SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande

Datum 2021-05-17
Klassificering 1.1.4
Dnr RAÄ-2021-680

Ert datum 2021-02-22
Er beteckning M2021/00092

Remiss av betänkande Havet och människan (SOU 2020:83)

Miljödepartementet har begärt att Riksantikvarieämbetet ska yttra sig över Miljömålsberedningens betänkande Havet och människan (SOU 2020:83).

Sammanfattning

Kulturmiljöperspektivet saknas i betänkandet. Miljömålsberedningen har både förbisett att kulturmiljöarbetet är en del i havsmiljöarbetet och missförstått att det inbegriper flera myndigheter och organisationer med olika roller. Det framgår inte heller att miljökvalitetsmålet Hav i balans och ekosystemansatsen inbegriper havets, skärgårdens och kustens kulturmiljöer. Detta är en stor brist.

Riksantikvarieämbetet avstyrker förslaget om ändring i förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

Riksantikvarieämbetet avstyrker förslaget att miljökvalitetsmålet Hav i balans ska ha enbart tre preciseringar, eftersom det innebär att preciseringarna om kulturmiljöer avvecklas.

Bakgrund

Miljömålsberedningen har inte följt regeringens tilläggsdirektiv (Dir. 2018:44) och informerat sig om pågående initiativ och processer med koppling till havspolitiken. Miljömålsberedningen har därmed förbisett regeringens uppdrag till tio myndigheter, bl.a. Havs- och vattenmyndigheten, att utarbeta ett mer samlat och strategiskt förhållningssätt till kulturmiljöfrågor inom de egna ansvarsområdena (regeringsbeslut 2017-06-22 Ku2017/01563/KL). Miljömålsberedningen har heller inte kallat Riksantikvarieämbetet till de dialoger, workshops och möten som den ordnat. Konsekvenserna är att beredningen förbiser eller missförstår roll- och ansvarsfördelningen i det statliga kulturmiljöarbetet och integreringen av detta i arbetet med miljökvalitetsmålen. Kulturmiljöperspektivet saknas i beredningens förslag.

Riksantikvarieämbetet
Box 1114
621 22 Visby
Tel 08-5191 8000
E-post registrator@raa.se
www.raa.se
Org.nr 202100-1090
Bankgiro 5052-3620

Synpunkter

Nedan följer kapitelvisa synpunkter och förslag på hur beredningens förslag hade kunnat kompletteras med det kulturmiljöarbete centrala myndigheter och länsstyrelser bör utföra, för att målen för det statliga kulturmiljöarbetet och miljökvalitetsmålet Hav i balans ska kunna uppnås.

1.1 förslag till ny havsmiljölag (s. 49)

Det är en stor brist att kulturmiljön utan tydlig motivering förbises i beredningens förslag. Riksantikvarieämbetet uppfattar de föreslagna 2 och 3 §§ i havsmiljölagen som att regeringens havsmiljöarbete ska syfta till att uppnå miljökvalitetsmålet Hav i balans och att regeringen ska tillämpa ekosystemansatsen. Miljökvalitetsmålet Hav i balans inbegriper havets, skärgårdens och kustens kulturmiljöer genom de två preciseringarna om 1) bevarade natur- och kulturmiljövärden, och 2) kulturlämningar under vatten. Ekosystemansatsen ska bidra till att på ett balanserat sätt bevara och nyttja biologisk mångfald. De *ekologiska*, *sociala* och *ekonomiska* aspekterna ska beaktas.[1] Principerna för ekosystemansatsen innebär bland annat att människan med sin kulturella mångfald erkänns som en beståndsdel i ekosystemen.[2] Förvaltningen bör ta hänsyn till att både kulturell och biologisk mångfald är centrala beståndsdelar i ekosystemansatsen[3] och bygga på en förståelse av ekosystemens interaktion med mänskliga behov och värden, däribland kulturella aspekter.[4]

1.32 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet (s. 102)

Riksantikvarieämbetet avstyrker förslaget. Om Riksantikvarieämbetets instruktion ska ändras i fråga om samråd och återrapportering bör det tydliggöras vad samrådet ska syfta till och i vilken roll Riksantikvarieämbetet ska rapportera. Är det myndighetens allmänna miljöarbete bör alla myndigheter som samordnar uppföljningen av miljökvalitetsmålen ingå samrådskretsen. Riksantikvarieämbetets rapportering enligt förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter är en alternativ källa för uppföljningar.

---

[1] Ekosystemansatsen – en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser. Naturvårdsverket Rapport 5782. s. 11-12.
[2] A.a. s. 26.
[3] A.a. s. 30.
[4] A.a. s. 38-39.

Om samrådet istället syftar till att stödja de samordnande myndigheternas kulturmiljöarbete bör de myndigheter som samordnar mål med preciseringar om kulturmiljön ingå i samrådskretsen, inte bara Havs- och vattenmyndigheten. Om utredningens förslag att avveckla preciseringarna om kulturmiljö för målet Hav i balans genomförs faller emellertid detta syfte bort för just Havs- och vattenmyndigheten. Jämför synpunkter nedan på beredningens konsekvensanalyser för Havs- och vattenmyndigheten och Riksantikvarieämbetet (kap. 26.5.3 och 26.5.10).

Kap. 11.5.1 Tydligare preciseringar av mål för havets miljötillstånd (s. 420 ff)
Riksantikvarieämbetet avstyrker förslaget att miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård ska ha bara tre preciseringar. Skälet är att det innebär att målets preciseringar om bevarade natur- och kulturmiljövärden och kulturlämningar under vatten avvecklas. Detta står i motsats till regeringens uppdrag till tio myndigheter att integrera ett samlat och strategiskt förhållningssätt till kulturmiljöfrågor i de egna ansvarsområdena.[5] Havs- och vattenmyndigheten uttrycker i redovisningen av uppdraget att myndighetens kulturmiljöarbete framför allt kommer till uttryck i arbetet med miljökvalitetsmålens preciseringar om kulturmiljön.[6] En avveckling av preciseringarna om kulturmiljön innebär att integreringen av det statliga kulturmiljöarbetet i havsmiljöförvaltningen avsevärt försvagas. Även om forn- och kulturlämningarna fortsättningsvis skyddas av 2 kap. kulturmiljölagen (1988:950) och miljöbalken (1998:808) innebär förslaget att stödet preciseringarna om kulturmiljön ger Havs- och vattenmyndighetens kulturmiljöarbete försvagas. Riksantikvarieämbetet föreslår istället att åtgärder och underlag för att följa upp de båda preciseringarna utvecklas och stöttar gärna i detta arbete.

16.5.2 Havs- och vattenmyndigheten får ett tydligt ansvar för frågor om marint skräp (s. 750) samt 16.5.3 Kustbevakningen får en ny uppgift (s. 751)
Bärgning av marint skräp, bl.a. draggning efter spökgarn, kan skada forn- och kulturlämningar på havets botten. Därför bör vägledningar för planering och genomförande av projekt för att dragga efter spökgarn innehålla villkor om samråd

[5] Regeringsbeslut 2017-06-22 Ku2017/01563/KL. https://www.regeringen.se/49f24e/contentassets/d9d4480896dc43ab846428cf5a473204/uppdrag-till-10-myndigheter-att-utarbeta-vagledande-strategier-for-kulturmiljofragor.pdf
[6] Redovisning av Havs- och vattenmyndighetens vägledande strategier för arbete med kulturmiljöfrågor (dnr 2257-2017). Se https://www.raa.se/app/uploads/2019/11/20191031-RU-HaV-kulturmilj%C3%B6strategier-utan-underskrift.pdf

med länsstyrelser så att draggningsprojekten kan genomföras i enlighet med reglerna i 2 kap. kulturmiljölagen och miljöbalken.[7]

20.9.1 Nytt etappmål för marint områdesskydd (s. 1089 ff)

De statliga budgetanslag,[8] som ska finansiera målet att 30 procent av Sveriges territorialvatten och ekonomiska zon avsätts till skyddade områden, bör också täcka kostnader för förvaltningen av de kulturmiljöer som finns i dessa områden. Den omfattande areal som föreslås bli skyddad kommer rimligtvis att inbegripa kust- och skärgårdsområden med ett stort antal kulturmiljöer. De behöver förvaltas på ett ekonomiskt hållbart sätt om de ska bevaras och utvecklas. För att motverka undanträngningseffekter och negativa konsekvenser för de kulturmiljöer som förvaltas med stöd av bidrag från anslaget 7:2 bidrag till kulturmiljövård[9] bör de medel som ska finansiera de föreslagna skyddade områdena också finansiera förvaltningen av de kulturmiljöer som är belägna inom dem.[10]

En annan fråga är om och i så fall hur utvecklingen av framtidens kulturmiljöer i hav och skärgård kommer att påverkas av det marina områdesskyddet. Denna aspekt kan bl.a. antas vara förknippad med förutsättningarna för blå tillväxt och näringar som fiske, sjöfart, turism och energiutvinning. De samlade konsekvenserna av förslaget att skydda en så stor andel av Sveriges havsområden behöver analyseras och beskrivas i ett brett samhällsperspektiv. Det gäller inte minst hur det kommer att påverka det statliga kulturmiljöarbetet och målsättningarna för detta.

22.4 Aktörer inom förvaltningen av havsmiljödata (s. 1248)

Riksantikvarieämbetet borde ha ingått i redogörelsen av aktörer eftersom myndigheten förvaltar information om bl.a. forn- och kulturlämningar och bebyggelsemiljöer som är underlag i havsmiljöförvaltningens kulturmiljöarbete. På

---

[7] Se vidare Havs- och vattenmyndigheten och Riksantikvarieämbetets gemensamma rapport *Fiskets påverkan på det marina kulturarvet. s. 40-54*. PDF publicerad på https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1507514/FULLTEXT01.pdf

[8] T.ex. anslaget 1:11 villkor 5, Marint områdesskydd.

[9] Enligt förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer.

[10] Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet redovisade 2016 ett regeringsuppdrag om samverkan mellan natur- och kulturmiljöarbete i förvaltningen av natur – och kulturreservat. Naturvårdsverket & Riksantikvarieämbetet skrivelse 2016-03-10. Förvaltning av natur- och kulturreservat. Dnr NV-00318-15 och RAÄ 1.1.2-1102-2015. https://www.raa.se/app/uploads/2017/08/Skrivelse-f%C3%B6rvaltning-av-natur-och-kulturreservat.pdf

sikt kan myndigheten både bredda och fördjupa tillgången till kunskapsunderlag om marina kulturmiljöer.

22.5 Digitala kunskapsbaser och digitalt stöd i havsmiljöarbetet (s. 1264)

Kulturmiljöregistret borde ha ingått i redogörelsen av digitala kunskapsbaser då det är en källa för geografisk information om kulturmiljöer som Riksantikvarieämbetet förvaltar och tillgängliggör genom olika söktjänster för forn- och kulturlämningar,[11] byggnadsminnen,[12] musei- och arkivsamlingar[13].

22.7.4 Sekretessen av geografisk information och försvarets roll (s. 1291)

Riksantikvarieämbetet tillstyrker förslaget och framhåller att myndigheten gärna blir antingen delaktig i eller tar del av resultaten av de föreslagna regeringsuppdragen till Havs- och vattenmyndigheten, Sjöfartsverket, SGU och Försvarsmakten. Skälet är att en sådan systematisk kartering vore ett utmärkt underlag för att korrigera och komplettera Kulturmiljöregistrets information om forn- och kulturlämningar under vatten. Kvalitetshöjningen innebär att informationen om forn- och kulturlämningar blir en allt mer tillförlitlig del av dataunderlaget för havsmiljöarbetet. Detta innebär god samhällsnytta i t.ex. planering, lokalisering och byggande av havsbaserad vindkraft och draggning efter spökgarn genom att tillgänglig och tillförlitlig information då kommer att motverka skador på forn- och kulturlämningar under vatten.[14] Samtidigt kan den bidra till besöksupplevelser och förståelsen för Sveriges maritima historia.[15]

22.7.6 Ny finansieringsmodell för geografisk information (s. 1293)

Riksantikvarieämbetet tillstyrker förslaget. Sjöfartsverkets information är underlag i arbetet för att höja kvaliteten på informationen om forn- och kulturlämningar. I dagsläget begränsas möjligheterna att använda den på grund av kostnaderna.

22.7.7 Sammanhållen marin kartering (s. 1298)

Riksantikvarieämbetet tillstyrker förslaget och framhåller att myndigheten bör vara en av de samverkande myndigheterna.

---

[11] https://app.raa.se/open/fornsok/
[12] https://bebyggelseregistret.raa.se/bbr2/sok/search.raa
[13] http://www.kringla.nu/kringla/
[14] Jfr. reglerna i 2 kap. kulturmiljölagen (1988:950).
[15] Se t.ex. https://www.vrakmuseum.se/

Kapitel 23 Behov av forskning och kunskap om havsmiljön (s. 1307)
Kunskaper om forn- och kulturlämningar på havets botten är en självklar del i en satsning på forskning och kunskapsbyggande om havsmiljön. Därför borde marinarkeologisk forskning ha ingått bland de områden där kunskapsutvecklingen behöver gynnas.

Statens maritima och transporthistoriska museer, Södertörns högskola, Stockholms universitet och andra institutioner bedriver marinarkeologisk forskning som kan nyttiggöras i den samlade kunskapsuppbyggnaden om havsmiljön. De kan därmed utgöra noder i Havsmiljöinstitutets förnyade regeringsuppdrag att ta fram tvär- och mångvetenskapliga analyser och synteser samt att sprida information om resultaten till stöd för regeringens, myndigheters och andra intressenters arbete för att förbättra havsmiljön.

Anslaget 1:4 Forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet finansierar forskning, utveckling och informationsförsörjning rörande marinarkeologi och kulturmiljöer i kust- och skärgård.

25.2.2 En tvärvetenskaplig funktion (s. 1400)
Riksantikvarieämbetet bör medverka i den föreslagna funktionen. Skälet är att en effektbedömning av beslutade och föreslagna styrmedel i ett brett samhällsperspektiv bör inbegripa det statliga kulturmiljöarbetet.

26.3.2 Aktörer som berörs (s. 1415 ff)
Kapitel 16 Marint skräp, s. 1416. Samråd behöver ske med länsstyrelserna om hänsynen till forn- och kulturlämningar enligt reglerna i 2 kap. kulturmiljölagen och miljöbalken.

Kapitel 22 Havsmiljödata, s. 1418. Kulturmiljöregistrets information om forn- och kulturlämningar, bebyggelsemiljöer, musei- och arkivsamlingar m.m. bör vara en självklar delmängd av samhällets havsmiljödata.

Kapitel 23 Behov av forskning och kunskap om havsmiljön, s 1418. Statens maritima och transporthistoriska museer samt Södertörns högskola, Stockholms universitet och andra lärosäten bedriver marinarkeologisk forskning och borde därför ha nämnts.

26.5.3 Konsekvenser för Havs- och vattenmyndigheten (s. 1423)

Havs- och vattenmyndighetens uppföljnings- och rapporteringsansvar förändras om miljökvalitetsmålet Hav i balans preciseringar om bevarade natur- och kulturmiljövärden och kulturlämningar under vatten avvecklas. Havs- och vattenmyndigheten har i sin strategi för kulturmiljöfrågor lyft fram att myndighetens kulturmiljöarbete framförallt kommer till uttryck i arbetet med miljökvalitetsmålen.[16] Havs- och vattenmyndigheten uppger alltså att preciseringarna om kulturmiljön är viktiga för den egna myndighetens kulturmiljöarbete. Riksantikvarieämbetet stöttar gärna i detta arbete och förordar att preciseringarna om kulturmiljön behålls i sin nuvarande form.

26.5.8 Konsekvenser för kustlänsstyrelserna (s. 1446 ff)

Kap. 16 Marint skräp. Länsstyrelserna har en viktig roll i samråd i planeringen och genomförandet av draggning efter och bärgning av marint skräp. Detta för att undvika skador på forn- och kulturlämningar.[17]

26.5.10 Konsekvenser för Riksantikvarieämbetet (s. 1457)

Den antagna konsekvensen att Riksantikvarieämbetet inte längre har något uppföljnings- och rapporteringsansvar om målets preciseringar om kulturmiljöer avvecklas bygger på en missuppfattning. Det är Havs- och vattenmyndigheten, inte Riksantikvarieämbetet, som samordnar uppföljningen av det berörda miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård. Om målets preciseringar om kulturmiljöer avvecklas är det i första hand Havs- och vattenmyndighetens uppföljnings- och rapporteringsansvar som förändras. Riksantikvarieämbetets roll i uppföljningen av Hav i balans och andra miljökvalitetsmål är att lämna underlag om det egna miljöarbetet till de koordinerande myndigheterna. Ett exempel på sådana underlag kan vara en analys av hur länsstyrelsernas fördelning av medel från anslaget 7:2 bidrag till kulturmiljövård har bidragit till arbetet med miljökvalitetsmålen.[18] Utöver detta har Riksantikvarieämbetet rollen att stödja de koordinerande myndigheternas kulturmiljöarbete.

---

[16] Redovisning av Havs- och vattenmyndighetens vägledande strategier för arbete med kulturmiljöfrågor (dnr 2257-2017). Se https://www.raa.se/app/uploads/2019/11/20191031-RU-HaV-kulturmilj%C3%B6strategier-utan-underskrift.pdf

[17] Jfr reglerna i 2 kap. kulturmiljölagen (1988:950).

[18] Se Riksantikvarieämbetets årsredovisning 2020 s. 39-40. https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1530276/FULLTEXT01.pdf

Riksantikvarieämbetet är en aktör i förvaltningen av havsmiljödata (kap. 22.4), som förvaltar information om forn- och kulturlämningar, bebyggelsemiljöer m.m. (kap. 22.5). Riksantikvarieämbetet är gärna delaktigt i det föreslagna regeringsuppdraget om marin kartering (kap. 22.7.4) och gärna även en av de samverkande myndigheterna i den föreslagna utredningen om sammanhållen marin kartering (kap. 22.7.7). Riksantikvarieämbetet förvaltar anslaget 1:4 Forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet (kap. 23).

Detta beslut har fattats av riksantikvarien Joakim Malmström efter föredragning av utredaren Michael Frisk. Även överantikvarien Knut Weibull, avdelningschefen Marja-Leena Pilvesmaa och utredaren Anna Lihammer har varit med om den slutliga handläggningen.

Beslutet har signerats elektroniskt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till:
Kulturdepartementet.