av större områden.
- **Uteslutning av exploaterade områden:** Åtgärden förväntas få positiva konsekvenser eftersom exploaterade områden utan höga naturvärden inte bör ingå i riksintresseanspråken annat än av uppenbara arronderingstekniska skäl (till exempel mindre vägar). Åtgärden bör minska belastning och administration vid berörda myndigheter.

Förslagen ovan innebär dock betydande resursbehov från berörda myndigheter för att genomföras på ett relevant sätt.

En kraftigare minskning av riksintresseanspråk för naturvård, utöver den som föreslagna åtgärder bidrar med, skulle innebära att ett stort antal områden som utpekats med stöd av kriterier, förarbeten och lag tas bort. Detta motverkar riksintressets syfte och bedöms få betydande negativa effekter på möjligheten att uppnå miljökvalitetsmålen och internationella åtaganden. Detta skulle även komma att försvåra arbetet med en omställning för hållbar markanvändning och grön infrastruktur och därtill hörande uppdrag.

Det bör också nämnas att konsekvensanalysen ovan endast berör konsekvenser kopplat till de värden och egenskaper som riksintresse för naturvård avser att värna. Utöver detta kan det finnas andra naturvärden och naturvärden av lokalt eller regionalt intresse. I de fall områden som idag uppbär riksintressestatus avförs eller reduceras kan detta ha negativa konsekvenser för naturvärden om områdena inte beaktas på annat sätt, såsom genom formellt skydd.

7.8 Planerade insatser för utvärdering av anspråken

Naturvårdsverket bedömer att den översyn som det föreligger behov av inte ryms inom ramen för uppdraget. Del 2 i uppdraget kan dock utgöra en viktig grund för en fortsatt översyn och även bidra till en bättre förvaltning av riksintresseanspråken. Arbetet i del två kan ge djupare kunskap om hur stor effekt de föreslagna åtgärderna kan ha och utgöra underlag för bedömning om eventuellt fortsatt uppdrag med en fullständig översyn av riksintresse för naturvård.

Preliminärt bedöms att Naturvårdsverket kan ta vissa beslut under hösten 2021 gällande några av de enskilda riksintresseanspråk som analyserats inom uppdragets del 2. Beslut bedöms kunna avse riksintresseanspråk med uppenbara brister och behov av revidering. Om beslut ska hinnas fattas inom regeringsuppdraget så behöver uppdraget förlängas till minst december 2021. Naturvårdsverket kan inte i nuläget bedöma hur många riksintresseanspråk som kan omfattas av beslut under 2021.

För att en översyn enligt ovan ska vara möjlig behövs medverkan från SGU, Havs- och vattenmyndigheten och ett urval av länsstyrelser. Naturvårdsverket ser därför ett stort behov av att dessa myndigheter får i uppdrag att medverka i del 2 av riksintresseöversynen. En lämplig nivå på medverkan från länsstyrelserna i del 2 är att minst sex olika länsstyrelser deltar med resurser som motsvarar en heltidstjänst under 6 månader för varje länsstyrelse¹²⁴.

En nationell översyn av samtliga riksintresseanspråk för naturvård bedöms ta mellan 3–4 år. Ett flertal riksintresseanspråk bör kunna justeras de första åren medan de mer komplicerade områdena tar längre tid. För en mer omfattande översyn behövs förslagsvis ett nytt regeringsuppdrag som innefattar Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, SGU och samtliga länsstyrelser. Naturvårdsverkets bedömning är att en lämplig nivå på medverkan från länsstyrelserna i detta fall är en heltidstjänst inom varje länsstyrelse under 1–3 år beroende på omfattningen av riksintresseanspråk inom respektive län.

Med tanke på den korta uppdragstiden är det väsentligt med en effektiv projektorganisation som kan börja arbeta snabbt med fokus på de förslag till åtgärder som här presenteras. Det är också grundläggande med en konstruktiv och resultatriktad samverkan mellan berörda myndigheter.

Länsstyrelsernas roll i arbetet med riksintresse för naturvård

Länsstyrelsen tar fram och samordnar många viktiga planeringsunderlag som är en grund för kommunernas planläggning och för statliga och mel-lankommunala samhällsintressen. Länsstyrelsens ansvar vad gäller uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden och att förse myndigheter med underlag framgår av bland annat 3 kap. 12 § MB och hushållningsförordningen. Särskilt Hushållningsförordningens 4 § klagör länsstyrelsernas roll vid klassificering och avgränsning av områden av riksintressen som bör omprövas. Länsstyrelserna har en nyckelroll i att ta

¹²⁴ Urvalet kan delvis bestå av samma länsstyrelser som efterfrågas för översyn av riksintresseanspråk för friluftsliv; kompetensprofilen för deltagare från dessa länsstyrelser skiljer sig dock delvis mellan riksintresse för friluftsliv och riksintresse för naturvård.

fram relevanta underlag för utpekande av riksintresse för naturvård och utgör den regionala expertinstansen som flera myndigheter, däribland Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, är beroende av för att fullgöra sitt uppdrag enligt hushållningsförordningens 2 § om att peka ut områden av riksintresse enligt 3 kap. MB. Länsstyrelserna har en regional överblick och kunskap om de enskilda områdena som är nödvändig för att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten i sin tur ska kunna göra en bedömning av behovet av utpekande av områden på en nationell nivå.

Varken Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten kan göra en översyn av riksintresse för naturvård utan att länsstyrelserna involveras. För att ett relevant underlag ska kunna tas fram behöver länsstyrelsens naturvårdskompetens med specifika kunskaper om länets värdefulla naturområden anlitas. Den regionala kunskapen om områdena är grundläggande och här har länsstyrelserna en unik funktion som Naturvårdsverket varken kan eller har i uppgift att ersätta. Med länsstyrelsernas medverkan kan Naturvårdsverket fokusera på analys, prioriteringar och kvalitetssäkring av nationellt urval.

Havs- och vattenmyndigheten roll i arbetet med riksintresse för naturvård

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har ett gemensamt ansvar för riksintresse för naturvård inom sina ansvarsområden. Dessutom har Havs- och vattenmyndigheten ansvaret för de havsplaner som tas fram på uppdrag av regeringen. Gränssnittet mellan havsplaner och riksintressen är en viktig fråga där kompetens från Havs- och vattenmyndigheten behövs. Naturvårdsverket konstaterar även att vattenmiljöer ingår som väsentlig komponent i en majoritet av riksintresseanspråken för naturvård. Kunskapsutvecklingen både inom limniska och marina miljöer har varit betydande sedan senaste revideringen av riksintresse för naturvård och Havs- och vattenmyndigheten har haft en ledande roll i denna utveckling.

Sammantaget är expertkunskap från Havs- och vattenmyndigheten väsentlig både för att ge stöd och vägledning till länsstyrelserna vid en översyn och för Naturvårdsverkets vidare arbetet med en revidering av riksintresseanspråken.

SGU:s roll i arbetet med riksintresse för naturvård

SGU är förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och ska tillhandahålla geologisk information för samhällets behov på kort och lång sikt. SGU ska även verka för att det generationsmål för

miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Naturvårdsverket bedömer att den expertkompetens som SGU innehar är väsentlig i samband med en översyn av riksintresse för naturvård då geologiska värden ingår som en viktig urvalskomponent för några av huvudkriterierna för urvalet av områden av riksintresse för naturvård. Naturvårdsverket och SGU har samverkat i frågor kring huvudkriterierna samt behovet av en översyn och ser ett behov av fortsatt och utvecklad samverkan.

Sammantaget är expertkunskap från SGU väsentlig både för att ge stöd och vägledning till länsstyrelserna vid en översyn och för Naturvårdsverkets vidare arbete med en revidering av riksintresseanspråken.

8 Riksintresse kulturmiljövården (RAÄ)

Sammanfattning

Regeringsuppdraget om att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse förväntas leda till en minskning av antalet anspråk samt dessa områdens samlade areella utbredning. I uppdragets första del ska kriterierna för vilka områden som ska anses vara av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken ses över och preciseras.

Kulturmiljövårdens riksintressen ska representera landets 10 000-åriga historia och ge en bred bild av samhällets kulturhistoria. Det samlade areella anspråket som riksintressanta kulturmiljöer står för är ca fyra procent av rikets totalareal. Drygt tre procent av kulturmiljövårdens anspråk består av bebyggd mark. Skogsmark är den dominerande markanvändningen inom anspråken, följt av åker- och betesmark.

Samlade och förtydligade kriterier

Riksantikvarieämbetet har förtydligat kriterierna för att peka ut riksintresseanspråk för kulturmiljövården. Kriterierna har också getts en samlad form, efter att tidigare ha funnits i olika dokument, främst i Riksantikvarieämbetets allmänna råd från 1985 samt handboken för tillämpning av kulturmiljövårdens riksintressen från 2014. Innebörden av kriterierna är dock oförändrad, och de bedöms stämma väl med förarbetena.

Riksantikvarieämbetet föreslår fyra övergripande kriterier för kulturmiljövården och kompletterar med ett kriterium för internationella åtaganden. I första hand ska detta kriterium göra det möjligt att följa regeringens intention att världsarven ska kunna harmoniera med riksintressena och att världsarven ska tillgodoses genom befintlig lagstiftning. Kriterier för internationella åtaganden är också ett av Boverkets tre generella kriterier för riksintresseanspråk.

Riksantikvarieämbetet föreslår följande kriterier för riksintressen för kulturmiljövården:

A. Riksintressant berättelse

Riksintresset ska genom sitt innehåll särskilt väl spegla skeden, händelseförlopp eller verksamheter av vikt för landets och områdets kulturella, politiska, sociala, religiösa eller tekniska utveckling.

B. Helhetsmiljö

Riksintresset ska utgöra en helhetsmiljö, dvs. området ska särskilt väl uppvisa ett sammanhängande funktionellt historiskt system.

C. Fysiska uttryck

Riksintresset ska innehålla fysiska uttryck som stödjer den utvalda berättelsen om vad som hänt i landskapet. Uttrycken i kulturmiljön ska ge särskilt goda möjligheter till upplevelser, kunskap och förståelse för den kulturhistoriska utvecklingen.

Ovanstående kriterier A–C ska alltid vara uppfyllda. Även följande kriterier kan vara tillämpliga vid utpekande av ett riksintresse:

D. Regionala och lokala förhållanden

Riksintresseområdet visar att regionala/lokala förhållanden eller andra förutsättningar har satt en särskild prägel på den riksintressanta berättelsen.

E. Riksintresseanspråket behövs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.

Åtgärder för högre kvalitet och minskad omfattning av riksintresseanspråk

Riksantikvarieämbetet bedömer inte att förändrade kriterier är det lämpligaste verktyget för att påverka omfattningen av riksintresseanspråken. Kriterierna behöver vara övergripande och flexibla, för att till exempel följa förarbetenas inriktning på att kulturmiljövårdens riksintressen ska utgöra ett brett urval av miljöer som ska spegla samhällsutvecklingen och landets historia. Kriterierna ska göra det möjligt att peka ut nya riksintressen eller avstå andra om historiesynen eller kunskapsläget förändras.

Riksantikvarieämbetet betonar istället vikten av hur kriterierna tillämpas, när riksintresseanspråk pekas ut, revideras eller avstås. Myndighetens målsättning är att minska omfattningen av riksintresseanspråken genom en striktare tillämpning av kriterierna, samtidigt som kvaliteten i anspråken ska öka. För att åstadkomma detta avser myndigheten att vidta åtgärder som leder till en förbättrad nationell överblick och ett systematiskt uppsiktsarbete. Åtgärderna förstärker och kompletterar det pågående arbetet med översyn och revidering av riksintressen.

Riksantikvarieämbetet föreslår följande åtgärder på kort sikt (2021–2022):

– Förtydligade och samlade kriterier för utpekande av riksintresseanspråk för kulturmiljövården beslutas.

– Utvärdering av riksintresseanspråk som omfattar frekvent förekommande kulturmiljötyper

– Utvärdering av riksintresseanspråk med utgångspunkt i funktionalitet och helhetsmiljö

– Informationsförsörjning för riksintressen via Kulturmiljöregistret.

Riksantikvarieämbetet föreslår följande åtgärder för det långsiktiga och fortlöpande arbetet:

– Riktlinjer för innehåll och omfattning av det samlade urvalet av riksintresseanspråk för kulturmiljövården formuleras och beslutas.

Tidsplan: 2021–2023

– Riksantikvarieämbetet utvärderar och omprövar samtliga befintliga riksintresseanspråk med utgångspunkt i kriterier och riktlinjer.

Tidsplan: start 2022, flerårigt arbete.

– Riksantikvarieämbetet etablerar rutiner för en fortlöpande och systematisk uppsikt över kulturmiljövårdens riksintressen.

Tidsplan: start 2021 och sedan löpande.

Konsekvenser av förtydligade kriterier och föreslagna åtgärder

Myndigheten har analyserat möjliga konsekvenser av de förtydligade kriterierna och de föreslagna åtgärderna. En viktig slutsats är att förståelsen och trovärdigheten för kulturmiljövårdens riksintresseanspråk ökar med tydligare riktlinjer för det samlade nationella urvalet och tydligare kriterier för utpekande av anspråk. De föreslagna åtgärderna förväntas leda till minskad omfattning av riksintresseanspråken. I områden som förlorar sin status som riksintresseanspråk finns dock ofta objekt som är skyddade av annan lagstiftning, som kulturmiljölagen och plan- och bygglagen, och förändringar måste fortfarande hanteras utifrån dessa lagar, till exempel vid en exploatering.

Fortsatt arbete under regeringsuppdragets andra del

Antalet riksintressen för kulturmiljövården enligt 3 kap. MB är för närvarande 1 515 stycken, och en utvärdering av samtliga riksintresseanspråk hinner inte genomföras inom ramen för regeringsuppdraget. Riksantikvarieämbetet kommer därför göra en pilotundersökning av ett urval av riksintresseanspråk. Utifrån resultaten formuleras slutsatser kring bland annat behov av justering av myndighetens förslag till förtydligade kriterier, i vilken mån nuvarande nationella urval av riksintresseanspråk behöver ändras och hur föreslagna åtgärder ska genomföras.

Dialog med länsstyrelser

En extern referensgrupp med deltagare från sex olika länsstyrelser har varit kopplad till regeringsuppdragets första del.

Riksintressen som resurs i samhällsutvecklingen

Kulturmiljövårdens riksintressen är en resurs för hållbar samhällsutveckling, som rätt nyttjade bidrar till de nationella kulturmiljömålen. Värdena i ett riksintresseområde kan bidra till att skapa en attraktiv och varierad boendemiljö samt generera ekonomiska värden och arbetstillfällen. Bevarande och utveckling behöver inte vara motsatser.

Summering av slutsatser

- De förtydligade kriterierna och kommande tydligare riktlinjer för det samlade urvalet ska öka förståelsen och trovärdigheten för kulturmiljövårdens riksintresseanspråk.
- En striktare tillämpning av kriterierna är det viktigaste verktyget för att påverka omfattningen av riksintresseanspråken.
- Myndigheten kommer att vidta åtgärder som leder till förbättrad nationell överblick och ett systematiskt uppsiktsarbete. Åtgärderna förstärker och kompletterar det pågående arbetet med översyn och revidering av riksintressen.
- Åtgärderna ska leda till minskad omfattning av riksintresseanspråken och en högre kvalitet i anspråken. Högre kvalitet innebär ett relevant urval, att enskilda anspråk motiveras och avgränsas utifrån fastställda kriterier, och att anspråken är tydligt beskrivna.

8.1 Riksintresseanspråket och dess utveckling

Riksintresseanspråken för kulturmiljövården ska tillsammans ge en bred bild av landets historia och kulturhistoriska utveckling, som den avspeglar sig i landskapet. Riksintresseanspråken är en resurs för en hållbar samhällsutveckling.

8.1.1 Anspråkens nuvarande omfattning

8.1.1.1 Antal riksintressanta kulturmiljöer

Totalt har 1 515 kulturmiljöer i landet pekats ut av Riksantikvarieämbetet som riksintressanta.¹²⁵ Dessa miljöer är utvalda i syfte att de tillsammans ska representera hela landets 10 000-åriga historia, från stenåldern fram till nutid, och ge en bred bild av samhällets kulturhistoria. Kulturmiljöerna finns spridda i landets alla delar, men med en större koncentration i kustområden, Mälardalen, Västgötaslätten, Öland, Gotland och Stor-sjöbygden. Flest antal riksintressanta kulturmiljöer finns i Västra

¹²⁵ Myndigheten för kulturanalys, 2020. Kulturmiljöstatistik Kulturfakta 2020:1, s. 30. År 2017 var motsvarande siffra 1 526 vilket till stor del beror på ett pågående arbete där avgränsningar och beslut ses över.

Götalands län, totalt 197 stycken, följt av Dalarnas län med 140 stycken.¹²⁶ Minst antal riksintressen finns i Blekinge län med totalt 18 utpekade miljöer (se bilaga 1, figur 1).¹²⁷

8.1.1.2 Areella anspråk

Riksintresseanspråket preciseras med en geografisk avgränsning, som är ett stöd för planeringen. Avgränsningen ska omfatta de uttryck som finns för den riksintressanta kulturmiljön och vara vägledande för bedömning av olika åtgärders påverkan. Sammanlagt finns närmare 1 700 geografiska områden som är av riksintresse för kulturmiljövården. Vissa anspråk är uppdelade i flera delområden och kan ibland ha så kallade satellitområden, vilket gör att antalet områden överstiger antalet anspråk.

Det samlade areella anspråket som riksintressanta kulturmiljöer står för är ca 2,13 miljoner hektar, vilket innebär fyra procent av rikets totalareal.¹²⁸ Enskilda läns areella anspråk för kulturmiljövården i relation till ett läns totalareal varierar. År 2019 var anspråket från 0,6 procent i Värmlands län till 11,4 procent i Södermanlands län. För några län har de areella anspråken ökat något de senaste åren, på grund av bland annat sammanslagningar av mindre områden, medan de i några län har minskat, bland annat i Stockholms län (se bilaga 1, tabell 1).¹²⁹

8.1.1.3 Markanvändning och skyddade kulturmiljöer inom riksintressen

Drygt tre procent av de areella anspråken för kulturmiljövården består av bebyggd mark. Skogsmark är den dominerande markanvändningen inom riksintresseanspråken följt av åker- och betesmark. Ungefär 70 procent av de areella anspråken består av skog och drygt 20 procent av åker eller betesmark (se bilaga 1, figur 2).¹³⁰

Inom kulturmiljövårdens riksintressen finns ofta andra utpekade eller skyddade kulturmiljöer, exempelvis kommunalt utpekade miljöer, byggnadsminnen, kyrkobyggnader, världsarv och fornlämningar, som dock inte alltid utgör en del av riksintresseanspråket. En stor andel av skyddad

¹²⁶ Myndigheten för kulturanalys, 2020, s. 30.

¹²⁷ Myndigheten för kulturanalys, 2020, s. 30.

¹²⁸ Myndigheten för kulturanalys, 2020, s. 31.

¹²⁹ Myndigheten för kulturanalys, 2020, s. 30.

¹³⁰ Riksantikvarieämbetet. 2017. Riksintressen i siffror – statistik över kulturmiljövårdens riksintressen, s. 26 ff.

bebyggelse är belägna inom kulturmiljövårdens riksintressen och drygt en femtedel av landets fornlämningar.¹³¹

Riksantikvarieämbetet anser att varken konkurrerande markanvändning eller förekomsten av formella skydd kan utgöra en grund för att avstå riksintresseanspråk. Kulturmiljövårdens riksintressen pekades ut oberoende av förekomsten av andra riksintressen, och oberoende av om områdena och kulturvärden är skyddade genom exempelvis reservat eller planbestämmelser. Tvärtom kan skyddsinstrumenten vara ett lämpligt sätt att tillgodose riksintressena.

8.1.2 Anspråkens förändring över tid

Kulturmiljövårdens samlade anspråk har sedan 1990-talet varit tämligen stabilt och består i stora delar av de kulturmiljöer som pekades ut som riksintressanta 1987. Vissa justeringar och kompletteringar har dock skett löpande under åren.

8.1.2.1 Översynen 1985 – 1987

Urvalet av riksintressanta kulturmiljöer från 1970-talets fysiska riksplanering sågs samlat över av Riksantikvarieämbetet med start år 1985. Översynen gjordes mot bakgrund av införandet av naturresurslagen.¹³² I de allmänna råd som gavs ut som vägledning för översynen och urvalet av riksintressen angavs att ”det sammantagna urvalet skulle ge ett så komplett åskådningsmaterial som möjligt”:

- av samhällsutvecklingen i landet
- i tidsperspektivet av den historiska och kulturhistoriska utvecklingen samt en så bred bild som möjligt av varje fas i denna utveckling
- av de regionala skillnaderna i denna utveckling, där naturresurserna exempelvis påverkat utvecklingen på olika sätt i olika delar av landet.¹³³

I Riksantikvarieämbetets beslut, som följde som ett resultat av översynen, angavs att för merparten av de tidigare utvalda miljöerna fanns det inte någon anledning att ompröva anspråken från 1970-talet. Däremot konstaterade Riksantikvarieämbetet att kunskapsläget avsevärt hade förbättrats

¹³¹ Riksantikvarieämbetet, 2017. s. 28 ff. Drygt tre av fyra statliga byggnadsminnen, närmare 70 procent av byggnadsminnen enligt kulturmiljölagen, nästan 40 procent av de kyrkliga miljöerna.

¹³² Lag om hushållning med naturresurser m.m. SFS 1987:12.

¹³³ Riksantikvarieämbetet. 1985. Översyn av områden av riksintresse för kulturminnesvården. Allmänna råd. Promemoria 1085-09-23. Bilaga till statens planverks meddelande Dnr 407/85, s. 3 ff.

genom inventeringar, utredningar och en systematisk genomgång av kulturmiljön i samband med de regionala och kommunala program för kulturmiljövården som tagits fram. Kompletteringar av urvalet med vissa miljötyper, exempelvis industrimiljöer, institutionsmiljöer och villastäder, gjordes därför. Kulturmiljöer där större förändringar hade inneburit en större negativ påverkan på riksintresset fick utgå. Även miljöer som bestod av enstaka objekt i ett område av en begränsad storlek fick utgå.

Översynen byggde på uppgifter och förslag som inkom ifrån länsstyrelserna. Den förteckning som Riksantikvarieämbetet tog fram 1990 byggde på resultatet av denna översyn.¹³⁴

8.1.2.2 Översynen 1996 – 1997

År 1995 påbörjade Riksantikvarieämbetet en ny samlad översyn av kulturmiljövårdens riksintressen. Denna gång koncentrerades översynen på riksintressebeskrivningen, det vill säga redovisningen av motiv för anspråken och deras innehåll. Syftet var att justera beskrivningarna så att miljöernas kulturmiljövården bättre skulle ”omhändertas enligt planeringsväsendets förutsättningar och arbetsformer”. Beskrivningarna i landet skulle bli mer renodlade och jämförbara samtidigt som de också förenklades. Även denna översyn genomfördes med hjälp av insatser från länsstyrelserna.¹³⁵ Ambitionen var att översynen sedan skulle följas upp med en samlad översyn och komplettering av det samlade urvalet av riksintressanta kulturmiljöer. Denna andra etapp kom aldrig att genomföras.¹³⁶

Översynen ledde till att Riksantikvarieämbetet 1996–97 fattade beslut om reviderade beskrivningar för samtliga riksintressen i landet. Till besluten bifogades en kartredovisning, som i merparten av fallen byggde på de geografiska avgränsningar som togs fram 1987. Dessa avgränsningar kom sedan att digitaliseras inom ramen för länsstyrelsernas arbete med att erbjuda externa användare ett samlat digitalt planeringsunderlag.¹³⁷

8.1.2.3 2000-talets justeringar och kompletteringar

I början av 2000-talet genomförde Riksantikvarieämbetet flera olika studier och insatser i syfte att öka kunskapen om kulturmiljövårdens

¹³⁴ Riksantikvarieämbetet. 1990. Riksintressanta kulturmiljöer i Sverige. Förteckning.

Underlag för tillämpning av naturresurslagen 2 kap 6 §.

¹³⁵ Riksantikvarieämbetet. 1995. PM Bakgrund till remiss rörande riksintresseöversynen.

¹³⁶ Riksantikvarieämbetet. 2007. Utredning av riksintresse för kulturmiljövård. Ett första steg i en utvärdering av styrmedlet samt förslag på fortsatta insatser. Ej publicerad internversion. Dnr 331-1432-2006, s. 7.

¹³⁷ Riksantikvarieämbetet. 2011. Kontroll av riksintressegränser i Sveriges länskartor, LstGIS. Dnr 331-475-2012.

riksintressen och hur de hanteras inom riksintressesystemet.¹³⁸ Parallellt arbetade även några av länsstyrelserna med att se över, förtydliga och förankra riksintressebeskrivningar, bland annat genom att ta fram fördjupade beskrivningar.¹³⁹ Sammantaget kom detta i sin tur att leda till att Riksantikvarieämbetet år 2012 initierade ett projekt med uppdraget ”att bidra till en mer ändamålsenlig tillämpning av kulturmiljövårdens riksintressen och en ökad samsyn mellan de aktörer som på olika sätt är berörda.”

Som ett resultat av projektet publicerade Riksantikvarieämbetet 2014 en handbok för tillämpningen av miljöbalkens hushållningsbestämmelser vad gäller kulturmiljövårdens riksintressen.¹⁴⁰ Syftet med handboken är att den ska ge länsstyrelserna ett stöd i deras arbete med rådgivning och stöd till främst kommuner vid planläggning och prövning som rör riksintressen för kulturmiljövården. Merparten av länsstyrelserna har sedan handboken introducerades genomfört olika arbetsinsatser för att se över och förtydliga kulturmiljövårdens riksintresseanspråk. Arbetet med att granska och vid behov föreslå förändringar av anspråk har visserligen genomförts i större eller mindre omfattning i länen sedan 1997, men med en mycket högre intensitet efter publiceringen av handboken. Att möjligheten för länsstyrelserna att få bidrag från kulturmiljövårdsanslaget till kunskapsunderlag introducerades år 2010¹⁴¹ har också haft positiv effekt på revideringsinsatserna. Sedan år 1997 har översyner och förslag på förändringar resulterat i att omkring 300 (ca 17 procent) av kulturmiljövårdens riksintresseanspråk setts över, 38 stycken anspråk utgått och åtta har tillkommit.

Det är ett omfattande arbete att se över anspråken som bland annat kräver studier i fält. Det kräver både tid och ekonomiska resurser. Arbetet på länsstyrelserna har därför delats upp och genomförts under flera år. Insatserna har lett till mer aktuella och tydliga riksintressebeskrivningar och kunskapsunderlag och därmed ökat användbarheten i den fysiska planeringen. (Se även avsnitt 8.1.5.)

8.1.3 Karaktären på anspråken

Brett urval och stor variation

Kulturmiljövårdens riksintressen ska tillsammans ge en bred bild av samhällets olika utvecklingsfaser. De åskådliggör människans

¹³⁸ Riksantikvarieämbetet, 2007, s. 7 f.

¹³⁹ Bland annat Länsstyrelsen i Kronobergs län vilket beskrivs i länsstyrelsens Utkast till projektplan för riksintressenfördjupningar 2013. Ärendenummer 439-2024-12.

¹⁴⁰ Riksantikvarieämbetet, 2014. Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6§ miljöbalken. Handbok 2014-06-23.

¹⁴¹ Möjligheten att finansiera kunskapsunderlag med kulturmiljövårdsanslaget finns med i förordningen från och med 2010 (SFS 2010:1121).

markutnyttjande, näringsfång, bebyggelsehistoria, sociala strukturer, men också de regionala särdrag som är av relevans för samhällsutvecklingen. Även mer svårgripbara kulturhistoriska värden med betydelse för sociala aspekter inryms i dessa anspråk.¹⁴² Den bredd som efterfrågas i förarbetena till hushållningsbestämmelserna gör att anspråken varierar till såväl kulturhistoriskt innehåll som storlek.

Anspråkens innehåll varierar. En verksamhet eller flera olika verksamheter kan under en avgränsad tidsperiod eller under lång historisk kontinuitet präglad ett större eller mindre område. Det kan exempelvis röra sig om en mindre sammanhängande bebyggelsemiljö som speglar en kort och specifik tid av historien, exempelvis en bruksmiljö eller en mindre stadskärna. Ett riksintresse kan även vara ett större landskapsavsnitt som formats av en lång tids användning och flera olika verksamheter, exempelvis ett vidsträckt odlingslandskap med bosättnings-, grav- och kyrkomiljöer som nyttjats från förhistorisk tid fram till idag.

Städer och andra tätortsbildningar är andra exempel på komplexa riksintressanta kulturmiljöer som innehåller spår av många olika verksamheter. Det rör sig om miljöer för stadsnäringar såsom handel och hantverk, administrativa byggnader, kyrkliga miljöer, bostadsbebyggelse samt en mängd miljöer och anläggningar för kultur, bildning, sjuk- och hälsovård, kommunikation, nöjesliv och andra kulturella eller rekreativa miljöer. Överlagringen av olika tidskikt inom dessa miljöer kan därutöver ge ytterligare perspektiv på denna komplexitet. Det kan exempelvis vara en medeltida stadsbildning där anspråket inkluderar en kontinuitet av en mängd olika verksamheter fram till 1900-talets mitt.

Landskapet kan ses som resultatet av människans nyttjande av naturresurser och den anpassning som har skett till lokala och regionala förhållanden. De regionala skillnaderna i landets samhällsutveckling har därför varit en viktig aspekt i riksintresseurvalet. Som en följd av detta finns flera regionala variationer som visar de särdrag som är relevanta för landets utveckling.

Ytterligare aspekt som har påverkat urvalet av riksintressanta miljöer är att de särskilt väl ska belysa viktiga skeden av kulturlandskapets utveckling samt vara av särskilt värde för forskningen och som sevärdheter för en bred allmänhet.¹⁴³ Förutom ett vetenskapligt värde har därför ett mer visuellt och pedagogiskt värde varit väsentligt i urvalsarbetet. Genom

¹⁴² Regeringens proposition 1985/86:3 med förslag på lag om hushållning med naturresurser m.m., s. 67.

¹⁴³ Regeringens proposition 1985/86:3, s. 164.

riksintressets fysiska innehåll och egenskaper ska det vara möjligt att utläsa, förstå och kommunicera samhällets kulturhistoriska utveckling.¹⁴⁴ Gällande utgångspunkter för urvalet, se även avsnitt 8.2.1.

8.1.4 Beskrivning och kategorisering av riksintresseanspråk

8.1.4.1 Beskrivning av motiv och uttryck för riksintresseanspråk

Riksantikvarieämbetets utpekande av riksintresseanspråk består av en kortfattad textbeskrivning och en kartredovisning. Det primära underlaget för kulturmiljövårdens riksintressen är den beskrivning som är kopplad till anspråket. Den geografiska kartredovisningen som kompletterar och specificerar beskrivningen kan sedan vara ett stöd för planeringen, men det är alltid det kulturhistoriska innehållet som redovisas i beskrivningen som ska vara utgångspunkten vid till exempel bedömning av påverkan på de kulturvärden som inte påtagligt får skadas.

Riksintressebeskrivningarna är i sin form korta och tekniska. De innehåller en motivering till utpekandet och beskriver de uttryck som finns för riksintresset. I motiveringen anges i korthet förekommande landskaps- eller kulturmiljötyper tillsammans med de kulturhistoriska utvecklingsskeden och verksamheter eller aktiviteter som präglar området. I den del som beskriver uttrycken anges vad i landskapet som är viktiga beståndsdelar för att den riksintressanta historien ska gå att utläsa och förstå, exempelvis de objekt, strukturer, egenskaper och samband som kan åskådliggöra historien.

8.1.4.2 Kategorisering av kulturmiljötyper

Riksintresseurvalet representerar kulturmiljöer som på olika sätt åskådliggör mänskligt resursutnyttjande av mark- och vattenområden från förhistorisk tid till nutid. ”Riksantikvarieämbetets ordlista med kulturhistoriska begreppsdefinitioner till miljöer av riksintresse för kulturmiljövården” utgör en samlad lista över kulturmiljötyper som förekommer bland kulturmiljövårdens riksintressen och kategoriserar kulturmiljöer utifrån en tematisk indelning. Listan omfattar ca 150 olika miljökategorier indelade i huvudmiljökategorier och underkategorier med tillhörande begreppsdefinitioner. Nuvarande version av ordlistan gäller sedan 2018.¹⁴⁵ Antalet kulturmiljötyper som finns representerade i riksintresseurvalet är däremot något färre, ca 130 till antalet.

¹⁴⁴ Riksantikvarieämbetet, 2014, s. 15 ff.

¹⁴⁵ Riksantikvarieämbetet, 2018. Ordlista med kulturhistoriska begreppsdefinitioner till miljöer av riksintresse för kulturmiljövården.

Flertalet kulturmiljötyper kopplar an till näringar, industrier, aktiviteter, bosättningsmiljöer, administrativa funktioner eller speglar platsens funktion eller historiska betydelse. Kulturmiljötyperna speglar mänsklig aktivitet, kulturella och religiösa yttringar och betingelser som tillsammans är tänkt ska ge en helhetsbild av landets historia. De vittnar på olika sätt om mänsklighetens anpassning till yttre omständigheter samt den prägel som mänsklig aktivitet haft på sin omgivning och landskapet.

Ordlistan med kulturhistoriska begreppsdefinitioner beskriver kortfattat karaktäristiska drag för kulturmiljötypen. Här beskrivs vanliga eller typiska drag, uttryck, tidsperiod samt eventuella regionala särdrag som kan vara karaktäristiska för kulturmiljötypen. Många miljötyper har kopplingar till specifika samhällsfenomen och sociala eller etniska grupper. Flertalet miljötyper kan kategoriseras i flera olika större övergripande miljö kategorier.

8.1.5 Riksantikvarieämbetets arbete med riksintressen

Riksantikvarieämbetets arbete med riksintressefrågor består av flera delar; det strategiska uppsiktsarbetet, det pågående revideringsarbetet och stödet till länsstyrelserna i deras arbete med kulturmiljövårdens riksintressen.

8.1.5.1 Uppsiktsarbetet

Enligt förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden ansvarar Riksantikvarieämbetet för att peka ut områden av riksintresse för kulturmiljövården och att bedriva uppsikt över dessa områden.

Under 2018 utredde Riksantikvarieämbetet hur myndighetens uppsiktsansvar ska tolkas och vad som ska göras inom ramen för uppsiktsarbetet.¹⁴⁶ Arbetet kommunicerades till länsstyrelserna via nätverket Kulturmiljöforum och genom en broschyr.¹⁴⁷ Enligt utredningen tolkar Riksantikvarieämbetet sitt uppsiktsansvar som en bevakning av att hushållningen av mark- och vattenområden följer de bestämmelser och de intentioner som gäller. Fokus ska ligga på riksintressen och frågor vars utveckling Sverige enligt internationella åtaganden ska följa, men kan även omfatta andra områden av nationell betydelse utifrån allmän synpunkt. En ambition i bevakningen är att den ska vara strategisk och utgå ifrån att bevaka det som är mest väsentligt och förenat med störst risk. Vidare är utgångspunkten att Riksantikvarieämbetets uppsikt ska komplettera

¹⁴⁶ Riksantikvarieämbetet. 2018. Riksantikvarieämbetets uppsiktsansvar över riksintressen m.m. – utredning och plan för arbetet framöver.

¹⁴⁷ Riksantikvarieämbetet 2018. Uppsikt över riksintressen – Riksantikvarieämbetets roll och planerade aktiviteter 2018-2020.

länsstyrelsernas uppsikt inom länen och ska ha ett tydligt nationellt fokus på helheten och systemet.¹⁴⁸ (Se även avsnitt 8.7.)

Länsstyrelsernas roll

Länsstyrelserna har en nyckelroll i förhållande till kulturmiljövårdens riksintressen. Länsstyrelserna företräder riksintressena i översiktsplanering samt i planläggning och tillståndsprövning. De ansvarar även för den regionala uppsikten och arbetar med översyn av urvalet och formuleringen av anspråken, som beslutas av Riksantikvarieämbetet.

8.1.5.2 Pågående arbete med översyn och revidering av anspråken

Översyn och revidering av riksintressen pågår. Initiativ till revideringarna tas av länsstyrelserna och sker i samverkan med Riksantikvarieämbetet. Länsstyrelsen tar fram ett kunskapsunderlag över ett eller fler befintliga riksintresseområden med förslag på revideringar av riksintressebeskrivningen. Förslagen bearbetas av Riksantikvarieämbetet och efter samråd med länsstyrelsen fattas beslut av myndigheten.

Revideringen kan innebära en ny beskrivningstext där motiveringar ändras och uttryck utgår eller läggs till. Revideringen innebär ofta även en justering av avgränsningen. Den kan också innefatta avstående av anspråk och förslag på nya områden. De flesta revideringar handlar dock om att riksintressenas beskrivningstexter uppdateras och förtydligas för att de ska fungera bättre i plansammanhang. Om revideringen innebär omfattande förändringar som exempelvis utpekande av ett nytt riksintresseområde eller en stor utökning av avgränsningen, samråder Riksantikvarieämbetet beslutsförslaget med Boverket innan slutgiltigt beslut tas.

Revideringsarbetet kan också innefatta att Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen gör gemensamma fältbesök för att diskutera de aktuella områdena på plats.

Uppdaterade, tydliga och aktuella riksintressebeskrivningar och även kompletterande kunskapsunderlag leder till förbättrade möjligheter för kommunerna att tillgodose riksintressena genom översiktsplaneringen.

8.1.5.3 Utpekanden eller avståenden av riksintresseanspråk under pågående regeringsuppdrag

Under utredningen av regeringsuppdraget första del har det blivit tydligt att resultatet kommer att påverka pågående eller planerade revideringar. Riksantikvarieämbetet tillämpar därför följande linje under den tid som regeringsuppdraget pågår:

¹⁴⁸ Riksantikvarieämbetet, 2018, s. 28.

Inga beslut kommer att tas om:

- utpekanden av nya anspråk
- utökningar av befintliga riksintresseområden, genom ändringar i beskrivningstextens anspråk eller areella utvidgningar.

Beslut kan tas om:

- revideringar som inte utökar anspråket, exempelvis förtydliganden av befintliga uttryck i beskrivningstexten
- avstående av anspråk.

8.1.5.4 Stöd till länsstyrelserna i arbetet med riksintressen

Stöd till länsstyrelsen, kommunen och andra aktörer som arbetar med revideringar finns på Riksantikvarieämbetets webbsidor om kulturmiljövårdens riksintressen. Här finns anvisningar om hur beskrivningstexten ska se ut och även exempel på kunskapsunderlag. På webben finns också samtliga beslutade aktuella beskrivningstexter samt länkar till kartmaterial.

Tillsammans med webbsidorna syftar även Riksantikvarieämbetets handbok om kulturmiljövårdens riksintressen till att ge länsstyrelserna stöd i arbetet med att företräda riksintressena i olika processer, men också stöd för arbetet med urval och översyn. Handboken utgår från två grundläggande förhållningssätt. Dels förhållningssättet att kulturmiljövårdens riksintressen ger ramar men inte utgör hinder för samhällsutvecklingen, dels att riksintressenas potential kan identifieras och hållbara lösningar kan nås genom dialog och samverkan mellan berörda aktörer.

Handboken har implementerats bland annat genom ett antal utbildningstillfällen om två dagar för länsstyrelserna.

8.2 Myndighetens nuvarande kriterier

Riksantikvarieämbetet är en av de riksintressemyndigheter som ska lämna uppgifter ”i skriftlig form” till länsstyrelserna om områden som bedöms vara av riksintresse.¹⁴⁹ Detta benämns här som riksintresseanspråk.

Redovisningen i detta kapitel avser endast Riksantikvarieämbetets kriterier för utpekande av anspråk för kulturmiljövården. Generella kriterier för utpekande av riksintressen framgår av Boverkets vägledning till riksintressemyndigheterna.¹⁵⁰

¹⁴⁹ SFS 1998:896, 2 §.

¹⁵⁰ Boverket, 2017. Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen i 3 kap. miljöbalken.

8.2.1 Riksantikvarieämbetets kriterier för utpekande

Riksantikvarieämbetets kriterier är preciserade i förhållande till Boverkets generella kriterier, men är trots detta övergripande till sin karaktär. Kriterierna är också gemensamma för samtliga av kulturmiljövårdens riksintressen. Några preciseringar av kriterierna för olika historiska skeenden eller typer av kulturmiljöer har till exempel inte gjorts.

8.2.1.1 Urvalet av riksintressen

Riksantikvarieämbetets kriterier grundar sig på följande utgångspunkter för det samlade urvalet av kulturmiljövårdens riksintressen:

- Urvalet ska ge en rättvisande och väl avvägd helhetsbild av samhällsutvecklingen i landet.
- Urvalet ska åskådliggöra tidsperspektivet i den historiska och kulturhistoriska utvecklingen.
- Urvalet ska ge en så bred och representativ bild som möjligt av varje fas i utvecklingen.
- Urvalet ska åskådliggöra regionala skillnader i utvecklingen.

Riksantikvarieämbetets kriterier beskrivs utförligt i allmänna råd¹⁵¹ från 1985 (se bilaga 2), råd som togs fram inför beslut om och införande av naturresurslagen. I den handbok som myndigheten publicerade 2014 finns en beskrivning både av urvalet och dess utgångspunkter och av kriterier för utpekanden.¹⁵² En kortfattad beskrivning av myndighetens arbete med utpekanden med mera finns även i riksintresseutredningens betänkande.¹⁵³

8.2.1.2 Beskrivning av dagens kriterier för riksintresseanspråk

Beskrivningen av de kriterier som Riksantikvarieämbetet tillämpar idag återges på följande sätt i riksintressehandboken, se utdrag nedan:

Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Handbok, 2014-06-23, s. 64–65.

“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.

¹⁵¹ Riksantikvarieämbetet, 1985.

¹⁵² Riksantikvarieämbetet, 2014, s 62ff.

¹⁵³ SOU 2015:99. Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser, s 126ff.

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 utpekade 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 utpekade 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.”

8.2.2 Förtydligade och samlade kriterier

Riksantikvarieämbetet konstaterar att det finns ett behov av att samla och beskriva mer renodlat vad som ingår i de nuvarande, befintliga kriterierna för utpekande. En sådan utvecklad beskrivning med förtydligade kriterier har arbetats fram, men kriteriernas innebörd har inte förändrats. De kriterier för utpekande av riksintressen som Riksantikvarieämbetet tillämpar idag kan sammanfattas i fyra punkter (A-D):

- A. Riksintressant berättelse
- B. Helhetsmiljö
- C. Fysiska uttryck
- D. Regionala och lokala förhållanden

De förtydligade kriterierna har inkluderats i Riksantikvarieämbetets förslag till fortsatta kriterier, se avsnitt 8.6 Förslag till precisering av kriterierna, punkterna A-D. I rapportens följande avsnitt, kring till exempel hur dagens kriterier förhåller sig till förarbetena, utgår vi från den beskrivning av de fyra kriterierna som finns i avsnitt 8.6.

8.2.3 Myndighetens tidigare arbete med översyn av kriterierna

Riksantikvarieämbetets kriterier beskrivs utförligt i allmänna råd ¹⁵⁴ från 1985, inför beslut om och införande av naturresurslagen. Kriterierna har därefter inte förändrats innehållsmässigt men har i vissa avseenden preciserats eller förtydligats. Kriterierna har exempelvis förtydligats med avseende på innebörden av begreppet ”riksintressant kulturhistoriskt sammanhang“ och hur ett sådant sammanhang återspeglas i landskapet. Kraven är nu högre på att områdena ska ha tydliga fysiska uttryck för de delar av samhällsutvecklingen som de representerar.

8.3 Hur förhåller sig nuvarande kriterier till förarbetena?

8.3.1 Kriterier med mera i förarbeten

Med förarbeten menar vi i detta avsnitt i första hand utgångspunkter för 1970-talets fysiska riksplanering samt proposition, utskottsbehandling och beslut om hushållningsbestämmelserna i 1987 års naturresurslag samt proposition, utskottsbehandling och beslut om motsvarande bestämmelser i 1999 års miljöbalk.¹⁵⁵

Förarbetena till hushållningsbestämmelserna avseende kulturmiljö innehåller uttalanden som syftar på såväl riksintressen som kulturmiljöer av allmänt intresse i övrigt. Utgångspunkten här är att riksintressen ska ses som en del av det allmänna kulturmiljöintresset, och att de refererade

¹⁵⁴ Översyn av områden av riksintresse för kulturminnesvärden. Allmänna råd. Riksantikvarieämbetet promemoria 1985-09-23. Bilaga till statens planverks meddelande Dnr 407/85.

¹⁵⁵ Det ska noteras att förarbetena inte genomgående använder begreppet kriterium, och när det används, inte gör det på det distinkta sätt som till exempel framgår av Boverkets vägledning för riksintressemyndigheterna.

uttalandena och ställningstagandena ska tolkas som giltiga för riksintresseanspråken oavsett om detta särskilt nämns eller inte. Det kan också noteras att förarbetena pekar på att värdena ofta är gemensamma för naturvården, kulturmiljövården och friluftslivet, och att vissa uttalanden i förarbetena är relevanta för alla tre aspekterna.¹⁵⁶

Kulturmiljövårdens riksintressen har sin grund i den fysiska riksplaneringen som växte fram i början av 1970-talet. Redan 1971 underströks vikten av att vidga perspektivet från unika företeelser till det karakteristiska i kulturmiljön.¹⁵⁷ I förarbetena till naturresurslagen pekas också på att miljöer som kan betraktas som vardagliga, exempelvis ängs- och hagmarker, kan vara av stort allmänt intresse för kulturmiljövården.¹⁵⁸

Kulturmiljövården har en lång tradition av att ägna sig åt avgränsade och särskilt värdefulla objekt. I förarbetena till naturresurslagen nämns betydelsen av att, vid sidan av den traditionella objektvården, uppmärksamma värden i sammanhängande kulturmiljöer.¹⁵⁹

I naturresurslagen¹⁶⁰ – och senare i motsvarande bestämmelser i miljöbalken – används begreppet kulturvärde. Motivet till detta är bland annat att hushållningsbestämmelserna inte enbart handlar om kulturhistoriska värden, utan också till exempel om ”kulturella naturvärden” (bland annat det som idag benämns som biologiskt kulturarv).¹⁶¹ Se också nedan om allmänhetens med fleras betydelse i samband med urval av riksintressen.

Bestämmelserna om kulturmiljövårdens riksintressen syftar till att spegla olika utvecklingsperioder i landets historia.¹⁶² Detta handlar inte enbart om vetenskapliga perspektiv. Områden som har en pedagogisk betydelse genom att till exempel åskådliggöra samhällsutvecklingen och nyttjande av naturresurserna lyfts fram.¹⁶³ Vidare framgår att ett område kan vara av riksintresse om det särskilt väl belyser olika skeden av natur- och kulturlandskapets utveckling.¹⁶⁴

¹⁵⁶ Regeringens proposition 1997/98:45. Miljöbalk. Författningskommentar och bilaga 1. Del 2, s 32.

¹⁵⁷ SOU 1971:75 Hushållning med mark och vatten: inventeringar, planöverbäganden om vissa naturresurser, former för fortlöpande fysisk riksplanering, lagstiftning.

¹⁵⁸ Regeringens proposition 1985/86:3, s. 63.

¹⁵⁹ Regeringens proposition 1985/86:3, s 63.

¹⁶⁰ SFS 1987:12.

¹⁶¹ Regeringens proposition 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m, s. 65.

¹⁶² Regeringens proposition 1997/98:45. Miljöbalk. Författningskommentar och bilaga 1. Del 2, s 33.

¹⁶³ Regeringens proposition 1985/86:3, s 68.

¹⁶⁴ Regeringens proposition 1985/86:3, s 164.

Av förarbetena framgår också att olika motiv för urval av kulturmiljöer inte ska preciseras i lagbestämmelserna eftersom det ”inte går en gång för alla slå fast vad kan anses av kulturhistoriskt värde” och att bestämmelserna ska kunna tillämpas på sådana miljöer ”som genom förändringar i synsättet befinns vara av kulturhistoriskt värde”. Exempel som nämns är att bostads- och arbetsmiljöer som tidigare setts som ointressanta från kulturhistorisk synpunkt senare värdesätts.¹⁶⁵

Vidare framgår också att syftet med hushållningsbestämmelserna är att det ska vara möjligt att slå vakt om ett brett urval av kulturmiljöer såväl på landsbygden som i tätorterna. Det framgår också att urvalet inte enbart är en fråga för experter utan att stor vikt ska läggas vid bland annat allmänhetens uppfattning om vad som är värdefullt.¹⁶⁶

Förarbetena motiverar och försvarar bestämmelsernas allmänt hållna utformning och möjligheten till en tillämpning som följer kunskapsutvecklingen. Samtidigt anges i förarbetena till naturresurslagen att kriterierna för vad som ska betraktas som riksintresse inom en viss sektor kan behöva preciseras i förhållande till hur utpekande har gjorts i den fysiska riksplaneringen.¹⁶⁷

Sammanfattningsvis visar förarbetena att kulturmiljövårdens riksintressen ska utgöra ett brett urval av miljöer som ska spegla samhällsutvecklingen och landets historia. Bestämmelserna ska möjliggöra att nya riksintressen ska kunna pekas ut när synsätt och kunskapsläge förändras. Kulturvärden som ligger till grund för utpekande ska vara av kulturhistorisk karaktär, men även andra aspekter på värdet kan vägas in. Riksintresseområden är sammanhängande kulturmiljöer och urvalet kan utgöras av karakteristiska miljöer som särskilt väl åskådliggör samhällsutvecklingen.

8.3.1.1 Hur förhåller sig nuvarande kriterier till förarbetena?

Riksantikvarieämbetets kriterier är övergripande till sin karaktär och har varit stabila över tid. Genomgången av förarbetena visar att Riksantikvarieämbetets nuvarande kriterier i huvudsak stämmer väl med förarbetena. Både Riksantikvarieämbetets utgångspunkter för urval och de kriterier som myndigheten tillämpar har ett tydligt stöd. Kriterierna svarar därmed på det som angetts i förarbetena om att:

- kulturmiljövårdens riksintressen ska utgöra ett brett urval av miljöer som ska spegla samhällsutvecklingen och landets historia

¹⁶⁵ Regeringens proposition 1985/86:3, s 66f, 68.

¹⁶⁶ Regeringens proposition 1985/86:3, s 63.

¹⁶⁷ Regeringens proposition 1985/86:3, s 115f.

- nya riksintressen ska kunna pekats ut när synsätt och kunskapsläge förändras
- kulturvärden som ligger till grund för utpekande ska vara av kulturhistorisk karaktär, men även andra aspekter på värdet kan vägas in
- det ska vara sammanhängande kulturmiljöer och
- urvalet kan utgöras av karaktäristiska miljöer som särskilt väl åskådliggör samhällsutvecklingen.

8.3.2 Hur förhåller sig kriterierna till senare förutsättningar?

Förarbeten och kriterier härrör sig i huvudsak från 1970- och 1980-talen. En fråga att reflektera över är därför hur kriterierna förhåller sig till ändrade förutsättningar av olika slag: såväl institutionella förutsättningar och synsätt som kunskap samt att kulturmiljön i sig har förändrats sedan mitten av 1980-talet.

Samhällsutvecklingen och kulturmiljöns förändring

Det samlade urvalet av kulturmiljövårdens riksintressen ska spegla en helhetsbild av en fortlöpande samhällsutveckling. Förarbetena pekar också på att urvalet av kulturmiljövårdens riksintressen ska vara möjliga att ompröva utifrån nya kunskaper och nya synsätt. Med nuvarande övergripande kriterier möjliggörs en utveckling av anspråken i takt med den historiska utvecklingen.

Synsätt, värderingar och attityder

Kulturmiljövårdens riksintressen ska spegla såväl en expertsyn på kulturvärden som andra utgångspunkter för värdering och urval. Anspråken ska vara möjliga att förändra i förhållande till ändrade attityder, värderingar och annat som påverkar urvalsfrågan. Synen på kulturmiljön har förändrats och exempelvis miljökvalitetsmålen, de nationella målen för kulturmiljöarbetet och mål för arkitektur och gestaltad livsmiljö kan ses som uttryck för aktuella attityder till kulturvärden. Med nuvarande övergripande kriterier möjliggörs en förändring av anspråken utifrån värderingsförskjutningar.

Internationella åtaganden

Riksantikvarieämbetets kriterier adresserar idag inte direkt frågan om internationella åtaganden, vilket annars är ett av Boverkets tre generella kriterier. Ett senare tiders åtagande som kan påverka urvalet av

kulturmiljövårdens riksintressen är världsarvskonventionen ¹⁶⁸ och utpekande av världsarv i Sverige. (Se även avsnitt 8.4.3 och 8.6.)

Lagändringar med mera

Naturreisurslagen upphävdes och hushållningsbestämmelserna införlivades i miljöbalken år 1999. Bestämmelserna förändrades på en punkt: "fysisk miljö i övrigt" lades till befintlig formulering om mark- och vattenområden. Genom införlivandet i miljöbalken förändrades också bestämmelsernas kontext, ett tolkningsimperativ uppstod som innebär att tidigare bestämmelser ska tolkas mot den nya lagens, miljöbalkens, ramar och syfte. Bedömningen är att de övergripande kriterierna från 1980-talet fungerar i förhållande till miljöbalkens hushållningsbestämmelser.

8.4 Behov av översyn av riksintresseanspråk utifrån nuvarande kriterier och andra faktorer

Riksantikvarieämbetet har tidigare identifierat ett behov av en nationell översyn av riksintressena för att åstadkomma en bättre överblick. En översyn av riksintressena har också ansetts vara nödvändig för att bedöma om urvalet är rimligt utifrån intentionerna med riksintressena inom kulturmiljövården.¹⁶⁹ För närvarande pågår därför en fördjupad kartläggning av riksintresseanspråken.

De förtydligade kriterier för kulturmiljövårdens riksintressen som myndigheten föreslår i delredovisningen kommer att påverka urvalet av riksintresseanspråk, i vilken mån undersöks i regeringsuppdragets andra del.

8.4.1 Andra faktorer som bidrar till behovet av översyn av riksintresseanspråk

Även andra faktorer än kriterierna påverkar det fortsatta behovet av översyn av riksintresseanspråken, bland annat följande:

Tidigare och pågående översyner

Riksantikvarieämbetet konstaterar att den tid som förflutit sedan de större översyner som genomfördes 1985–87 (av urvalet riksintressanta kulturmiljöer) och 1996–97 (revidering av värdetexter för samtliga

¹⁶⁸ Utrikesdepartementet, SÖ 1985:5. Sveriges officiella översättning av konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv (Världsarvskonventionen). Sveriges överenskommelser med främmande makter nr 8 - Konvention om skydd för världens kultur- och naturarv. Paris den 16 november 1972.

¹⁶⁹ Intentionerna med riksintressena inom kulturmiljövården framgår av förarbetena till naturreisurslagen (1987:12), Prop.1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. Naturreisurslagens bestämmelser fördes sedan i sin tur in i miljöbalken (1998:808).

riksintressen i landet) motiverar att fortsätta det pågående arbetet med översyn och revidering.

Merparten av länsstyrelserna har också sedan ett antal år sett över och förtydligat kulturmiljövårdens riksintresseanspråk. Arbetet har intensifierats efter introduktionen av riksintressehandboken 2014 och efter att det blivit möjligt för länsstyrelserna att få bidrag från kulturmiljövårdsanslaget för att ta fram kunskapsunderlag. Omfattning och utformning av revideringarna varierar mellan länen.

Därutöver pågår en översyn av riksintressena på nationell nivå, som genomförs i flera led. Riksantikvarieämbetets rapport "Riksintressen i siffror – statistik över kulturmiljövårdens riksintressen"¹⁷⁰ gav en kvantitativ sammanställning av riksintressen på övergripande nivå. Den pågående fördjupade kartläggningen av riksintressena är avsedd att komplettera bilden genom att beskriva vilken historia urvalet av riksintressena inom kulturmiljövården speglar, inklusive vilka aspekter som återspeglas (näringsliv, sociala villkor, byggnadsskick, estetiska ideal med mera).

Över- och underrepresentation av riksintresseanspråk

En viktig fråga att undersöka är om urvalet av riksintresseanspråk är relevant. Som ett led i det arbetet har Riksantikvarieämbetet undersökt frekvensen av de kulturmiljötyper som ingår i riksintressena. Resultat från undersökningen beskrivs nedan i avsnitt 8.4.1.

Undersökningen visar att vissa kulturmiljötyper är frekvent förekommande i riksintresseanspråken medan andra kulturmiljötyper enbart förekommer i ett fåtal fall eller saknas helt. Resultaten kan ge signaler bland annat om vilka kulturmiljötyper som bör uppmärksammas i fortsatta översyner av urvalet av riksintresseanspråk samt av om det förekommer över- eller underrepresentation bland anspråken.

Grundläggande är att kulturmiljövårdens riksintresseanspråk utgör komplexa miljöer som i regel innehåller många olika kulturmiljötyper, med olika funktionella och tidsmässiga sammanhang. Samspelet mellan de olika kulturmiljötyperna och de berättelser de representerar utgör ofta motivet till varför området är riksintressant. Den vidare frågan om vissa riksintresseanspråk är överrepresenterade går därför inte att avgöra enbart utifrån en redovisning av kulturmiljötyper. Bedömningen av ett enskilt riksintresseanspråks aktualitet och relevans ska alltid göras utifrån det specifika anspråket så som det beskrivs i riksintressebeskrivningen.

¹⁷⁰ Riksantikvarieämbetet, 2017. Riksintressen i siffror – statistik över kulturmiljövårdens riksintressen.

Riksintresseanspråkens ursprungliga värden

I vilken mån riksintresseanspråken behållit sina ursprungliga värden varierar. Vissa kulturmiljötyper kan ha varit utsatta för hårdare tryck i form av förändrad markanvändning, landsbygdens strukturomvandling, med mera. Behovet av översyn påverkas även av var områdena finns, exempelvis i områden med högt exploateringsstryck, och i vilken mån de aktualiseras i olika planärenden. Även nya kunskaper och förändrad syn på kulturvärden bidrar till behovet av kontinuerlig översyn.

Områdenas geografiska avgränsning

Riksintresseanspråkens geografiska avgränsning avgörs av hur texten i riksintressebeskrivningen motiverar riksintresseanspråket och hur de utpekade fysiska uttrycken speglar motiveringen. Utifrån grundkriteriet att ett riksintresseanspråk ska utgöra en helhetsmiljö som präglas av ett sammanhängande funktionellt historiskt system är det alltid motiverat att kontrollera att avgränsningen svarar mot den beskrivande texten. Pågående revideringar visar på ett fortsatt behov av översyn.

Riksintressenas funktionalitet och helhetsmiljö

Riksintresseområdena ska utgöra en helhetsmiljö och uppvisa ett sammanhängande historiskt funktionellt system. De revideringar som görs visar ibland på brister när det gäller sambanden mellan kulturvärden och uttryck i anspråken.

8.4.2 Undersökning kulturmiljötyper – ett steg på vägen för att analysera över- och underrepresentation

I riktlinjerna för urvalet av riksintresseområden från 1985 betonades att kulturvärdena i de utvalda områdena ska vara så stora att områdena har få motsvarigheter i regionen, i riket eller internationellt sett.¹⁷¹ I samma riktlinjer betonades vikten av en stor bredd i urvalet av områden. Mot den bakgrunden är det viktigt att se över innehållet i dagens riksintresseanspråk. Som ett led i detta har de kulturmiljötyper som ingår i riksintressena undersökts, främst med inriktning på hur vanligt förekommande de är samt om de upprepar samma historia och perspektiv.

Kulturmiljötyperna togs initialt fram för att ensa motivtexternas utformning så att samma företeelse beskrivs på ett likartat sätt. De är tänkta att användas som nycklar till beskrivningen av innehållet i riksintresseområdena, för att öka förståelsen av deras innehåll och därmed hanteringen av dem i plansammanhang. (Se även avsnitt 8.1.4.)

Ett stort antal av samma kulturmiljötyp indikerar att det kan finnas flera riksintressen som berättar samma historia, vilket kan motivera en

¹⁷¹ Riksantikvarieämbetet, 1985.

gallring. Att en kulturmiljötyp är rikligt förekommande rent antalsmässigt utgör dock i sig inte en grund för att konstatera en överrepresentation av de riksintresseanspråk som de förekommer i.

Bilden av att det finns flera riksintressen som berättar samma historia bekräftas av länsstyrelsernas arbete med riksintressena. I samband med revideringar är detta frågor som ofta diskuteras mellan Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen, och flera områden har också strukits med överrepresentation som skäl. I Riksantikvarieämbetets kontakter med länsstyrelserna inom ramen för detta regeringsuppdrag bekräftas också den bilden.

Att en del kulturmiljötyper förekommer oftare än andra kan dock vara befogat till exempel för att mångfalden av de regionala- och lokala variationerna och särdragen inte ska gå förlorade. För flera miljötyper finns regionala eller lokala byggnadstraditioner och andra särdrag som gör miljöerna unika, vilket innebär att samma kulturmiljötyp kan återspeglas på olika sätt beroende på var i landet de finns. Även geografiska förutsättningar kan ge upphov till regionala och lokala variationer. Regionalt eller lokalt betydelsefulla kulturyttringar kan därför även vara betydelsefulla ur ett nationellt perspektiv.

8.4.2.1 Frekvent förekommande kulturmiljötyper

Genomgången av kulturmiljötyperna visar att ett antal av dem förekommer i stor utsträckning. Detta ger signaler om att riksintresseanspråk där de ingår bör analyseras närmare.

Nedan följer några exempel:

Fornlämningsmiljöer är den kulturmiljötyp som förekommer mest frekvent, bland annat är miljöer med lämningar från järnåldern vanligt förekommande. Miljöerna speglar ofta en lång bruknings- eller bosättningskontinuitet.

Miljöer som speglar jordbrukets utveckling och skiftesreformerna är rikligt förekommande i större delen av landet och återkommer i flera olika miljötyper. Odlingslandskap ingår som kulturmiljötyp i ett stort antal riksintresseområden. Vidare är slotts- och herrgårdsmiljöer frekventa kulturmiljötyper. Slottsmiljöer är särskilt väl representerade i landets södra delar.

Gårdsmiljöer och bymiljöer är ytterligare exempel på rikligt förekommande kulturmiljötyper. De båda kategorierna kan uppvisa värdefulla lokala särdrag och en del gårds- och bymiljöer finns endast representerade på vissa håll i landet.

Kvarnmiljöer är en rikligt förekommande kulturmiljötyp, särskilt i vissa delar av landet. Även kulturmiljötyperna industrimiljöer och bruksmiljöer är många, särskilt miljöer med kopplingar till järn- och pappersindustrin.

Kommunikationsmiljöer och vägmiljöer är rikligt förekommande, särskilt forntida/äldre vägsträckningar.

8.4.2.2 Sparsamt förekommande kulturmiljötyper

En del kulturmiljötyper förekommer endast i sparsam omfattning eller saknas helt i riksintresseanspråken.

Nedan följer några exempel:

Bostads-, egnahemshus- och villastadsområden förekommer i liten utsträckning. De fåtal som finns inom kategorin hittas kring Stockholm, Göteborg och Örebro, men saknas på många andra håll i landet. Även förorter och arbetarbostadsområden från 1930-1950-talet som särskilt speglar dåtidens ideal och bostadspolitik förekommer i ringa utsträckning.

Folkparker, dansbanor, idrottsanläggningar, friluftslivsområden är ytterligare exempel på kulturmiljötyper som sällan använts i beskrivningarna. Därtill kan läggas institutionsmiljöer, som till exempel epidemisjukhusmiljöer som saknas helt.

8.4.2.3 Fortsatt analys

I avsnitt 8.7 redovisas förslag om åtgärder där undersökningens resultat tas om hand, för att bidra till kommande översyner av urvalet av riksintresseanspråk.

8.4.3 Riksintresseanspråk som avståtts eller tillkommit

Orsakerna till att länsstyrelsen initierar ett översynsarbete är oftast att beskrivningstexterna behöver revideras, eftersom de visat sig svåra att använda i planerings sammanhang. Motiven till utpekandet och beskrivningarna av uttrycken för kulturmiljön uppdateras då för att förtydliga områdets funktionella innehåll och helhetsmiljö. Som nämnts i avsnitt 8.1.2 har ca 17 procent av kulturmiljövårdens riksintresseanspråk setts över sedan 1997.

Översynerna har lett till att 38 anspråk har avståtts och åtta nya anspråk tillkommit. Sex av de 38 anspråk som har utgått har slagits samman med andra områden, varför arealen inte nödvändigtvis har minskat i dessa fall.

Anledningarna till att anspråk har avståtts helt som riksintressen varierar, men det kan exempelvis bero på att igenväxning eller byggnationer i

området har lett till en kumulativ förvanskning. I vissa fall syns inte längre något tydligt samband mellan uttrycken. De bristande funktionella sambanden mellan uttrycken har i dessa fall gjort att helhetsmiljön gått förlorad. I flera fall uppges att miljötypen är överrepresenterad i länet och i några fall har området varit felaktigt utpekad från början.

Anledningarna till nya utpekanden är att underrepresenterade typer av kulturmiljöer har behövts lyftas för att ge en större bredd i den historia som riksintressena ska spegla. Detta speglar också att historiesynen förändrats sedan områdena pekades ut.

8.4.4 Världsarv och riksintressesystemet

Sverige ratificerade världsarvskonventionen 1985.¹⁷² Sedan dess har 15 områden i Sverige uppförts på Unescos lista över världsarv. 13 av dessa är kulturarv, ett är naturarv och ett blandat kultur- och naturarv. När världsarv skrivs upp på världsarvslistan definieras dess särskilt stora universella värde (eng. "Outstanding Universal Value") av Unesco. Det är detta värde som ska skyddas för all framtid. Begreppet "särskilt stora universella värde" är flerdimensionellt och inbegriper omfattning och gränser, materiella och immateriella uttryck och lämningar samt bevarandeperspektiv.

De flesta världsarv i Sverige ligger helt eller delvis inom områden som är av riksintresse för kulturmiljövården, naturvård eller friluftsliv. Däremot är världsarven vanligen inte de ursprungliga skälen till dessa riksintresseanspråk. Ofta inryms därför inte världsarvsområdets alla värden eller den geografiska buffertzonen som hör till världsarvet i riksintresseanspråkets motiv och uttryck.

Världsarvskonventionen har inte införts i Sverige genom särskilda lagbestämmelser. Istället sker skydd och förvaltning genom befintligt regelverk, i enlighet med regeringens skrivelse om världsarvskonventionen och de svenska världsarvsobjekten.¹⁷³ I skrivelsen uttrycker regeringen också förväntningar om att riksintressena harmonierar med de världsarv som Sverige har åtagit sig att skydda, något som bekräftas i regeringens proposition om kulturarvspolitik.¹⁷⁴

¹⁷² Utrikesdepartementet, SÖ1985:8. Sveriges officiella översättning av konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv (Världsarvskonventionen). Sveriges överenskommelser med främmande makter nr 8 - Konvention om skydd för världens kultur- och naturarv. Paris den 16 november 1972.

¹⁷³ Regeringens skrivelse 2001/02:171. Unescos världsarvskonvention och de svenska världsarvsobjekten, s. 9.

¹⁷⁴ Regeringens proposition 2016/17:116. Kulturarvspolitik, s. 86.

Inom ramen för Riksantikvarieämbetets arbete med den nationella världsarvsstrategin identifierades behovet av att utveckla tillämpningen av de lagar som kan bevara världsarven. Riksantikvarieämbetet bedömde att den befintliga lagstiftningen garanterar att kraven på legalt skydd i världsarvskonventionen kan uppfyllas. Därtill angavs att riksintresseanspråken enligt 3 kap. 6 § miljöbalken kan användas på ett för världsarvens natur- och kulturvärden tydligare och mer effektivt sätt.

Världsarven är av nationellt intresse och bör därför vara riksintressen om inte annat legalt skydd bedöms lämpligt. Detta kan bidra till att säkerställa att Sveriges åtaganden kopplade till världsarvskonventionen efterlevs och att världsarvens utpekade värden beaktas vid exploatering. De berörda riksintresseanspråken behöver dock utredas ytterligare, framför allt utifrån de framtida kriterier som Riksantikvarieämbetet föreslår, bland annat i syfte att kulturmiljövårdens riksintressen ska kunna harmoniera med världsarvens särskilt stora universella värde (se avsnitt 8.6).

I strategin anger Riksantikvarieämbetet även att nationella myndigheter bör överväga behovet av att uppdatera de riksintressebeskrivningar som är relevanta för världsarven samt se till att världsarvets särskilt stora universella värden och hela geografiska områden täcks av riksintresseanspråket. Åtgärderna bedöms ha en liten påverkan på den totala arealen för riksintresseanspråk för kulturmiljövården.

Genom att världsarvens värden beskrivs och motiveras i större utsträckning i befintliga riksintresseanspråk kan dessa värden, enligt strategin, även förväntas få större genomslag vid avvägningar enligt 3 kap. miljöbalken.¹⁷⁵ Vidare framgår även att införandet av en särskild bestämmelse i 4 kap. miljöbalken kan vara värd att överväga. Detta för att uttryckligen definiera världsarven som ett riksintresse och beskriva vilken hänsyn som ska tas till dessa intressen vid en föreslagen exploatering.¹⁷⁶

Då världsarven ska skyddas genom befintlig lagstiftning är det av stor vikt att inga riksintresseanspråk som idag omfattar ett världsarvsområde utgår som ett resultat av en eventuell översyn. Detta gäller för kulturmiljövårdens, naturvårdens och eventuella andra anspråk som kan vara relevanta. För att Sverige ska kunna fullfölja sitt ansvar gällande det åtagande som världsarvskonventionen innebär, förutsätts att världsarven skyddas och förvaltas på ett långsiktigt och hållbart sätt genom befintliga

¹⁷⁵ Riksantikvarieämbetet, 2019. Nationell strategi för världsarvsarbetet — Avrapportering av regeringsuppdraget att utarbeta en nationell världsarvsstrategi, s. 58.

¹⁷⁶ Riksantikvarieämbetet, 2019, s. 58–59.

nationella verktyg. Riksintresseinstrumentet är idag i praktiken ett viktigt sådant verktyg.

8.5 Utvärdering av dagens kriterier

I tidigare avsnitt har nuvarande kriterier för utpekande av riksintressen redovisats tillsammans med hur de förhåller sig till förarbetena (se avsnitt 8.2 och 8.3). Redovisningen i det här avsnittet avser att ge en systematisk genomgång av de olika kriterierna utifrån följande frågeställningar:

1. Hur belyses kriteriets aspekter i förarbetena?
2. Har kriteriet en påverkan på omfattningen av kulturmiljövårdens riksintresseanspråk?
3. Hur påverkas omfattningen av riksintresseanspråk om kriteriet tas bort eller skärps?

Genomgången redovisas utifrån de förtydligade kriterier som finns i avsnitt 8.6.

Kriterierna för kulturmiljövårdens riksintressen är övergripande till sin karaktär. Genom dem speglas vad som angetts i förarbetena liksom de intentioner som formulerats för vad urvalet av riksintressanta kulturmiljöer ska kunna åskådliggöra (se avsnitt 8.2.1 och 8.3). Här följer en genomgång av respektive kriterium utifrån frågorna 1–3 ovan.

8.5.1.1 Kriteriet riksintressant berättelse

Riksintresseanspråket ska genom sitt innehåll särskilt väl spegla en berättelse som är representativ eller på annat sätt betydelsefull för landets historia. Anspråkets innehåll kan belysa olika utvecklingsskeden och händelseförlopp av vikt för landets och områdets utveckling (se avsnitt 8.6).

Detta kriterium relaterar till det som framgår av förarbetena vad gäller:

- att riksintressen för kulturmiljövården ska spegla olika företeelser och utvecklingsperioder i landets historia,¹⁷⁷
- att de särskilt väl ska belysa olika skeden av natur- och kulturlandskapets utveckling,¹⁷⁸
- att det ska vara möjligt att slå vakt om ett brett urval av kulturmiljöer såväl på landsbygden som i tätorterna,¹⁷⁹

¹⁷⁷ Regeringens proposition 1997/98:45. Miljöbalk. Författningskommentar och bilaga 1. Del 2, s. 33.

¹⁷⁸ Regeringens proposition 1985/86:3, s. 164.

¹⁷⁹ Regeringens proposition 1985/86:3, s. 63.

- behovet av att vidga perspektivet från det unika till det karakteristiska där även vardagliga miljöer kan inrymmas,¹⁸⁰ samt
- att urvalet av riksintressanta kulturmiljöer ska kunna vara föränderligt utifrån förändringar i synsätt på vad som är av kulturhistoriskt värde.¹⁸¹

Det här är ett övergripande kriterium som är avgörande för det samlade urvalet av riksintressen för kulturmiljövården. Kriteriet sätter det breda urvalet av kulturmiljöer i fokus samtidigt som det särskilt väl ska kunna visa på väsentliga delar i samhällsutvecklingen. Det anger även att riksintressena ska återspegla vad som är karaktäristiskt för utvecklingen snarare än det som är unikt och speciellt.

Kriteriet anger inte i vilken omfattningen utpekanden ska ske för att ge denna breda bild. Enskilda utpekanden behöver därmed sättas i relation till det samlade urvalet av områden som är av riksintresse för kulturmiljövården.

Kriteriet påverkar inte omfattningen av riksintresseanspråk, i antal eller arealer, men är väsentligt för vad ett samlat urval ska bestå av för olika typer av anspråk. Skulle kriteriet utgå uppfylls inte den avsikt som framgår av förarbetena vad gäller kulturmiljövårdens riksintresseanspråk. Det går med anledning av detta inte heller att skärpa kriteriet i syfte att minska anspråkens omfattning.

8.5.1.2 Kriteriet helhetsmiljö

Riksintresset ska utgöra en helhetsmiljö. Det innebär att området särskilt väl ska uppvisa ett sammanhängande funktionellt historiskt system.

Kriteriet relaterar till vad som anges i förarbetena vad gäller:

- att områden i sammanhängande kulturmiljöer ska uppmärksammas¹⁸²

Även detta kriterium är mer övergripande och anger vikten av att sätta landskapet i fokus och hur det förändras i takt med att samhället förändras. Enstaka avgränsade kulturmiljöobjekt är därmed inte i särskilt fokus, utan den helhet som objekten ingår i.

¹⁸⁰ SOU 1971:75 Hushållning med mark och vatten: inventeringar, planöverlägganden om vissa naturresurser, former för fortlöpande fysisk riksplanering, lagstiftning och regeringens proposition 1985/86:3, s. 63.

¹⁸¹ Regeringens proposition 1985/86:3, s. 63.

¹⁸² Regeringens proposition 1985/86:3 s. 66-68.

Kriteriet anger inte något om omfattningen av utpekanden i antal eller arealer. Enskilda utpekanden utifrån detta kriterium ger dock goda förutsättningar för att kunna förstå och förmedla vad som är bevarandevärt.

Skulle kriteriet utgå uppfylls inte den avsikt som framgår av förarbetena vad gäller kulturmiljövårdens riksintresseanspråk och att miljöer som pekas ut ska vara sammanhängande. Det går med anledning av detta inte heller att skärpa kriteriet i syfte att minska anspråkens omfattning.

8.5.1.3 Kriteriet fysiska uttryck

Riksintresset ska innehålla fysiska uttryck som stödjer den utvalda berättelsen om vad som hänt i landskapet. Uttrycken i kulturmiljön ska ge särskilt goda möjligheter till upplevelser, kunskap och förståelse för den kulturhistoriska utvecklingen.

Kriteriet relaterar till det som framgår av förarbetena vad gäller:

- områden som är av pedagogisk betydelse för att åskådliggöra resursutnyttjande och samhällsutveckling,¹⁸³ och
- att de särskilt väl belyser olika skeden av natur- och kulturlandskapets utveckling.¹⁸⁴

Detta kriterium, som också är övergripande till sin karaktär, anger vad som krävs utifrån ett pedagogiskt perspektiv för att den riksintressanta berättelsen ska kunna förmedlas och förstås.

Kriteriet anger inte något om omfattningen av utpekanden i antal eller arealer. Enskilda utpekanden utifrån detta kriterium ger dock goda förutsättningar för att kunna förstå och förmedla det som är bevarandevärt.

Skulle kriteriet utgå uppfylls inte den avsikt som framgår av förarbetena vad gäller anspråkens pedagogiska betydelse. Det går med anledning av detta inte heller att skärpa kriteriet i syfte att minska anspråkens omfattning.

8.5.1.4 Regionala och lokala förhållanden

Detta kriterium är tillämpligt för att visa att regionala och lokala förhållanden eller andra förutsättningar har satt en särskild prägel på den riksintressanta berättelsen.

¹⁸³ Regeringens proposition 1985/86:3, s. 67 f.

¹⁸⁴ Regeringens proposition 1985/86:3, s. 164.

Kriteriet relaterar till det som framgår av förarbetena vad gäller:

- att riksintressen för kulturmiljövården ska spegla olika företeelser och utvecklingsperioder i landets historia,¹⁸⁵
- att de särskilt väl ska belysa olika skeden av natur- och kulturlandskapets utveckling,¹⁸⁶
- att det ska vara möjligt att slå vakt om ett brett urval av kulturmiljöer såväl på landsbygden som i tätorterna,¹⁸⁷ samt
- behovet av att vidga perspektivet från det unika till det karakteristiska där även vardagliga miljöer kan inrymmas.¹⁸⁸

Kriteriet anger att det ska finnas utrymme för att utgå ifrån ett regionalt och lokalt perspektiv vid utpekanden av riksintressen. Kriteriet innebär vidare att det samlade urvalet kan innehålla flera riksintresseområden med liknande innehåll (motiv och fysiska uttryck), men att kulturmiljön har präglats av skilda regionala förutsättningar och därmed inte är helt jämförbara. Skulle detta kriterium utgå uppfylls inte den avsikt som framgår av förarbetena vad gäller kulturmiljövårdens riksintresseanspråk och den bredd som ska återspeglas.

Kriteriet i sig påverkar inte omfattningen av riksintresseanspråk, i antal eller arealer, men är avgörande för det samlade urvalet. Enskilda utpekanden behöver därför sättas i relation till det samlade urvalet av områden som är av riksintresse för kulturmiljövården. Det går med anledning av detta inte att skärpa kriteriet i syfte att minska anspråkens omfattning.

8.5.1.5 Sammanfattande bedömning

Riksantikvarieämbetets nuvarande kriterier stämmer i huvudsak väl med förarbetena. Både Riksantikvarieämbetets utgångspunkter för urval och de kriterier som myndigheten tillämpar har tydligt stöd i förarbetena. Till sammans skapar de goda förutsättningar för att:

- ge en bred bild av hela landets historia med avseende på tidsdjup och utveckling, dess ekonomiska, sociala och kulturella bredd – inte bara det som är unikt och speciellt,

¹⁸⁵ Regeringens proposition 1997/98:45. Miljöbalk. Författningskommentar och bilaga 1. Del 2, s. 33.

¹⁸⁶ Regeringens proposition 1985/86:3, s. 164.

¹⁸⁷ Regeringens proposition 1985/86:3, s. 63.

¹⁸⁸ SOU 1971:75 Hushållning med mark och vatten: inventeringar, planöverlägganden om vissa naturresurser, former för fortlöpande fysisk riksplanering, lagstiftning och Regeringens proposition 1985/86:3, s. 63.

- peka ut kulturmiljöer och områden som bättre än andra motsvarande områden kan återspegla ett visst historiskt utvecklingsskede eller händelseförlopp, samt
- belysa hur kulturlandskapet har präglats på olika sätt i olika delar av landet, utifrån bland annat naturgeografiska, sociala och ekonomiska förutsättningar på platsen.

Kriterierna innehåller inte några preciseringar av vilka olika berättelser eller historiska skeenden som ska framgå av och därmed vara representerade genom kulturmiljövårdens riksintresseanspråk. Genom att kriterierna är övergripande anger de inte heller i vilken omfattning, i antal och arealer, utpekanden ska ske för att spegla en bred bild av hela landets historia. Enskilda utpekanden behöver därmed relateras till det samlade urvalet av områden som är av riksintresse för kulturmiljövården. Kriterierna påverkar inte heller omfattningen av riksintresseanspråk, i antal eller arealer, men är väsentliga för vad det samlade urvalet ska kunna illustrera och bestå av.

Skulle kriterierna utgå uppfylls inte den avsikt som framgår av förarbetena vad gäller kulturmiljövårdens riksintresseanspråk. Det går med anledning av detta inte heller att skärpa kriterierna i syfte att minska anspråkens omfattning. Det är därför det samlade urvalet av områden som är av riksintresse för kulturmiljövården som primärt behöver analyseras för att sedan se över de enskilda anspråken.

Riksantikvarieämbetet bedömer att innehållet i nuvarande kriterier fungerar även i framtiden, men att de har behövt förtydligas och samlas. Ett behov av komplettering gällande internationella åtaganden har konstaterats (se avsnitt 8.4.3 samt 8.6).

8.6 Förslag till precisering av kriterierna

Riksantikvarieämbetet har konstaterat ett behov av att samla och förtydliga myndighetens kriterier för riksintresseanspråk för kulturmiljövården. Myndigheten ser också behovet av att komplettera kriterierna med ett kriterium för internationella åtaganden enligt nedan. Behovet av att peka ut områden som behövs som riksintressen för att uppfylla internationella åtaganden är ett av Boverkets tre generella kriterier. I de kriterier som Riksantikvarieämbetet hittills har tillämpat har ett sådant kriterium saknats.

Riksantikvarieämbetet avser att fastställa ett beslutsdokument som samlat redovisar myndighetens kriterier för riksintressen för kulturmiljövården. Ett fastställande av kriterier bör enligt Boverkets vägledning ske i samråd

med Boverket. Ett remissförfarande förläggs lämpligen efter att regeringsuppdragets andra del är genomförd, eftersom utvärderingen i del två av uppdraget då har gett inspel om hur väl de föreslagna kriterierna fungerar.

Riksantikvarieämbetet föreslår följande utformning av kriterier för riksintressen för kulturmiljövården:

De kriterier för utpekande av riksintressen som Riksantikvarieämbetet tillämpar finns i följande fem punkter (A-E):

A. Riksintressant berättelse

Riksintresset ska genom sitt innehåll särskilt väl spegla skeden, händelseförlopp eller verksamheter av vikt för landets och områdets kulturella, politiska, sociala, religiösa eller tekniska utveckling.

Utpekandet av ett riksintresse för kulturmiljövården grundar sig på en bedömning av möjligheten att i den fysiska miljön utläsa och förstå väsentliga delar av samhällsutvecklingen.

Riksintresset ska särskilt väl spegla det som är representativt eller kännetecknande för landets historia och därmed ge förutsättningar att förmedla riksintressanta berättelser. Det kan handla om skeden, processer eller förlopp i historien eller förhistorien, men också om verksamheter eller aktiviteter, om nyttjande av naturresurser, om religiösa eller kulturella ytringar med mera. Ett riksintresse speglar det som är kännetecknande, men kan också spegla något som skiljer sig från det typiska, men som har utgjort en förebild eller på annat sätt haft särskild betydelse för samhällsutvecklingen. Med utgångspunkt i detta kriterium kan ett riksintresseområde utgöras av ett pedagogiskt exempel på vardagliga områden såväl som att vara ett område med få motsvarigheter i landet.

B. Helhetsmiljö

Riksintresset ska utgöra en helhetsmiljö, dvs. området ska särskilt väl uppvisa ett sammanhängande funktionellt historiskt system.

Området utgör en avgränsad kulturmiljö som utgör eller har utgjorts av ett sammanhängande historiskt funktionellt system, med ett tydligt samband mellan de ingående delarna. En sådan helhetsmiljö kan genom sitt innehåll särskilt väl återspegla samhällsutvecklingen under en kortare eller avgränsad tidsperiod. Alternativt kan området ha osedvanligt tydliga uttryck för ett längre sammanhängande utvecklingsförlopp där nya ”årsringar” har tillkommit utan att radera de tidigare. På det sättet kan

området vara komplext till sitt innehåll. En helhetsmiljö kan ha en större eller mindre geografisk utbredning.

Att det i ett område förekommer byggnader, lämningar eller strukturer som återspeglar en riksintressant historisk utvecklingsperiod är alltså inte i sig ett tillräckligt kriterium för att området ska utpekas som riksintresse. Enstaka kulturmiljöobjekt eller starkt avgränsade kulturmiljöer kan ingå som uttryck i ett riksintresseområde men ska inte självständigt utgöra ett riksintresseanspråk.

C. Fysiska uttryck

Riksintresset ska innehålla fysiska uttryck som stödjer den utvalda berättelsen om vad som hänt i landskapet. Uttrycken i kulturmiljön ska ge särskilt goda möjligheter till upplevelser, kunskap och förståelse för den kulturhistoriska utvecklingen.

Den riksintressanta berättelsen och det kulturhistoriska sammanhanget ska vara läsbart i miljön, möjligt att uppleva. Det är ett värde om innehållet och sammanhanget framträder med pedagogisk tydlighet. Detta kräver fysiska uttryck – objekt, karaktärsdrag, strukturer, funktioner och samband – som gör berättelsen och sammanhanget avläsbart. Om de fysiska uttrycken saknas för ett kulturhistoriskt sammanhang kan området 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 innehålla fysiska uttryck för det kulturhistoriska sammanhanget för att kunna utgöra ett riksintresse.

Ovanstående kriterier A-C ska alltid vara uppfyllda. Även följande kriterier kan vara tillämpliga vid utpekande av ett riksintresse:

D. Regionala och lokala förhållanden

Riksintresseområdet visar att regionala/lokala förhållanden eller andra förutsättningar har satt en särskild prägel på den riksintressanta berättelsen.

Den riksintressanta berättelsen och det kulturhistoriska sammanhanget kan ha präglats av regionala eller lokala förutsättningar. Det kan exempelvis handla om att en viss verksamhet har präglats på ett särskilt sätt av förutsättningar som typ av bygd, geografiskt läge, klimat eller avstånd till andra platser. Även till exempel trosuppfattningar och traditioner kan ha

satt avtryck i den fysiska miljön som kan behöva vägas in när ett riksintresse ska pekas ut.

E. Riksintresseanspråket behövs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.

Med åtaganden kan här avses internationella överenskommelser som följer av till exempel avtal, protokoll eller konventioner. Åtaganden kan också vara i form av EU:s direktiv och förordningar. Sådana åtaganden kan implementeras i Sverige på en rad olika sätt. Genom implementeringen i Sverige av ett internationellt åtagande kan riksintresseinstrumentet aktualiseras. För närvarande är det i första hand införandet av UNESCO:s konvention om världsarv som är ett sådant åtagande som berör kulturmiljövårdens riksintressen. Här har regeringen i sin skrivelse 2001/02:171 uttryckt förväntningar om att riksintressena harmonieras med de världsarv som Sverige har åtagit sig att skydda, något som bekräftas i prop. 2016/17:116 och i den nationella strategi för världsarvsarbetet som Riksantikvarieämbetet på regeringens uppdrag tog fram 2019.

Även om det för närvarande endast är världsarv som kan påverka utpekande av kulturmiljövårdens riksintressen har kriteriet getts en generell utformning. Bedömningen är att kriteriet ska vara övergripande till sin karaktär och kunna tillämpas även i de fall framtida åtaganden aktualiserar riksintressena.

Kriteriet innebär att riksintresseanspråk kan pekas ut om, och i den utsträckning, det behövs för att uppfylla ett åtagande. Om åtagandet helt eller delvis uppfylls genom andra regleringar eller motsvarande kan detta påverka riksintresseutpekandets omfattning och utformning.

Riksintressen som pekas ut för att uppfylla internationella åtaganden behöver också uppfylla kriterierna A-C. Det internationella åtagandet som läggs till grund för utpekandet måste alltså avse kulturmiljöer som speglar en riksintressant berättelse, som utgör en helhetsmiljö och där fysiska uttryck stödjer berättelsen.

8.7 Åtgärder för högre kvalitet och minskad omfattning av riksintresseanspråk

I regeringsuppdraget anges att översynen av kriterierna för riksintressena samt utvärderingen av nuvarande anspråk sammantaget ska leda till en kraftig minskning av såväl antalet anspråk som områdenas samlade areella utbredning. Vidare anges i uppdraget att antalet områden av riksintresse och deras arealmässiga utbredning har utökats kraftigt sedan mitten av 1980-talet. Riksantikvarieämbetet kan konstatera att detta inte gäller

för kulturmiljövårdens samlade riksintresseanspråk (se avsnitt 8.1.2). Sedan början av 1990-talet har riksintressets samlade anspråk inte förändrats i någon större utsträckning varken gällande sammansättning av urvalet eller antal och areal. Riksantikvarieämbetet har vidare i sin analys konstaterat att det främsta styrmedlet för att påverka omfattningen av riksintresseanspråken inte är förändrade kriterier, utan hur det samlade urvalet av riksintresseanspråk utformas och hur kriterierna tillämpas för de enskilda riksintresseområdena. En striktare tillämpning av kriterierna förväntas resultera i en minskad omfattning av riksintresseanspråken.

8.7.1 Riksintresseanspråk med högre kvalitet, förbättrad nationell överblick och systematiskt uppsiktsarbete

Myndigheten har mot bakgrund av ovanstående identifierat ett antal åtgärder som kan påverka omfattningen av riksintresseanspråk, avseende deras antal och areella utbredning, samtidigt som åtgärderna säkerställer att riksintresseanspråken håller hög kvalitet. Med hög kvalitet avses att urvalet ska vara relevant, att de enskilda anspråken ska motiveras och avgränsas utifrån fastställda kriterier samt vara tydligt beskrivna. Sammantaget förväntas åtgärderna leda till relevanta och aktuella riksintresseanspråk för kulturmiljövården, förbättrad nationell överblick och rutiner för ett systematiskt uppsiktsarbete.

Riksantikvarieämbetet avser att vidta såväl direkta och mer kortsiktiga åtgärder, som åtgärder som påverkar myndighetens fortlöpande och mer långsiktiga arbete med riksintresseanspråken. Detta ska på sikt leda till riksintresseanspråk med högre kvalitet. Åtgärderna har utformats för att förstärka och komplettera det pågående ordinarie arbetet med riksintressen.

De åtgärder som föreslås berör följande områden:

- Fortsatt översyn och utvärdering av riksintresseanspråk
- Tydligare motiv för det samlade urvalet av riksintresseanspråk
- Fortlöpande och systematisk uppsikt
- Fortsatt utveckling av digitala lösningar för informationsförsörjning

8.7.1.1 Åtgärder på kort sikt (2021-2022)

Följande åtgärder planeras på kort sikt – detta avser åtgärder förutom de som ingår i del två av regeringsuppdraget (se avsnitt 8.9):

- Förtydligade och samlade kriterier för utpekande av riksintresseanspråk för kulturmiljövården beslutas. Utgångspunkten är det förslag till framtida kriterier som finns i denna delredovisning.

Riksantikvarieämbetet beslutar kriterierna efter samråd med Boverket, länsstyrelserna och eventuella andra berörda myndigheter. Kriterierna bör framöver inkluderas i en sådan sektorsbeskrivning som anges i Boverkets ”Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen i 3 kap. miljöbalken” (2017).

- Utvärdering av riksintresseanspråk som omfattar frekvent förekommande kulturmiljötyper

Riksantikvarieämbetets analyser visar att det finns vissa kulturmiljötyper som är frekvent förekommande, nationellt och/eller regionalt. I sammansatta kulturmiljöer kan det finnas kulturmiljötyper av stort värde men som inte är motiverade som ett uttryck för ett riksintresseanspråk. Myndigheten genomför därför en riktad insats mot anspråk som innehåller sådana kulturmiljötyper. Insatsen innebär att Riksantikvarieämbetet granskar dessa riksintressen för att avgöra om anspråken ska kvarstå, utgå eller revideras. Granskningen behöver ske i samarbete med länsstyrelserna. Detta för att erhålla den regionala kunskapen om anspråkens aktualitet, kvalitet och möjligheter att spegla valda företeelser och utvecklingsperioder i landets historia. En pilotundersökning genomförs inom ramen för regeringsuppdraget, se avsnitt 8.9.

- Utvärdering av riksintresseanspråk med utgångspunkt i funktionalitet och helhetsmiljö

Riksantikvarieämbetets arbete med revideringar av riksintresseanspråk (se avsnitt 8.4.2) pekar på att det kan finnas brister i riksintresseanspråken när det gäller kriteriet om funktionellt innehåll och helhetsmiljö (se avsnitt 8.6). Riksintresseområden omfattar ibland en stor mängd kulturvärden och uttryck, men utan att de funktionella sambanden dem emellan är tydliga, på det pedagogiska sätt som krävs för att området ska kunna betraktas som ett riksintresse. En del mindre riksintresseområden kan vara värdefulla, men avse en avgränsad kulturmiljö som inte motiverar det landskapsperspektiv som riksintresseverket innebär. Riksantikvarieämbetet ska därför genomföra en genomgång av utvalda anspråk för att avgöra om kriteriet om helhetsmiljö uppfylls, eller om bristande funktionella samband gör att anspråken ska revideras eller utgå. Genomgången behöver ske i samarbete med länsstyrelserna. Detta för att erhålla den regionala kunskapen om anspråkens aktualitet, kvalitet och möjligheter att spegla valda företeelser och utvecklingsperioder i landets historia. En pilotundersökning genomförs inom ramen för regeringsuppdraget, se avsnitt 8.9.

Påverkan på geografiska avgränsningar

De två utvärderingar som beskrivs ovan kan komma att påverka riksintresseområdenas geografiska avgränsning även i de fall där anspråket kvarstår. Genomgång av frekventa kulturmiljötyper och granskning av funktionella samband kan leda till revideringar som innebär att anspråken renodlas och att den geografiska utbredningen kan minska.

Förändringar av anspråk görs efter samråd med Boverket, länsstyrelserna och eventuella andra berörda myndigheter.

- Informationsförsörjning för riksintressen via Kulturmiljöregistret

En viktig del i att stärka den nationella och regionala uppsiktsarbetet över riksintresseanspråken är att utveckla digitala lösningar, som bidrar till att samla åtkomsten till nationella data kring kulturmiljöer. En lämplig väg att gå är via fortsatt utveckling av den digitala plattformen Kulturmiljöregistret, så att den inkluderar Riksantikvarieämbetets ansvar för den övergripande informationsförsörjningen kring riksintressen. Detta skulle ge en bättre överblick över anspråkens innehåll och geografiska avgränsningar i fortsättningen, samt öka tillgängligheten för informationen.

De aktuella beskrivningstexterna för samtliga riksintressen finns på Riksantikvarieämbetets webbsidor, men den geografiska informationen skapas och lagras idag hos länsstyrelserna. Information om ett riksintresseområdes gällande beskrivningstext och geografiska avgränsning finns alltså inte på samma plats. Riksantikvarieämbetet avser att ta ett tydligt övergripande ansvar för informationsförsörjningen för riksintresseanspråken. Genom det skapas också större möjligheter att utveckla innehåll och struktur för att bättre möta dagens användarbehov. Ett samlat digitalt material över både beskrivningstext och geografisk avgränsning ger dessutom ett användbart verktyg som kan underlätta i vidare arbete med nationell och regional uppsikt.

Kulturmiljöregistret är en väl utvecklad plattform som har kapacitet att förvalta den samlade informationen, utan att kräva större utvecklingsinsatser. I ett första steg utreder Riksantikvarieämbetet roller och ansvar för framtida förvaltning. Det pågår även liknande diskussioner om behovet att hantera andra informationsmängder (bland annat byggnadsminnen och världsarv) från länsstyrelserna på ett motsvarande sätt.

8.7.1.2 Åtgärder för det långsiktiga och fortlöpande arbetet

- Riktlinjer för innehåll och omfattning av det samlade urvalet av riksintresseanspråk för kulturmiljövården formuleras och beslutas.

Riksantikvarieämbetet formulerar riktlinjerna grundat på bland annat uttalanden i förarbetena, kartläggningar av riksintresseanspråk som redovisas i delredovisningen, samt fortsatta analyser.

Riktlinjer för urvalet beslutas efter samråd med Boverket, länsstyrelserna och eventuella andra berörda myndigheter. Detta planeras ske inom ramen för framtagandet av en sådan sektorsbeskrivning som anges i Boverkets ”Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen i 3 kap. miljöbalken” (2017).

Tidsplan: Riktlinjerna tas fram, samråd om riktlinjerna genomförs och beslut tas under perioden 2021-2023.

- Riksantikvarieämbetet utvärderar och omprövar samtliga befintliga riksintresseanspråk med utgångspunkt i kriterier och riktlinjer. Behov av avstående av anspråk eller tillkommande anspråk med anledning av dessa identifieras och prövas.

Målsättningen är att framtida utpekanden ska tydliggöra hur det enskilda anspråket förhåller sig till sektorsbeskrivningen och de kriterier och förhållningssätt till det samlade urvalet som beskrivs där. Detta kan leda till att anspråk behöver revideras eller utgå. Kulturmiljövården och historien synen har förändrats under årens lopp, vilket kan utgöra skäl till revideringar. En identifiering av riksintressen som saknas eller som kan betraktas som underrepresenterade är också befogad. Tillkommande anspråk behöver inte med automatik innebära att riksintresseområdets areal ökar, nya typer av anspråk kan ofta inkluderas inom redan befintliga riksintresseområden.

Åtgärden kommer att kräva stora insatser och innebär att alla länsstyrelser kommer att vara involverade i det långsiktiga arbetet.

Förändringar av anspråk görs efter samråd med Boverket, länsstyrelserna och eventuella andra berörda myndigheter.

Tidsplan: start 2022, flerårigt arbete.

- Riksantikvarieämbetet etablerar rutiner för en fortlöpande och systematisk uppsikt över kulturmiljövårdens riksintressen. På så sätt ges möjligheter att säkerställa att anspråken är relevanta och aktuella.

Riksantikvarieämbetet har, bland annat i samband med rapporten ”Riksantikvarieämbetets uppsiktsansvar över riksintressen m.m. – utredning och plan för arbetet framöver” (2018), konstaterat att det finns brister i den nationella uppsikten över kulturmiljövårdens riksintresseanspråk. Bristerna innebär att det är svårt för Riksantikvarieämbetet att följa

upp och analysera anspråken och att utifrån detta samverka med länsstyrelserna i deras regionala uppsiktsarbete. Bland annat finns behov av att utveckla en samverkansmodell och metoder för att inhämta länsstyrelsernas kunskaper och erfarenheter från det regionala uppsiktsarbetet.

Åtgärden genomförs i dialog med länsstyrelserna och bygger på ett samspel mellan nationell och regional uppsikt.

Tidsplan: start 2021 och sedan löpande.

8.8 Konsekvenser av förtydligade kriterier och föreslagna åtgärder

8.8.1 Konsekvenser av förtydligade och samlade kriterier

De gällande kriterierna förändras inte till sitt innehåll men de förtydligas, samlas och beslutas. Det tillförs också ett nytt kriterium som hanterar internationella åtaganden, i första hand världsarvskonventionen (kriterium E).

Kriterier som leder till riksintressen av högre kvalitet och fortlöpande översyn

En konsekvens av att kriterierna förtydligas är att det förväntas bli ett urval av riksintresseområden som är relevant utifrån rådande synsätt inom kulturmiljövården. Genom förtydligandena ges bättre förutsättningar till revideringar som syftar till tydligare riksintressebeskrivningar och ett urval av områden som följer förarbetenas intentioner att anspråken ska vara områden som särskilt väl återger kulturhistoriska sammanhang i landskapet ¹⁸⁹ (se avsnitt 8.6, kriterium A). Riksintressen som inte uppfyller kriterierna revideras i innehåll och omfång alternativt avstås.

Kriterierna ska ge stöd till ett fortlöpande översynsarbete i syfte att anspråket ska kunna ge en bred, trovärdig och aktuell bild av landets samhällsutveckling (kriterium A och D). Det nya kriteriet om internationella åtaganden underlättar att ta om hand internationella åtaganden inom ramen för riksintressesystemet (kriterium E). Kriteriet innebär en tydlig koppling till riksintresseinstrumentet och logiken kring detta system för att undvika att världsarven blir en särskild sorts riksintressen.

Aspekter på världsarv, till exempel immateriella värden, som inte uppfyller kriterierna för riksintressen kan dock behöva hanteras på annat sätt.

Förslaget till nytt kriterium bedöms ha liten påverkan på den totala arealen för riksintresseanspråk för kulturmiljövården. Riksantikvarieämbetet planerar att inom ramen för handlingsplanen för världsarvsstrategin se

¹⁸⁹ Regeringens proposition 1985/86:3, s. 67f.

över berörda riksintressens beskrivningar och hur de förhåller sig till världsarven. Myndigheten behöver också, tillsammans med andra berörda myndigheter, se över hur riksintressen kan tillämpas för de enskilda världsarven för att ta tillvara deras universella värden och hantera eventuella buffertzoner. Olika skyddsformer i befintligt regelverk, som till exempel miljöbalken och plan- och bygglagen, behöver tillämpas för världsarven.

En konsekvens av tydligare kriterier är ökade möjligheter att styra mot större geografisk och innehållslig spridning bland riksintresseområdena, och att överrepresentation kan undvikas. Detta kräver dock en ökad nationell överblick över riksintresseområdena och deras innehåll.

Vilken effekt mätt i antal och ytor som detta skulle få går inte att ange men Riksantikvarieämbetet bedömer att de förtydligade kriterierna bör leda till att ett antal områden får en minskad utbredning och även att antalet områden kan minska. Detta stöds av de revideringar som har genomförts redan innan kriterierna förtydligades och som har lett till förändringar när det gäller antal och geografisk utbredning.¹⁹⁰

Förtydligade kriterier leder till ensade arbetssätt

Förståelsen och trovärdigheten för kulturmiljövårdens riksintresseanspråk ökar med tydligare riktlinjer för det samlade nationella urvalet och tydligare kriterier för utpekande av anspråk. De förtydligade kriterierna och de föreslagna åtgärderna ska underlätta och ensa tillämpningen. När värdena är lätta att identifiera och förstå (kriterium B och C) för aktörer i alla led, till exempel konsulter och fastighetsägare, stärks riksintressenas funktion som en resurs när riksintresseområden hanteras i exempelvis detaljplane-processer eller andra utvecklingssituationer. Det kan exempelvis handla om att det riksintressanta innehållet leder till platspecifika lösningar som är positiva för såväl kulturmiljön som platsens attraktivitet i en vidare bemärkelse.

Kriterierna har fortfarande en övergripande karaktär vilket gör att det finns utrymme för olika tolkningar (kriterium A och D). Det är dock i linje med förarbetena och viktigt för att kunna hantera en förändrad historiesyn och revideringar gällande kulturmiljövårdens inriktning och arbetssätt. Det är därför betydelsefullt att Riksantikvarieämbetet tydligt redovisar hur kriterierna ska tillämpas, vilket kan motverka att bedömningar och tolkningar skiljer sig åt mellan länen. Här kan till exempel nämnas bedömningen av hur väl ett område kan belysa ett kulturhistoriskt

¹⁹⁰ Sedan 1997 har 17 % av kulturmiljövårdens riksintressen reviderats. Det har resulterat i 38 anspråk har utgått och 8 har tillkommit.

sammanhang i fråga om funktionalitet och fysiska uttryck. En striktare tillämpning av kriterierna förväntas resultera i en minskad omfattning av riksintresseanspråken.

Lokala kulturvärden som kan finnas inom riksintresseområden, och som ska hanteras till exempel av plan- och bygglagens bestämmelser eller miljöbalken, tenderar idag att inte uppmärksammas på ett relevant sätt när de överlappas av ett riksintresseanspråk. En konsekvent och tydligare redovisning av vad som är av nationellt intresse för kulturmiljövården leder till att de lokala kulturvärdena blir enklare att urskilja och att de därmed kan få en mer korrekt hantering. Renodlingen ger i sin tur också riksintressena en större pedagogisk styrka, vilket gynnar tillämpningen av detta system.

Konsekvenser för kulturmiljön

Att de enskilda riksintresseanspråken blir mer preciserade kan i vissa fall komma att upplevas som en försvagning av kulturmiljövårdens positioner med tanke på vilka möjligheter staten har att ingripa. En av riksintresseanspråkets nuvarande funktioner som diskussionsplattform mellan stat och kommun, samt mellan myndigheter och andra aktörer, kan eventuellt upplevas bli mindre.

Höga kulturhistoriska värden som inte längre uppfyller kriterierna faller utanför riksintressesystemet. Dessa uttryck ska då hanteras inom ramen för den kommunala och regionala myndighetsutövningen. De lokala kulturvärdena kan då få en starkare roll i den kommunala hanteringen om de blir mer synliggjorda, men det kan också leda till det motsatta när de inte längre får stöd av ett riksintresseanspråk. Staten övergår i sådana fall till att i första hand ha en rådgivande funktion, i bevakningen av allmänna intressen i planerings- och prövningsärenden. Det kan dock även inom ett riksintresseområde finnas områden och objekt som är skyddade av annan lagstiftning såsom KML och PBL. I ett område som förlorar sin status som riksintresseanspråk kvarstår dessa skydd och åtgärder måste fortfarande hanteras utifrån dessa lagar, till exempel vid en exploatering av området.

8.8.1.1 Bedömda effekter av föreslagna åtgärder

Riksantikvarieämbetet planerar att förtydliga motiv och formulera riktlinjer för det samlade nationella urvalet av riksintresseanspråk i en sektorsbeskrivning. Detta syftar till att underlätta tillämpningen av de kriterierna och bidrar till en bättre nationell överblick över anspråken gällande innehåll, funktionalitet och helhetsperspektiv samt fysiska uttryck (kriterium A, B, C och D).

Riksantikvarieämbetet avser också stärka den fortlöpande uppsikten över riksintresseanspråken, bland annat genom en förstärkning av kunskaps- och informationsförsörjningen. Om Riksantikvarieämbetet tillgängliggör och ansvarar för samlad information kopplad till kulturmiljövårdens riksintressen underlättas uppsikten över deras aktualitet och status, vilket underlättar för aktörer som kommuner, fastighetsägare och konsulter att få fram relevant kunskap.

Tillsammans förväntas dessa åtgärder leda till en förbättrad nationell överblick vilket tillsammans med en striktare tolkning av funktionella samband och helhetsmiljö (kriterium B) kan leda till minskade anspråk. Inte bara i de fall ett område avstås, utan en renodling av anspråken kan även förväntas leda till en mindre geografisk utbredning (se avsnitt 8.7). Den tydligare betoningen på helhetsmiljöer och på att anspråken ska återge hela landets historia kan samtidigt leda till såväl mer utvecklade som till nya anspråk för att fylla luckor i systemet.

8.8.1.2 Konsekvenser för länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet

Det finns 1 515 områden som är utpekade som riksintressen för kulturmiljövården. De utgörs av vitt skilda områden av olika storlek och karaktär och många av dem är komplexa sett till sitt kulturhistoriska innehåll. Det är därför en grannliga, resurs- och tidskrävande uppgift att utvärdera hur dessa områden förhåller sig till kriterierna och att genomföra de åtgärder som föreslagits ovan.

Översynen av anspråken kommer ske i samverkan mellan Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna där de senare har en regional detaljkunskap kring anspråkens aktualitet och tillämpning.

En ökad arbetsinsats för länsstyrelserna kopplat till de åtgärder som föreslås i redovisningen ryms inte inom deras nuvarande ramar. Resursförstärkningar till länsstyrelserna är således en förutsättning för att översynen ska kunna genomföras, men den ställer också krav på att Riksantikvarieämbetet har möjlighet att prioritera detta arbete. Föreslagna insatser bedöms lämna tydliga avtryck på hur myndigheten planerar sina resurser i framtiden.

8.9 Planerade insatser för utvärdering av anspråken

Inom regeringsuppdragets andra del ska det enligt uppdragsformuleringen utvärderas om de nuvarande anspråken på områden av riksintresse enligt 3 kap. 6-8 §§ miljöbalken motsvarar de kriterier som tas fram och tas ställning till om dessa anspråk behöver ändras.

Antalet riksintressen för kulturmiljövården enligt 3 kap. MB är för närvarande 1 515¹⁹¹, och en utvärdering av samtliga riksintresseanspråk hinner inte genomföras inom ramen för regeringsuppdraget. Riksantikvarieämbetet kommer därför arbeta med en pilotundersökning av ett urval av riksintresseanspråk, och utifrån dessa formulera slutsatser kring bland annat om myndighetens förslag till förtydligade kriterier behöver justeras, i vilken mån nuvarande nationella urval av riksintresseanspråk behöver ändras och hur åtgärderna som beskrivs i avsnitt 8.7 ska genomföras.

Den praktiska utformningen av pilotundersökningen påverkas av i vilken omfattning länsstyrelserna kan involveras. Riksantikvarieämbetet bedömer att detta är av stor vikt, bland annat eftersom utvärdering av enskilda anspråk kräver lokalkännedom och besök på plats. Resultaten ska bidra till att belysa faktorer som kan påverka anspråkens aktualitet, relevans och areella omfattning, som till exempel tendenser till över- eller underrepresentation, riksintresseanspråkens lokalisering, påverkan från förändrad markanvändning, landsbygdens strukturomvandling etc.

8.10 Dialog med länsstyrelserna i regeringsuppdraget

Arbetet med riksintressen för kulturmiljövården sker i nära samverkan mellan Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna. För att stämma av och få inspel till arbetet i regeringsuppdragets första del formerades därför en extern referensgrupp med länsstyrelserepresentanter. Deltagarna utsågs av ledningen för nätverket Kulturmiljöforum. Länsstyrelserna för Skåne, Västra Götaland, Örebro, Stockholm, Västernorrland och Västerbotten har medverkat i referensgruppen.

Referensgruppen samlades vid tre tillfällen, i maj, juni och september. Tema för diskussionerna var över- och underrepresentation av riksintresseanspråk, kriterier, respektive åtgärder och konsekvenser.

Det är ur ett länsperspektiv svårt att uttala sig om över- och underrepresentation nationellt, men flera länsstyrelser framförde att det finns skillnader mellan länen när det gäller hur riksintresseanspråk har pekats ut. De företeelser och skeenden som är underrepresenterade kan många gånger finnas inom befintliga områden och kan lyftas där utan att nya områden behöver tillkomma - även om det också kan behövas, inte minst när det gäller 1900-talets miljöer. En samsyn fanns om att det finns ett fortsatt behov av att se över befintliga riksintresseanspråk. Faktorer som

¹⁹¹ Myndigheten för kulturanalys, 2020.

igenväxning och påverkan från bebyggelse kan ha påverkat anspråkens relevans, och "dubblingar" som en följd av till exempel länsammanslagningar kan förekomma. Referensgruppens gemensamma uppfattning vid mötena var att de nuvarande kriterierna generellt sett är bra, och gruppen bedömde inte att något kriterium var aktuellt att ta bort. Den utvecklade beskrivningen av dagens kriterier ansågs spegla innehållet i kriterierna väl.

Fler synpunkter som framförts och som Riksantikvarieämbetet strävat efter att hantera i utformandet av kriterier och åtgärdsförslag var exempelvis att kriteriet "Riksintressant berättelse" måste ha en tydlig koppling till fysiska uttryck och att det ska framgå tydligt att kriteriet för "Regionala och lokala förhållanden" är parallellt och inte underordnat andra kriterier.

Geografisk spridning av riksintresseanspråk diskuterades också, och att det finns ett delaktighetsperspektiv i detta som bör beaktas.

De förslag till åtgärder som Riksantikvarieämbetet tog upp till diskussion bedömdes som positiva steg i rätt riktning, men möjligen i för snabb takt i den form de presenterades på referensgruppsmötet i september. Det gäller att länsstyrelserna ska mäta med de insatser som skulle förväntas av dem. Förslagen bedömdes medföra behov av ökad tydlighet gällande hur länsstyrelsen skulle bidra och tidsperspektivet för detta, bland annat för att resursbehovet ska kunna vägas in. Vikten av att balansera punktinsatser, till exempel i form av olika översyner, mot behov av tydliga rutiner för det kontinuerliga arbetet med riksintresseanspråken betonades också.

8.11 Riksintressen i områden med byggbehov

Bevarande och utveckling är inga motsatser

Drygt tre procent av de areella anspråken för kulturmiljövården består av mark med bebyggelse. Rätt nyttjade blir riksintressen för kulturmiljövården ett viktigt verktyg för att leva upp till de nationella kulturmiljömålen målsättning om helhetssyn på förvaltningen av landskapet och en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas. Ytterst handlar det om att erhålla en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling. Värdena i ett riksintresseområde kan även bidra till att skapa en attraktiv och varierad boendemiljö i enlighet med arkitekturpolitiska mål samt generera ekonomiska värden och arbetstillfällen, exempelvis inom besöksnäringen.

Kulturmiljövårdens riksintressen innebär inte något generellt stopp för förändring, men det nya som tillförs behöver samspela med och inte förta de kulturvärden som redan finns på plats. Bevarande och utveckling behöver därför inte vara några motsatser. Riksantikvarieämbetet arbetar för

att öka förståelsen för detta, samt för att förbättra tillämpningen av hållningsbestämmelserna och kulturmiljövårdens riksintressen. Vägledande texter har tagits fram, utbildningsinsatser och seminarier har genomförts och olika studier har initierats i syfte att belysa ovanstående.

Kulturmiljövårdens riksintressen beskrivs ofta som hinder för samhällsutvecklingen. Bilden behöver nyanseras, särskilt vad gäller vilken betydelse som riksintressanta kulturmiljöer har i praktiken för planering och byggande. Utifrån ett kulturmiljöperspektiv och en hållbar utveckling är det bra om kulturmiljövårdens riksintressen har en stor betydelse. Studier genomförda av Riksantikvarieämbetet pekar dock på det motsatta, och indikerar flera bristande förutsättningar som kan leda till negativ påverkan på kulturvärden. Bland annat noteras brister i kommunernas översiktsplanering av hur kulturmiljövårdens riksintressen ska tillgodoseas, brister i tillgången till antikvarisk kompetens och avsaknad av aktuella kulturmiljöprogram.¹⁹² Att tillgången till antikvarisk kompetens är bristande framgår även av Boverkets uppföljning av miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö.¹⁹³ Genom att kulturmiljövårdens riksintressen bär på värden som skapar attraktionskraft och därför även ger ett ekonomiskt värde bör det dock vara angeläget för kommuner att behålla kulturvärdena. En förutsättning för detta är att den fysiska planeringen utgår ifrån de helhetsmiljöer och kulturvärden som finns på platsen så att de hanteras som de resurser de utgör.

När kommunernas översiktsplaner brister skjuts frågor och ställningstaganden om kulturmiljövårdens riksintressen fram till detaljplanläggningen. Det glapp som uppstår mellan översikts- och detaljplanering kan bli både tidskrävande och kostsamt att hantera under detaljplaneringen. Har kommunen och staten dessutom olika syn på riksintresset och dess känslighet kan det även leda till onödiga omtag som i värsta fall kan innebära att detaljplanen upphävs.¹⁹⁴ Det här är en trolig förklaring till att riksintressen för kulturmiljövården målas upp som hinder för exploatering och utveckling. Det är dock ett förhållandevis litet antal detaljplaner som överprövas av länsstyrelsen. År 2019 antogs 1 270 detaljplaner, men

¹⁹² Riksantikvarieämbetet, 2017. Kulturvärden i planerings- och bygglovsprocesser, s. 48. Utvärderingen visade på bristande förutsättningar hos kommunerna bland annat i den kommunala översiktsplaneringens redovisning av hur riksintressen ska tillgodoseas, att kommuner tenderar att ha en otillräcklig tillgång till antikvarisk kompetens och aktuella kunskapsunderlag.

¹⁹³ Boverket, 2019. Öppna data - Resultat från miljömålsenkäter. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/nationella-mal-for-planering/miljomalsarbete/god-bebyggd-miljo/miljomalsenkaten/> (2020-10-05). Boverket, 2014, God bebyggd miljö i kommunerna – en studie av miljömålsenkäten 2006–2013, s. 36 f.

¹⁹⁴ Riksantikvarieämbetet, 2019. Stadens riksintressen – hinder att ta sig förbi eller resurs att utveckla? En studie av kulturmiljövårdens riksintressen i kommunernas planläggning.

bara 24 stycken överprövades. Det vanligaste skälet till en överprövning är att en bebyggelse antas bli olämplig med hänsyn till människors hälsa och säkerhet (18 stycken år 2019). Ännu färre planer (fyra stycken år 2019) överprövas med anledning av att ett riksintresse inte tillgodosetts och en ännu mindre del av dessa är riksintressen för kulturmiljövården.¹⁹⁵

I städer och tätorter med riksintresseanspråk uppstår det ofta intressekonflikter mellan byggprojekt och kulturmiljöers bevarande. Mycket av detta beror på att investeringsviljan i tätortsmiljöer är stor i områden där vinsten kan bli störst, det vill säga i centrala stadsområden med attraktiva kulturmiljöer av riksintresse. Utgår dessutom inte byggprojektet ifrån de kulturvärden som redan finns på plats stärks dessa konflikter.

Riksantikvarieämbetets utvärdering med fokus på städers riksintressen visade att inte i något av de fall som studerades hade detaljplanerna tagits fram med utgångspunkten att stärka eller utveckla riksintressets kulturvärden. Redan tidigt i planarbetet handlade projekten om att undvika påtaglig skada istället för vilken typ av förändring som var lämplig inom riksintresseområdet. På så sätt blev riksintresset något som var nödvändigt att hantera eller ett hinder som byggprojektet skulle ta sig förbi. Hela det faktiska handlingsutrymmet som finns vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna – från att förbättra till att påtagligt skada ett riksintresse – diskuterades aldrig.¹⁹⁶ När tillämpningen endast fokuserar på att undvika påtaglig skada kan det leda till att detaljplaner medför tillägg som skadar de värden som ligger till grund för riksintresseanspråket liksom kumulativa effekter som innebär en påtaglig skada på riksintresset. Det ensidiga fokuset på att undvika påtaglig skada på riksintresset kan också leda till att andra kulturvärden, till exempel av lokalt intresse, inte omhändertas på ett acceptabelt sätt.

¹⁹⁵ Boverket, 2020, PBL-kunskapsbanken, Länsstyrelsens tillsyn över detaljplaner. [https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/overprovade-detaljplaner/\(2020-07-01\)](https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/overprovade-detaljplaner/(2020-07-01)). Under 2019 överprövades 24 av 1 270 detaljplaner. För 18 planer var skälet att bebyggelse antogs bli olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. 4 planer överprövades för att ett riksintresse inte tillgodosetts. 2 av dessa kom sedan att upphävas. Riksantikvarieämbetet har därutöver noterat att mellan 2013–2017 stod kulturmiljövårdens riksintressen för i snitt mindre än 1 överprövning per år.

¹⁹⁶ Riksantikvarieämbetet, 2019. Stadens riksintresse – hinder att ta sig förbi eller resurs att utveckla?

8.12 Referenser

Boverket. 2017. Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen i 3 kap. miljöbalken. Karlskrona.

Boverket. 2019. Öppna data - Resultat från miljömålsenkäter. [https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/nationella-mal-for-planering/miljomalsarbete/god-bebyggd-miljo/miljomalsenkaten/\(2020-10-05\)](https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/nationella-mal-for-planering/miljomalsarbete/god-bebyggd-miljo/miljomalsenkaten/(2020-10-05)).

Boverket. 2014. God bebyggd miljö i kommunerna – en studie av miljömålsenkäten 2006–2013.

Lag om hushållning med naturresurser m.m. SFS 1987:12.

Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2013. Utkast till projektplan för riksintressefördjupningar 2013. Ärendenummer 439-2024-12. Växjö.

Myndigheten för kulturanalys. 2020. Kulturmiljöstatistik Kulturfakta 2020:1. Göteborg.

Regeringens proposition 1985/86:3 med förslag på lag om hushållning med naturresurser m.m.

Regeringens proposition 1997/98:45. Miljöbalk. Författningskommentar och bilaga 1. Del 2.

Regeringens proposition 2016/17:116. Kulturarvspolitik.

Regeringens skrivelse 2001/02:171. Unescos världsarvskonvention och de svenska världsarvsobjekten.

Riksantikvarieämbetet. 1985. Översyn av områden av riksintresse för kulturminnesvården. Allmänna råd. Promemoria 1985-09-23. Bilaga till statens planverks meddelande Dnr 407/85. Stockholm.

Riksantikvarieämbetet. 1990. Riksintressanta kulturmiljöer i Sverige. Förteckning. Underlag för tillämpning av naturresurslagen 2 kap 6 §. Stockholm.

Riksantikvarieämbetet. 1995. PM Bakgrund till remiss rörande riksintresseöversynen. Stockholm.

Riksantikvarieämbetet. 2007. Utredning av riksintresse för kulturmiljövård. Ett första steg i en utvärdering av styrmedlet samt förslag på

fortsatta insatser. Ej publicerad internversion. Dnr 331-1432-2006. Stockholm.

Riksantikvarieämbetet. 2011. Kontroll av riksintressegränser i Sveriges länskartor, LstGIS. Dnr 331-475-2012. Stockholm.

Riksantikvarieämbetet. 2014. Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Handbok 2014-06-23, Stockholm.

Riksantikvarieämbetet. 2017. Riksintressen i siffror – statistik över kulturmiljövårdens riksintressen. Stockholm.

Riksantikvarieämbetet. 2017. Kulturvärden i planerings- och bygglovsprocesser. Stockholm.

Riksantikvarieämbetet. 2018. Ordlista med kulturhistoriska begreppsdefinitioner till miljöer av riksintresse för kulturmiljövården.

Riksantikvarieämbetet. 2018. Riksantikvarieämbetets uppsiktsansvar över riksintressen m.m. – utredning och plan för arbetet framöver. Stockholm.

Riksantikvarieämbetet 2018. Uppsikt över riksintressen – Riksantikvarieämbetets roll och planerade aktiviteter 2018-2020. Stockholm.

Riksantikvarieämbetet. 2019. Nationell strategi för världsarvsarbetet – Avrapportering av regeringsuppdraget att utarbeta en nationell världsarvsstrategi. Stockholm.

Riksantikvarieämbetet. 2019. Stadens riksintressen – hinder att ta sig förbi eller resurs att utveckla? En studie av kulturmiljövårdens riksintressen i kommunernas planläggning. Stockholm.

SFS 2010:1121.

SFS 1998:896.

SOU 2015:99. Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser.

SOU 1971:75 Hushållning med mark och vatten: inventeringar, plan-överväganden om vissa naturresurser, former för fortlöpande fysisk riksplanering, lagstiftning.

Utrikesdepartementet, SÖ 1985:8. Sveriges officiella översättning av konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv (Världsarvskonventionen). Sveriges överenskommelser med främmande makter nr 8

- Konvention om skydd för världens kultur- och naturarv.
Paris den 16 november 1972.

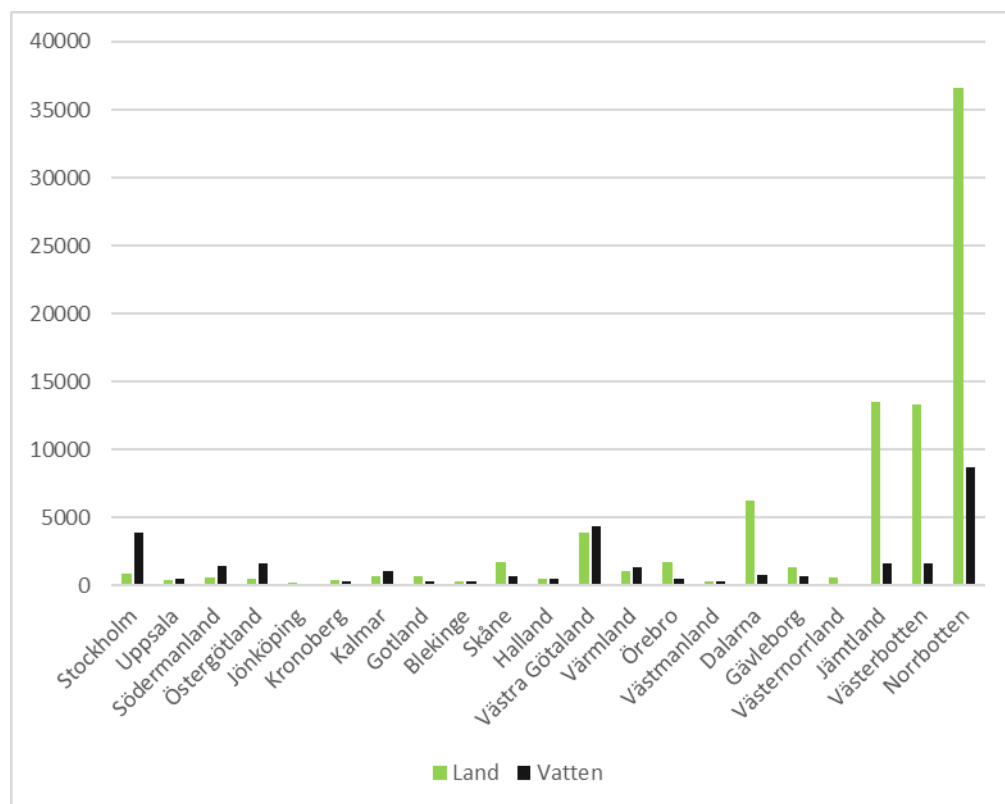
Tabell 1. Areal (km²) för det samlade anspråket på områden av riksintresse för friluftsliv, fördelat på land respektive vatten (sjöar och vattendrag samt hav), riksintresseanspråkets andel av länets areal och antal områden per län.

	Areal (km ²)			Andel av länets land- och vattenareal	Antal områden
	Totalareal	varav land	varav vatten		
Stockholm	4 770	863	3908	28 %	13
Uppsala	921	396	525	8 %	6
Södermanland	1 989	590	1399	23 %	13
Östergötland	2 114	526	1588	14 %	8
Jönköping	339	249	90	3 %	10
Kronoberg	780	437	344	8 %	4
Kalmar	1 714	691	1023	8 %	13
Gotland	986	711	275	6 %	12
Blekinge	580	280	300	8 %	8
Skåne	2 386	1695	692	14 %	23
Halland	991	458	533	11 %	20
Västra Götaland	8 269	3882	4387	24 %	62
Värmland	2 383	1057	1326	11 %	12
Örebro	2 213	1687	526	23 %	11
Västmanland	604	343	261	11 %	12
Dalarna	6 983	6199	784	23 %	29
Gävleborg	2 046	1357	688	8 %	9
Västernorrland	720	579	142	3 %	32
Jämtland	15 089	13 468	1621	28 %	16
Västerbotten	14 994	13 356	1637	22 %	10
Norrbotten	45 285	36 560	8725	40 %	13
<i>Hav</i>	492	0	492	-	-
Total	116 647¹⁹⁹	85 606	31 041	-	336

Anspråket redovisas länsvis och uppgår till 336 områden. En del områden sträcker sig dock över länsgränser men räknas ändå som ett område per län. I Västra Götalands län samt i Hallands län har man valt att dela upp några av de större områdena i delområden eftersom värdena skiljer sig åt i de olika delarna. Varje delområde redovisas som ett område i denna redovisning. Större sammanhängande områden finns framförallt i fjällområden samt i skärgårdsområden.

¹⁹⁹ Totalsiffran i tabellen (116 647 km²) skiljer sig med 1 km² jämfört med summan av länsvisa siffror (116 648 km²), detta beror på avrundning av läns-siffror.

Figur 2. Areal (km²) av det samlade anspråket på områden av riksintresse för friluftsliv som utgörs av land resp. vatten (hav samt sjöar och vattendrag) per län.



Andelen av areal riksintresseanspråk inom tätortsnära areal²⁰⁰ utgör knappt 0,4 % och finns främst inom Dalarna, Västra Götaland och Skåne där de utgör 2 %, 1 % respektive 2 % av den totala arealen riksintresse för friluftsliv inom respektive län.

9.1.2 Anspråkets förändring över tid

Den första sammanställningen av områden av riksintresse för friluftsliv gjordes i Statens Naturvårdsverks rapport ”Områden av riksintresse för friluftsliv och naturvård PM 726, Underlag till Fysisk riksplanering 1/76, 1976”. Där angavs att det då fanns 172 unika områden för friluftslivet och om de adderades länsvis blev antalet 201. Dessa områden omfattade 101 620 km².

Efter översynen av riksintresse för friluftsliv som Naturvårdsverket gjorde 1985–1989 hade antalet utpekade områden utökats från 201 till

²⁰⁰ Uppgifter om tätortsnära areal baseras på SCB:s ”Tätorter 2018”, se Metria (2020). Grundbeskrivning av riksintresse naturvård och friluftsliv, Dnr NV-01135-20.

215 och den sammanlagda arealen utökats till ca 108 000 km². Det innebar alltså en utökning med ca 8 %²⁰¹.

I 2012 års regleringsbrev fick Naturvårdsverket i uppdrag att se över vilka områden som bedömdes vara av riksintresse för friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Vid översynen skulle särskilt beaktas de långsiktiga behoven av tätortsnära natur. Naturvårdsverket redovisade uppdraget 2014. Översynen resulterade i gränsjusteringar av ett flertal områden. I några fall innebar det större utvidgningar och i andra fall viss minskning. Inga befintliga områden föreslogs utgå ur urvalet, däremot föreslogs 94 nya områden. Sammantaget innebar detta att antalet utpekade områden ökade från 215 till 309 stycken.

För 12 län föreslogs den samlade arealen på riksintresseanspråket öka, för två av dessa marginellt, medan arealen föreslogs minskas i 7 län. Tre länsstyrelser (Västernorrlands län, Västra Götalands län och Örebro län) valde att dela upp ett antal större områden i mindre kärnområden för att få tydligare och mer anpassade värdebeskrivningar, vilket i sig ökade antalet områden.

I Stockholms län föreslogs fyra nya tätortsnära områden och i Västra Götalands län åtta nya tätortsnära områden. Nio av de nuvarande områdena i Västra Götalands län föreslogs också utökas, med anledning av att de fanns med i utredningen Den tätortsnära naturen i Göteborgsregionen 2003:5. För Skåne län framgick att en stor del av de föreslagna områdena, både befintliga och nya, helt eller delvis ingick i programmet för tätortsnära natur.

Naturvårdsverket fattade därefter successivt nya beslut om utpekanden av riksintresse för friluftsliv, utifrån underlag från länsstyrelserna²⁰². Idag uppgår det samlade anspråket på områden av riksintresse för friluftsliv till 336 stycken och arealen har utökats till 116 647 km². Det motsvarar en ökning med 8 % jämfört med läget 1990 och en ökning med drygt 15 % jämfört med 1976.

9.1.3 Karaktären på anspråken

I samband med den senaste översynen av riksintresse för friluftsliv genomfördes en länsvis granskning av de förslag som länsstyrelserna lämnade in. Däremot genomfördes ingen systematisk urvalsanalys på

²⁰¹ Områden av riksintresse för naturvård och Friluftsliv. Naturvårdsverket Rapport 3771, 1990.

²⁰² Nya beslut om riksintresseutpekanden har fattats för alla län förutom Jämtland, där det återstår fyra områden, Frostviken, Storsjöbygden, Åreskutan och Sylarna-Vålådalen-He-lagsområdet.

nationell nivå. Det kan därför vara rimligt att anta att det finns vissa regionala skillnader och även viss överrepresentation av vissa kategorier eller delkategorier i urvalet av områden som ingår i det samlade riksintresseanspråket.

I detta skede (av regeringsuppdraget del 1) har ingen samlad kvalitativ analys genomförts av områdenas innehåll och karaktär i relation till deras geografiska fördelning. Däremot har en dataläggning av kriterierna skett och ett kvantitativt mått på hur de olika kriterierna fördelar sig presenteras nedan (se 9.2).

Som ett resultat av en översiktlig granskning av de utpekade områdena listas nedan ett antal förhållanden som kan vara värt att närmare belysa i det fortsatta arbetet med regeringsuppdraget.

Områden med liknande karaktär och innehåll

Karaktären på de utpekade områdena för friluftsliv varierar stort och återspeglar i stora drag de friluftsvärden och de friluftaktiviteter som avses värnas. Fjäll- och vildmarksområden där långa vandringar eller skidåkning förväntas kunna ske utan störning, liksom vattenområden för längre båturer får sitt värde genom att de är just stora och sammanhängande. Kanotleder, fiskeälvar och vandringsleder ger en annan karaktär på de utpekade områdena.

I några fall kan konstateras att det inom vissa landsändar har pekats ut flera områden med till synes liknande karaktär och likartad grund för utpekandet. Det rör till exempel vissa större sjöar i södra Sverige och större vildmarksområden längre norrut. Det har inte närmare analyserats om det från ett nationellt perspektiv finns anledning att hävda att vart och ett av dessa områden ska anses vara av nationellt intresse och därmed ingå i det samlade riksintresseanspråket avseende friluftsliv.

De utpekade områdenas storlek och avgränsning

Områden med varierande och mångformigt friluftsliv, där just variationen och mångformigheten är ett värde i sig, kan motivera att ett område avgränsas relativt stort. Vissa områden, såsom i fjällen, vissa vildmarksbetonade skogsområden och även kustområden, är förhållandevis stora. Att peka ut stora områden är i sig en kvalitet och ingår som ett stödkriterium för utpekande av riksintresse friluftsliv. Att hålla samman stora opåverkade områden för att undvika uppsplittring är ett av syftena och grunderna vid utpekande enligt såväl 3 kap. 6 § som 4 kap. miljöbalken. Å andra sidan kan speciella områden med särskilt goda förutsättningar för exempelvis bergsklättring, utförsåkning och kitesurfing avgränsas inom

mycket små områden. Likväl finns regionala skillnader i utpekandet vad gäller områdenas utbredning som ger anledning till att titta närmare på områdenas omfattning och avgränsning. Som nämnts ovan arbetade några länsstyrelser tydligare med att begränsa och dela upp större områden i mindre kärnområden. Ett sådant förhållningssätt kan sannolikt anläggas på fler områden och leda till en viss justering av områdenas storlek.

Områdenas fördelning över landet

De utpekade områdena är ojämnt fördelade över landet med en tyngdpunkt på fjällen, kust- och skärgårdar, de större sjöarna, vattendrag och vildmarksområden i Mellansverige. Detta är en ganska självklar fördelning då det också är dit en stor del av det säsongsbundna friluftslivet och turismen riktas. Om denna fördelning av områden är motiverad av besöksstryck och behov av varierande aktiviteter m.m. har inte utvärderats men det kan finnas behov av att titta närmare på det.

Någon anmärkningsvärd koncentration av utpekade riksintresseanspråk kring de tre storstadsregionerna kan inte uppfattas generellt, särskilt inte i förhållande till besöksstryck och turism till dessa områden, även om Göteborgsregionen kan konstateras ha ett relativt stort antal utpekade områden.

Områden som sammanfaller med andra utpekanden och skydd

De utpekade riksintresseanspråken för friluftsliv sammanfaller i olika omfattning med andra utpekade riksintresseanspråk enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Detta är helt naturligt då det i mycket stor omfattning är just områden med stora natur- eller kulturvärden som är grunden för områdets friluftsvärde.

En mycket stor del av de utpekade områdena omfattas även av skydd av något slag, vanligtvis enligt miljöbalkens 7 kap. Av de nya och utökade områdena hade 97 % av områdena också ett skydd för åtminstone någon del av området. Arealmässigt är den skyddade delen inte lika stor: 37 % av totalarealen för riksintresse för friluftsliv är skyddat i någon form såsom naturreservat, nationalpark, Natura 2000, Marine Protected Areas (MPA), m.m.

Anspråken på områden av riksintresse för friluftsliv sammanfaller yt-mässigt också till stora delar med riksintresseområden enligt miljöbalkens 4 kap. såväl vad gäller 4:2, rörligt friluftsliv, 4:3, obruten kust, 4:4, förbud mot fritidsbebyggelse, 4:5 obrutet fjäll, 4:6 nationalälvar som 4:7, nationalstadsparken.

9.2 Myndighetens nuvarande kriterier

Nuvarande kriterier för riksintresse för friluftsliv togs fram i samband med den översyn av riksintresseanspråken som gjordes 2012. Kriterierna är utformade utifrån det faktum att friluftslivet kontinuerligt utvecklas och förändras. För att kriterierna inte ska behöva ändras alltför ofta behöver de vara relativt generellt uttryckta.

Urvalsgrunderna är uppdelade i tre nivåer; utgångspunkter, huvudkriterier och stödkriterier.

Naturvårdsverkets utgångspunkter för att ett område ska bedömas som riksintresse för friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken är att:

- Området har så stora friluftslivsvärden på grund av särskilda natur- och/eller kulturkvaliteter och tillgänglighet för allmänheten, att det är eller kan bli attraktivt för besökare från hela eller en stor del av landet eller utlandet, dvs. ha ett turistiskt intresse.
- Området är viktigt för många människors friluftsliv och kan nyttjas ofta och mycket.

Denna sista utgångspunkten gäller framför allt för de tre storstadsregionerna där behovet av tätortsnära natur särskilt ska beaktas. Där kan det finnas områden som är av nationellt intresse och som nyttjas ofta och mycket.

Med friluftsliv menas i detta sammanhang vistelse utomhus i natur- och kulturlandskapet för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling.

För att ett område ska anses vara av riksintresse för friluftsliv ska det, förutom ovanstående utgångspunkter, uppfylla ett eller flera av tre huvudkriterier:

- Område med särskilt goda förutsättningar för berikande upplevelser i natur och eller kulturmiljöer.
- Område med särskilt goda förutsättningar för friluftaktiviteter och därmed berikande upplevelser.
- Områden med särskilt goda förutsättningar för vattenanknutna friluftaktiviteter och därmed berikande upplevelser.

För att avgöra var kvalifikationsgränsen för att ett område ska ingå i urvalet av områden av riksintresse för friluftsliv behöver huvudkriterierna läsas mot de angivna utgångspunkterna för vad som ska bedömas utgöra riksintresse för friluftsliv. Huvudkriterierna anger att det är områden med

särskilt goda förutsättningar att tillgodose och återspegla dessa utgångspunkter som också ska ingå i urvalet.

Till detta kommer 25 olika stödkriterier som utvecklar vad huvudkriterierna kan omfatta. De klargör vilka kvaliteter och värden i området som utgör grunden för att området bedöms vara av riksintresse. Vid utpekande av ett område av riksintresse för friluftsliv görs ett urval bland stödkriterierna som är indelade i tre olika grupper.

Stödkriterier:

1. Berikande upplevelser i natur- och/eller kulturmiljö:

- intresseväckande naturvärden
- intresseväckande kulturvärden
- orördhet (frånvaro av ingrepp i landskapet)
- stillhet/tystnad/låg ljudnivå
- tilltalande landskapsbild (tilltalande perspektiv och utblick över landskap och vatten m.m.)
- omväxling (variation i fråga om topografi, fördelning mark/vatten vegetation, kulturprägel m.m.)
- särprägel (en för regionen avvikande naturföreteelse; storslagen natur)
- att området har sällsynta växter och djur
- artrikedom

2. Goda naturgivna förutsättningar för friluftsliv:

Naturområden med särskilt goda förutsättningar för att bedriva friluftaktiviteter:

- bra vattenkvalitet, lämpliga stränder och bottenar
- lämplig terräng med variationsrik topografi
- terrängförhållanden utan hindrande blockighet, snårigheter, brutenhet eller myrrikedom
- förekomsten av sammanhängande gröna stråk

Naturområden med särskilt goda förutsättningar att bedriva friluftaktiviteter som är beroende av platser med särskilda fysiska förutsättningar som:

- vattenanknutna friluftaktiviteter t.ex. forspaddling
- berg/ klippor lämpligt för klättring
- områden där man bedriver friluftsliv förhållandevis ostört, dvs att man under längre tid inte ser hus, vägar och endast ett fåtal andra besökare ("vildmarksområden")

3. Goda förutsättningar för att behålla och förbättra värden:

- naturvärden som kan bestå även vid ökad besöksfrekvens
- tåligheter mot slitage i de delar som förväntas bli intensivt utnyttjade
- förutsättningar för att vårda området (både ekonomiska och naturgivna förutsättningar)
- förekomst av anläggningar eller service, såsom toalett, sopsortering, parkering, eldstäder, lägerplatser, vindskydd o.s.v.
- att det finns markerade leder och informationsskyltar
- förekomst av brukningsvägar, stigar, vandringsleder m.m.

- möjligheterna att komma till och in i området samt vistas i eller i anslutning till området. Exempelvis kommunikation (förekomst eller möjlighet) till och från ett område (buss, bil, tåg, båt, cykel)
- möjlighet att bevara områden utan omfattande anordningar eller anläggningar ("vildmarksområden")
- frånvaro av hinder för områdets användning för friluftssändamål, t.ex. inga eller små inskränkningar i allemansrätten.

Som ett komplement vid beskrivning av områden ska de friluftaktiviteter anges som med fördel kan utövas i respektive område. En lista med exempel på sådana aktiviteter finns framtagen som stöd²⁰³.

9.2.1 Myndighetens tidigare arbete med översyn av kriterierna

Naturvårdsverket genomförde 1985–1989 i samband med introduktionen av naturresurslagen en översyn av riksintresse för naturvård och riksintresse för friluftsliv. Detta gjordes med stöd av Naturvårdsverkets allmänna råd om Översyn av områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv²⁰⁴. I de allmänna råden från 1986 redovisades 5 huvudkriterier där olika friluftaktiviteter pekades ut direkt i huvudkriterierna.²⁰⁵

Naturvårdsverket genomförde 2012, tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, en översyn av kriterierna. Denna skedde i samband med att Naturvårdsverket i sitt regleringsbrev för 2012 fick i uppdrag att göra en översyn av vilka områden som bedömdes vara av riksintresse för friluftslivet, särskilt med beaktande av de långsiktiga behoven av tätortsnära natur. Kriterierna uppdaterades utifrån det faktum att friluftslivet kontinuerligt utvecklas och utifrån skrivningarna i propositionen 2009/10:238 – Framtidens friluftsliv. I propositionen betonas vikten av att utpekade riksintresseområden har god aktualitet genom att ny kunskap och nya bedömningar kan tillföras. Där anges att en av utgångspunkterna för områden av riksintresse för friluftsliv bör vara att områdena är viktiga för många människors friluftsliv och att de kan nyttjas ofta och mycket. Vid

²⁰³ Se Naturvårdsverket och Havs och vattenmyndigheten 2013-02-04 Riktlinjer för översyn 2012–2014 av riksintressen för friluftsliv, s.12, <https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/friluftsliv/Riktlinjer%20130204.pdf>.

²⁰⁴ Statens Naturvårdsverk, Promemoria 1985-09-23, Reviderad 1986-01-24, Bilaga till statens planverks meddelande Dnr 407/85.

²⁰⁵ Urvalskriterierna som gällde innan översynen av riksintressen för friluftsliv 2012, i form av huvudkriterier, stödkriterier och intresseaspekterna finns återgivna i Naturvårdsverkets Handbok 2005:5 Riksintresse för naturvård och friluftsliv.

översynen av kriterierna nyttjades den då pågående friluftsforskningen bland annat vad gällde de vanligaste friluftaktiviteterna²⁰⁶.

De uppdaterade kriterierna som redovisas ovan (9.2.1) skiljer sig från de tidigare kriterierna bland annat genom att de nuvarande 3 huvudkriterierna mer generellt anger att områdena ska ha särskilt goda förutsättningar beroende på områdets speciella natur- och kulturmiljöer respektive särskilt goda förutsättningar för friluftaktiviteter. Därutöver betonas i det tredje huvudkriteriet områden med särskilt goda förutsättningar för vattenanknutna friluftaktiviteter.

Uppdateringen medförde en viss förenkling och generalisering av huvudkriterierna jämfört med tidigare formulerade huvudkriterier. Fokus flyttades från de enskilda aktiviteterna som nu anges som exempel och i stället betonas nu områdenas förutsättningar för upplevelser och friluftaktiviteter. Syftet med denna förändring var huvudsakligen att öka möjligheterna att kunna anpassa utpekandet av områden för riksintresse utifrån friluftslivets kontinuerliga förändring, ändrade behov och uttryck, inte för att i sak förändra de utpekade områdena.

Dessa uppdaterade kriterier (huvudkriterier och stödkriterier) ingick i de riktlinjerna för översyn av riksintresse friluftsliv som togs fram.²⁰⁷ I riktlinjerna beskrevs ingående hur urval och avgränsning skulle ske och de utgångspunkter som de reviderade kriterierna skulle förhålla sig till.

Dessa riktlinjer vände sig i första hand till länsstyrelserna i deras roll att ge förslag på uppdatering och revidering av riksintresseanspråken utifrån ny kunskap och aktuella förhållanden. Länsstyrelserna i de tre storstadslänen skulle dessutom särskilt beakta behovet av tätortsnära natur.

9.3 Hur förhåller sig nuvarande kriterier till förarbetena?

Naturvårdsverket har i sin utformning av kriterier för riksintresse tagit stöd både i lagtext (3 kap. 6 § MB) och i förarbeten. Eftersom bestämmelserna i Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (NRL) överfördes till miljöbalken (MB) med vissa redaktionella ändringar utan att någon ändring i rättsläget avsågs är förarbetena till NRL fortfarande relevanta. Grunden för vad som ska anses vara av riksintresse för

²⁰⁶ Friluftsliv i förändring (2008) Friluftsforskning rapport 4. Vad är friluftsliv? Redaktörer: Peter Fredman, Sven-Erik Karlsson, Ulla Romild och Klas Sandell.

²⁰⁷ Naturvårdsverket och Havs och vattenmyndigheten 2013-02-04. Riktlinjer för översyn 2012–2014 av riksintressen för friluftsliv.

friluftsliv är tämligen kortfattat formulerat i förarbetena, vilket ger ett förhållandevis stort utrymme för tolkning.

Naturvårdsverket konstaterar att det finns en stark koppling mellan nuvarande kriterier, lagtext och förarbetena. Vid en jämförelse av huvudkriterierna (se 9.2) med förarbetena finns en stor överensstämmelse mellan termer och uttolkning.

Förarbetena uttrycker att ”För att 6§ andra stycket skall vara tillämpligt bör krävas att området eller miljön i fråga skall ha få motsvarigheter i landet”²⁰⁸. Resonemanget vidareutvecklas i den allmänna motiveringen med att områdena kan ha få motsvarigheter i landet eller i större natur- och kulturgeografiska regioner²⁰⁹. Detta utgör en av förutsättningarna för det nationella urvalet av områden men behöver också läsas tillsammans med övriga faktorer som uttrycks i lag och förarbeten. Denna förutsättning för det nationella urvalet om ”få motsvarigheter i landet eller i större natur- och kulturgeografiska regioner” har inte uttryckligen formulerats i de utgångspunkter och kriterier som Naturvårdsverket utarbetat. Denna avsaknad beror på att utgångspunkter och kriterier i första hand har vänt sig till länsstyrelserna, som inte kan avkrävas att anlägga ett nationellt perspektiv på urvalet i länet. Avsaknaden är sannolikt en bidragande orsak till att detta urvalsmoment inte genomförts systematiskt inför de senast fattade besluten om utpekande av riksintressen för friluftsliv.

Förarbetena uttrycker vidare att områdena ska ha ”så stora rekreativvärden på grund av natur- och kulturkvaliteter att de är attraktiva för besökare från stora delar av landet”. Detta avspeglas i huvudkriteriet ”Områden med särskilt goda förutsättningar för berikande upplevelser i natur- och/eller kulturmiljöer”. Bevarandevärdet kan enligt förarbetena hänga samman med ”goda möjligheter till bad, fritt strövande i obebyggda områden, goda förutsättningar för fritidsfiske, båtliv och camping, goda förutsättningar för vintersport o.d.” vilket avspeglas i huvudkriterierna: ”Områden med särskilt goda förutsättningar för friluftaktiviteter och därmed berikande upplevelser”; ”Områden med särskilt goda förutsättningar för vattenanknutna friluftaktiviteter och därmed berikande upplevelser”.

Vidare anger förarbetena att ”När det gäller områden som är av riksintresse för friluftsliv spelar förutsättningarna för naturupplevelser och friluftverksamhet samt tillgänglighet för allmänheten stor roll. Värderingen hänger samman med hur stort och ostört området är, om natur- och kulturföreteelserna är särskilt attraktiva för en nationell publik, t.ex. genom

²⁰⁸ Prop. 1985/86:3, s. 164.

²⁰⁹ Prop. 1985/86:3, s. 68.

att området har tilltalande utsiktspunkter och utflyktsmål. Att det finns för landet särskilt goda förutsättningar för bad, fiske, båtsport, kanotfärder, vandring eller vintersport kan också innebära att området är av riksintresse. Dessa värden avspeglas i stödkriterierna och i listan över exempel på aktiviteter²¹⁰.

Förarbetena anger vidare att Områdets tillgänglighet för en bred allmänhet beror bl.a. av kommunikationer till området, övernattningsmöjligheter samt olika anläggningar och anordningar i övrigt²¹¹ vilket återspeglas i utgångspunkten att området är viktigt för många människors friluftsliv kan nyttjas ofta och mycket samt i flera stödkriterier.

Av förarbetena framgår att ”de senaste decenniernas samhällsbyggande medfört minskad tillgång på områden för rekreation och friluftsliv i de större tätorternas närhet” samt att de ökande exploateringsanspråken i städer och tätorter kan ”komma att inriktas mot friområden och parker inom den samlade bebyggelsen”²¹². Eftersom områden av riksintresse utgör avgränsade delar av områden av allmänt intresse finns möjlighet att beakta behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter i urvalet.

Detta följer direkt av bestämmelsen i 3 kap. 6 § MB och avspeglas vidare i förarbetena, där en av utgångspunkterna var att bestämmelserna skulle tillgodose det ökande behovet av grönområden för rekreation i närheten av de större tätorterna där exploatering hade medfört minskad tillgång på områden för rekreation och friluftsliv.

I förarbetena anges vidare att det är angeläget att nya kunskaper och värderingar på ett smidigt sätt kan föranleda kompletteringar och ändringar i urvalet av riksintresseområden. I regeringens skrivelse där Sveriges tio friluftsmål beslutades framförs att det är angeläget att utpekande av riksintresseområden har god aktualitet genom att ny kunskap och nya bedömningar kan tillföras för att uppnå målet om tillgång till natur för friluftsliv²¹³. Denna skrivelse var även grunden till det uppdrag Naturvårdsverket senare fick för att se över riksintressen för friluftsliv. Även Sveriges internationella åtaganden ska kunna påverka urvalet, exempelvis de EU-rättsliga åtaganden som tillkommit efter införandet av

²¹⁰ Naturvårdsverket och Havs och vattenmyndigheten 2013-02-04. Riktlinjer för översyn 2012–2014 av riksintressen för friluftsliv. s.10–11, <https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/friluftsliv/Riktlinjer%20130204.pdf>.

²¹¹ Prop. 1985/86:3, s. 164.

²¹² Prop. 1985/86:3, s. 63.

²¹³ Skr 2012/13:51 Mål för friluftslivspolitik, s. 16.

hushållningsbestämmelserna²¹⁴. Vid tidigare översyn av riksintressena för friluftsliv har detta tagits i beaktande.

9.4 Behov av översyn utifrån nuvarande kriterier

Den senaste översynen av områden av riksintresse för friluftsliv avslutades så sent som 2019²¹⁵. Riksintresseanspråken bedöms därför i allt väsentligt vara aktuella utifrån nuvarande kriterier.

Upplägget av den senaste översynen av riksintressen för friluftsliv innebär dock att en bedömning av urvalet utifrån ett nationellt perspektiv inte genomfördes. Det samlade urvalet kan därmed till viss del snarare avspegla flera regionala urvalsprinciper än ett samlat nationellt urval. Det kan också finnas ett behov av att se över avgränsningen av, samt tillämpningen av kriterierna för, en del anspråk.

Baserat på de analyser som gjorts av kriterier och sammansättningen inom det samlade anspråket på områden av riksintresse för friluftsliv, inklusive förutsättningar och bedömda brister anser Naturvårdsverket att följande ansats kan vara relevant för att ytterligare precisera riksintresseanspråken och nå en minskning i areal:

- **Tydliggjort nationellt urval:** Naturvårdsverket avser att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten tydliggöra och precisera det nationella urvalet.
- **Förtydliga hur kriterier ska tillämpas:** Ett förtydligande av nuvarande kriterier och bättre vägledning kring hur kriterierna bör tillämpas har påbörjats inom del 1 av detta uppdrag. Det fortsatta arbetet med dessa förtydliganden behöver göras i samråd med ett urval av länsstyrelserna för att åstadkomma den önskvärda tydligheten och därmed en underlättad tillämpning. En analys kommer också göras för att se om det finns omotiverade regionala skillnader i tillämpningen av kriterierna.
- **Översyn av områdenas avgränsningar:** Naturvårdsverket har för avsikt att titta närmare på avgränsningen av större områden tillsammans med berörda myndigheter. Det är viktigt att områdenas gränser är aktuella och relevanta. Detta gäller samtliga områden men behovet av översyn av gränser bedöms vara störst för större områden. Ett steg i

²¹⁴ Se vidare i SOU 2015:99, s. 338.

²¹⁵ Ett län (Jämtland) kvarstår.

detta arbete är att ta del av de länsstyrelsernas erfarenheter som aktivt arbetat med avgränsning till värdekärnor i större områden.

- **Överlappsanalyser:** En utredning har påbörjats under del 1 av detta uppdrag för att undersöka om ett utpekande med stöd av 3 kap. 6 § MB (riksintresse naturvård och riksintresse kulturmiljövård) och 4 kap. MB, i vissa fall, i tillräcklig grad tar hänsyn till friluftslivets intressen. Utredningen, som kommer slutföras under del 2, ska svara på om det kan vara aktuellt att avföra enskilda sådana områden som pekats ut som riksintresser för friluftsliv, vilka konsekvenser åtgärden medför och i vilken grad en minskning av utbredningen är möjlig genom en sådan åtgärd.

Ytterligare åtgärder eller förändringar i ovanstående åtgärder kan vid behov övervägas i samråd med berörda myndigheter.

Vad en översyn enligt fyra ovanstående punkter kan leda till beskrivs närmare i avsnittet om bedömda effekter av föreslagna åtgärder.

9.5 Utvärdering av dagens kriterier och alternativ för precisering av dem

En stor del av områdena av riksintresse för friluftsliv är utpekade med stöd av alla tre huvudkriterierna (47 % av områdena och 79 % av arealen). I stort sett alla områden är utpekade med minst två huvudkriterier (91 %). Detta beror dels på huvudkriteriernas generella utformning, dels på att områden som uppfyller fler huvudkriterier och stödskriterier samt där en mångfald av friluftaktiviteter kan utövas premierats vid urval och avgränsning. Att utesluta något av huvudkriterierna skulle därför ha en begränsad effekt på såväl det antal som den areal som ingår i det samlade riksintresseanspråket.

Att ta bort något av de två första huvudkriterierna skulle var oförenligt med förarbetena då dessa är tydligt förankrade i desamma. Ett uteslutande av huvudkriterium tre som fokuserar på vattenanknutna friluftaktiviteter och särskiljer dessa från huvudkriterium två, som nämner friluftaktiviteter ospecificerat, kan vara görligt då detta inte lika tydligt specificeras i lagtext och förarbeten. En sådan förändring i huvudkriterierna skulle dock inte ha någon påverkan på antalet områden som ingår i riksintresseanspråket eller deras areal då områden som klassats med detta huvudkriterium även ryms inom kriteriet ”Område med särskilt goda förutsättningar för friluftaktiviteter och därmed berikande upplevelser”.

Huvudkriterium	Andel områden som utpekats med kriteriet	Antal områden som utpekats med kriteriet
Område med särskilt goda förutsättningar för berikande upplevelser i natur- och/eller kulturmiljöer.	94 %	315 områden
Område med särskilt goda förutsättningar för friluftaktiviteter och därmed berikande upplevelser.	74 %	247 områden
Områden med särskilt goda förutsättningar för vattenanknutna friluftaktiviteter och därmed berikande upplevelser.	71 %	238 områden

Tabell 2. Andel och antal områden av riksintresse för friluftsliv som har pekats ut med olika huvudkriterier.

Huvudkriterium	Antal områden där kriteriet utgör enda grunden för utpekandet	Areal (km ²) där kriteriet utgör enda grunden för utpekandet
Område med särskilt goda förutsättningar för berikande upplevelser i natur- och/eller kulturmiljöer.	17 områden	1 723 km ²
Område med särskilt goda förutsättningar för friluftaktiviteter och därmed berikande upplevelser.	4 områden	177 km ²
Områden med särskilt goda förutsättningar för vattenanknutna friluftaktiviteter och därmed berikande upplevelser.	9 områden	1 060 km ²

Tabell 3. Antal och areal (km²) områden utpekade med stöd av enbart ett huvudkriterium.

Någon analys av vad sloandet av ett specifikt stödskriterium kan innebära har inte gjorts då detta inte bedömts som meningsfullt. Detta dels för att huvudkriterierna och stödskriterierna är tänkta att tillsammans ge stöd och vägledning för urval av områden men främst för att stödskriterierna i allt väsentligt utgår från skrivningarna i förarbetena om vad som är viktigt att beakta vid urval av områden av riksintresse för friluftsliv. Ett slopande av något av dessa stödskriterier skulle troligen resultera i en sämre precision vid urval av riksintresseanspråk.

Naturvårdsverket bedömer dock att kriterierna för vad som utgör riksintresse för friluftsliv kan behöva förtydligas i vissa avseenden i syfte att förenkla tillämpningen. Att en sådan förändring i sig drastiskt skulle förändra antal och utbredning av det samlade riksintresseanspråket är dock inte troligt eftersom de flesta områdena är utpekade utifrån ett flertal

kriterier. Effekten av ett sådant förtydligande skulle framför allt vara en ökad samstämmighet i urvalet över landet samt ökad grad av jämförbarhet mellan olika värdebeskrivningar.

Det kan också finnas skäl att förtydliga stödskriterierna och vägledningen för att kunna avgränsa områdena på ett mer stringent och återhållsamt sätt. Detta kan troligen i vissa fall tydliggöra vad som är kärnvärdena och avgränsa området till dessa värden där så inte är tydligt i dag. Det bör dock tilläggas att skada på riksintresse inte i första hand utgår från den markerade avgränsningen utan den skada som kan uppstå på riksintresset oavsett om verksamheten sker innanför eller utanför riksintresseavgränsningen.

Den genomförda analysen pekar även på att en uttryckligen formulerad utgångspunkt, som sätter det regionala urvalet i ett större geografiskt perspektiv, bör formuleras och fogas till nuvarande utgångspunkter och kriterier i syfte att tydliggöra att detta led ingår i processen inför ett utpekande. En sådan utgångspunkt skulle också spegla förarbetenas formulering gällande att riksintressena ska ha *få motsvarigheter i landet eller i större natur- och kulturgeografiska regioner*. Momentet att genomföra urvalet på en nationell nivå genomförs av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, utifrån de underlag länsstyrelserna tar fram.

Konsekvenser av en ytterligare minskning utöver de föreslagna åtgärderna

Som beskrivits ovan finns inget kriterium som kan tas bort utan att detta får konsekvenser i förhållande till det som sägs i förarbetena om vad som ska vara utpekade och de värden och egenskaper riksintresset avser att värna. Att ta bort, eller skärpa ett kriterium, har endast en mycket begränsad effekt på omfattningen av utpekanden.

En ytterligare minskning av områden av riksintresse för friluftsliv utöver vad de föreslagna åtgärderna avser att uppnå, skulle innebära att områden som utpekats med stöd av kriterier, förarbeten och lag behöver tas bort. Detta motverkar riksintressets syfte och bedöms få betydande negativa effekter. Bland annat skulle den sammantagna minskningen av riksintresseanspråk påverka möjligheten negativt att nå bland annat friluftslivsmålen, folkhälsomålen och mål om biologisk mångfald. En omfattande minskning skulle också få negativa effekter på turismen och det lokala näringslivet där riksintresseanspråken skulle försvinna, särskilt vad gäller de långsiktiga förutsättningarna för besöksnäring och för naturturismen. Ytterligare en negativ effekt handlar om att den här typen av drastiska förändringar påverkar tilltron till riksintressesystemet i stort, inte minst för

att många kommuner och markägare ser ett stort värde i långsiktiga ställningstaganden från statens sida.

För de allra största områdena, främst i fjällen och i kust och skärgårdsområden, är storleken en betydande orsak till områdets värde. En drastisk minskning av dessa områdens storlek riskerar att påtagligt skada de värden som de nu avser att värna. Med ett ökat besöksstryck i stora delar av fjällvärlden och behov av att fördela detta besöksstryck för att inte skada natur- och friluftsvärden blir bibehållen storlek än viktigare.

Vid en översyn av riksintresse för friluftsliv bedömer Naturvårdsverket också att det är viktigt att ha den långsiktiga försörjningen av och tillgången till friluftslivsområden i åtanke. Sveriges växande befolkning (en ökning på 25 % sedan 1985) och ett ökat nyttjande gör att behovet att säkra friluftsområden snarare ökar än minskar.

Ett varmare klimat kan komma att innebära ett fortsatt ökat tryck på områden för friluftsliv från människor som bor i varmare länder och som söker sig till det relativt sett svalare Sverige. Samtidigt växer medvetenheten om behovet att minska det egna klimatavtrycket genom minskat resande och då särskilt att undvika längre semesterresor vilket även kan öka den inhemska turismen. Denna trend, förstärkt av årets hemester orsakad av corona-19 utbrottet, ger ytterligare argument för behovet av en långsiktig tillgång på riksintressanta friluftslivsområden.

Hur stora de negativa konsekvenserna av att avföra områden från riksintresse för friluftsliv (trots att de uppbär höga friluftslivsvärden) skulle bli, beror på flera faktorer. En viktig faktor är om områdena skyddas genom andra riksintressebestämmelser eller omfattas av områdesskydd så att friluftsvärdena bevaras genom dessa. Andra viktiga faktorer är hur kommunerna hanterar dessa områden framgent, hur stort behovet av friluftslivsområden är och hur stort exploateringstryck som finns i områdena, liksom var i landet minskningen sker.

Inom ramen för tidigare översyn av riksintresse för friluftsliv 2012 genomfördes en miljöbedömning med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning. I denna finns en djupare analys av konsekvenserna av att peka ut nya riksintresseanspråk²¹⁶.

²¹⁶ Enefjärn Natur AB på uppdrag av Naturvårdsverket (2017) Riksintresse friluftsliv – Miljökonsekvensbeskrivning, Dnr NV-04528-15.

9.6 Behov av att precisera kriterierna

Naturvårdsverket bedömer att det kan finnas behov av att tillföra en ny utgångspunkt eller ett huvudkriterium för att lyfta att områden utpekade som riksintresseanspråk ska ha få motsvarigheter i landet eller i större natur- och kulturgeografiska regioner, se vidare resonemang under 9.5.

Ett förtydligande av kriterierna för det nationella urvalet kan underlätta för Naturvårdsverkets kommande arbete med nationellt urval av de utpekanden som gjordes vid den förra översynen.

I övrigt bedöms utgångspunkter och huvudkriterier vara aktuella. Översynen i del 2 av regeringsuppdraget kan dock ge underlag för att förtydliga tillämpningen av kriterier.

Naturvårdsverket är också av den uppfattningen att det i första hand inte är förändring av kriterierna som löser de problem som ändå finns vad gäller tillämpningen av 3 kap. MB och riksintressen. Naturvårdsverket ser att det främst är tillämpningen i olika led, från tillämpningen av kriterierna, brist på aktualisering av områden, beskrivning av värden, brister i förståelse för riksintressesystemet samt länsstyrelsernas roll och resurser som skapar svårigheter vad gäller tillämpningen av riksintressebestämmelserna.

9.7 Bedömd effekt av föreslagna åtgärder

Förslaget till åtgärder inom ramen för en översyn av riksintresseanspråken förväntas sammantaget både leda till ett tydligare nationellt urval samt områden med mer preciserad avgränsning.

Störst effekt gällande minskning av areal och antal riksintresseanspråk bedöms nås genom ett tydliggjort nationellt urval då detta kan leda till att hela områden avförs som riksintresseanspråk. Om överlappsanalyserna visar att det finns områden där överlapp med andra riksintressen eller annat skydd är omotiverat har även denna åtgärd stor potential att leda till minskningar i både areal och antal genom att områden avförs som riksintresseanspråk eller minskar i storlek. Ytterligare minskning i areal kan fås genom att förtydliga hur kriterier ska tillämpas och genom att precisera områdenas avgränsningar. Dessa två åtgärder kan dock leda till en ökning av antalet riksintresseanspråk om det blir aktuellt att dela in större riksintresseanspråk i flera mindre områden.

Det är svårt att bedöma mer exakt hur kraftig minskningen av riksintresse för friluftsliv kan bli innan arbetet med att analysera faktiska områden är genomfört.

En tydligare uppskattning kommer att kunna ges i samband med redovisning av uppdragets del 2.

9.7.1 Konsekvenser

Sammantaget bedöms förslaget till åtgärder leda till såväl positiva, som risk för negativa, konsekvenser för de värden och egenskaper riksintresset avser att värna. Med lämpliga förutsättningar och med expertstöd från berörda myndigheter centralt och regionalt kan de positiva konsekvenserna av en översyn av riksintresse för friluftsliv överväga genom att översynen leder till ett mer optimerat urval av områden och värden. Om tid och resurser saknas för att göra ett väl övervägt urval kan de negativa konsekvenserna dock väga över och det nya urvalet riskerar att inte svara upp mot syftet med riksintressebestämmelserna.

Nedan beskrivs konsekvenser för de värden och egenskaper riksintresset avser att värna kortfattat för respektive åtgärd.

- **Tydliggjort nationellt urval:** Åtgärden bedöms ge positiva konsekvenser för de värden riksintressesystemet ska värna genom att områdena får en tydligare nationell status samt ökad stringens och aktualitet i urvalet. Ett alltför snävt urval riskerar dock leda till negativa konsekvenser genom att värdefulla områden faller bort ur riksintressesystemet.
- **Förtydliga hur kriterier ska tillämpas:** Åtgärden förväntas få positiva konsekvenser då detta bidrar till ökad harmonisering, kunskapsuppbyggnad och en ökad stringens i urvalet av vissa områdestyper där det kan finnas brister. Uppdaterade underlag underlättar de ställningstaganden som behöver göras i olika planerings- och beslutsprocesser.
- **Översyn av områdenas avgränsningar:** Åtgärden förväntas få positiva konsekvenser genom ytterligare värdebaserad avgränsning, relevans och trovärdighet. Den förväntas därmed också leda till en större likvärdighet beträffande områdenas avgränsningar över landet. Förslaget skulle dock även kunna innebära att större sammansatta områden avgränsas på ett alltför snävt sätt som kan leda till fragmentering av större områden. En alltför detaljerad avgränsning kan också leda till missförstånd om avgränsningens betydelse för riksintresset.
- **Överlappsanalyser:** Åtgärden, och vad denna skulle innebära, behöver utredas ytterligare innan konsekvenser kan bedömas.

Förslagen kommer att innebära ett ökat behov av resurser från berörda myndigheter för att genomföras på ett relevant sätt.

Konsekvensanalysen ovan berör endast konsekvenser kopplade till de värden och egenskaper riksintresset avser att värna. Att områden som idag uppbär riksintressestatus avförs kan dock ha negativa konsekvenser för det regionala och lokala friluftslivet samt för turism och besöksnäring.

Konsekvenser av en ytterligare minskning utöver de föreslagna åtgärderna beskrivs under 9.5.

9.8 Planerade insatser för utvärdering av anspråken

Naturvårdsverket bedömer att den översyn som behövs av riksintresse för friluftsliv inte ryms inom ramen för uppdraget. En översyn bör kunna genomföras inom två år förutsatt att tillräckligt med resurser för samtliga berörda myndigheter finns. Myndigheten anser dock, och planerar för, att del 2 i uppdraget kan utgöra en viktig grund för en fortsatt översyn och förvaltning av riksintresseanspråket.

Med tanke på den korta uppdragstiden är det väsentligt med en effektiv projektorganisation som kan börja arbeta snabbt med fokus på de förslag till åtgärder som presenterats ovan. Det är också grundläggande med en konstruktiv och resultatriktad samverkan mellan berörda myndigheter. Naturvårdsverket ser ett stort behov av att Länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att medverka i del 2 av riksintresseöversynen. Minst 6 länsstyrelser bör medverka i del 2 inom uppdraget²¹⁷. Därutöver kommer samtliga länsstyrelser behöva vara delaktiga i genomförandet av översynen efter uppdraget.

- För att möjliggöra det aktiva nationella urval som tidigare inte genomförts av riksintresse för friluftsliv krävs ett omfattande arbete av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Vidare behövs samråd kring urvalen med länsstyrelserna för att säkerställa kvalitet och för att förbereda länsstyrelserna på förändringar och justeringar som kommer att bli följden av det arbetet. Detta urval kan påbörjas inom uppdraget men kommer inte att hinna avslutas inom nuvarande tidsram.
- Arbetet med att förtydliga befintliga kriterier och hur de ska tillämpas görs av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

²¹⁷ Urvalet kan delvis bestå av samma länsstyrelser som efterfrågas för översyn av riksintresseanspråk för naturvård; kompetensprofilen för deltagare från dessa länsstyrelser skiljer sig dock delvis mellan riksintresse för friluftsliv och riksintresse för naturvård.

Tillämpningen måste emellertid göras i samarbete med länsstyrelserna. Detta arbete görs i del 2 av uppdraget och kan sedan ligga till grund för kommande arbete med översynen.

- För att precisera områdenas avgränsningar planeras en pilotstudie under del 2 av uppdraget som involverar de länsstyrelser som tillämpat ett aktivt urval och begränsat stora områden till värdekärnor där det varit möjligt. I det arbetet krävs aktivt deltagande från minst 3 länsstyrelser för att åstadkomma resultat som speglar olika förhållanden. Ett eventuellt genomförande och beslut om nya avgränsningar ryms inte inom uppdraget utan behöver genomföras inom nya uppdrag och i samverkan med de länsstyrelser som berörs.
- De påbörjade överlappsanalyserna slutförs av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten i dialog med länsstyrelserna.

Översynen kommer vidare resultera i ett behov av att se över vägledningen om riksintresse för friluftsliv

10 Riksintresse industriell produktion (TVV)

10.1 Riksintresseanspråket och dess utveckling

10.1.1 Anspråkets nuvarande omfattning

Tillväxtverket har idag sju utpekade områden för riksintresse industriell produktion. Utpekanden omfattar kemisk industri, stålverk, pappersbruk, skjutfält och flera raffinaderier. Främst delar av svensk basindustri.

Fyra av dessa områden finns redovisade som ytor i aktuella översiktsplaner. Ett område är redovisat i text i aktuell översiktsplan och två omnämns inte alls. Samtliga saknar aktuella värdebeskrivningar. I de fall beskrivningar finns för områden av riksintresse industriell produktion så är de tolkade av den aktuella kommunen eller länsstyrelsen.

Den sammanlagda ytan bedöms som mycket ringa, cirka 170 km². Två tredjedelar av utpekad yta omfattar ett och samma riksintresse, Bofors skjutfält i kommunerna Karlskoga, Örebro och Nora. Fem av sju områden ligger i tätbebyggda områden och sex av sju områden i hamnområden utmed kusten. Flera områden omfattar kluster av anläggningar.

10.1.2 Anspråkets förändring över tid

Grunden till utpekande av riksintresseanspråk industriell produktion gjordes av Statens Industriverk (SIND). Uppdraget som riksintressemyndighet övertogs sedan av NUTEK mellan åren 1991–2009 och ligger idag på Tillväxtverket. Tillväxtverket har ingen heltäckande historisk bild av hur eller om riksintressen för industriell produktion har förändrats från 1987 fram till i dag. Vi kan av den anledningen inte beskriva hur eventuella förändringar har sett ut. Tillväxtverket har som myndighet inte lämnat uppgifter om några nya områden av riksintressen för industriell produktion efter att myndigheten bildades den 1 april 2009.

Tillväxtverket genomförde under 2012 ett internt arbete kopplat till nya kriterier med tillhörande arbetssätt för hur myndigheten skulle driva ett revisionsarbete för bedömningen av riksintressen för industriell produktion. Huvudregeln var att samtliga kriterier skulle vara uppfyllda för att ett område ska kunna pekas ut som riksintresse för industriell produktion. Tillväxtverket skulle tillhandahålla ändamålsenliga värdebeskrivningar och motiv för urval för riksintressen för industriell produktion till länsstyrelserna.

Vid samråd med Boverket om nya kriterier ansåg Boverket att kriterierna inte höll sig inom den ram som lagen med förarbeten ställde upp. Tillväxtverket genomförde därför aldrig ett beslut om nya kriterier. Därför saknas idag tillgängliga kriterier för utpekande samt värdebeskrivningar. Tillsammans med Länsstyrelsen i Östergötland gjordes ett pilotprojekt 2016 i syfte att tillskapa fler områden och testa kriterier men detta arbete medförde ingen en slutlig förändring.

Bedömningen är att förändringar i utpekanden varit begränsade över tid.

10.1.3 Karaktären på anspråken

Som en del av Tillväxtverkets kunskapsuppbyggnad kopplat till nuvarande regeringsuppdrag har det funnits ett behov av att kartlägga hur olika utfall av kriterier och den praktiska tillämpningen av tillstånds- och tillåtlighetsprövningar av industrianläggningar förändrats och tillämpats sedan införandet av miljöbalken 1987 och därefter följande förändringar. Fokus för denna kartläggning har därför varit att förstå vilka områden med industriell verksamhet som kan kvalificera sig som potentiella områden för anläggningar av riksintresse industriell produktion utifrån att deras uppförande och/eller tillstånd för verksamhet varit beroende av tillstånd eller tillåtlighet²¹⁸ från regeringen eller mark och miljööverdomstolen. Därutöver har syftet varit att samla in ytterligare data kopplat till dessa anläggningar utifrån detaljkriterier för att kunna analysera utfall av potentiella områden av riksintresse beroende på vilka kriterier som tillämpas.

Under hösten 2020 har en omfattande kartläggning skett som underlag för Tillväxtverkets fortsatta arbete.

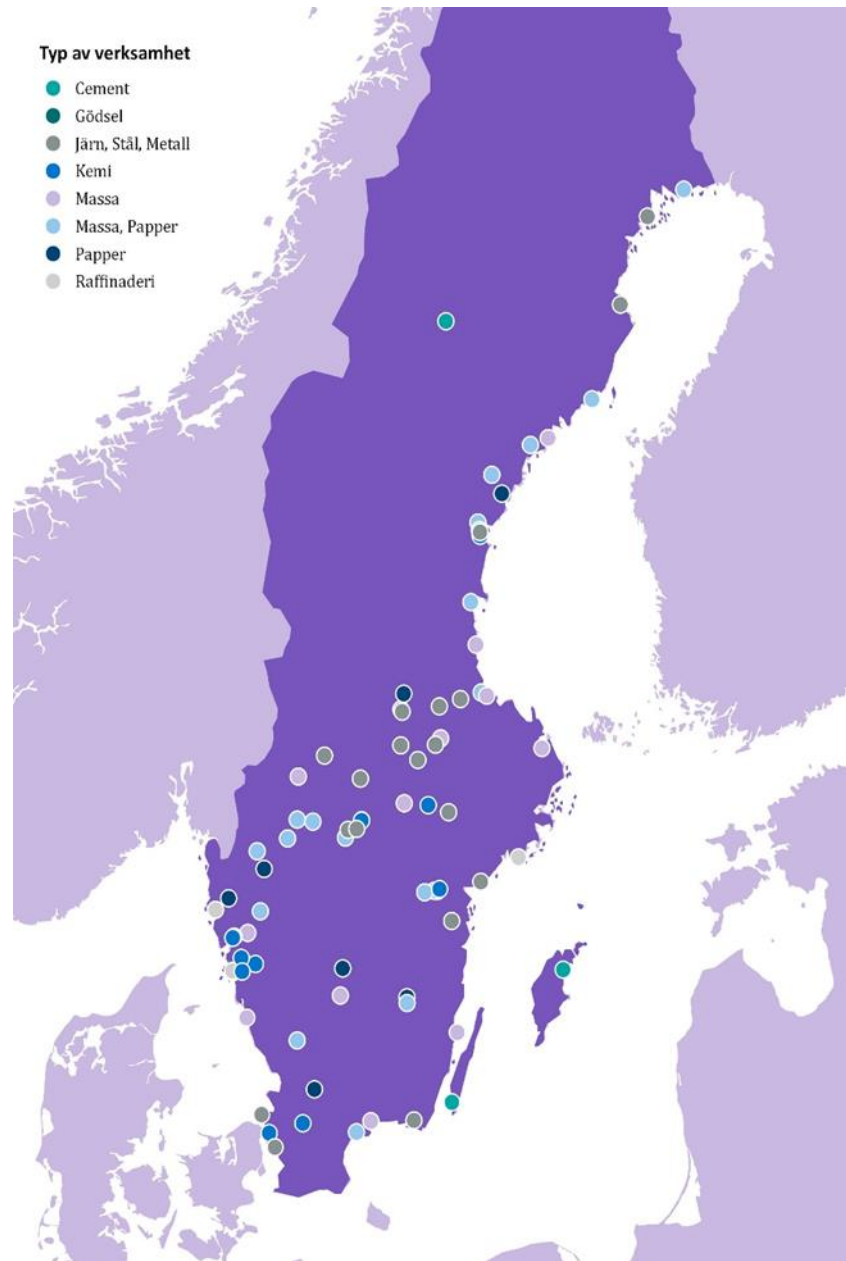
De industrianläggningar som står i fokus för kartläggningen omfattar anläggningar som utpekats i förarbetena, inklusive Naturresurslagen, vilket innefattar följande typer av anläggningar:

- järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
- massafabriker och pappersbruk,
- fabriker för raffinering av råolja eller tung petrokemisk produktion,
- fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel
- cementfabriker

²¹⁸ Tillåtlighet, tillåtlighetsprövning, samt tillstånd för järnverk, stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk, massafabrik(er) och pappersbruk, fabrik(er) för raffinering av råolja eller tung petrokemisk produktion - alt. raffinering och petrokemisk, fabrik(er) för framställning av baskemikalier eller gödselmedel - alt. kemikaliefabrik, kemikalieproduktion, gödselproduktion, cementfabrik(er) - alt cement, cementproduktion

Det vill säga, kartläggningen omfattar inte generell tillverkningsindustri.

Totalt har 200 ärenden studerats för cirka 80 anläggningar i Sverige. Ärendena handlar i huvudsak om miljötillstånden och endast 1 fall är kopplat till markanvändning med viss koppling till bostäder.



Studerade anläggningar avseende industriell produktion och ärenden i mark- och miljödomstol

Hushållningsbestämmelserna syftar till att främja en från en ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning med marken,

vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Utgångspunkten är att kunna tillgodose behov för långsiktig hushållning utifrån en samhällsekonomisk bedömning och politiska beslut. I de politiska besluten och regeringsprövning av industriella anläggningar, med hänsyn till hushållning med landets samlade mark- och vattentillgångar, är det regeringen som gör en sammanvägning av miljömässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter²¹⁹.

De områden som på grund av sin beskaffenhet eller sitt läge är särskilt lämpade för anläggningar för industriell produktion och är anläggningar som är av stor betydelse för landet ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Tillväxtverkets tolkning är att avsikten med utpekandet av industriell produktion, som tar i anspråk och förändrar karaktären hos naturresurser som det råder särskild knapphet på, är att det förväntas finnas konkurrerande anspråk på samma strategiska plats.

Tillväxtverkets tolkning är också att riksintresse industriell produktion är kopplat till tillståndskrävande och/eller miljöfarlig verksamhet för anläggningar främst kopplat till svensk basindustri. Exempel på miljöfarlig verksamhet regleras i 9 kap. miljöbalken samt i tillhörande Miljöprövningsförordningen (2013:251) som reglerar vilka verksamheter som kräver tillstånd. Vid start och drift av vissa miljöfarliga verksamheter krävs tillstånd eller anmälan. I vissa fall krävs tillåtlighet från regeringen enligt 17 kap. miljöbalken.

Miljöfarlig verksamhet är all användning av mark, byggnader eller anläggningar som kan medföra störningar för människors hälsa eller miljön. Miljöfarlig verksamhet delas in i A-, B-, C- eller U-anläggningar beroende på verksamhetens omfattning och miljöpåverkan från A-U.

- A-anläggningar - till exempel flygplatser, avfallsdeponier och oljeraffinaderier. A-anläggningar tillståndsprövas av mark- och miljödomstolen.
- B-anläggningar - till exempel avloppsreningsverk, energianläggningar och täkter. B-anläggningar tillståndsprövas av Länsstyrelsens miljöprövningsdelegation.
- C-anläggningar - till exempel bensinstationer och sjukhus. C-anläggningar anmäls till kommunen.

Områden för riksintresse industriell produktion avser några av de anläggningar som kräver tillstånd från mark- och miljödomstolen eller

²¹⁹ Prop 1985/86:3 sid 124.

regeringen, dvs delar av det som betecknas som A-anläggningar. Utgångspunkt är att ”tillgodose behov för långsiktig hushållning” och de bedömningsgrunder som finns i tillstånden.

Utöver A-anläggningar finns behov av att peka ut anläggningar med hänsyn till annan lagstiftning och regeringsbeslut. Anläggningar som kräver kontinuitet och sammanhang, till exempel sträcker sig över kommungränserna, vilka behöver komma till stånd för att landets behov av en viss produkt ska kunna tillgodoses²²⁰. Särskilda tillstånd utifrån särskild lagstiftning ges idag avseende tillverkning av krigsmateriel. Tillväxtverkets tolkning är att tillverkning av krigsmateriel omfattas av riksintresse industriell produktion i de fall där kontinuitet och sammanhang krävs. Då industrin med särskilda tillstånd kopplat till krigsmateriel inte enbart producerar för att tillgodose de svenska behoven kopplat till totalförsvaret bör anspråken finnas inom industriell produktion och inte enbart kopplat till totalförsvarets behov.

Sen systemet med riksintressen tillkom har Sveriges behov och svenskt näringsliv gått från industri för inhemska behov till en global marknad och tjänsteinriktat näringsliv. Tillväxtverket öppnar dock för att behoven kan komma att återigen förändras i den tid av omställning till ett hållbart samhälle som är nödvändig, osäker och nära förestående.

Ett anspråk kopplat till riksintresse industriell produktion ska därför ha särskilt specifikt läge lämpat för sin anläggning och att anläggningen tar i anspråk och förändrar karaktären hos naturresurser som det råder särskild knapphet på. Anläggningen ska dessutom vara av en sådan karaktär som kräver särskilt tillstånd eller tillåtlighet av regeringen eller mark- och miljödomstolen, så kallade A-anläggningar för svensk basindustri eller möjliggöra nationella politiska beslut kopplat till produktion. Dessutom förväntas området bli föremål för konkurrerande anspråk eller att anläggningen påverkas av utnyttjandet från den fysiska miljön i övrigt.

Övergripande är dock att i god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt ligger ett krav att intressen och anspråk som hänger samman med samhällsbyggandet skall beaktas. Att lämpliga områden ställs till förfogande och kan utvecklas för samhällsbyggandets olika led i form av till exempel anläggningar för produktion²²¹.

²²⁰ Prop 1985/86:3 sid 76.

²²¹ Prop 1985/86:3 sid 151.

10.2 Myndighetens nuvarande kriterier

Utöver det som finns i förarbetena saknas beslutade kriterier och en beslutad sektorsbeskrivning framtagna av Tillväxtverket som riksintressemyndighet.

10.2.1 Myndighetens tidigare arbete med översyn av kriterierna

Tillväxtverket genomförde under 2012 ett internt arbete kopplat till nya kriterier med tillhörande arbetssätt för hur myndigheten skulle driva ett revisionsarbete för bedömningen av riksintressen för industriell produktion. Huvudregeln var att samtliga kriterier skulle vara uppfyllda för att ett område ska kunna pekats ut som riksintresse för industriell produktion. Tillväxtverket skulle tillhandahålla ändamålsenliga värdebeskrivningar och motiv för urval för riksintressen för industriell produktion till länsstyrelserna.

Vid samråd med Boverket om nya kriterier ansåg Boverket att kriterierna inte höll sig inom den ram som lagen med förarbeten ställde upp. Tillväxtverket genomförde därför aldrig ett beslut om nya kriterier. Därför saknas idag tillgängliga kriterier för utpekande samt värdebeskrivningar. Tillsammans med Länsstyrelsen i Östergötland gjordes ett pilotprojekt 2016 i syfte att tillskapa fler områden och testa kriterier men detta arbete medförde ingen en slutlig förändring.

10.3 Hur förhåller sig nuvarande kriterier till förarbetena?

Det saknas beslutade kriterier. Vid en översyn av nuvarande utpekanden av områden för riksintresse industriell produktion är bedömningen att det stämmer väl med intentionerna i förarbetena.

10.4 Behov av översyn utifrån nuvarande kriterier

Kriterier och sektorsbeskrivning för riksintresse industriell produktion är under arbete och kommer färdigställas kopplat till nuvarande regeringsuppdrag. Förslag till kriterier redovisas längre fram i denna delrapport. Tillväxtverkets ambition är att dessa kan kommuniceras och samrådats med berörda parter under 2021.

Vid en översyn av nuvarande utpekanden av riksintresse industriell produktion är bedömningen att det stämmer väl med intentionerna i förarbetena. Utifrån nuvarande kunskapsunderlag är bedömningen att möjligheten till justeringarna i antal utpekanden är små men att det kan vara möjligt, att i de fall ytor är redovisade i översiktsplan, att minska

omfånget något. Nuvarande och framtida utpekanden har till främsta syfte att kunna bidra till att kunna ta ställning till konkurrensfrågor om mark- och vattenanvändningen²²² enligt lagens intentioner.

10.5 Utvärdering av dagens kriterier och alternativ för precisering av dem

En av Tillväxtverkets utgångspunkter är att utpekade riksintressen i 3 kap. 8 § MB är att kunna hävda nationella intressen utifrån behov gentemot kommunen på särskilt lämpade områden. En annan utgångspunkt är att skapa möjlighet för staten att kunna ta ställning till konkurrensfrågor om mark- och vattenanvändningen i avgränsade områden med särskilda kvaliteter²²³ utifrån att tillgodose nationella behov på en särskilt lämpad plats utifrån beskaffenhet och läge. Detta för att kunna väga ett riksintresseanspråk mot ett annat riksintresseanspråk för att kunna tillgodose behov för långsiktig hushållning utifrån en samhällsekonomisk bedömning och nationella politiska beslut.

Områden för verksamheter som är av sådan art att den är strategisk för Sveriges näringslivsutveckling och kunskapsförsörjning och/eller stärker Sveriges internationella konkurrenskraft på en global marknad ska i första hand tas om hand i den regionala och kommunala samhällsplaneringen med stöd från statliga myndigheter. Det åligger varje kommun och region att verka för ekonomisk tillväxt genom att i möjligaste mån tillgodose de behov näringslivet har genom en god samhällsplanering och väl avvägda bedömningar tillsammans med staten.

Platsen har betydelse för industrins utveckling och offentliga aktörer kan göra skillnad. Genom att skapa goda förutsättningar för företag att utvecklas ökar deras konkurrenskraft. Det handlar om att arbeta med helheten. Hur näringslivets och industrins behov kan tas till vara i samhällsplaneringen går att läsa i Tillväxtverkets publikation Platsen betydelse för industrin från 2020²²⁴.

Tillväxtverkets tolkning är att avsikten med riksintressebestämmelserna inte är att de ska innehålla alla regler som kan behövas för att nå en god hushållning. Övrig lagstiftning stöttar samhällsplaneringen med helheten. Riksintressebestämmelserna är ett led i samhällets naturresurspolitik och har därmed en inriktning mot arealhushållning²²⁵.

²²² Prop 1985/86:3 sid 28.

²²³ Prop 1985/86:3 sid 28.

²²⁴ Platsen betydelse för industrin – framtida vägval för kommuner och regioner. Tillväxtverket 2020 ([länk](#))

²²⁵ Prop. 1985/86:3 sid 21.

Sverige har en basindustri och industri utifrån särskild lagstiftning som kräver tillstånd från mark- och miljödomstolen eller regeringen och ibland tillåtlighet från regeringen. Denna industri bör betraktas som av stor nationell vikt och att anläggningarna bidrar till att upprätthålla nationellt viktiga strukturer.

I vissa fall krävs och finns unika lägesbundna naturförutsättningar, till exempel specifika geografiska, geologiska eller topografiska förutsättningar som gör platser väl lämpat för en anläggnings ändamål. Flera av de anläggningar som kräver tillstånd av mark- och miljödomstol eller regeringen, kräver lokalisering med unika lägesbundna förutsättningar och behövs för att tillgodose behov för långsiktig hushållning utifrån en samhällsekonomisk bedömning och nationella politiska beslut. Anläggningar som hänger samman med samhällsbyggandet och som kräver att lämpliga områden ställs till förfogande och kan utvecklas för samhällsbyggandets olika led i form av till exempel anläggningar för produktion²²⁶.

Tillväxtverket anser att de anläggningar som pekats ut i förarbeten till Natursurslagen som kopplat till intentionen med riksintresse industriell produktion idag kan kopplas till 9 kap. MB det vill säga del av det som kräver tillstånd och kategoriseras som A-anläggningar. Utöver det som kan kopplas till 9 kap. MB finns industri kopplat till särskild lagstiftning om försörjning av inhemskt material och därmed särskilda politiska beslut av regeringen. Idag identifierat om tillverkning av krigsmateriel och Lag (1992:1300) om krigsmateriel.

Utöver anläggningens art krävs områdesspecifika förutsättningar utifrån beskaffenhet och läge och att den befintliga verksamheten inte bör förläggas på andra platser i landet med hänsyn till negativ miljöpåverkan. Nyetableringen av denna typ av tillståndskrävande anläggningar med funktionen att tillgodose nationella behov är begränsad. Tillväxtverkets bedömning är att det, i linje med förarbetena, kan finnas behov av att staten vid redan etablerad verksamhet²²⁷ kan ha behov av kontroll på förändrad mark- och vattenanvändning och den fysiska miljön i övrigt. Till exempel kopplat till behov av klimatanpassning, bebyggelseutveckling eller förändring av konkurrerande intressen.

Om området inte är kopplat till eller påverkat av annan typ av riksintresseanspråk eller att anläggningens funktion inte hotas av förändrad mark- eller vattenanvändning i den fysiska miljön i övrigt (influensområde eller

²²⁶ Prop 1985/86:3 sid 151.

²²⁷ Prop 1985/86:3 sid 118.

influensfaktorer) som kan betyda inskränkningar på anläggningens utnyttjande, saknas behov av utpekande som riksintresse industriell produktion.

Framtida utvecklingsbehov hos företag av sådan art som beskrivs ovan måste kommuniceras till Tillväxtverket som sektorsmyndighet i tid för att kunna hävdas. I utvecklingsbehov ingår förutom den industriella produktionen även behov av till exempel klimatanpassning och behov för omställning av verksamheten och anläggningen till en mer miljömässigt hållbar produktion för att bibehålla funktionen.

I dagsläget har inga behov av nya utpekanden av områden kunna identifieras. Tillväxtverket vill flagga för att i den omställning till ett mer hållbart samhälle, som är nödvändig kan det finnas framtida behov för utpekande av nya områden. Områden som på grund av sin beskaffenhet eller sitt läge är särskilt lämpade för anläggningar för industriell produktion i ett hållbart samhälle utifrån den sammanvägning av miljömässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter²²⁸ som görs vid beslut om tillstånd av A-anläggningar enligt 9 kap. MB eller andra beslut av regeringen kopplat till industriell produktion.

Behövs riksintresse industriell produktion om omfattningen är så liten och främst avser befintliga anläggningar? Tillväxtverkets bedömning är att det behövs, inte främst för svensk produktion utan för att kunna genomföra markpolitiska konkurrensfrågor i riksintressesystemet utifrån dess syfte, att kunna tillgodose behov för långsiktig hushållning utifrån en samhällsekonomisk bedömning och politiska beslut. För att i hushållningen av mark och vatten och i de tillståndsbeslut som ges kopplat till tillåtlighet och tillstånd ingår det att göra en sammanvägning av miljömässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter²²⁹.

De angivna ytorna för riksintresse industriell produktion i nuvarande översiktsplaner är på cirka 170 km² och bedöms kunna minskas något. Huvuddelen av ytan består av Bofors skjutfält och dess ytanspråk kan inte minskas om inte utpekandet helt tas bort. Bedömningen av riksintresseanspråkens geografiska omfattning är i Göteborgs hamn kan minskas betydligt då utpekandet i aktuell översiktsplan även omfattar tillverkningsindustri. Tillverkningsindustri omfattas inte av kriterier för riksintresse industriell produktion. Bedömningen av riksintresseanspråkens geografiska omfattning i Lysekil och Stenungssund, som är gjorda av kommunerna själva, kan minskas något. Övriga saknar geografiska areella utpekanden.

²²⁸ Prop 1985/86:3 sid 124.

²²⁹ Prop 1985/86:3 sid 124.

Geografiska ytanspråk beslutade av Tillväxtverket som riksintressemyndighet saknas. Tillväxtverket välkomnar det arbete som gjorts av vissa kommuner och länsstyrelser i samband med att tolka riksintresseanspråkets geografiska omfattning i respektive översiktsplan.

10.6 Förslag till precisering av kriterierna

Tillväxtverkets avsikt är att kommunicera, samråda och besluta som en sektorsbeskrivning med syfte och kriterier för utpekande av riksintresseindustriell produktion under 2021. I dagsläget (hösten 2020) är bedömningen att utgångspunkten för kommande syfte och kriterier följande:

Syfte;

Riksintresse industriell produktion syftar till att bidra till att främja en från en ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt inom riksintresssystemet. Detta genom att kunna tillgodose behov för långsiktig hushållning utifrån en samhällsekonomisk bedömning, nationella politiska beslut om produktion och tillstånd. I god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt ligger ett krav att intressen och anspråk som hänger samman med samhällsbyggandet skall beaktas. Att lämpliga områden ställs till förfogande och kan utvecklas för samhällsbyggandets olika led i form av till exempel anläggningar för produktion²³⁰.

De områden som på grund av sin beskaffenhet eller sitt läge är särskilt lämpade för anläggningar för industriell produktion och är anläggningar som är av betydelse för landet ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten, utveckling eller utnyttjandet av anläggningarna.

Tillväxtverkets tolkning är att avsikten med utpekandet av industriell produktion, som tar i anspråk och förändrar karaktären hos naturresurser som det råder särskild knapphet på, är att det förväntas finnas konkurrerande anspråk eller påverkande utveckling på samma strategiska plats.

Kriterier och utfall;

Utifrån framtaget kunskapsunderlag och ovanstående syfte är bedömningen i dagsläget (hösten 2020) att kriterierna kommer omfatta;

- Områden för anläggningar för industriell produktion med tillstånd av mark- och miljödomstolen eller regeringen eller som tillåtlighetsprövats och som inte skyddas genom annat utpekat riksintresseanspråk och där platsen är särskilt lämplig utifrån sin beskaffenhet och läge.

²³⁰ Prop 1985/86:3 sid 151.

- Områden för anläggningar för industriell produktion som behöver komma till stånd och/eller användas på ett för hela landet lämpligt sätt utifrån särskild lag eller nationella politiska beslut och där platsen har betydelse utifrån sin beskaffenhet och läge.
- Utpekande av områden för riksintresse industriell produktion för ovanstående anläggningar saknar motiv om det saknas ett konkurrerande anspråk eller om det saknas risk för att förändrad mark- eller vattenanvändning i den fysiska miljön i övrigt som påtagligt kan försvåra tillkomsten, utveckling eller utnyttjandet av anläggningen.

Tillväxtverkets egen tolkning av syfte och kriterier ovan är att;

Områden av riksintresse industriell produktion pekas ut i de fall där det finns nationella intressen att skapa möjlighet för staten att hantera konkurrensfrågor om mark- och vattenanvändningen utifrån att tillgodose nationella behov på en särskilt lämpad plats utifrån beskaffenhet och läge. Detta för att kunna väga ett riksintresse mot ett annat riksintresse för att kunna tillgodose behov för långsiktig hushållning utifrån en samhällsekonomisk bedömning och nationella politiska beslut om produktion.

De områden som avses är med anläggningar med tillstånd från regeringen eller mark- och miljödomstolen eller tillåtlighet från regeringen som innefattar följande typer av anläggningar:

- järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
- massafabriker och pappersbruk,
- fabriker för raffinering av råolja eller tung petrokemisk produktion,
- fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel
- cementfabriker

Utöver ovanstående finns behov av att peka ut områden med hänsyn till annan lagstiftning och regeringsbeslut. Områden med anläggningar som kräver kontinuitet och sammanhang vilka behöver komma till stånd för att landets behov av en viss produkt ska kunna tillgodoses²³¹. Särskilda tillstånd utifrån särskild lagstiftning ges idag avseende tillverkning av krigsmateriel. Tillväxtverkets anser att anläggningar kopplat till tillverkning av krigsmateriel omfattas av riksintresse industriell produktion i de fall där kontinuitet och sammanhang krävs tex att de sträcker sig över kommungränserna.

²³¹ Prop 1985/86:3 sid 76.

I de fall det krävs och det finns unika lägesbundna naturförutsättningar. Till exempel. specifika geografiska, geologiska eller topografiska förutsättningar som gör det väl lämpat för verksamhetens ändamål, och anläggningen är av sådan art som nämns ovan och bedöms som viktig för att tillgodose nationella behov kan området pekas ut som riksintresse för industriell produktion.

Funktionen – det vill säga verksamheten på området ska vara av nationell betydelse, byggts upp eller utvecklats under en längre tid, vara en del i samhällsbyggandets led, vara viktig för en hållbar utveckling eller är av sådan art att verksamheten inte bör förläggas på andra platser i landet med hänsyn till eventuell negativ miljöpåverkan. Anspråk kopplat till utpekad industri kan även omfatta behov av klimatanpassning, påverkansfaktorer såsom kluster och omställning till en mer hållbar produktion.

Om området inte är kopplat eller påverkat av annan typ av riksintresseanspråk eller att funktionen inte hotas av förändrad mark- eller vattenanvändning i den fysiska miljön i övrigt som kan betyda inskränkningar på anläggningens tillkomst eller utnyttjande, saknas i de allra flesta fall behov av utpekande av område av riksintresse. Förändringar i den fysiska miljön i övrigt avser tex stadsutveckling som kan medföra framtida krav på anläggningen som kan påverka dess utnyttjande i sådan omfattning att området inte längre är lämplig²³².

Om anläggningen är skyddad inom ett annat utpekad riksintresse saknas behov av utpekande. Detta avser främst förekomsten av cementfabriker som idag ligger inom utpekad riksintresse för ämnen och mineraler. Det kan dock finnas behov av att särskilja utpekandet av fyndigheter och industriell produktion vilket skulle medföra ett ökat utpekande av antalet områden av riksintresse för industriell produktion.

Kompletterande hänsyn

Verksamheter som är av sådan art att den är strategisk för Sveriges näringslivsutveckling och kunskapsförsörjning och/eller stärker Sveriges internationella konkurrenskraft på en global marknad ska i första hand tas om hand som ett intresse kopplat till ekonomisk tillväxt i den regionala och kommunala samhällsplaneringen med stöd av statliga myndigheter. Det åligger varje kommun och region att tillgodose de behov näringslivet har genom en god samhällsplanering och väl avvägda bedömningar tillsammans med statliga myndigheter.

²³² Prop 1985/86:3 sid 167.

Befintliga industrianläggningar ska så långt som möjligt skyddas genom avvägning av allmänna intressen och där anspråk av riksintressen från andra sektorsmyndigheter i möjligast mån kan ta hänsyn till befintlig lokalisering av industri.

Arbetsätt och revideringar

Framtida utvecklingsbehov hos industrieföretag av sådan art som kan omfattas av kriterier för riksintresse industriell produktion måste kommuniceras till sektorsmyndigheten i tid för att kunna hävdas. I utvecklingsbehov ingår förutom den industriella produktionen även behov av till exempel klimatanspassning och behov för omställning av verksamheten och anläggningen till en mer miljömässigt hållbar produktion för att bibehålla funktionen.

Rutiner för samverkan mellan Boverket, regionerna, länsstyrelsen och berörda kommuner kopplat till bedömning av riksintresseanspråk tas fram av Tillväxtverket i kommande sektorsbeskrivning.

Rutinerna ska även omfatta arbetsätt för att kunna fånga upp behov av nya anspråk för att synliggöra behov för nya anläggningar som kräver tillstånd och är av vikt för omställning till ett hållbart samhälle samt om det finns delade meningar mellan stat och kommun.

Utpekanden

I dagsläget (hösten 2020) har inga behov av nya utpekanden av anläggningar identifieras. Tillväxtverket vill flagga för att i omställningen till ett mer hållbart samhälle kan det finnas framtida behov för utpekande av nya områden. Områden som på grund av sin beskaffenhet eller sitt läge är särskilt lämpade för anläggningar för industriell produktion i ett hållbart samhälle utifrån en sammanvägning av miljömässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter.

10.7 Bedömd effekt av föreslagna åtgärder

Tydligare kriterier och värdebeskrivningar kommer bidra till ökad tydlighet om anspråkens art och syfte framförallt i tillämpningen i den översiktliga planeringen.

Förändringen, oavsett ökning eller minskning av antalet anspråk, bedöms som ringa för genomförandet av stadsutveckling och kommunal planering. Arbetet kan vara av stor betydelse för omställning och utveckling av Sveriges basindustri.

Tillväxtverkets bedömning är att det finns ca 80–100 anläggningar med industriell produktion som har tillstånd²³³ eller tillåtlighet kopplat till Sveriges basindustri och lagstiftning kring krigsmateriel idag. Anläggningar som ligger i områden med särskilda kvalitéer utifrån beskaffenhet och läge redan idag. Bedömningen är dock att det är mellan 5–10 områden med anläggningar som främst utifrån konkurrerande intressen eller förändring i mark- och vattenanvändningen i den fysiska miljön i övriga som är i behov av utpekande av anspråk kopplat till riksintresse industriell produktion.

10.7.1 Konsekvenser

Den mest betydelsefulla konsekvensen som en förändring av riksintresse industriell produktion som Tillväxtverket kan identifiera är om möjligheten till utpekanden plockas bort.

Konsekvensen, om möjligheten att kunna peka ut områden för riksintresse industriell produktion tas bort, är att balansen och möjligheten till helhetsbedömningar i riksintressesystemet rubbas. Syftet med systemet är att kunna tillgodose behov för långsiktig hushållning utifrån en samhälls-ekonomisk bedömning och nationella politiska beslut. I bedömningen av långsiktig hushållning ingår möjligheten att peka ut anläggningar som är en del av produktionsledet i samhällsbyggandet och som kompletterar andra utpekanden. I tillstånd eller tillåtlighet av industriella anläggningar ingår att göra en sammanvägning av miljömässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter.

Även om utpekanden är få till antalet och ytan är mycket begränsad behövs möjligheten för att kunna bibehålla balansen i systemet som helhet genom att kunna väga konkurrerande intressen mot varandra och för att Tillväxtverket tillsammans med länsstyrelserna ska kunna bidra till samlade bedömningar med hänsyn till nationella behov i en tid av omställning. Industrins allmänintresse kan aldrig hävdas mot andra riksintressen. Utöver att kunna göra avvägningar kopplat till befintliga industrianläggningars nyttjande kan det finnas behov av utpekanden av tillkomst av ny industriell produktion med krav på områden med särskilda naturresurser för att tillgodose behov i ett hållbart framtida Sverige.

²³³ Tillåtlighet, tillåtlighetsprövning, samt tillstånd för järnverk, stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk, massafabrik(er) och pappersbruk, fabrik(er) för raffinering av råolja eller tung petrokemisk produktion - alt. raffinering och petrokemisk, fabrik(er) för framställning av baskemikalier eller gödselmedel - alt. kemikaliefabrik, kemikalieproduktion, gödselafabrik, gödselproduktion, cementfabrik(er) - alt cement, cementproduktion

Konsekvensen av att i princip behålla de utpekanden som finns idag för industriell produktion är att det skapas möjlighet för sammanvägda bedömningar i de områden där olika riksintressen finns och skydd för de industriella anläggningar som av unika geografiska förutsättningar, miljömässiga- och ekonomiska hänsyn inte kan flyttas till annan plats men som påverkans av förändrad mark och vattenanvändning i den fysiska miljön i övrigt.

10.8 Planerade insatser för utvärdering av anspråken

Tillväxtverket kommer under år 2020 färdigställa en sektorsbeskrivning med kriterier för utpekande av riksintresse industriell produktion. Tillväxtverket kommer att genomföra samråd med berörda om framtagna sektorsbeskrivning under 2021.

Sektorsbeskrivningen för riksintresse industriell produktion kommer innehålla;

- kriterier för utpekande av riksintressen som tagits fram i samråd med Boverket
- en nationell överblick som grund för urval av områden av riksintresse
- relevanta internationella och nationella mål, planer och program samt förd politik
- areella mark- och vattenanspråk
- generella värden och kvaliteter som är av betydelse för att skydda eller utveckla områden utifrån behov
- vanliga konflikter och synergier med andra sektorer
- bedömning av framtida markanspråk, bland annat mot bakgrund av teknikutveckling och andra ändrade förhållanden som kan påverka anspråken (till exempel klimatanpassning och kluster)
- hur Tillväxtverket arbetar med riksintresseanspråken inklusive hur ofta översyn avses göras
- behov av sekretess och hur sekretessbelagd information hanteras.
- Hur Tillväxtverket önskar stöd i samverkan med aktuell verksamhet (kommunala och myndighetskontakter)

Under år 2021 tas beslut om utpekande av områden för industriell produkten i linje med framtagna kriterier. Tillväxtverket kommer i samband med besluten att under 2021 ta fram för beskrivningar av utpekade

områden av riksintresse (gamla som eventuellt nya) för industriell produktion. Beskrivningar som tydliggör anspråket inom utpekat område för att förenkla och förtydliga vad som ska skyddas, kan förändras, påverkas och varför.

Nuvarande anspråk;

<i>Raffinaderi</i>	Vid Brofjorden	Västra Götalands län	Lysekil	Ca 20 km²
	Typ	Motiv	Utpekad	Påverkas av
	Raffinaderi, Preem, med anslutning till djuphamn	Anläggningen ligger i ett område med stora övriga intressen	Utpekad yta av kommunen i ÖP	Områden i 4 kap. MB och riksintresse kommunikationer
<i>Anteckning</i>	Anläggningen ligger i områden med anspråk kopplat till 4 kap.MB. Flera kompletterade utpekanden finns kopplat till riksintresse kommunikationer. Arealen för området är redovisat mycket generöst i ÖP.			

<i>Raffinaderi</i>	Göteborgs Hamn	Västra Götalands län	Göteborg	Ca 12 km²
	Typ	Motiv	Utpekad	Påverkas av
	Inom Göteborgs hamn finns 3 raffinaderier, Preem, Nynäs och ST1	Anläggningarna behöver kunna hävda sig kopplat till hamnens övriga utveckling	Utpekad yta i precisering kring Göteborgs hamn	Andra riksintressen såsom utveckling hamn mm
<i>Anteckning</i>	Området är idag utpekad även kopplat till fordonsindustrin. Bedömningen är att det handlar om de tre raffinaderierna som ligger i hamnområdet och som behöver kunna avvägas mot olika kommunikationsintressen kopplat till hamnen samt att området omfattas av området kopplat till 4 kap. MB. Området kan minskas i omfattning för att endast omfatta A-anläggningar, raffinaderi.			

<i>Raffinaderi</i>	Nynäshamn	Stockholms län	Nynäshamn	Ca - km²
	Typ	Motiv	Utpekad	Påverkas av
	Raffinaderi, Nynäs, med anslutning till hamn	Anläggningen behöver kunna hävda sig kopplat till hamnens övriga utveckling	Ej omnämnt i ÖP	Områden i 4 kap. MB samt riksintressen kommunikation och fiske
<i>Anteckning</i>	Området behöver pekas ut om vad det omfattar			

<i>Skjutfält</i>	Bofors	Örebro län	Karlskoga, Nora och Örebro	Ca 115 km²
	Typ	Motiv	Utpekad	Påverkas av
	Skjutfält i anslutning till vapenindustri	Svensk vapenindustri omfattas av nationella politiska beslut. Behov av skjutfält/anläggning behövs i anslutning till verksamheten	Utpekad i samtliga berörda kommuners ÖP	Riksintressen natur och det faktum att områdets funktion spänner över 3 kommuner. Påverkas också av riksintresse för totalförsvaret.
<i>Anteckning</i>	Utpekad utifrån politiska beslut om tillverkning av vapenindustri (Lag 1992:1300 om krigsmateriel). Området avgränsas i samklang med skjutbanan och kan inte minskas ner.			

Stålverk	Oxelösund	Södermanlands län	Oxelösund	Ca - km²
	Typ	Motiv	Utpekad	Påverkas av
	Malmbaserat stålverk med tillgång till hamn	Ett av Sveriges två malmbaserade stålverk. Tillgång till hamn	Ej omnämnt i ÖP	Områden i 4 kap. MB samt riksintressen kommunikation, fiske mm
<i>Anteckning</i>	Till skillnad från det andra malmbaserade stålverket i Sverige. Luleå så finns det i Oxelösund konkurrerande riksintressen.			

Kemisk industri	Stenungssund	Västra Götalands län	Stenungssund	Ca 12 km²
	Typ	Motiv	Utpekad	Påverkas av
	Petrokemisk industri	Sveriges största anläggning för kemiska industri – lokaliserad utifrån tillgång till energi.	Utpekad yta av kommunen i ÖP	Områden i 4 kap. MB och stadsutveckling i Stenungssund
<i>Anteckning</i>	Flera anläggningar i kluster nära Stenungssunds centrum och stadsutveckling. Ett stort område är redovisat i kommunens ÖP för framtida utveckling av anläggningarna kopplat till riksintresse.			

Pappersbruk	Hallstavik	Stockholms län	Norrälje	Ca - km²
	Typ	Motiv	Utpekad	Påverkas av
	Pappersbruk med tillgång till hamn	A-anläggning inom utpekad område för riksintresse kulturmiljö.	Omnämnt i ÖP och utpekad av Länsstyrelsen i Stockholm.	Riksintresse kulturmiljö.
<i>Anteckning</i>	Utpekad för att kunna hantera anläggningens intressen kopplat till riksintresse kulturmiljö som avser det industriella arvet och överlappar industrin . Om utpekande av riksintresse kulturmiljö tas bort eller anpassas efter befintlig industrianläggning saknas motiv för utpekande.			

11 Riksintresse energiproduktion och distribution (STEM)

11.1 Riksintresseanspråket och dess utveckling

11.1.1 Anspråkets nuvarande omfattning

Energimyndigheten har pekat ut riksintresseanspråk inom värmekraft och vindbruk (energiproduktion) samt anslutningsledningarna från respektive riksintresse för energiproduktion (värmekraft) till transmissionsnätet (stamnätet) som riksintresseanspråk (energidistribution). Det finns också regionala kraftledningar som är kvarvarande riksintresseanspråk (energidistribution) från den tidigare ansvariga myndigheten Nutek²³⁴. De aktuella anspråken redovisas nedan.

Värmekraft

Det finns idag åtta riksintressen för energiproduktion (värmekraft). Dessa omfattar de fyra kärnkraftsområdena, området kring raffinaderiet i Brofjorden, samt tre områden som inrymmer reservkraftanläggningar. Mer specificerat är det:

- Barsebäck, Kävlinge kommun
- Brofjorden, Lysekil kommun
- Forsmark, Östhammar kommun
- Malmö hamn (Öresundsverket), Malmö stad
- Oskarshamn, Oskarshamn kommun
- Ringhals-Väröhalvön, Varbergs kommun
- Stenungsund, Stenungsunds kommun
- Sternö-Stillerydshamnen, Karlshamns kommun

Dessa områden bedöms vara av nationell betydelse för att de kan bidra med stor energiproduktion eller hög effekt, har ett strategiskt läge och tillgång till infrastruktur bland annat. Energimyndigheten fattade beslut om dessa områden i april 2019.²³⁵

²³⁴Energimyndigheten bröts ut från Nutek 1998.

²³⁵Beslut riksintresse energiproduktion och energidistribution Barsebäck dnr 2019-3304, Forsmark dnr 2019-3306, Oskarshamn dnr 2019-3308, Ringhals Väröhalvön dnr 2019-

Energidistribution

Riksintressen för energidistribution består idag av vissa ledningar och transformatorstationer i Örebro²³⁶ och i Södermanlands²³⁷ län enligt beslut av Nutek på 1990-talet. Det finns dock inga geografiska avgränsningar för dessa områden.

Vidare är anslutningsledningarna från respektive riksintresse för energiproduktion (värmekraft), till transmissionsnätet riksintresse energidistribution. Detta gäller anslutningsledningarna från riksintresseområdena Barsebäck, Brofjorden, Forsmark, Malmö hamn (Öresundsverket), Oskarshamn, Ringhals, Stenungsund och Sternö-Stillerydshamnen.²³⁸

Vindbruk

Den senaste större revideringen av riksintresse vindbruk slutfördes år 2013.²³⁹ Ett tilläggsbeslut år 2015 innebar att fyra områden tillkom och ett område utgick.²⁴⁰ Se nedanstående tabell för anspråkets nuvarande omfattning.²⁴¹

Tabell 1 Riksintresse vindbruk

	Antal	Area [km2]
Land	284	3 507
Vatten	29	4 086
Totalt	313	7 593

11.1.2 Anspråkets förändring över tid

De första riksintresseanspråken för energiändamål angavs av Energimyndighetens föregångare Nutek redan under 1990-talet vilket handlade om värmekraftsanläggningar och några regionala kraftledningar. År 2004 pekade Energimyndigheten för första gången ut områden som riksintresseanspråk för vindkraft (vindbruk).

3309, Malmö hamn dnr 2019-3310, Stenungsund dnr 2019-3311, Sternö-Stillerydshamnen dnr 2019-3312, Brofjorden dnr 2019-3313.

²³⁶ Beslut om riksintresse kraftledningar och transformatorstationer i Örebro län, dnr 6369-94-05277.

²³⁷ Beslut om riksintresse kraftledningar och transformatorstationer i Södermanlands län, dnr 6369-94-04285.

²³⁸ Beslut riksintresse energiproduktion och energidistribution Barsebäck dnr 2019-3304, Forsmark dnr 2019-3306, Oskarshamn dnr 2019-3308, Ringhals Våröhalvön dnr 2019-3309, Malmö hamn dnr 2019-3310, Stenungsund dnr 2019-3311, Sternö-Stillerydshamnen dnr 2019-3312, Brofjorden dnr 2019-3313.

²³⁹ Beslut riksintresse vindbruk 2013, dnr 2010-5138.

²⁴⁰ Tilläggsbeslut till riksintresse vindbruk 2013, dnr 2014-5515.

²⁴¹ GIS-data för RI vindbruk 2013, <http://www.energimyndigheten.se/fornybart/riksintressen-for-energiandamal/riksintressen-for-vindbruk/kartmaterial/>

Värmekraft

Nutek genomförde en inventering inför utpekandet av lämpliga områden, som begränsades till södra Sverige (områden söder om en tänkt linje från Strömstad-Karlstad). De kriterier som användes vid utpekandet var: tillgång till hamnanläggning (djuphamn), tillgång till kylvatten och befintlig infrastruktur i form av vägar, järnväg och kraftledning.²⁴² I princip var det endast områden med befintlig energiproduktion eller tung industri i kustområden som kom i fråga. Utfallet berodde även på att stora delar av kustområdena redan var skyddade genom bestämmelser i naturresurslagen (NRL).²⁴³ I riksintressestrategin från 1996 angav Nutek att bestämmelserna om riksintressen för energiproduktion främst skulle gälla stora elproduktionsanläggningar med avgörande betydelse för det nationella elsystemet.²⁴⁴

Under en period mellan 1993–1995 beslutade sedan Nutek om att ange följande anläggningar som riksintresse energiproduktion:

- Barsebäck, Kävlinge
- Brannäshalvön, Oxelösund
- Brofjorden, Lysekil
- Forsmark, Östhammar
- Stillerydshamnen, Karlshamn
- Marviken, Norrköping
- Braviken/Bråvalla, Norrköping
- Simpevarp, Oskarshamn
- Industriområde, Stenungsund
- Ringhals-Väröhalvön

Mot bakgrund av att det fanns en rad oklarheter kring Nuteks angivna riksintresseanspråk genomförde Energimyndigheten en genomgång och översyn av dessa. Oklarheterna handlade bland annat om att det inte fanns några tydliga geografiska avgränsningar eller värdebeskrivningar för anspråken. Det fanns därför ett behov av att aktualisera och tydliggöra de äldre angivna riksintresseanspråken i syfte att underlätta bedömningen

²⁴² Strategier och principer avseende riksintressefrågor inom Nuteks ansvarsområde, december 1996, dnr 67-96-7006.

²⁴³ Idag genom miljöbalkens bestämmelser (SFS 1998:808)

²⁴⁴ Strategier och principer avseende riksintressefrågor inom Nuteks ansvarsområde, december 1996, dnr 67-96-7006.

av dessa riksintressens värden i planering och tillståndsprocesser. Genomgången resulterade i att beslutsunderlag togs fram med förtydliganden av områdenas värden och geografiska avgränsning, som därefter skickades ut på samråd i mars 2016.²⁴⁵

I april 2018 inkom en begäran från Mark- och miljööverdomstolen om att Energimyndigheten skulle yttra sig angående Öresundsverkets betydelse för energiförsörjningen nationellt och regionalt. Anledningen till begäran var en överklagad detaljplan över Malmö hamn som låg hos Mark- och miljööverdomstolen. Energimyndighetens bedömning var att Öresundsverket uppfyllde de framtagna kriterierna för riksintresse energiproduktion och att området därför borde pekas ut som riksintresse energiproduktion.²⁴⁶

April 2019 fattade Energimyndigheten beslut om riksintresse energiproduktion. Beslutet omfattade:

- 7 riksintresse energiproduktion kvarstår (Barsebäck, Forsmark, Oskarshamn, Ringhals, Brofjorden, Stenungsund, Sternö-Stillerydshamnen, se 11.1.1).
- 1 nytt riksintresseområde angavs (Malmö hamn/Öresundsverket).
- 3 av de äldre riksintresse energiproduktion bedömdes inte längre uppfylla kriterierna och upphävdes därför (Marviken, Braviken/Bråvalla och Branäshalvön).²⁴⁷
- Det tidigare beslutet om riksintresse energiproduktion och distribution i Östergötland upphävdes i sin helhet, vilket innebar att det inte längre finns något utpekade anspråk för riksintresse energidistribution i Östergötland.²⁴⁸

Energidistribution

I Energimyndighetens beslut om åtta områden av riksintresse för energiproduktion som nämns ovan, utpekades även anslutningsledningarna från respektive riksintresseområde till transmissionsnätet som riksintresse energidistribution. Detta gäller områdena Barsebäck, Brofjorden, Forsmark, Malmö hamn (Öresundsverket), Oskarshamn, Ringhals, Stenungsund och Sternö-Stillerydshamnen.

²⁴⁵ Dnr 2016-010644.

²⁴⁶ Dnr 2018-4769.

²⁴⁷ Dnr 2019-3314 och 2019-3315.

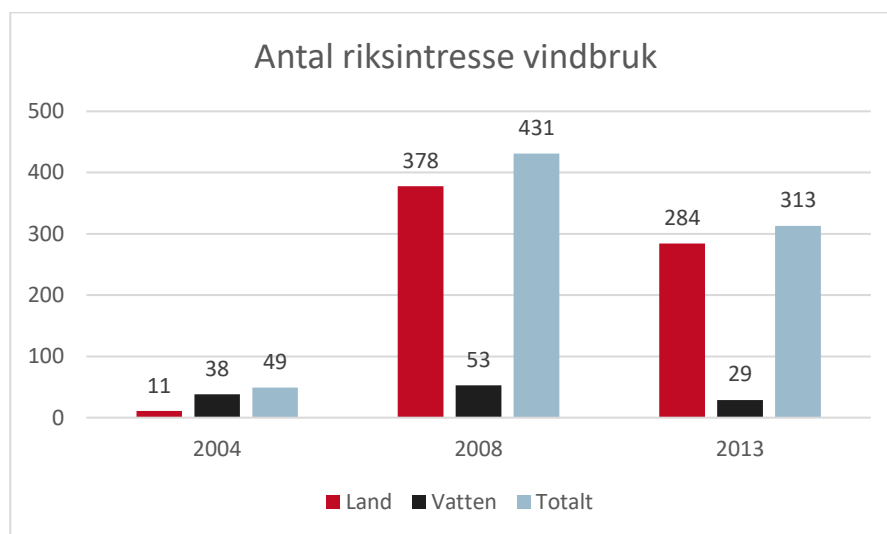
²⁴⁸ Dnr 2019-3314.

Under 1990-talet pekade Nutek ut vissa elledningar och transformatorstationer i tre län som riksintresse energidistribution. Detta gällde Östergötlands, Södermanlands och Örebro län. Energimyndigheten upphävde dock beslutet om riksintresse energiproduktion i Östergötlands län, som omfattade alla ledningar för 220 kV och 400 kV, i samband med beslutet om att upphäva Braviken/Bråvalla, Brannäs och Marviken som riksintresse energiproduktion i april 2019 (se avsnittet ovan).

Vindbruk

Det första utpekandet beslutades år 2004²⁴⁹ och innebar ett förhållandevis litet anspråk till antal och yta. Kort därefter påbörjades ett större arbete som resulterade i en ökad omfattning av områden som beslutades år 2008.²⁵⁰ Detta efterföljdes av en ytterligare översyn som resulterade i de områden som beslutades år 2013²⁵¹, vilket innebar en nedgång i anspråkets omfattning. Ett tilläggsbeslut år 2015 innebar att fyra områden tillkom och ett område utgick.²⁵² Då tilläggsbeslutets påverkan på anspråkets omfattning är minimal kommer inte det att tas upp vidare i detta kapitel. I Figur 1–2 nedan presenteras anspråkets utveckling över tid, 2013 års siffor inkluderar ändringen till följd av 2015 års tilläggsbeslut.

Figur 1 Antal riksintresse vindbruk



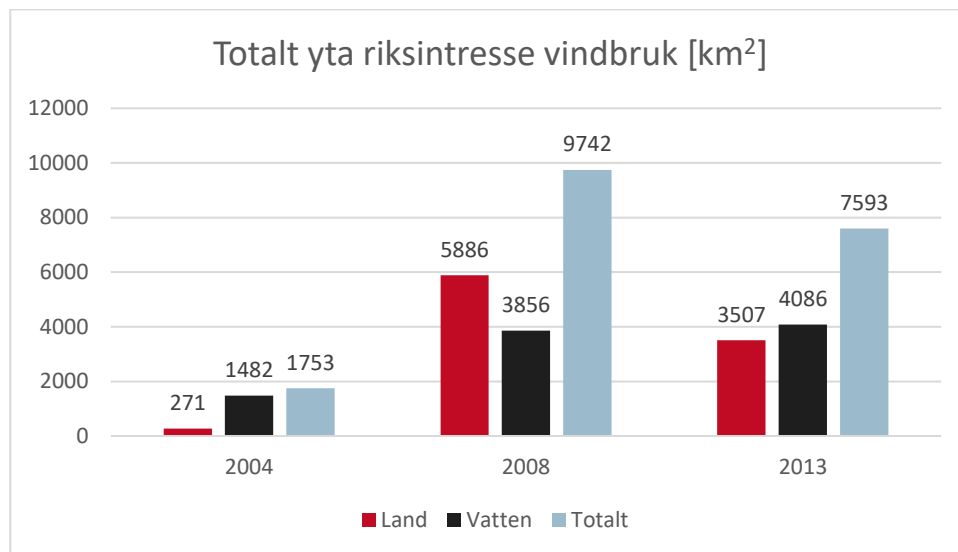
²⁴⁹ Rapport Riksintresseområden vindkraft 2004 - Metodbeskrivning och kommentarer.

²⁵⁰ Rapport Riksintresse vindbruk 2008, ER 2008:17.

²⁵¹ Rapport Riksintresse vindbruk 2013, dnr 2010-5138.

²⁵² Tilläggsbeslut till riksintresse vindbruk 2013, dnr 2014-5515.

Figur 2 Area riksintresse vindbruk



11.1.3 Karaktären på anspråken

I detta avsnitt beskrivs karaktären på anspråken översiktligt.

Värmekraft

Till skillnad från riksintresse vindbruk ligger samtliga riksintresse energi-produktion värmekraft i södra Sverige. Det har sin bakgrund i att Nutek på 1990-talet valde att begränsa inventeringen av möjliga riksintresseområden till södra Sverige. Vid Energimyndighetens översyn av dessa anspråk bedömdes begränsningen av anspråken till södra Sverige fortsatt vara relevant. Detta då det redan idag är svårt att hitta lämpliga lokaliseringar för storskaliga produktionsanläggningar i södra Sverige på grund av hög konkurrens mellan olika mark- och vattenanvändningsintressen. Det ser dessutom ut att finnas ett behov av nya storskaliga elproduktionsanläggningar i detta område när kärnkraftverken fasas ut. Mot bakgrund av denna situation bedömde Energimyndigheten att dessa skulle kvarstå som riksintresse för energiproduktion.²⁵³

Den höga konkurrensen mellan olika intressen i området innebär att det finns en risk för att riksintresseanspråken kan komma i konflikt med planer för bostadsbyggandet. Det är fallet för Barsebäckområdet i Kävlinge kommun, där kommunen vill bygga en sjöstad på området där kärnkraftverket idag står. De motsätter sig Energimyndighetens riksintresseanspråk, eftersom detta utgör ett hinder för deras sjöstadsplaner. Energi-myndigheten anser att bostäder i området skulle innebära att områdets värde som riksintresse energiproduktion påtagligt skulle minska. Den

²⁵³ Sektorsbeskrivning dnr 2019-003445.

totala ytan av de utpekade riksintresse energiproduktion värmekraft är dock mycket marginell och uppskattas till ca 40 km², och bedöms därför inte påverka landets bostadsbyggandet nämnvärt.

Energidistribution

De befintliga riksintresse energidistribution är utpekade vid olika beslutstillfällen med långt tidsspänn mellan sig, och de har därför inte enhetliga karaktärer. De senaste utpekade utgörs av anslutningsledningarna från riksintresseområde för energiproduktion till transmissionsnätet. Motivet för att peka ut dem är för att de möjliggör för nyttjandet av riksintresse energiproduktion.²⁵⁴ Övriga riksintresse energidistribution, som omfattar vissa elledningar och transformatorstationer i, utgörs av 220 och 400 kV kraftledningar och transformatorstationer i Södermanlands och Örebro län.²⁵⁵

Vindbruk

Riksintresse energiproduktion vindbruk grundas på en GIS-analys där områden har identifierats genom uppställda kriterier och undantag (se avsnitt 11.2.3). Utfallet skiljer sig därför mellan länen och det finns relativt stora regionala skillnader.

Den geografiska fördelningen av riksintresse vindbruk på land presenteras i tabell 2. Merparten av anspråket finns i landets norra län samt i Västra Götaland, Jönköping och Kronobergs län. Västmanlands län saknas i listan eftersom det inte finns något anspråk i detta län.

²⁵⁴ Beslut riksintresse energiproduktion och energidistribution Baresbäck dnr 2019-3304, Forsmark dnr 2019-3306, Oskarshamn dnr 2019-3308, Ringhals Väröhalvön dnr 2019-3309, Malmö hamn dnr 2019-3310, Stenungsund dnr 2019-3311, Sternö-Stillerydshamnen dnr 2019-3312, Brofjorden dnr 2019-3313.

²⁵⁵ Beslut om riksintresse kraftledningar och transformatorstationer i Örebro län, dnr 6369-94-05277. Beslut om riksintresse kraftledningar och transformatorstationer i Södermanlands län, dnr 6369-94-04285.

Tabell 2 Anspråkets omfattning per län²⁵⁶

Län	Area [km ²]
Västerbottens län	844
Jämtlands län	712
Norrbottens län	655
Dalarnas län	502
Gävleborgs län	424
Västra Götalands län	346
Jönköpings län	262
Kronobergs län	238
Västernorrland län	217
Gotlands län	122
Örebro län	88
Värmlands län	70
Kalmar län	49
Östergötlands län	45
Skåne län	40
Stockholms län	14
Uppsala län	13
Blekinge län	8
Södermanlands län	4
Hallands län	4

När det gäller kommunerna finns ytor för riksintresse vindbruk utpekade i 127 av landets 290 kommuner. I de flesta av dessa kommuner finns ett anspråk där den totala ytan är mindre än 50 km², 20 kommuner har utpekade ytor på mellan 50–100 km² och 12 kommuner har ett anspråk som omfattar 100–350 km². Eftersom flera områden av riksintresse vindbruk sträcker sig över kommungränser blir anspråket i en del kommuner fragmentariskt, särskilt i 10 kommuner där anspråket är mindre än 1 km². Se Tabell 3 och Tabell 4 nedan.

²⁵⁶ Ytorna som redovisas har beräknats utifrån det befintliga GIS-underlaget för riksintresse vindbruk som utifrån dess geometriska utformning kan innehålla bebyggelse. Den totala ytan utan korrigering för bebyggelse är 4 657 km² vilket siffrorna i tabellerna baseras på. Den totala ytan med hänsyn till bebyggelse är dock 3 507 km², vilket är det korrekta anspråket eftersom en buffertzona om 800 m till bebyggelse ska undantas på förhand enligt kriterierna för riksintresse vindbruk. Tabellerna ger ändå en överblick över anspråkets geografiska fördelning trots att det kan förekomma avvikelser avseende anspråkets faktiska storlek med hänsyn tagen till bebyggelse. Energimyndighetens siffra 4 657 km² skiljer sig från SCBs beräkning på 4 596 km² (459 554 hektar) vilket beror på att SCB använt ett mer noggrant kartunderlag för sjöar och vattendrag för att beräkna ytan.

Tabell 3 Antal kommuner och riksintresse vindbruk i respektive kommun²⁵⁷

Area [km ²]	Antal kommuner
100–350	12
50–100	20
10–50	41
1–10	44
<1	10

Tabell 4 Kommuner med ett större anspråk än 100 km² riksintresse vindbruk²⁵⁸

Kommun	Län	Area [km ²]
Piteå	Norrbottnens län	346
Strömsund	Jämtlands län	325
Härjedalen	Jämtlands län	177
Sorsele	Västerbottens län	176
Nässjö	Jönköpings län	146
Uppvidinge	Kronobergs län	141
Bollnäs	Gävleborgs län	134
Falun	Dalarnas län	127
Gotland	Gotlands län	122
Sollefteå	Västernorrland län	114
Vilhelmina	Västerbottens län	108
Orsa	Dalarnas län	104

11.2 Myndighetens nuvarande kriterier

I detta avsnitt redovisas Energimyndighetens specifika kriterier för utpekande av riksintresseanspråk. Det handlar om kriterier för utpekande av områden för energiproduktion respektive energidistribution samt särskilda kriterier för riksintresse vindbruk (energiproduktion).

11.2.1 Riksintresse för energiproduktion

Dessa kriterier har använts för utpekande av riksintressena inom energiproduktion (värmekraft).

Ska-krav

- Riksintressen för energiproduktion utgörs av ett mark- och/eller vattenområde eller en anläggning som möjliggör för stor energi- och/eller effekttillförsel,

²⁵⁷ AA

²⁵⁸ AA

- Mark- och/eller vattenområdet innebär ett strategiskt läge för energiomvandling,
- Mark- och/eller vattenområdet har stor betydelse för försörjningstryggheten.

Bör-krav

- Mark- och/eller vattenområdet eller anläggningen är särskilt viktig för balans- och reglerkraft och bidrar till flexibilitet och robusthet för energisystemet som helhet.
- Till angivet mark- och/eller vattenområde finns tillgång till kraftöverföring och/eller utlandsförbindelse.
- Mark- och/eller vattenområdet möjliggör för omställning till ett förnybart energisystem.

För att vara av riksintresse ska samtliga ska-krav vara uppfyllda och minst ett av bör-kraven.²⁵⁹

11.2.2 Riksintresse för energidistribution

Följande kriterier har använts vid urval och angivande av riksintresse för energidistribution.

Ska-krav

- Riksintressen för energienergidistribution utgörs av ett mark- och/eller vattenområde eller en anläggning som är viktig för energiöverföringen i ett nationellt eller internationellt perspektiv.
- Mark- och/eller vattenområdet innebär ett strategiskt läge för energidistribution.
- Mark- och/eller vattenområdet har stor betydelse för försörjningstryggheten.

Bör-krav

- Mark- och/eller vattenområdet eller anläggningen ansluter till befintliga eller planerade anläggningar angivna som riksintressen för energiproduktion eller till stora användare som bidrar med stabilitet till energisystemet.
- Mark- och/eller vattenområdet är särskilt viktigt för drivmedels- och bränsledistribution.

²⁵⁹ Sektorsbeskrivning för riksintresse energiproduktion och energidistribution, dnr 2019-003445.

- Mark- och/eller vattenområdet möjliggör för omställning till ett förnybart energisystem.

För att vara av riksintresse ska samtliga ska-krav vara uppfyllda och minst ett av bör-kraven.²⁶⁰

11.2.3 Riksintresse för vindbruk

Följande kriterier och undantag ligger till grund för riksintresse vindbruk²⁶¹:

På land

- Vindförutsättningar – i vindområdet ska det blåsa mer än 7,2 m/s i årsmedelvind 100 meter ovan mark (MIUU 2011).
- Området ska vara större än 5 km² (3 km² i elområde 4).
- Avstånd till bebyggelse (hus och kyrkor) – avståndet mellan vindkraftverk och bebyggelse ska vara mer än 800 meter.

Till Havs

- Vindförutsättningar – i vindområdet ska det blåsa mer än 8,0 m/s i årsmedelvind 100 meter ovan mark (MIUU 2011).
- Området ska vara större än 15 km².
- Vattendjup ned till 35 meter.

Undantagna områden enligt miljöbalken

- Riksintresse obruten kust (4 kap. 3 § MB)
- Riksintesse obrutet fjäll (4 kap. 5 § MB)
- Natura 2000-områden på land (4 kap. 1 och 8 §§ samt 7 kap. 28 § MB)
- Nationalparker (7 kap. 2§ MB)
- Natur-och kulturresevat (7 kap. 4 och 9 §§ MB)

Riksintressen från 2008 som återaktualiseras i samband med beslutet

- Riksintresseområden från 2008 där projektering pågår kvarstår. Dessa områden har dock justerats så att Natura 2000-områden samt natur-och kulturresevat undantas.
- För dessa områden är avståndet till bebyggelse 400 meter.

²⁶⁰ Sektorsbeskrivning för riksintresse energiproduktion och energidistribution, dnr 2019-003445.

²⁶¹ Beslut riksintresse vindbruk 2013, dnr 2010-5138.

11.2.4 Myndighetens tidigare arbete med översyn av kriterierna

För att kunna göra en förnyad bedömning av de äldre riksintresseanspråken som Nutek hade pekat ut på 1990-talet tog Energimyndigheten fram kriterier för både riksintresse energiproduktion och energidistribution. De specifika kriterierna för riksintresse för vindbruk har setts över flera gånger.

Energiproduktion och energidistribution

Kriterierna för riksintresse för energiproduktion respektive riksintresse för energidistribution beslutades i november 2016 och redovisas i avsnitt 11.2.1 och avsnitt 11.2.2 ovan. De framtagna kriterierna stämmer enligt Energimyndighetens bedömning väl överens med Boverkets riktlinjer för kriterier för riksintressen i vägledningen för riksintressemyndigheter.

Med hjälp av de framtagna kriterierna gjorde myndigheten en översyn av de äldre anspråken för riksintresse inom värmekraft (energiproduktion) och bedömde om dessa anspråk uppfyllde kriterierna. Som nämns tidigare (se avsnitt 11.1.2) kom Energimyndigheten fram till att sju av de tio områdena uppfyllde kraven och att tre områden inte längre uppfyllde kriterierna och därför upphävdes dessa.

Vindbruk

Det första beslutet om att peka ut områden av riksintresse för vindbruk fattades i oktober 2004. Energimyndigheten hade då i cirka två år bedrivit ett arbete med syfte att definiera områden av riksintresse för vindbruk. De kriterier som användes vid identifieringen av möjliga områden att peka ut som riksintressanta presenterades av Energimyndigheten år 2003 i rapporten ”Vindkraft: Fördelning av nationellt planeringsmål och kriterier för områden av riksintresse”. De områden som pekades ut 2004 baserades på förslag från 13 länsstyrelser.²⁶²

Energimyndigheten gick i augusti 2006 ut med ett uppdrag till landets länsstyrelser att lämna förslag till områden av riksintresse för vindbruk utifrån Energimyndighetens kriterier. De områden som inlämnades från länsstyrelserna behandlades och bearbetades i omgångar i en process som slutligen resulterade i de områden av riksintresse för vindbruk som beslutades i maj 2008. Översynen resulterade i fler och större områden, samt att områden fanns angivna i nästintill alla Sveriges län, därtill pekades det ut områden i svensk ekonomisk zon.²⁶³

²⁶² Rapport *Riksintresseområden vindkraft 2004 - Metodbeskrivning och kommentarer*

²⁶³ Rapport *Riksintresse vindbruk 2008*, ER 2008:17

Den senaste uppdatering av riksintresse vindbruk inleddes i slutet av 2010 och ett av skälen till att inleda denna revidering var bristande systematik vid det arbete som genomfördes 2006–2008. Dåvarande metod och tillämpning av kriterier resulterade i många fall i otydliga riksintressen som baserades på olika kriterier och undantag. Vid den tidigare revideringen tog varje länsstyrelse fram ett förslag utifrån uppställda grundkriterier från Energimyndigheten. Detta medförde att de områden som slutligen pekades ut och beslutades av myndigheten baserades på olika kriterier beroende av olika avväganden i respektive län. Vid översynen 2013 lade därför Energimyndigheten vikt vid att utpekandet av landets riksintresseområden för vindbruk skulle baseras på samma grundläggande kriterier och på samma underlag. Energimyndigheten tog därför fram ett enhetligt förslag på områden som sedan skickades ut på remiss till landets länsstyrelser och andra intressenter. Den senaste stora översynen och uppdateringen av riksintresse för vindbruk slutfördes i december 2013.²⁶⁴ Vid det senaste utpekandet 2013 valde Energimyndigheten av rättssäkerhetsskäl att ha kvar riksintresseområdena från utpekandet 2008 där projektering pågick.²⁶⁵

I tabellen nedan redovisas likheter och skillnader mellan kriterier för riksintresse vindbruk för de tre omgångar utpekandet har genomförts. Skillnaden mellan 2004 och 2008 års kriterier och undantag är minimal. Det som skiljer 2004 och 2008 års version åt är underlaget för vinddata. I 2008 års version används årsmedelvind från MIUU-modellen som underlag medan det i 2004 års version användes en annan vindmodell och enheten kWh/m². I 2013 års version används åter MIUU-modellen men med en högre vindhastighet som kriterium samt att det görs en differentiering av vindkriteriet mellan land och hav. I 2013 års version har även minsta storleksgräns för områden höjts och differentieras mellan land och hav. När det gäller undantagna områden har det i 2013 års version tillkommit tre kategorier av områden som undantas på förhand: Riksintresse obruten kust, Natura 2000 på land samt Natur- och kulturresevat.²⁶⁶ Orsaken till att vissa områden undantogs med hänsyn till andra intressen var för att Energimyndigheten gjorde bedömningen att storskalig

²⁶⁴ Rapport *Riksintresse vindbruk 2013*, dnr 2010-5138

²⁶⁵ Energimyndighetens definiering av projektering i det sammanhanget var ”tillståndspliktiga projekt som inlett myndighetssamråd, tecknat markarrendeavtal, genomfört vindmätningar med gott resultat och där det finns investeringsvilja för en fortsatt utveckling av projektet.” Se vidare Rapport *Riksintresse vindbruk 2013*, dnr 2010-5138.

²⁶⁶ I jämförelse med 2004 och 2008 undantas inte nationalstadsparken uttryckligen i 2013 års kriterier. Anledningen till detta är att nationalstadsparken utgör en förhållandevis liten yta i Stockholm vilket innebär att området undantas i GIS-analysen på grund av dess närhet till bebyggelse. Nationalstadsparken undantas därmed oavsett om det uttrycks i ett särskilt kriterium eller inte.

vindkraftutbyggnad i de områdena inte var möjlig. När det gäller minsta avstånd till bebyggelse utökades avståndet till 800 meter i 2013 års version i jämförelse med tidigare 400 meter i 2004 och 2008 års versioner.

Tabell 5 Kriterier för riksintresse vindbruk 2004, 2008 och 2013.

Riksintresse vindbruk	2013	2008	2004
Huvudkriterium	LAND: Mer än 7,2 m/s, 100 m ovan mark Storlek: Minst 5 km ² (3 km ² i elområde 4) HAV: Mer än 8,0 m/s, 100 m ovan mark Vattendjup: Ned till 35 m Storlek: Minst 15 km ²	Mer än 6,5 m/s på 71 m höjd (över nollplansförskjutningen) över land och hav ut till territorialgräns plus ekonomisk zon. Storlek: Minst 1,5 km ² Vattendjup: Ned till 30 m	Mer än 3 800 kWh/m ² på höjden 80 m över land och hav ut till territorialgräns Storlek: Minst 1,5 km ² Vattendjup: Ned till 30 m
Undantag			
Riksintresse obruten kust 4 kap. 3 § MB.	x		
Riksintesse obrutet fjäll 4 kap. 5 § MB.	x	x	x
Natura 2000-områden på land 4 kap. 1 § och 7 kap. 28 § MB.	x		
Nationalparker 7 kap. 2§ MB.	x	x	x
Natur-och kulturresevat 7 kap. 4 och 9 §§ MB.	x		
Nationalstadspark 4 kap. 7 § MB.		x	x
Avstånd till bebyggelse	> 800 m	> 400 m	> 400 m

Övrigt arbete med riksintresse

Energimyndigheten har även arbetat med riksintresse inom områden där inga beslut har fattats om anspråk. Det gäller nya anspråk för energidistribution både kraftledningar och en bränslehamn (Södertälje hamn) och för energiproduktion vattenkraft. Det arbete som gjorts beskrivs nedan.

Kraftledningar

2017 påbörjade Energimyndigheten ett arbete med att utreda förutsättningarna för att peka ut transmissionsnätet som riksintresse för energidistribution. Skälet för att peka ut transmissionsnätet som riksintresse

beskrivs i avsnitt 11.4.2. Bland annat fördes en dialog med ett urval av länsstyrelser, Energimarknadsinspektionen och Svenska Kraftnät. Arbetet slutfördes dock aldrig på grund av att myndighetens riksintressearbete nedprioriterades. Arbetet med att utreda förutsättningarna för att utpeka riksintresse energidistribution var tänkt att samordnas med Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSBs) pågående arbete med att peka ut riksintresse för totalförsvarets civila delar. Inom ramen för MSBs arbete har Energimyndigheten med flera framfört att transmissionsnätet borde pekas ut som riksintresse för totalförsvarets civila delar. Myndigheten ansåg detta då transmissionsnätet enligt Energimyndighetens bedömning uppfyller samtliga kriterier som MSB tagit fram för riksintresse för totalförsvarets civila del.²⁶⁷ Energimyndigheten har dock tvingats nedprioritera detta arbete på grund av resursbrist.

Södertälje hamn

Energimyndigheten har beslutat om att genomföra en utredning för att undersöka förutsättningarna för att ange Södertälje hamn som riksintresse energidistribution. Grunden för detta arbete är att en tidigare utredning²⁶⁸ av Stockholmsområdets förutsättningar för en trygg drivmedelsförsörjning visat på att det finns ett tydligt intresse för hela riket att Södertälje bränslehamns funktion som drivmedelsdepå, kan säkerställas. Detta mot bakgrund av att Södertälje bränslehamn blir den enda kvarvarande drivmedelsdepån i Stockholms län efter 2033.

Vattenkraft

I Energimyndighetens strategi för riksintressearbetet, vilken togs fram 2015, beslutades att behovet för att ange ”vattenverksamhet som riksintresse för energiproduktion” skulle utredas. I en intern workshop som hölls i maj 2016 konstaterade man dessutom att vattenkraft har en stor potential att pekas ut som riksintresse.

Under 2017 påbörjades ett arbete som ledde till att Energimyndigheten tog fram ett förslag för utpekande av områden kopplade till vattenkraft som riksintressanta. Förslaget innebar ett utpekande av samtliga så kallade klass 1 kraftverk (en klassning som gjordes i den så kallade reglerbidragsrapporten²⁶⁹) baserat på deras bidrag till regleringen av elsystemet, vilket ansågs vara det som framförallt gör vattenkraften riksintressant. Förslaget omfattade även ytor motsvarande de delar som är viktiga för

²⁶⁷ Remiss av utredning av riksintresse för totalförsvarets civila del, dnr 2018-009055.

²⁶⁸ Länsstyrelsen Stockholm. 2019. Slutredovisning av uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län att utreda Stockholmsområdets drivmedelsförsörjning. 106-8521-2018.

²⁶⁹ Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet (Energimyndigheten, Svenska kraftnät och Havs- och vattenmyndighetens rapport ER 2016:11).

funktionen för kraftverken såsom damm, tekniska vattenvägar och naturliga vattenvägar med onaturlig flödesregim uppströms och nedströms kraftverken. Förslaget remitterades under sommaren 2018 och fick så pass omfattande kritik att inget beslut om riksintresse vattenkraft togs. Kritiken omfattade bland annat otydlig kartering, otydliga och övergripande värdebeskrivningar och att det utpekade ytorna var för omfattande.²⁷⁰

Under 2019 gjordes en översyn gällande nyttan med att peka ut riksintresse vattenkraft. Inom ramen för den genomfördes bland annat intervjuer med exempelvis kommuner och Domstolsverket. Inga beslut om att gå vidare med arbetet inom riksintresse vattenkraft finns för närvarande.

11.3 Hur förhåller sig nuvarande kriterier till förarbetena?

11.3.1 Riksintresse för energiproduktion

Enligt förarbetena kan ett mark- eller vattenområde vara av allmänt intresse för anläggningar för energiproduktion om det genom sina naturförutsättningar är särskilt lämpliga för energiproduktion.²⁷¹ Att ett område redan har tagits i anspråk för en viss verksamhet kan ses som ett skäl för att det är särskilt lämpligt för ändamålet. Dessutom ska naturresurserna vara mindre vanligt förekommande och de ska behövas för viktiga och nödvändiga funktioner i samhället.²⁷²

Kriterierna för att ett område ska vara av riksintresse för energiproduktion beskrivs inte närmare i förarbetena. Det anges endast att riksintressena utgörs av ett urval av de områden som är av allmänt intresse för energiproduktion. Det framgår dock att områdena genom sin beskaffenhet eller läge ska vara särskilt lämpade för anläggningar av stor betydelse för landet och att därutöver ska de generella kriterierna som gäller för riksintressen tillämpas.²⁷³

I nuvarande kriterier för riksintresse energiproduktion uttrycks kraven på att riksintresset ska vara särskilt lämpligt för energiproduktion genom att området eller anläggningen (1) ska möjliggöra för stor energi- och/eller effekttillförsel, (2) innebära ett strategiskt läge för energiomvandling och (3) ha stor betydelse för försörjningstryggheten. Därtill finns tre börkrav (se avsnitt 11.2.1). Om ett område uppfyller alla tre ska-krav och minst

²⁷⁰ Riksintresse vattenkraft – underlag och samråd, dnr 2018-007307.

²⁷¹ Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. s. 73, 75 och 166–167.

²⁷² Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. s. 167.

²⁷³ Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. s. 73.

ett bör-krav, innebär detta enligt Energimyndighetens bedömning att området både är särskilt lämpligt och att det behövs för viktiga funktioner i samhället. Kriterierna är därför i linje med intentionerna i förarbetena enligt Energimyndighetens uppfattning.

När det gäller utgångspunkten i förarbetena att naturresurserna ska vara mindre vanligt förekommande för att vara av nationellt intresse, uttrycks detta indirekt i de nuvarande kriterier genom att samtliga ska-krav och ett bör-krav måste uppfyllas (se stycket ovan) för att ett område ska anses vara av riksintresse. Det innebär i praktiken att endast ett begränsat urval av områden uppfyller dessa kriterier. Det har varit tydligt vid tillämpningen av kriterierna vid översynen av de äldre riksintresseanspråken. Motivet för att besluta om att sju av de äldre riksintresseanspråk ska kvarstå som riksintresse är att Energimyndigheten bedömer att det idag är svårt att hitta nya lämpliga lokaliseringar för storskaliga elproduktionsanläggningar i södra Sverige (vilket kan behövas när kärnkraften avvecklas), på grund av den höga konkurrensen mellan olika mark- och vattenanvändningsintressen.

11.3.2 Riksintresse för energidistribution

På samma sätt som för riksintresse energiproduktion anger förarbetena att för att ett område ska vara av allmänt intresse för energidistribution ska det genom sin beskaffenhet eller läge vara särskilt väl lämpade för ändamålet.²⁷⁴ För att vara av allmänt intresse ska det även avse viktiga och nödvändiga resurser för samhället. Bland naturförutsättningar som kan göra ett område särskilt lämpligt anges passager förbi terränghinder.²⁷⁵

För att vara av riksintresse för energidistribution ska området enligt förarbetena genom sin beskaffenhet eller läge vara särskilt lämplig för en anläggning av stor betydelse för landet.²⁷⁶ Det exemplifieras med kraftledningar i det riksomfattande transmissionsnätet. Det kan även vara ledningar för överföring av olja och gas mellan och inom olika regioner om det är av betydelse för landets energiförsörjning.²⁷⁷

Ovanstående resonemang stämmer enligt Energimyndighetens uppfattning väl överens med de nuvarande kriterierna. I nuvarande kriterier anges att området eller anläggningen (1) ska vara viktigt för energiöverföringen i ett nationellt eller internationellt perspektiv, (2) ha ett strategiskt läge och (3) stor betydelse för försörjningstryggheten. I bör-kraven

²⁷⁴ Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. s. 73.

²⁷⁵ Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. s. 167.

²⁷⁶ Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. s. 73.

²⁷⁷ Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. s. 168.

anges även att områden eller anläggningar som ansluter till riksintresse energiproduktion eller till stora användare och områden som är särskilt viktiga för drivmedels- och bränsledistribution kan ses som särskilt lämpliga områden.

Vilka naturförutsättningar som ska råda, som till exempel passager förbi terränghinder, för att området ska vara särskilt lämpligt specificeras inte i nuvarande kriterier. Det är dock en aspekt som har diskuterats med några av de länsstyrelser som Energimyndigheten haft en dialog med när förutsättningarna för att peka ut transmissionsnätet som riksintresse energidistribution undersöktes (se avsnittet om kraftledningar under 11.2.4). När det gäller transmissionsnätet har Svenska Kraftnät dock framfört till Energimyndigheten att de anser att det inte är möjligt att dela upp transmissionsnätet i olika delar med olika stor betydelse. Mot bakgrund av det bedömer Energimyndigheten att det är svårt att specificera sådana detaljerade naturförutsättningar i kriterierna. Dessa bör istället beaktas vid tillämpningen av kriterierna.

11.3.3 Riksintresse för vindbruk

Kraven från lagstiftningen gällande riksintressen för energiproduktion har nämnts i avsnitt 11.3.1 och berörs därför endast kort i detta avsnitt. Fokus i detta avsnitt är istället på hur dessa krav har tillämpats på vindkraft.

Det första utpekandet av riksintresse vindbruk 2004 föregicks av en rapport 2003 där Energimyndigheten motiverade de rättsliga grunderna för att utpeka riksintesseområden för vindkraft. Myndigheten kom då fram till att utpeka riksintressen för vindkraft var i enlighet med lagstiftningen.²⁷⁸ Vid utpekandena 2008 och 2013 motiverades inte legitimiteten, vilket dock var naturligt eftersom detta redan gjorts 2003 och alla tre utpekanden haft likartade kriterier. I rapporten från 2003 ansåg myndigheten med hänsyn till dåtidens lagstiftning och målsättningar kring vindkraft och förnybar energi att vindkraft är av nationell betydelse och förekomsten av riksintresse för detta därmed är legitimt då de uppfyllde förarbetenas kriterier. Även Vindkraftsutredningen var av samma åsikt.²⁷⁹ Energimyndigheten anser fortfarande att vindkraft är av nationell betydelse, inte minst med hänsyn till dagens målsättning av 100% förnybar

²⁷⁸ ER 16:2003, Vindkraft - Fördelning av nationellt planeringsmål och kriterier för områden av riksintresse s. 25-26.

²⁷⁹ Rätt plats för vindkraften del 1 – Slutbetänkande av Vindkraftsutredningen SOU 1999:75 s. 41-42.

elproduktion²⁸⁰ och vindkrafts roll i det.²⁸¹ Utvecklingen av andra förnybara energikällor såsom till exempel solceller sedan rapporten skrevs 2003 har inte ändrat myndighetens ståndpunkt kring detta. För ett 100 procent förnybart elsystem behövs flera sorters förnybar elproduktion. Även om en kraftig ökning av solceller sker kommer det fortsatt behövas mycket vindkraft för att nå målet.²⁸² Därför anser Energimyndigheten fortfarande att det är i enlighet med lagstiftningen att utpeka riksintresse vindbruk och att motiveringen Energimyndigheten använde i 2003 års rapport är relevant och aktuell.

För att ett område genom sin beskaffenhet eller sitt läge ska vara särskilt lämpliga för vindkraftsetablering anser Energimyndigheten att det är grundläggande för utpekande av riksintresse vindbruk att det råder goda vindförutsättningar på platsen.²⁸³ Energimyndighetens utgångspunkt vid utpekande av riksintresse vindbruk har varit att identifiera områden med så god medelvind som möjligt. Vindstyrkekriteriet som användes för det senaste utpekandet är en årsmedelvind om minst 7,2 m/s, 100 meter ovan marken, vilket innebar en ökning med 0,7 m/s i jämförelse med 2008 års utpekande.²⁸⁴ Vid 2013 års utpekande infördes även ett särskilt vindkriterium för områden till havs där årsmedelvinden sattes till minst 8 m/s på 100 meters höjd över havet.²⁸⁵ Valet av en lägsta gräns om 7,2 m/s på 100 meters höjd på land som vindkriterium förgicks av GIS-analyser som visade möjliga utfall av yta utifrån uppställda kriterier för riksintresse vindbruk. Utfallen från 7,0-7,5 m/s analyserades innan 7,2 m/s valdes som en lämplig miniminivå för utpekande av riksintresse vindbruk. Den totala tillgängliga ytan på land för områden med en lägsta årsmedelvind om 7,2 m/s på 100 meters höjd ovan mark är enligt MIUU-modellen 58 000 km². Bruttoutfallet av GIS-analysen efter tillämpning av kriterierna för riksintresse vindbruk var 9 717 km².²⁸⁶ Nettoutfallet efter genomförda samråd

²⁸⁰ År 2040 ska 100 procent av elproduktionen vara förnybar enligt riksdagens beslut 2018-06-09 om energipolitikens inriktning (bet. 2017/18:NU22).

²⁸¹ ER 2018:16, Vägen till ett 100 procent förnybart elsystem Delrapport 1: Framtidens elsystem och Sveriges förutsättningar; ER 2019:06, 100 procent förnybar el Delrapport 2 – scenarier, vägval och utmaningar.

²⁸² ER 2018:16, Vägen till ett 100 procent förnybart elsystem Delrapport 1: Framtidens elsystem och Sveriges förutsättningar; ER 2019:06, 100 procent förnybar el Delrapport 2 – scenarier, vägval och utmaningar.

²⁸³ Rapport *Riksintresse vindbruk 2013*, dnr 2010-5138.

²⁸⁴ Teoretiskt ökar vindens potentiella effekt proportionellt mot vindens hastighet upphöjd till tre. Detta betyder att en fördubbling av hastigheten ger åtta gånger mer effekt. Se t.ex. Vindlovs sida om vindförutsättningar <http://www.energimyndigheten.se/fornybart/vindkraft/vindlov/planering-och-tillstand/miniverk/inledande-skede/vindforhallanden/> och Vindkraftskurs.se faktablad om vindkraft <https://vindkraftskurs.se/wp/files/kursmaterial/modul1/faktablad2.pdf>.

²⁸⁵ Rapport *Riksintresse vindbruk 2013*, dnr 2010-5138.

²⁸⁶ Rapport *Riksintresse vindbruk 2013*, dnr 2010-5138.

och bearbetning är 3 507 km². Riksintresse vindbruk utgör därmed 6% av den tillgängliga vindytan (för områden med en årsmedelvind på lägst 7,2 m/s på 100 meters höjd) samt 0,8% av Sveriges yta.

Energimyndigheten anser att vindhastighetskriteriet är ett viktigt kriterium, men det är inte det enda. Det finns många andra kriterier som är viktiga att beakta såsom minsta yta och skyddsavstånd till bebyggelse. Därför anser Energimyndigheten att det är viktigt att inte endast fokusera på att ha ett så högt vindhastighetskriterium som möjligt som en särskiljande egenskap för vad som ska anses vara riksintressen. Istället är det alla riksintresse vindbrukskriterier och undantag som tillsammans gör att de utpekande områden är särskilt lämpliga för vindkraft och särskiljer sig från andra områden.

För att ett område ska vara tillräckligt stort för att rymma en vindkraftstablering som är riksintressant anser Energimyndigheten att det är mest ändamålsenligt att ha en minsta kvadratkilometryta som kriterium än att till exempel ha en viss sammanlagd effekt eftersom ytåtgången per effekt beror till hög grad på vilken formation vindkraftverken är uppställda i.²⁸⁷ Minsta områdesstorlek har förändrats från 3 km² i 2008 års version till 5 km² i 2013 års version för att skapa mer storskalighet för de riksintressen som pekas ut på land. Undantag gjordes dock för elområde 4 (där det finns ett underskott av elproduktion) där 3 km² istället användes eftersom det annars inte skulle finnas tillräckligt med riksintressen att peka ut i det aktuella elområdet.²⁸⁸ En minsta områdesstorlek för områden till havs om 15 km² infördes även vid 2013 års utpekande för att rikta fokus på områden med potential för storskaligt vindbruk.²⁸⁹ Att ha olika kriterier för olika delar i landet är även i linje med Vindkraftsutredningen som ansåg att olika krav kan ställas i olika delar av landet med hänsyn till de olika förutsättningarna som finns såsom exempelvis elbehovet och bebyggelsemönster.²⁹⁰

Energimyndigheten har valt att använda kriteriet skyddsavstånd till bebyggelse för att urskilja områden som är riksintressanta. Skyddsavståndet utökades vid senaste utpekandet 2013 från 400 meter till 800 meter. Myndigheten har dock valt att inte använda kriterier gällande avstånd till

²⁸⁷ Se t.ex. ER 16:2003, Vindkraft - Fördelning av nationellt planeringsmål och kriterier för områden av riksintresse s. 26.

²⁸⁸ Rapport Riksintresse vindbruk 2013, dnr 2010-5138.

²⁸⁹ Rapport *Riksintresse vindbruk 2013*, dnr 2010-5138.

²⁹⁰ Rätt plats för vindkraften del 1 – Slutbetänkande av Vindkraftsutredningen SOU 1999:75 s. 42.

elnätet samt elnätets kapacitet då detta inte ansågs som lämpliga kriterier vid det senaste utpekandet 2013.²⁹¹

Vindkraftsutredningen ansåg att utpekande av riksintresse ska ske strikt utan avvägningar mot andra intressen då detta istället ska göras vid planering enligt plan- och bygglagen eller i tillståndsärenden.²⁹² Energimyndigheten har dock valt vid alla utpekanden att göra vissa avvägningar och undanta vissa områden med hänsyn till andra intressen eftersom dessa intressen i princip utesluter byggnation av storskalig vindkraft (se vidare avsnitt 11.2.4). Dessa undantag som gjorts för andra intressen innebär enligt Energimyndigheten att de riksintresseområden som utpekats har fått ytterligare ett kriterium. Det i sin tur leder till mer precisa utpekanden och att färre och mer relevanta områden pekats ut.

11.4 Behov av översyn utifrån nuvarande kriterier

11.4.1 Riksintresse för energiproduktion

En översyn av riksintressen för energiproduktion (värmekraft) slutfördes av Energimyndigheten 2019 och dessa riksintressen är därmed aktuella utifrån nuvarande kriterier och de är även väl avgränsade. Eftersom Energimyndighetens riksintresseområde för värmekraft baseras på de som Nutek ursprungligen pekade ut så är Nuteks avgränsningar fortfarande synliga till viss del i Energimyndighetens utpekande. En av Nuteks avgränsningar var, som tidigare nämnts, att endast peka ut värmekraftsanläggningar i södra Sverige. Vid översynen 2019 ansåg Energimyndigheten att en begränsning av anspråken till södra Sverige fortfarande är relevant, med hänsyn till att det är svårt att hitta lämpliga lokaliseringar för storskaliga produktionsanläggningar där på grund av hög konkurrens mellan olika mark- och vattenanvändningsintressen (se vidare avsnitt 11.1.3).

11.4.2 Riksintresse för energidistribution

I samband med översyn av riksintressen för värmekraft 2019 upphävdes Nuteks tidigare beslut om riksintresse energidistribution i Östergötland. De riksintressen för energidistribution bestående av ledningar och transformatorstationer i Örebro och i Södermanlands län som Nutek pekade ut på 1990-talet behöver ses över i del 2 av regeringsuppdraget. Enligt

²⁹¹ Rapport *Riksintresse vindbruk 2013*, dnr 2010-5138.

²⁹² Rätt plats för vindkraften del 1 – Slutbetänkande av Vindkraftsutredningen SOU 1999:75 s. 44.

nuvarande kriterier bör dessa Nuteks utpekade riksintresse för energidistribution kunna upphävas.

Kopplat till riksintresse för energidistribution har Energimyndigheten med flera, som nämnts (avsnitt 11.2.4), identifierat att transmissionsnätet bör pekas ut som riksintresse för totalförsvarets civila delar med hänsyn till att transmissionsnätet uppfyller samtliga kriterier uppsatta av MSB. Samordnat med detta arbete hade Energimyndigheten planerat för att undersöka förutsättningarna för att peka ut transmissionsnätet som riksintresse energidistribution. Skälet för det sistnämnda är att myndighetens samlade riksintresseanspråk då skulle ge en helhetsbild av områden och anläggningar som bedöms vara av nationell betydelse för landets elförsörjning. Grunden för att peka ut hela transmissionsnätet, och inte enskilda ledningar, är att det utgör ett sammanhängande system. Svenska Kraftnät har vidare angett att det inte är möjligt att peka ut enskilda transmissionsnätetsledningar som mer betydelsefulla än andra, utan det är det sammanhängande systemet som är av nationellt intresse. Motivet för att peka ut transmissionsnätet som riksintresse för energidistribution är för att lyfta fram betydelsen av transmissionsnätet för landets elförsörjning i den fysiska planeringen. På så sätt skulle det vara lättare att bevaka och vid behov ingripa i den fysiska planeringen vid fall då energidistributionen bedöms påtagligt skadas. Exempel på detta är om verksamheter lokaliserar för nära ledningarna som framtvingar en samhällsekonomiskt olämplig flytt av ledning eller innebär att nödvändig förstärkning av befintligt nät inte är möjlig.

Myndigheten ser även ett behov av att genomföra en utredning för att undersöka förutsättningarna för att ange Södertälje hamn som riksintresse energidistribution (se avsnitt 11.2.4), eftersom det finns ett tydligt intresse för hela riket att Södertälje bränslehamns funktion som drivmedelsdepå, kan säkerställas. Detta mot bakgrund av att Södertälje bränslehamn blir den enda kvarvarande drivmedelsdepå i Stockholms län efter 2033.

11.4.3 Riksintresse för vindbruk

Den senaste översynen av riksintresse vindbruk avslutades i december 2013 och innebar att anspråkets omfattning på land minskade i jämförelse med utpekandet 2008. Antalet områden minskade med 25 % (från 378 till 284) och ytan minskade med 40 % (från 5886 till 3507 km²). Översynen 2013 innebar en grundlig genomgång och precisering av kriterierna i jämförelse med utpekandet 2008, (se avsnitt 11.2.4). I samband med översynen togs en ny vindkartering fram (MIUU 2011) med högre precision än tidigare underlag som använts för utpekande av riksintresse vindbruk. Energimyndigheten anser att anspråket är väl motiverat utifrån det

grundliga arbete som utfördes 2013 vilket innebar en skärpning av kriterier samt en betydande minskning av anspråkets omfattning. I förhållande till den yta som krävs för att tillgodose vindkraftens utbyggnadsbehov för att nå ett 100% förnybart elsystem till 2040 är dock anspråkets omfattning för litet, (se räkneexempel i avsnitt 11.5.3). Utvecklingen av andra förnybara energikällor såsom till exempel solceller sedan senaste utpekandet 2013 påverkar inte myndighetens bedömning att riksintresseanspråket vindbruk är välmotiverat. Som nämnt i avsnitt 11.3.3 behövs flera sorters förnybar elproduktion för ett 100 procent förnybart elsystem. Även om en kraftig ökning av solceller sker kommer det fortsatt behövas mycket vindkraft för att nå målet.²⁹³

Som ovannämnt (avsnitt 11.2.4) valde Energimyndigheten av rättssäkerhetsskäl att vid utpekanden 2013 låta utpekanden från 2008 vara kvar om projektering pågick i områdena. För att se till att dessa områden fortfarande är aktuella och uppfyller kriterierna har myndigheten för avsikt att i del 2 se över om projektering pågår i dessa områden. Det handlar på land om drygt 100 områden och drygt 800 km². Vad denna aktualiseringsprövning av dessa ytor kan få för konsekvenser gällande minskning av ytor kan inte Energimyndigheten bedöma i detta stadium. Energimyndigheten bedömer dock att översynen troligtvis inte kommer hinnas färdig innan deadline för del 2 med hänsyn till rättssäkerhetsaspekter.

11.5 Utvärdering av dagens kriterier och alternativ för precisering av dem

11.5.1 Riksintresse för energiproduktion

Kriterierna för energiproduktion formulerades relativt nyligen, kopplar väl till förarbetena (se avsnitt 11.3.1) och har endast tillämpats mycket restriktivt (vid utpekande av riksintresseanspråket värmekraft 2019). Därför ser Energimyndigheten inget behov över att i närtid se över dem då en översyn inte skulle leda till att den utpekade ytan avsevärt skulle minska.

I takt med att elsystemet utvecklas och förändras kan kriterierna i framtiden behöva ses över och eventuellt ändras men det behovet bedömer inte Energimyndigheten föreligger i dagsläget.

11.5.2 Riksintresse för energidistribution

Kriterierna för energidistribution formulerades relativt nyligen, kopplar väl till förarbetena (se avsnitt 11.3.2) och har endast tillämpats vid

²⁹³ ER 2018:16, Vägen till ett 100 procent förnybart elsystem Delrapport 1: Framtidens elsystem och Sveriges förutsättningar; ER 2019:06, 100 procent förnybar el Delrapport 2 – scenarier, vägval och utmaningar.

utpekandet av anslutningsledningarna från respektive riksintresse för energiproduktion (värmekraft) till transmissionsnätet 2019. Därför ser Energimyndigheten inget behov över att i närtid se över dem då en översyn inte skulle leda till att den utpekade ytan avsevärt skulle minska.

I takt med att elsystemet utvecklas och förändras kan kriterierna i framtiden behöva ses över och eventuellt ändras men det behovet bedömer inte Energimyndigheten föreligger i dagsläget.

11.5.3 Riksintresse för vindbruk

Vindförutsättningar

Trots att teknikutvecklingen har lett till allt större vindkraftverk och dagens vindkraftverk har en navhöjd som ligger på runt 150 meters höjd, anser Energimyndigheten att vindkriteriet om minst 7,2 m/s på 100 meters höjd fortfarande är ett relevant krav på vindförutsättningar. Motivet för detta är att sådana vindförhållanden utgör särskilt goda vindförhållanden och att de platser som uppfyller detta krav på 100 meters höjd, även har särskilt goda vindförutsättningar på högre höjder.

Dessutom finns det som tidigare nämnts flera andra aspekter än vindkriteriet som har vägts in vid utpekandet av riksintresse vindbruk, som resulterat i att endast 6 procent av de områden som uppfyller vindkriteriet är utpekade som riksintresse, se vidare avsnitt 11.3.3. Det är alltså samtliga kriterier och undantag som tillsammans gör de utpekande områden till särskilt lämpliga områden för vindkraft. Att endast justera ett kriterium, att höja kraven på vindförhållanden för att minska de totala anspråken, anser Energimyndigheten mot bakgrund av detta inte är en lämplig metod. Av samma skäl går det inte att avgöra vad utfallet skulle bli av en sådan justering utan att genomföra en fullständig GIS-analys. Det har dock inte varit möjligt inom tidsramen för deluppdrag 1.

Områdenas totala storlek

Teknikutvecklingen mot allt större och effektivare vindkraftverk har inneburit att det krävs färre vindkraftsverk av dagens teknik för att producera samma mängd vindkraftsel i jämförelse med om gårdagens turbin-teknik nyttjas. Av denna utveckling skulle slutsatsen kunna dras att det behövs färre utpekade riksintresseområden för vindbruk. Dagens vindkraftverk måste dock stå betydligt längre från varandra än mindre verk för att inte störa varandras produktion, vilket gör att ytanspråken inte minskar i samma utsträckning som produktion per verk ökar. En tumregel är att verken bör stå 5-7 rotorlängder från varandra, vilket gör att det endast ryms ett vindkraftverk per kvadratkilometer av dagens turbintechnik (6 MW i de projekt som planeras idag), medan det rymdes 2 vindkraftverk

per kvadratkilometer av 2013 års teknik (2-3 MW). Dessutom innebär de energipolitiska målen om att elproduktionen ska vara 100 procent förnybar till 2040 och att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgas till 2045 att behovet av ny förnybar elproduktion kraftigt kommer att öka. Enligt Energimyndighetens och andra aktörers analyser väntas det ökade behov i stor utsträckning mötas av en omfattande vindkraftsutbyggnad. I Energimyndighetens och Naturvårdsverkets gemensamma nationella strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad är utgångspunkten att det kommer att behövas omkring 100 TWh ny vindkraft till 2040-talet, för att klara målet.²⁹⁴

För att illustrera hur dessa trender har påverkat vindkraftens ytanspråk redovisas här ett räkneexempel. Om alla riksintresseområden på land skulle utnyttjas till 100 procent och bebyggas med 6 MW turbiner med en navhöjd på 150 meter, så skulle vindkraftsproduktionen från dagens riksintresseområden på land kunna uppgå till omkring 74 TWh²⁹⁵. Detta kan jämföras med det uppskattade behovet i Energimyndighetens och Naturvårdsverkets ovannämnda gemensamma nationella strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad av cirka 80 TWh vindkraft på land (och ca 20 TWh till havs) till 2040-talet. Mot bakgrund av att lokala aspekter inte har beaktats vid utpekandet av riksintressena, som i olika grad kommer medföra att alla riksintresseområden inte kommer att kunna utnyttjas, är det dock inte rimligt att anta ett så högt utnyttjande. Exempelvis har 16 tillståndsansökningar för vindkraftsparker lokaliserade till riksintresseområden fått avslag under perioden 2014–2018. Med hänsyn tagen till det anser Energimyndigheten att ett antagande om 50 % nyttjandegrad är mer rimlig, vilket ger en möjlig vindkraftsproduktion på 37 TWh i befintliga riksintresseområden på land. Detta visar enligt Energimyndighetens uppfattning att vindkraftens totala riksintresseanspråk inte är för stort i förhållande till de energipolitiska målen. Riksintresseverket bör enligt myndighetens uppfattning tillämpas så att det ger tydliga signaler till lokala och regionala aktörer om ett ökat behov av förnybar elproduktion och på så sätt bidra till att uppnå de energipolitiska målen.

Avstånd till bebyggelse

Gällande avstånd till bebyggelse gjorde Energimyndigheten en bedömning 2013 som landande i att 800 meter var ett lämpligt avstånd efter att ha gjort en analys på 400, 600, 800 och 1000 meter och sett att skillnaden

²⁹⁴ Nulägesbeskrivning i strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad – bakgrund, nuläge och utmaningar, Energimyndigheten och Naturvårdsverket okt 2019.

(<https://utsidan.energimyndigheten.se/hallbarvindkraft/Sidor/default.aspx>)

²⁹⁵ Beräknat med antaganden om 6 MW turbin, fullasttimmar netto 3500 h, produktivitet 21 GWh/km² och ytanspråk 3500 km².

i avstånd till bebyggelse får stort utslag i södra och norra Sverige.²⁹⁶ Med andra ord blir det för få områden i framförallt södra Sverige om avstånd till bebyggelse skulle vara längre än 800 meter. För elsystemet och försörjningstryggheten är det viktigt och fördelaktigt att det finns elproduktion i både södra och norra Sverige. Myndigheten gör samma bedömning gällande avståndskriteriet idag.

Det är dock viktigt att påpeka att avstånd till bebyggelse på 800 meter är del av urvalsmetoden för att hitta lämpliga riksintresseanspråk, men att det faktiska avståndet avgörs först i prövningen av ett enskilt vindkraftsprojekt²⁹⁷

Undantagna områden

Gällande undantagna områden (riksintresse obruten kust och obrutet fjäll, Natura 2000-områden på land, nationalparker samt natur- och kulturresevat) har Energimyndigheten valt att ha med det vid urvalet av riksintresseområden då myndigheten vid utpekandet 2013 gjorde bedömningen att storskalig vindkraftsetablering inte är möjlig inom dessa områden (se avsnitt 11.2.4). Energimyndigheten analyserade vid utpekandet 2013 andra lagskyddade områden och bedömde att dessa andra intressen inte skulle undantas på förhand utan istället får dessa intressen avvägas i plan- och tillståndsbeslut då dessa intressen beroende på situationen i olika grad kan samexistera med vindkraft och/eller hanteras bäst på regional och lokal nivå.²⁹⁸ Myndigheten gör fortfarande samma bedömning.

Riksintressen från 2008

Kriterier gällande riksintressen från 2008 som återaktualiseras i samband med beslutet att utpeka riksintressen 2013 hade som grund rättssäkerhet (se avsnitt 11.2.4). Förutsatt att projektering föreligger idag anser Energimyndigheten att rättssäkerhetsaspekt fortfarande måste tas hänsyn till och det inte är möjligt att justera kriteriet med hänsyn till det.

Scenariodiskussion kring minskning av anspråket med 25 och 50 %

Eftersom målet med detta regeringsuppdrag är att minska de totala riksintresseanspråken förs här en diskussion kring vad effekterna skulle bli om vindkraftens riksintresseanspråk skulle minska med 25 respektive 50 procent.

Tabell 6 Konsekvenser av att minska riksintresseanspråket för vindbruk med 25 respektive 50 procent.

²⁹⁶ Rapport *Riksintresse vindbruk 2013*, dnr 2010-5138.

²⁹⁷ Rapport *Riksintresse vindbruk 2013*, dnr 2010-5138.

²⁹⁸ Rapport *Riksintresse vindbruk 2013*, dnr 2010-5138.

	100 %	-25 %	-50 %
YTANSPRÅK (KM²)	3 500	2 625	1 750
MÖJLIG PRODUKTION VID 100 NYTTJANDEGRAD (TWH)	74	55	37
MÖJLIG PRODUKTION VID 50 % NYTTJANDEGRAD (TWH)	37	28	18

Antaganden: Täthet 6 MW/km², fullasttimmar netto 3500, täthet 21 GWh/km² och vindkraftsturbin 6 MW

Tabellen visar att en minskning av riksintresseanspråken med 25 respektive 50 procent skulle innebära att riksintresse vindbruk i en mycket begränsad utsträckning skulle bidra till att möta det kommande behovet av ny vindkraftsproduktion för att de energipolitiska målen ska uppnås. Produktionsbidraget från riksintresseområdena skulle uppgå till 28 respektive 18 TWh (vid 50 % utnyttjandegrad med hänsyn till bortfallen i tillståndsprocessen), vilket ska jämföras med det uppskattade behovet i Energimyndighetens och Naturvårdsverkets ovannämnda gemensamma nationella strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad på ca 80 TWh vindkraft på land till 2040-talet.

En sådan kraftig minskning av anspråken anser Energimyndigheten skulle försvåra myndighetens arbete med att leda omställningen till hållbart energisystem och arbeta för att de energipolitiska målen kan nås. Tanken bakom riksintresseverket är att staten genom att peka ut anspråk skapar ramar och planeringsförutsättningar för den kommunala och regionala planeringen. Att kraftigt minska anspråken för vindkraften i ett läge när det finns ett kraftigt ökat behov av ny förnybar elproduktion för att uppnå de energipolitiska målen, skulle enligt Energimyndighetens uppfattning ge felaktiga signaler till lokala och regionala planerare. Utvecklingen av andra förnybara energikällor såsom solceller ändrar inte myndighetens bedömning då myndigheten anser att det fortsatt kommer behövas mycket vindkraft för att nå det energipolitiska målet 100 procent förnybart elsystem (se avsnitt 11.3.3 och 11.4.3).

11.6 Möjligheter till precisering av kriterierna och begränsning av anspråken

Energimyndigheten har bedömt att det inte finns något lämpligt sätt att justera och ändra kriterierna för att kraftigt minska riksintresseanspråken vindbruk som skulle baseras på en välutformad avvägning baserad på relevanta aspekter. För att kraftigt minska anspråken skulle det därför endast kunna göras en godtycklig avskärning av 25–50 procent av ytorna. Detta bedömer inte myndigheten skulle vara i linje med myndighetens uppdrag att verka för att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och

försörjningstrygghet i energisystem som är hållbara och kostnadseffektiva med en låg påverkan på hälsa, miljö och klimat.

Det Energimyndigheten bedömer att myndigheten kan göra för att försöka minska ytorna är att aktualitetspröva de riksintresseanspråk vindbruk på land från 2008 som återaktualiserades vid utpekandet 2013 på grund av rättssäkerhetsskäl. Denna åtgärd berör drygt 100 områden och drygt 800 km² och kan därför ha viss påverkan på ytan beroende på vad aktualitetsprövningen leder till.

Energimyndigheten bedömer även att upphävande av de riksintressen för energidistribution bestående av ledningar och transformatorstationer i Örebro och i Södermanlands län som Nutek pekade ut på 1990-talet bör kunna göras. Då avgränsningen för dessa riksintressen är oklar kan dock inte Energimyndigheten bedöma vilken konsekvens denna åtgärd skulle ha ytmässigt.

11.7 Bedömd effekt av föreslagna åtgärder

Energimyndigheten bedömer att förslaget på åtgärden att aktualitetspröva de riksintresseanspråk vindbruk på land från 2008 som återaktualiserades vid utpekandet 2013 kan leda till ett upphävande av allt från 0 till drygt 100 riksintresseanspråksområden och minskande av ytor från 0 till drygt 800 km². Om det skulle visa sig att det inte pågår projektering i något av dessa områden från 2008 och de inte heller uppfyller de andra kriterierna för utpekandet från 2013 skulle det innebära en nedskärning på drygt 20 procent av riksintresseområdena för vindbruk. Dessa 20 procent är inte långt ifrån de 25 procent som Energimyndigheten i avsnitt 11.5.3 argumenterar för att det inte vore bra att skära ner riksintresseanspråken med. Det finns dock en viktig skillnad mellan dessa olika typer av nedskärningarna och det är att nedskärningen av de återaktualiserade riksintressen inte skulle vara godtycklig utan baseras på att kriterierna inte längre uppfylls av områdena.

Därutöver kan upphävande av de riksintressen för energidistribution bestående av ledningar och transformatorstationer i Örebro och i Södermanlands län som Nutek pekade ut på 1990-talet leda till ytterligare minskningar.

11.8 Planerade insatser för utvärdering av anspråken

Energimyndigheten har för avsikt att i del 2 av regeringsuppdraget se över de riksintressen för energidistribution bestående av ledningar och transformatorstationer i Örebro och i Södermanlands län som Nutek

pekade ut på 1990-talet och baserad på de nuvarande kriterier bör kunna upphävas.

Myndigheten har också för avsikt att se över de drygt 100 riksintresseområdena på land från 2008 års utpekande av riksintresse vindbruk som myndigheten lät vara med i 2013 års utpekande på grund av rättssäkerhetsskäl ifall projektering fortfarande pågick i dessa områden. Energimyndighetens översyn har för avsikt att kontrollera om projektering fortfarande pågår i dessa områden och därmed uppfyller kriterierna. Energimyndigheten bedömer dock att översynen troligtvis inte kommer hinnas färdig innan deadline för del 2.

12 Riksintresse kommunikationer - trafikslagen (TRV)

12.1 Riksintresseanspråket och dess utveckling

12.1.1 Anspråkets nuvarande omfattning

Här presenteras en sammanställning av hur många anläggningar Trafikverket har pekat ut som riksintresse. Det går att dela upp riksintresseanspråket på många olika sätt, exempelvis kan en järnvägs delas upp i ”stråk”, ”bandelar” eller efter de orter den passerar. Detta gör att det är svårt att ge en rättvisande bild i form av en tabell över antalet anspråk. För att redovisa riksintresseanspråket använder sig Trafikverket av listor med flikar för olika delar av utpekandet, baserat på trafikslagen. I listorna försöker Trafikverket göra det så enkelt som möjligt att förstå vilka anläggningar som är utpekade. Målet med listorna är alltså inte primärt att ha tabeller som korrekt avspeglar det totala antalet. Med denna reservation följer här en sammanställning av antalet riksintresseanspråk enligt den nuvarande uppdelningen.

	Totalt	Befintliga	Planerade	Framtida
Sjöfart	268	266	2	0
Luftfart	30	30	0	0
Väg	247	182	37	28
Järnväg	680	643	23	14

Sjöfart: 268 anspråk fördelat på 50 hamnar, 211 farleder (varav 2 planerade) och 7 djupområden.

Luftfart: 30 anspråk (flygplatser)

Väg: 247 anspråk

Järnväg: 680 anspråk fördelat på 93 banor (varav 14 framtida och 14 planerade), 78 terminaler och 509 stationer (varav 9 planerade)

Den totala ytan för anspråk på land är 5417 kvadratkilometer²⁹⁹. För områden för befintliga anläggningar har denna yta beräknats utifrån schematiska buffertzoner till de linjer och punkter Trafikverket redovisar. I den faktiska tillämningen används dock exempelvis vägområdets eller

²⁹⁹ Trafikverkets beräkning, som inte innehåller buffertzoner för linjer och punkter, visar på 5083 kvadratkilometer.

järnvägsfastighetens bredd, vilken har stor variation och inte kan redovisas på ett tillförlitligt sätt på en övergripande karta.

12.1.2 Anspråkets förändring över tid

Trafikverkets nuvarande utpekande är från 2010 då Trafikverket nyligen hade bildats. Det var de föregående myndigheterna (Vägverket, Banverket, Luftfartsstyrelsen/Transportstyrelsen och Sjöfartsverket) som tog fram materialet. Sedan Trafikverkets bildande har grunddragen i utpekandet inte förändrats. Det görs dock årliga översyner som innebär att markanspråken i kartorna uppdateras och områden flyttas mellan kategorierna framtida, planerade och befintliga anläggningar. I ett fåtal fall har enstaka utpekanden och tillbakadraganden gjorts, då förändrade behov identifierats.

12.1.3 Karaktären på anspråken

Utpekandet är ”trafiklagsövergripande”, vilket innebär att det innehåller anläggningar för vägtrafik, järnvägstrafik, luftfart och sjöfart samt sammankopplingar mellan dessa. Det gör att karaktären har en relativt stor variation. I vissa fall skyddas en fysisk anläggning, exempelvis en väg, medan det i andra fall skyddas områden där trafiken kan samsas med vissa andra intressen.

Vad gäller ytanspråket finns också skillnader mellan anspråk i olika tidsperspektiv. För planerade och framtida anläggningar finns i de flesta fall en yta utpekad, men vissa framtida anläggningar är endast redovisade som en schematisk pil på kartan. Befintliga anläggningar redovisas generellt som linjer eller punkter. Dessa ska tolkas som att det är anläggningens utbredning som är markanspråket. För vägar utgörs exempelvis markanspråket av vägområdet. I andra fall där det inte är lika entydigt vilka ytor som behövs, exempelvis hamnar, definieras anspråket genom en utredning, en riksintresseprecisering

12.2 Myndighetens nuvarande kriterier

Trafikverkets nuvarande kriterier utgår från ett beslut från 1999³⁰⁰ där Boverket och de olika trafikverken enades om gemensamma utgångspunkter. Dessa är enligt följande:

- Mark- och vattenområden för såväl befintliga, planerade, som för vissa framtida kommunikationsanläggningar kan pekas ut som riksintresse.

³⁰⁰ Boverket 1999, Underlag för redovisning av transportsektorns riksintressen gällande Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket, dnr B411-670/98

- Anläggningens funktion i transportsystemet är av grundläggande betydelse vid bedömningen.
- Funktionen kan vara av internationell (ingå i TEN-T, det Trans Europeiska Transportnätverket), nationell eller av särskild regional karaktär. Av särskilt intresse är länkar som sammanbinder andra kommunikationsanläggningar av riksintresse inom transportsektorn eller noder som är av betydelse för samverkan mellan trafikslagen.
- Unika lägesbundna naturförutsättningar kan också vara av riksintresse.

Utifrån detta har de tidigare sektorsmyndigheterna och Trafikverket tagit fram specifika kriterier för respektive trafikslag. De nuvarande kriterierna, som togs fram 2010, redovisas längre ner i dokumentet.

12.2.1 Myndighetens tidigare arbete med översyn av kriterierna

Sedan utpekandet 2010 har kriterierna inte förändrats och endast mindre uppdateringar av utpekandet har gjorts.

12.3 Hur förhåller sig nuvarande kriterier till förarbetena?

Grund för utpekande

Riksintressen för kommunikationer kan avse större vägar, järnvägar, kanaler, sjötrafikleder för godstransporter, flygplatser som ingår i del reguljära flyglinjenätet samt hamnar som har stor betydelse för godstransporterna till sjöss³⁰¹.

Kriterierna som togs fram 2010 innebar ett viktigt steg i utvecklingen av utpekanden av riksintressen då det för första gången var en myndighet med planeringsansvar för hela transportsystemet som ansvarade för utpekandet av trafikslagets anläggningar. På detta sätt har möjligheten att uppnå förarbetenas ambition av att skydda system för transporter som kräver kontinuitet och sammanhang.

Befintliga, planerade och framtida anläggningar

I huvudsak syftar riksintresselagstiftningen till att skydda områden ”som inte kan väntas bli tillräckligt beaktade utan stöd av en lag”³⁰². För riksintressen innebär detta exempelvis mark som behövs för tillkomsten av nya anläggningar, som exempelvis en ny vägsträckning. Innan en vägplan är

³⁰¹ prop. 1985/86:3 sid. 168

³⁰² prop. 1985/86:3 sid. 14

fastställd för ett sådant område kan det finnas behov av att ge skydd i form av riksintresse.

Det som ligger till grund för att även befintliga anläggningar kan behöva skyddas är att det kan tillkomma verksamheter och bebyggelse utanför exempelvis vägområdet eller fastigheten, vilket kan leda till att nyttjandet av anläggningen försvåras påtagligt³⁰³.

Nationell betydelse

I de nuvarande kriterierna pekas vissa områden ut för att de har ett ”särskilt regionalt intresse”. I relation till förarbetena, särskilt proposition 1997/98:45 del 1 sid. 241, kan sådana utpekanden ifrågasättas. Det understryks där att ett område ska ha ”nationell betydelse” för att utgöra ett riksintresse.

Samtidigt anger förarbetena att det kan finnas anledning att även skydda tillkomsten av regionala intressen i de fall sådana medför stora tekniska och samhällsekonomiska fördelar för uppbyggnaden av transportsystemet³⁰⁴. Detta kopplas dock i första hand till uppdelningen mellan nationella och regionala vägar. Syftet med den uppdelningen är att fördela planeringsansvaret mellan statlig och regional, och bör sammanblandas med riksintresselagstiftningen.

Slutsats gällande kriteriernas koppling till förarbetena

En översiktlig bedömning ger slutsatsen att de nuvarande kriterierna i huvudsak är i enlighet med förarbetena. Det finns dock en viss potential att arbeta för att kriterierna ska bli än mer samstämmiga med förarbetena. Den största potentialen bör vara att bättre knyta samman utpekanden av anläggningar för olika trafikslag, och därmed skapa en ökad systemsyn som belyser behovet av kontinuitet och sammanhang.

12.4 Behov av översyn utifrån 2010 års kriterier

I huvudsak är transportsystemets funktion den samma som den var 2010. Sedan dess har dock planeringen av de olika trafikslagen allt mer vävts samman till en gemensam transportplanering. Förutsättningarna har därmed ökat för att skapa ett än mer trafikslagsövergripande utpekande. I och med detta kan även systemsynen i det samlade utpekandet förbättras ytterligare.

³⁰³ Jämför prop. 1985/86:3 sid. 145 och 167

³⁰⁴ prop. 1985/86:3 sid. 76 och 118

Regeringsuppdraget som ligger till grund för denna rapport visar på ett antal underlag som förtydligar för myndigheterna hur kriterierna ska beskrivas. Detta innefattar exempelvis Riksintresseutredningen (SOU 2015:99) och Boverkets rapport till regeringsuppdraget angående tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser om riksintressen (Boverket rapport 2017:5). Boverkets rapport innefattar även en handledning för myndigheternas arbete med kriterier för utpekande av riksintressen.

12.5 Utvärdering av 2010 års kriterier och alternativ för precisering av dem

Nedan görs en genomgång av de trafikslagsspecifika kriterierna från 2010. Generellt gäller att endast ett av kriterierna behöver uppfyllas för att anläggningen ska pekas ut som riksintresse. Genomgången utgår från kriterier för redan befintliga anläggningar om inte annat anges.

Luftfart

- Flygplatser som betjänar befolkningscentra där flygplatskapaciteten kan äventyras (Mälardalen, Öresundsregionen och Göteborgsregionen)
- Flygplatser som har internationell reguljär trafik
- Flygplatser som har fundamental nationell betydelse. Följande faktorer ligger till grund för bedömningen:
 - befolkningskoncentrationer och resvanor
 - fysiska och marknadsmässiga möjligheter att ansluta flygplatsen till spårtrafik
 - potentialen i befintlig rullbana
 - potentialen i att markanvändningen kring flygplatsen har anpassats till tidigare flygverksamhet
- Flygplatser som är av fundamental regional betydelse. Följande faktorer ligger till grund för bedömningen
 - befolkningskoncentrationer och resvanor
 - fysiska och marknadsmässiga möjligheter att ansluta flygplatsen till spårtrafik
 - potentialen i befintlig rullbana
 - potentialen i att markanvändningen kring flygplatsen har anpassats till tidigare flygverksamhet

Utvärdering av kriterierna:

I huvudsak täcker kriterierna in de behov av utpekade markområden som finns för luftfartens anläggningar. Vissa ändringar kan dock göras för att stärka systemperspektivet.

Kriteriet ”nationell betydelse” kan förenklas genom att knyta det till det nationella basutbudet. Basutbudet beslutades 2007 utifrån utredningen *Framtidens flygplatser*³⁰⁵. I utredningen gjordes en genomgripande analys av vilka flygplatser som är viktigast för landet. Det är därför lämpligt att slutsatserna från utredningen används även för utpekandet av riksintressen.

Utpekandet av flygplatser bör fokusera på dess långsiktiga funktion i transportsystemet. Ett kriterium så som ”flygplatser som har internationell reguljär trafik” är därför inte att föredra, då det snarare utgår från de befintliga trafikuppläggen.

Den regionala betydelsen som vissa flygplatser intar bör fortsatt beaktas, men utpekanden bör i första hand fokusera på att tillgängligheten i hela landet ska säkerställas. Det kan exempelvis vara av stor vikt att säkerställa flygplatsers funktion i delar av landet där möjligheterna att resa med andra transportslag är begränsade.

Kriterierna från 2010 tog inte upp behovet av alternativa flygplatser ur en kris- och flygsäkerhetssynpunkt. Detta perspektiv kan komma att bli ännu viktigare om antalet flygplatser skulle minska.

Järnvägslinjer

- Internationell betydelse: Banor som ingår i det av EU utpekade transeuropeiska transportnätet (Trans-European Network, TEN-T)
- Nationell betydelse: Banor som trafikeras av långväga person- eller godstrafik. För godstrafikens del är det framförallt de banor som ingår i det strategiska godsnetet som anges i den nationella transportplanen. När det gäller persontrafiken är det framförallt de banor som trafikeras av långväga persontrafik i form av snabbtåg, nattåg eller liknande.
- Interregional betydelse: Banor som används för person- eller godstrafik över en eller flera regiongränser och på så vis bidrar till arbetsmarknadsförstoring samt är av betydelse för näringslivets transporter.

³⁰⁵ *Framtidens flygplatser – Utveckling av det svenska flygplatssystemet*, SOU 2007:70

- Särskild regional betydelse: Banor som används för regional person- eller godstrafik som är av betydelse för arbetsmarknadsförstoring eller näringslivets transporter.
- Förbindelse mellan bana av riksintresse och utpekad nod av riksintresse: Banor som förbinder exempelvis hamn eller flygplats av riksintresse med järnväg av riksintresse. Noder av riksintresse kan även vara befintliga och planerade områden för godstrafikens anläggningar, viktiga industrianläggningar samt viktiga rekreationsområden.
- Av betydelse för omledning av trafiken: Banor som är av betydelse för att leda om trafik, exempelvis i samband med underhållsarbeten eller vid akuta trafikstörningar och andra särskilda händelser.

Utvärdering av kriterierna:

Indelningen mellan banor från internationell- till regional betydelse är logisk på det sättet att det ger en snabb överblick över järnvägens funktion. Den är dock mer en beskrivning av funktionen än faktiska kriterier. Dessa texter passar snarare in i de funktionsbeskrivningar ("värdebeskrivningar" för andra riksintresseområden) som Trafikverket tar fram för alla riksintressen. Det bör istället vara möjligt att avgöra behovet av riksintresseanspråk utifrån målen att möjliggöra långväga persontransporter i hela landet, samt att möjliggöra ett system för godstransporter som kan försörja landets näringsliv och vara ett konkurrenskraftigt alternativ till vägtransporter.

Ett fokus på långväga transporter och ett sammanhållet system bör innebära att en järnvägs regionala funktion inte ensamt bör utgöra grund för riksintresseanspråk.

Förbindelserna mellan olika riksintressen är en viktig del av den systemsyn som Trafikverket eftersträvar i sitt anspråk. För järnvägar är de särskilt viktiga på grund av att i princip alla järnvägstransporter är "multimodala", vilket innebär att de lastas om till och från väg och sjöfart. Möjligheter till effektiv omlastning har prioriterats upp ytterligare genom regeringens godstransportstrategi. Anläggningar som tillhör andra sektorer, så som exempelvis industriområden, bör pekas ut av andra riksintressemyndigheter för att det ska vara aktuellt att peka ut anslutande järnvägar som riksintresse.

Vad beträffar möjligheten att leda om trafik är det något som är särskilt viktigt för järnvägssystemet eftersom det är mycket störningskänsligt. Det är omledningsmöjligheter för stambanorna och ett fåtal andra banor med särskilt viktiga godsflöden som kan vara lämpliga att skydda genom

riksintresseanspråk. Framför allt de omledningsmöjligheter som är elektrifierade bör fortsatt pekas ut som riksintresse.

Järnvägsnoder

- Befintliga och planerade namngivna kombiterminaler, rangerbangårdar och växlingsbangårdar
 - Terminal som är eller blir lokaliserad till betydande konsumtions- och produktionsområden.
 - Terminal som är eller blir lokaliserad till hamn som är av riksintresse eller har annan stor betydelse, eller annan viktig knutpunkt.
 - Terminal som är eller blir lokaliserad till ett läge med goda anslutningar till det övergripande spår- eller vägnätet.
- Övriga last- och lossningsplatser samt terminaler
- Namngivna järnvägsverkstäder
- Järnvägsstationer: Alla järnvägsstationer med resandeutbyte utmed det utpekade järnvägsnätet är av riksintresse.
- Övrigt: Befintliga och planerade anläggningar som behövs för elförsörjning, trafikledning med mera. Dessa markeras dock inte i kartmaterialet eftersom de inte är bundna till en viss geografisk plats utan kan flyttas.

Utvärdering av kriterierna:

De noder som avses i kriterierna är helt nödvändiga för att järnvägstrafiken i Sverige ska fungera. Ofta är anläggningarna både utrymmeskrävande och lägesbundna. En svårighet vid utpekande är att ägarskapet av anläggningarna skiljer sig åt; de flesta ägs av andra aktörer än Trafikverket. Detta är samtidigt något som gör det än viktigare att staten tar ansvar för vilken mark som behöver skyddas.

Att järnvägsstationer med resandeutbyte längs järnvägar av riksintresse pekas ut som riksintressen får ses som en självklarhet eftersom en huvudfunktion för järnvägsnätet är för personer att stiga på och av tågen på olika platser. Markanspråket är stationens spårområde, plattformar och eventuella plattformsförbindelser.

Vad gäller det som nämns under ”övrigt” är kriteriet något otydligt eftersom det framstår som att ett markområde inte behöver pekas ut, vilket i så fall skulle göra att det inte finns något område att peka ut inom

riksintresssystemet. Eftersom markanspråk inte kan göras bör dessa anläggningar heller inte finnas med i kriterierna.

Hamnar

Allmän hamn utpekade efter prövning och beslut från Trafikverket som hamn av riksintresse för sjöfarten i det fall hamnen:

- Ingår i TEN-T-nätverket

och/eller

- Omsätter en godsmängd överstigande 100 000 ton per år eller 200 000 passagerare per år över en femårsperiod

och/eller

- På annat sätt är så väsentlig för landets beredskap, försörjning, energiförsörjning eller godshantering att den inte utan olägenhet för det allmänna intresset kan ersättas med annat trafikslag eller hamn.

Område som preciseras som riksintresse i de utpekade hamnarna ska bestå av de land- och vattenområden som fastställs i beslut om riktlinjer för precisering av hamnområde av riksintresse. För de hamnar som det inte finns en precisering redovisas i kartan området för allmän hamn. Exakt vilka hamndelar som ingår i riksintresset får då avgöras i en framtida precisering av riksintresset för hamnen. Då kommer det också framgå vilka landområden som ingår i riksintresset för hamnen.

Industrihamn som utgör riksintresse för industriell produktion utpekade i förekommande fall av Tillväxtverket.

Utvärdering av kriterierna:

Det internationella sammanhanget är mycket viktigt för sjöfarten eftersom en stor majoritet av sjöfarten går mellan svenska och utländska hamnar. TEN-T nätverket är därför ett logiskt kriterium. Det bör dock förtydligas om hamnarna ska ingå i stomnätet eller om det även gäller det utökade nätet. Samma gäller även för de andra trafikslagen.

De gränser som är satta för godsmängd respektive passagerare har tagits fram genom att göra en avvägning av vilken nivå som krävs för att ett riksomspännande nät ska säkras. Dessa kriterier kan självklart ändras men sådana ändringar kan, förutom att påverka antalet hamnar, även leda till en annan balans över landet. En mer detaljerad översyn utifrån vilken typ av gods som är viktig för landet skulle kunna utveckla anspråket. En

sådan översyn är dock komplex och därför inte möjlig att genomföra inom detta uppdrag.

Inom det sista kriteriet har hittills endast kärnkraftshamnar pekats ut. Behovet av kriteriet kan komma att öka framöver till följd av att beredskapsplanering har blivit allt mer aktuellt. Det kan dock i nuläget inte avgöras om beredskapsplaneringen kommer leda till behov av ytterligare riksintresseanspråk eller om dess markanspråk kan säkras på annat sätt.

Farleder, sjötrafikstråk och övriga objekt som hör till sjöfarten

Trafikverket väljer att avgränsa texterna i denna rapport till anläggningar som påverkar landområden. Därför utvärderas inte kriterierna för farleder, sjötrafikstråk samt övriga riksintressanta områden som berör hav och inre vattenvägar.

Vägar

- Internationell betydelse: Vägar som ingår i det av EU utpekade Trans-European Transport Network, TEN-T
- Nationell betydelse: Vägar som ingår i det nationella stamvägnätet
- Regional betydelse: Vägar som förbinder regionala centra är av särskild regional betydelse.
- Vägar som är av särskild betydelse för regional eller interregional trafik: Vägar som bland annat är förbifarter kring storstäder och viktiga förbindelse-länkar mellan delar i det nationella stamvägnätet är av särskild betydelse för regional eller interregional trafik. I kriteriet ingår även vissa vägar som leder till andra verksamheter som är av riksintresse enligt miljöbalkens 3:e och/eller 4:e kapitel och som har stora transportbehov, till exempel viktiga förbindelser till turistområden med stor besöksfrekvens.
- Vägar som förbinder kommunikationsanläggningar av riksintresse, till exempel flygplatser, hamnar och kombiterminaler

Utvärdering av kriterierna:

Kriterierna för vägar liknar i stora delar de som finns för järnvägar i uppdelningen mellan olika planeringsnivåer. Kopplingen till det nationella stamvägnätet gör dock att det *nationella* intresset är tydligare säkerställt, genom utredningar i andra sammanhang.

En avvägning som kan göras är huruvida den regionala betydelsen ska vara ett enskilt kriterium. Det bör vara möjligt att starkare knyta det

regionala intresset till det sammanhållande nationella vägsystemet, det vill säga att skapa ”kontinuitet och sammanhang”, som förarbetena beskriver det.

Vägar som förbinder det övergripande vägsystemet med riksintressanta anläggningar för andra trafikslag är viktigt för att upprätthålla systemsynen. Det finns dock en avvägning att göra gällande i vilken mån dessa ska redovisas som en del av vägnätet eller bevakas som en del i hamnens funktion.

Planerade och framtida anläggningar

För planerade och framtida anläggningar gäller att det är sådana anläggningar som, när de tas i bruk, kommer att uppfylla kriterierna för det aktuella trafikslaget. Det finns därmed inga egna kriterier för dessa utan endast en definition.

Planerade och framtida kommunikationsanläggningar av riksintresse definieras enligt följande:

- Planerade kommunikationsanläggningar: Åtgärder där det finns en beslutad utredning och därmed vald korridor eller lokalisering av utbyggnaden
- Framtida kommunikationsanläggningar: Åtgärder som ligger tidigt i planeringsprocessen och där beslut om slutlig lokalisering saknas. Normalt finns dock genomförda idéstudier, förstudier eller liknande underlag som stöd för utpekandet. Tidshorisonten för dessa tänkbara framtida åtgärder sträcker sig fram till år 2040 och den långa tidshorisonten gör att det är svårt att precisera exakta markanspråk.

Utvärdering av definitionen:

I stort motsvarar definitionen de behov som finns nu, även om några begrepp är inaktuella och tidsperspektivet behöver flyttas fram eller beskrivas på ett annat sätt. Det behöver dock förtydligas hur dessa anläggningar ska identifieras och även hur man ska avgöra anläggningens markanspråk.

12.6 Precisering av kriterierna

Trafikverket bedömer att de kriterier för transportsystemets anläggningar som togs fram i dialog mellan Boverket och de olika trafikverken 1999 bör i princip fortsätta gälla. Dessa kriterier utgör principer för utpekande av riksintressen för trafikslagets anläggningar. Trafikverket har även tagit hänsyn till Boverkets övergripande kriterier som gäller riksintressen

inom alla sektorer³⁰⁶. De preciseringar för respektive trafikslag som ligger till grund för Trafikverkets nuvarande utpekande har dock omarbetats. Eftersom kriterierna och den tillhörande sektorsbeskrivningen är relativt omfattande utgör de bilaga till denna rapport.

Ändringar av kriterierna som bedöms ha en omfattande påverkan på kommande utpekande har framför allt gjorts inom följande områden:

- För både järnvägar och vägar har uppdelningen mellan intressen inom olika skalor, så som nationella och regionala, tagits bort och ersatts med anläggningarnas systemmässiga funktion.
- För flygplatser har en översyn gjorts, som även den fokuserar på flygplatsernas funktion ur ett systemperspektiv, där grunder är det nationella basutbudet, alternativa flygplatser för en godtagbar flygsäkerhet samt flygplatsens funktion för att knyta samman landet.
- För planerade och framtida anläggningar har det tydliggjorts vad som krävs för att en anläggnings framtida *funktion* ska kunna omvandlas till ett faktiskt utpekat område.

12.7 Bedömd effekt av föreslagna åtgärder

Utifrån den bedömning Trafikverket kan göra i detta läge (innan översynen av samtliga anspråk gjorts) kommer de nya kriterierna leda till en relativt stor minskning av anspråkets *utbredning*. Minskningen beror främst på att Trafikverket kommer ställa högre krav på det underlagsmaterial som ska lägga till grund för utpekanden av områden för planerade och framtida anläggningar. Att ett område utgör ”utredningsområde” kommer fortsättningsvis inte utgöra ensam grund till riksintresseanspråk. När behov finns kan dock delar av ett utredningsområde pekas ut, om en utredning visar att det finns geografiska förutsättningar som gör att området behöver skyddas. Det kan exempelvis handla om en särskilt trång passage som behöver passeras oavsett lokaliseringsalternativ.

De nya kriterierna kommer även leda till en viss minskning av *antalet* utpekanden. Framför allt beror det på att vägar som främst har en regional funktion inte längre kommer pekas ut. Vad gäller antalet anspråk är det viktigt att återigen peka på att antalet riksintressen till stor del beror på hur de redovisas. Ett exempel är att en järnvägsnod ofta har flera funktioner som är mycket nära belägna. Dessa kan redovisas var för sig, eller

³⁰⁶ Boverket 2017, Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen i 3 kap. miljöbalken, dnr 3190/2014

slås samma till ett område som blir lättare att redovisa men svårare att beskriva.

12.7.1 Konsekvenser

En naturlig konsekvens som följer av ett något minskat riksintresseanspråk är att några områden för anläggningar som nu är skyddade inte kommer kunna skyddas inom riksintressesystemet. Detta kan exempelvis leda till att det tar längre tid att resa och transportera gods i de fall andra intressen prioriteras högre. Bedömningen är att risken för påtagligt försämrad funktion i transportsystemet är begränsad eftersom de områden som inte längre skyddas i huvudsak kommer vara sådana som trafikeras mindre än andra utpekade anläggningar.

Den tydligaste risken med att minska antalet anspråk och dess utbredning gäller områden för planerade och framtida anläggningar. Minskade anspråk kan leda till att kostnaderna för nyinvestering kan öka kraftigt. Ökade utgifter kan medföra att kostnader skjuts på framtiden eller i praktiken omöjliggöra genomförandet av åtgärden. Detta bedöms framförallt röra områden med komplicerade markförutsättningar. För de ändringar av kriterierna som nu görs bedöms dock konsekvenserna för anläggningarnas tillkomst vara små, eftersom de breda utredningskorridorer som nu pekas ut i praktiken har varit mycket svåra att tillämpa.

12.8 Planerade insatser för utvärdering av anspråken

Trafikverket driver under 2020 och 2021 ett projekt som innefattar hela processen från framtagande av kriterier till utpekande av samtliga de individuella anläggningarna. Anläggningarna kommer även att beskrivas genom funktionsbeskrivningar och redovisas på karta.



Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se