



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2019-10-24

Ärendenr:

NV-05041-17

# Regeringsuppdrag om att utarbeta vägledande strategier för kulturmiljöfrågor

Uppdrag från Kulturdepartementet 2017-06-22,  
Ku2017/01563/KL

# Förord

I juni 2017 gav regeringen i uppdrag åt tio nationella myndigheter att genomföra regeringsuppdraget ”Utarbeta vägledande strategier för kulturmiljöfrågor”. Naturvårdsverket redovisar sitt arbete med uppdraget i denna skrivelse, som beslutats av generaldirektör Björn Risinger den 24 oktober 2019.

# Innehåll

|  |           |
|--|-----------|
| <b>FÖRORD</b>  | <b>2</b>  |
| <b>1 SAMMANFATTNING</b>  | <b>5</b>  |
| <b>2 SUMMERING AV STRATEGISKA STÄLLNINGSTAGANDEN</b>   | <b>7</b>  |
| <b>3 UPPDRAGET</b>   | <b>9</b>  |
| <b>4 GENOMFÖRANDE</b>  | <b>11</b> |
| <b>5 PROBLEMBILD</b>   | <b>13</b> |
| <b>6 KULTURMILJÖFRÅGOR I BEFINTLIG VERKSAMHET</b>  | <b>15</b> |
| <b>7 HUVUDOMRÅDE: MILJÖMÅL</b>   | <b>17</b> |
| 7.1 Delområde: Samordning av årlig uppföljning av miljö kvalitetsmålen                                   | 17        |
| 7.2 Delområde: Fördjupad utvärdering av miljö målen  | 18        |
| 7.3 Delområde: Uppföljning av miljö kvalitetsmål som Naturvårdsverket ansvarar för samt generationsmålet | 18        |
| 7.4 Fördjupningsfrågor inom huvudområde Miljö mål  | 21        |
| <b>8 HUVUDOMRÅDE: ÖVERGRIPANDE LANDSKAPSFRÅGOR</b>   | <b>25</b> |
| 8.1 Delområde: Europeiska landskapskonventionen  | 25        |
| 8.2 Delområde: Grön infrastruktur  | 26        |
| 8.3 Delområde: Kulturella ekosystemtjänster  | 26        |
| 8.4 Delområde: Den gemensamma jordbrukspolitiken   | 27        |
| 8.5 Delområde: Biosfärområden  | 28        |
| 8.6 Delområde: Lokala naturvårdssatsningen   | 29        |
| 8.7 Delområde: Plan för odlingslandskapets biologiska mångfald   | 30        |
| 8.8 Delområde: Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper  | 30        |
| 8.9 Delområde: Våtmarker   | 31        |
| 8.10 Delområde: Förorenade områden   | 32        |
| <b>9 HUVUDOMRÅDE: SKYDDAD NATUR</b>  | <b>34</b> |
| 9.1 Delområde: Bildande av skyddade områden  | 35        |
| 9.2 Delområde: Förvaltning av skyddad natur  | 38        |
| 9.3 Delområde: Förvaltning av fastigheter i skyddade områden   | 39        |
| 9.4 Delområde: Förvaltning av friluftslivs anordningar   | 42        |
| 9.5 Fördjupningsfrågor inom huvudområde Skyddad natur  | 42        |
| <b>10 HUVUDOMRÅDE: FRILUFTSLIV OCH TURISM</b>  | <b>55</b> |

|                 |   |           |
|-----------------|---|-----------|
| 10.1            | Delområde: Friluftsliv  | 56        |
| 10.2            | Delområde: Tätortsnära natur  | 60        |
| 10.3            | Delområde: Turism   | 61        |
| 10.4            | Fördjupningsfråga inom huvudområde Friluftsliv och turism           | 63        |
| <b>11</b>       | <b>HUVUDOMRÅDE: FYSISK PLANERING</b>                                | <b>67</b> |
| 11.1            | Delområde: Vägledning, underlag och samverkan                       | 68        |
| 11.2            | Delområde: Remisser och samråd                                      | 70        |
| 11.3            | Fördjupningsfråga inom huvudområde Fysisk planering                 | 70        |
| <b>12</b>       | <b>HUVUDOMRÅDE: MILJÖPRÖVNING</b>                                   | <b>72</b> |
| 12.1            | Delområde: Vägledning om dispensprövning m.m.                       | 72        |
| 12.2            | Delområde: Prövningsärenden och remisser                            | 74        |
| <b>13</b>       | <b>HUVUDOMRÅDE: MILJÖÖVERVAKNING</b>                                | <b>75</b> |
| 13.1            | Delområde: Nationell miljöövervakning                               | 75        |
| 13.2            | Delområde: Regional miljöövervakning                                | 76        |
| 13.3            | Fördjupningsfråga med koppling till huvudområde Miljöövervakning    | 76        |
| <b>14</b>       | <b>HUVUDOMRÅDE: FORSKNING OCH KUNSKAPSUTVECKLING</b>                | <b>77</b> |
| 14.1            | Delområde: Forskning  | 77        |
| 14.2            | Delområde: Kunskapsutveckling                                       | 78        |
| 14.3            | Delområde: Nordiskt samarbete                                       | 78        |
| <b>15</b>       | <b>TVÄRGÅENDE ARBETSSÄTT – DIGITALISERING OCH KLIMATANPASSNING</b>  | <b>80</b> |
| 15.1            | Digitalisering  | 80        |
| 15.2            | Klimatanpassning  | 82        |
| <b>16</b>       | <b>ÖVERGRIPANDE STYRNING AV NATURVÅRDSVERKETS KULTURMILJÖARBETE</b> | <b>84</b> |
| <b>17</b>       | <b>KÄLLFÖRTECKNING</b>  | <b>91</b> |
| <b>BILAGA 1</b> |   | <b>95</b> |

# 1 Sammanfattning

Regeringsuppdraget om att ”Utarbeta vägledande strategier för kulturmiljöfrågor” gavs under sommaren 2017 till tio nationella myndigheter. Syftet med uppdraget är att myndigheterna ska utarbeta ett mer samlat och strategiskt förhållningssätt till hur deras verksamheter påverkar kulturmiljön och bidrar till de nationella kulturmiljömålen. Myndigheterna ska i sina strategier belysa hur arbetet med befintliga uppgifter även bidrar till relevanta nationella kulturmiljömål.

Naturvårdsverket utgår i sin redovisning från en intern kartläggning av hur kulturmiljöfrågor kommer in i olika delar av organisationens verksamhet. Kartläggningen visar på den bredd av kulturmiljöaspekter som hanteras i verksamheten och ger underlag för nulägesbeskrivningarna i skrivelsen.

I vissa frågor har vi fördjupat oss mera, för att kunna belysa de övriga perspektiv som efterfrågas i uppdragsformuleringen; utvecklingsfrågor, avvägningar mot andra politikområden, samverkan med andra aktörer och tydliggörande av kulturmiljöfrågor i befintliga fora.

## FÖRDJUPNINGSPÅR

- Tydligare koppling mellan nationella kulturmiljömål och miljömålen.
- Fortsatt uppföljning och utvärdering av miljömål som inkluderar kulturmiljövården.
- Röjning kring fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar som en naturlig del i skötseln av skyddade områden.
- Biologiskt kulturarv som utgångspunkt i Naturvårdsverkets kulturmiljöarbete.
- Underlätta samverkan mellan natur- och kulturmiljövård på regional nivå.
- Fastighetsförvaltning grundad på god kunskap om kulturhistoriska värden.
- Kommunera natur- och kulturmiljö som helhet i skyddade områden.
- Skydd och förvaltning av områden med höga natur- och kulturmiljövärden, där kulturmiljövärdena är kostsamma att förvalta.
- Helhetsperspektiv i friluftslivsarbetet.
- Utveckla vägledningen om kulturmiljöaspekten i miljöbedömningar.

Vi har valt att göra strategiska ställningstaganden för respektive fråga på konkret nivå, och sedan undersökt hur dessa ställningstaganden kan tillämpas på mer generell nivå. Bredden i Naturvårdsverkets verksamhet gör att en enda strategi för alla kulturmiljöfrågor skulle bli intetsägande – i våra strategier försöker vi hitta övergripande arbets- och förhållningssätt som kan ge stöd i vårt fortsatta arbete med kulturmiljöfrågor. I kapitel 2 finns en summering av våra övergripande ställningstaganden, nedan återges de i korthet.

## ÖVERGRIPANDE STRATEGISKA STÄLLNINGSTAGANDEN

Naturvårdsverket tar ansvar för kulturmiljöfrågor och bidrar till de nationella kulturmiljömålen genom:

- att i sin myndighetsutövning och i sin vägledande roll tydligt uppmärksamma och hantera de kulturmiljöaspekter som ligger inom verksamhetens ansvarsområde.
- att använda begreppet biologiskt kulturarv uttalat och konsekvent som utgångspunkt för Naturvårdsverkets arbete med kulturmiljöfrågor, i såväl landskapet som helhet som i skyddade områden.
- att stödja en tydligare koppling mellan de nationella kulturmiljömålen och miljömålen och att på så sätt synliggöra kulturmiljömålen och underlätta uppföljningen av dem.
- att utgå från ett helhetsperspektiv på natur- och kulturlandskapet med dess värden.
- att samverka med myndigheter och andra aktörer för att kulturmiljöfrågor ska vägas in tidigt i Naturvårdsverkets processer.
- att utnyttja digitala möjligheter att öka myndighetens kunskapsbas om kulturmiljöaspekter inom olika verksamheter.

## 2 Summering av strategiska ställningstaganden

Naturvårdsverket har i regeringsuppdraget om att ta fram strategier för arbetet med kulturmiljöfrågor valt ett konkret tillvägagångssätt. Vi har undersökt hur olika sakfrågor med kulturmiljöinslag hanteras i verksamheten idag, vilka utvecklingsmöjligheter som finns och vilken samverkan som sker med andra aktörer. En del frågor har beskrivits närmare, se exempel på fördjupningsfrågor nedan. Utifrån de konkreta sakfrågorna har vi identifierat de övergripande strategiska arbetssätt som bör vara kännetecknande för Naturvårdsverkets arbete med kulturmiljöfrågor.

Naturvårdsverket tar ansvar för kulturmiljöfrågor och bidrar till de nationella kulturmiljömålen genom:

- att i sin myndighetsutövning och i sin vägledande roll tydligt uppmärksamma och hantera de kulturmiljöaspekter som ligger inom myndighetens ansvarsområde. Naturvårdsverket ska vara tydligt om i vilka processer kulturmiljöaspekter ska vägas in och om hur detta kan göras. Detta åstadkommer vi bl.a. genom att vägleda i hur miljöbalken ska tillämpas i frågor som innehåller ett kulturmiljöperspektiv.

*Exempel på fördjupningsfråga:*

Utveckla vägledning om kulturmiljöaspekten i miljöbedömningar (kapitel 11).

- att använda begreppet biologiskt kulturarv uttalat och konsekvent som utgångspunkt för Naturvårdsverkets arbete med kulturmiljöfrågor, i såväl landskapet som helhet som i skyddade områden. Vi använder begreppet bl.a. kopplat till naturvård, hävdpräglade miljöer, miljöövervakning samt relevanta miljömål och friluftslivsmål. Biologiskt kulturarv visar på kopplingen mellan biologisk mångfald och människans påverkan. Begreppet tydliggör Naturvårdsverkets ansvarsområde i kulturmiljöfrågor och kan användas för att kommunicera detta med omvärlden.

*Exempel på fördjupningsfråga:*

Biologiskt kulturarv som utgångspunkt i Naturvårdsverkets kulturmiljöarbete (kapitel 9).

- att stödja en tydligare koppling mellan de nationella kulturmiljömålen och miljömålen och att på så sätt underlätta uppföljningen av kulturmiljömålen. En tydligare koppling bidrar till kulturmiljömålen och kulturmiljöfrågornas synlighet i miljömålssystemet. Naturvårdsverket bidrar till detta genom vår roll som samordnare av miljömålsuppföljningen och vår vägledande roll för myndigheter med särskilt ansvar inom miljömålssystemet. Vi ser samverkan mellan myndigheter kring t.ex. ett etappmål för kulturmiljö och kulturmiljömålen som en möjlig väg att synliggöra dessa.

*Exempel på fördjupningsfråga:*

Tydligare koppling mellan nationella kulturmiljömål och miljömålssystemet (kapitel 7).

– att utgå ifrån ett helhetsperspektiv på natur- och kulturlandskapet med dess värden. Natur- och kulturmiljö utgör tillsammans en grundläggande resurs och förutsättning för friluftsliv, turism, attraktiva boendemiljöer och regional utveckling. Värdena beror av varandra och bidrar till en besökares upplevelse i landskapet. Vi utgår från helhetsperspektivet när vi arbetar med t.ex. friluftsliv och skötsel av skyddade områden.

*Exempel på fördjupningsfrågor:*

Kommunicera natur- och kulturmiljö som helhet i skyddade områden (kapitel 9), Röjning kring fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar som en naturlig del i skötseln av skyddade områden (kapitel 9), Underlätta för länsstyrelser och kommuner att planera för friluftsliv med helhetsperspektiv (kapitel 10).

– att samverka med myndigheter och andra aktörer för att kulturmiljöfrågor ska vägas in tidigt i Naturvårdsverkets processer. Samverkan behöver ske på flera plan, t.ex. mellan nationella myndigheter för att underlätta regionala myndigheters och kommuners arbete genom samordnad vägledning, eller genom fältbesök på plats med deltagare med olika perspektiv för att komma framåt i hanteringen av komplicerade frågor kring bildande, skötsel och förvaltning av skyddade områden.

Samverkan och dialog med andra aktörer är en gemensam nämnare för det arbetssätt vi vill ha inom många områden. Naturvårdsverket arbetar t.ex. med ett dialogbaserat arbetssätt inom naturvården och genomför det omfattande kompetensutvecklingsprogrammet Dialog för naturvård.

*Exempel på fördjupningsfrågor:*

Biologiskt kulturarv som utgångspunkt i Naturvårdsverkets kulturmiljöarbete (kapitel 9), Underlätta samverkan mellan natur- och kulturmiljövård på regional nivå (kapitel 9), Utveckla vägledning om kulturmiljöaspekten i miljöbedömningar (kapitel 11). Samverkan har också en nyckelroll i arbetet med digitalisering och klimatanpassning (kapitel 15).

– att utnyttja digitala möjligheter att öka myndighetens kunskapsbas om kulturmiljöaspekter inom olika verksamheter. Exempelvis kan ökad digitalisering av kunskap och information om kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsemiljöer stödja Naturvårdsverkets arbete med fastighets- och byggnadsförvaltning.

*Exempel på fördjupningsfråga:*

Fastighetsförvaltning grundad på god kunskap om kulturhistoriska värden (kapitel 9).



### 3 Uppdraget

Beslut om regeringsuppdraget ”Utarbeta vägledande strategier för kulturmiljöfrågor” fattades av regeringen 2017-06-22. Uppdraget gavs till tio nationella myndigheter; Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Boverket, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Trafikverket, Tillväxtverket, Sveriges geologiska undersökning, Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket.

Myndigheterna ska redovisa uppdraget till Kulturdepartementet senast den 31 oktober 2019. Riksantikvarieämbetet gavs en stödjande roll i uppdragsformuleringen, bl.a. för att ge metodstöd och möjliggöra erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna. Riksantikvarieämbetet har gjort en delredovisning i mars 2018 och ska slutredovisa senast 31 januari 2020.

Kulturdepartementets syfte med uppdraget är att myndigheterna ska utarbeta ett mer samlat och strategiskt förhållningssätt till hur deras verksamheter påverkar kulturmiljön och bidrar till de nationella kulturmiljömålen, och att därigenom skapa bättre förutsättningar att tillvarata den potential som kulturmiljön utgör för ett hållbart samhälle.

Myndigheternas strategier ska belysa hur myndigheternas arbete med befintliga uppgifter även bidrar till relevanta nationella kulturmiljömål. Uppdraget ska genomföras inom ramen för myndigheternas befintliga uppgifter, resurser och verksamheter.

Av strategierna ska framgå:

- vilka ansvarsområden och operativa frågor inom myndigheten som berörs.
- hur arbetet med kulturmiljöfrågor inom respektive myndighet ska utformas och utvecklas,
- hur lämpliga avvägningar kan göras mot andra politikområden som myndigheten verkar inom,
- det samspel och den samverkan med andra aktörer som krävs för ett effektivt kulturmiljöarbete och
- hur kulturmiljöfrågor kan tydliggöras och uppmärksammas inom befintliga fora för att nå en bättre måluppfyllelse för respektive sektor.

I de fall myndigheternas kulturmiljöperspektiv berör miljömålssystemet har det också ingått i regeringsuppdraget att beakta regeringens tidigare uppdrag<sup>1</sup> om att analysera hur myndigheterna inom sitt område ska verka för att nå miljömålen. Uppdraget gavs 2015 till 24 olika myndigheter. I uppdraget ingick att ta fram en konkret plan med åtgärder för detta. Naturvårdsverket hade en vägledande roll i detta uppdrag, och lämnade därmed inte någon egen redovisning av myndighetens

---

<sup>1</sup> M2015/2633/Mm. Uppdrag att analysera hur myndigheten ska verka för att nå miljömålen. Regeringsuppdrag, redovisning senast 1 mars 2016.

miljömålsarbete. I redovisningen av det nuvarande regeringsuppdraget tas dock kopplingar mellan Naturvårdsverkets arbete med kulturmiljöfrågor, miljömålssystemet och de nationella kulturmiljömålen upp.

### **3.1.1 Nationella kulturmiljömål**

Fyra nationella kulturmiljömål gäller från år 2014, se nedan. Regering och riksdag har uttalat att de även ska kunna vara vägledande för kulturmiljöarbetet på regional och kommunal nivå.

Målen för det statliga kulturmiljöarbetet är att främja:

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

## 4 Genomförande

Regeringsuppdraget har haft ett internt fokus och betonar vikten av att tydliggöra kulturmiljöfrågorna i myndighetens befintliga verksamhet.

Uppdraget har genomförts i projektform. Arbetsgruppen har bestått av Göran Blom, Anna Lena Carlsson, Tommy Ek, Hanna Lundkvist och Lena Odeberg. Katrin Nilsson Taylor har varit projektledare. Ett stort antal medarbetare inom Naturvårdsverket har bidragit med kunskaper från sina respektive arbetsområden.

Naturvårdsverket har som grund för sitt strategiarbete genomfört en kartläggning av kulturmiljöfrågor i den nuvarande verksamheten. Resultatet av kartläggningen redovisas i de nulägesbeskrivningar som finns i kapitel 7–15. Vissa fördjupningsfrågor valdes ut, och för dessa finns en närmare beskrivning av de aspekter som enligt uppdragsformuleringen ska belysas i redovisningen.

Riksantikvarieämbetet har haft i uppdrag att stötta de medverkande myndigheterna, bl.a. genom att ge metodstöd och underlätta dialog. Naturvårdsverket har deltagit i de workshops som Riksantikvarieämbetet anordnat för programmet TVÄRS (Tvärsektoriellt kulturmiljöarbete i staten), 7 nov. 2017, 18 sept. 2018 och 12 dec. 2018 och 9 april 2019.

Under arbetets gång har vi också haft dialog med myndigheter med samma regeringsuppdrag, främst Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU). Sametinget har fått information om det pågående uppdraget.

### AVGRÄNSNING

Strategin innehåller inte någon plan för specifika aktiviteter som ska genomföras för att fullfölja intentionerna i strategin. Konkreta aktiviteter specificeras istället i kommande verksamhetsplaner för berörda enheter inom Naturvårdsverket.

### RESURSBEDÖMNING

Regeringsuppdraget ska enligt uppdragsformuleringen genomföras inom ramen för myndigheternas befintliga uppgifter, resurser och verksamheter. Naturvårdsverket bedömer att de utvecklade arbetsätt som beskrivs i strategin kan genomföras inom denna ram.

### DEFINITIONER OCH BEGREPP

Inom ramen för regeringsuppdraget utgår vi delvis från de definitioner som finns i rapporten ”Plattform Kulturhistorisk värdering och urval”.<sup>2</sup> När vi använder uttrycket ”kulturmiljö” syftar vi dock i första hand på sådana miljöer som har en koppling till miljöområdet och anknytning till Naturvårdsverkets

<sup>2</sup> Riksantikvarieämbetet, Plattform Kulturhistorisk värdering och urval. 2015.

verksamhetsområde t.ex. genom betydelse för biologisk mångfald och andra frågor som anges i vår instruktion.

Naturvårdsverket använder ofta begreppet ”natur- och kulturmiljöer” som ett helhetsbegrepp för att omfatta hela landskapet, och därmed inte dra någon gräns mellan vad som skulle kunna beskrivas som naturlandskap eller kulturlandskap. Detta är i linje med hur regeringen brukar uttrycka sig i miljöpropositioner och även ett begrepp som finns i miljöbalken, t.ex. i portalparagrafens formulering om att miljöbalken ska tillämpas så att värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas.<sup>3</sup>

Definitionen av biologiskt kulturarv finns bl.a. i skriften ”Biologiskt kulturarv – växande historia”.<sup>4</sup>

#### *Kulturmiljö*

Avser hela den av människor påverkade miljön, det vill säga som i varierande grad präglats av olika mänskliga verksamheter och aktiviteter. En kulturmiljö kan preciseras och avgränsas till att omfatta en enskild anläggning eller lämning, ett mindre eller större landskapsavsnitt, en bygd eller en region. Det kan röra sig om intensivt utnyttjade stads- eller industriområden såväl som extensivt påverkade skogs- eller fjällandskap. Kulturmiljön omfattar inte bara landskapets fysiska innehåll utan även immateriella företeelser som ortnamn eller sägner som är knutna till en plats eller ett område. Kulturmiljön är en del av kulturarvet.

#### *Kulturarv*

Avser alla materiella och immateriella uttryck (spår, lämningar, föremål, konstruktioner, miljöer, system, strukturer, verksamheter, traditioner, namnskick, kunskaper etc.) för mänsklig påverkan. Oavsett om det skrivs i obestämd eller bestämd form – kulturarv eller kulturarvet – innefattar det en mångfald av kulturarv. Ibland kan begreppet preciseras för att belysa särskilda delar av samhällsutvecklingen, t.ex. det biologiska kulturarvet, det industriella kulturarvet eller modernismens kulturarv.

#### *Biologiskt kulturarv*

Det biologiska kulturarvet utgörs av ekosystem, naturtyper och arter som uppstått, utvecklats eller gynnats genom människans nyttjande av landskapet och vars långsiktiga fortlevnad och utveckling förutsätter eller påverkas positivt av brukande och skötsel.

---

<sup>3</sup> Miljöbalk SFS 1998: (808).

<sup>4</sup> Riksantikvarieämbetet och Centrum för biologisk mångfald. Biologiskt kulturarv – växande historia. 2014.

## 5 Problembild

Regeringsuppdraget har getts i likalydande form till tio statliga myndigheter. Kulturdepartementets syfte är att myndigheterna ska utarbeta ett mer strategiskt och samlat förhållningssätt till hur deras verksamheter påverkar kulturmiljön och bidrar till de nationella kulturmiljömålen. Sammantaget ska detta skapa bättre förutsättningar för att ”tillvarata den potential som kulturmiljön utgör för ett hållbart samhälle”<sup>5</sup>.

### REGERINGENS OCH RUS BEDÖMNING AV PROBLEMBILDEN

I propositionen Kulturarvspolitik<sup>6</sup> redovisar regeringen skälen till att uppdraget ges. Kulturmiljöfrågorna är tvärsektoriella och berör många olika politikområden och verksamheter. Regeringen pekar på kulturmiljöfrågorna som en av grundpelarna i en förnyad kulturarvspolitik och behovet av att inkludera kulturmiljöarbetet tidigt i olika processer. Särskilt lyfter man fram att ett flertal myndigheter har delansvar för kulturmiljön, bl.a. inom miljömålsarbetet, och därför bör vara involverade i och ta ansvar för kulturmiljöns förvaltning och utveckling. Med ett tidigare uppdrag till Riksantikvarieämbetet om offensivt kulturmiljöarbete som källa<sup>7</sup> konstaterar regeringen att genomslaget för kulturmiljömålen i berörda nationella myndigheters verksamheter har varit relativt lågt.

Regeringen hänvisar också till att den årliga uppföljningen av miljö kvalitetsmålen 2017<sup>8</sup> och den fördjupade utvärderingen 2015<sup>9</sup> visar på fortsatta svårigheter i att få genomslag för kulturmiljöperspektiv. I den fördjupade utvärderingen beskriver RUS (Regional utveckling och samverkan i miljömålssystemet) behovet av utredning av hur kulturmiljöaspekter har hanterats i miljömålsarbetet de senaste fem åren, av roll- och ansvarsfördelning och ”varför kulturmiljöfrågor fallit mellan stolarna vad gäller uppföljning, tydliga uppdrag, etappmål, skydd och åtgärder i övrigt”.

I den fördjupade utvärderingen 2015 konstaterades också att det med något undantag saknades indikatorer för att följa kulturmiljö tillståndet. I det regeringsuppdrag om nya indikatorer<sup>10</sup> som Naturvårdsverket redovisade 2017, genomfört tillsammans med berörda miljömålsmyndigheter, lämnades förslag till en ny uppsättning indikatorer för samtliga miljö kvalitetsmål samt

<sup>5</sup> 2017-06-22, Ku2017/01563/KL. Uppdrag om att utarbeta vägledande strategier för kulturmiljöfrågor.

<sup>6</sup> Regeringens proposition 2016/17:116 Kulturarvspolitik. Kulturdepartementet, 2017.

<sup>7</sup> Redovisning av regeringsuppdrag om ett offensivt och angeläget kulturmiljöarbete; Vision för kulturmiljöarbetet 2030. Rapport, 2016.

<sup>8</sup> Miljömålen Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2017. Rapport 6749, mars 2017.

<sup>9</sup> Mål i sikte. Analys och bedömning av de 16 miljö kvalitetsmålen i fördjupad utvärdering, volym 2. Naturvårdsverket, rapport 6662, maj 2015.

<sup>10</sup> Indikatorer för miljö kvalitetsmålen och generationsmålet, skrivelse Naturvårdsverket 2017. NV-04676-16.

generationsmålet. En del indikatorer byttes ut och andra tillkom, varav flera med anknytning till kulturmiljö. Indikatorerna tillämpas successivt i miljömålsuppföljningen från och med år 2018.

En ny fördjupad utvärdering överlämnades till regeringen i början av 2019, men innehöll denna gång inte något särskilt kapitel om kulturmiljöfrågorna.

#### NATURVÅRDSVERKETS BEDÖMNING AV PROBLEMBILDEN

Regeringsuppdraget är inriktat på myndigheternas befintliga verksamhet och de framtagna strategierna ska gälla myndigheternas egna arbete med kulturmiljöfrågorna. Naturvårdsverkets arbete med kulturmiljöfrågorna utgår från miljö kvalitetsmålen och friluftslivsmålen. Detta medför att kulturmiljöaspekter hanteras i det löpande arbetet inom en rad olika verksamhetsområden, som en integrerad del av verksamheten. Naturvårdsverket har dock inte något uttalat ansvar för kulturmiljön, t.ex. genom myndighetens instruktion. Därmed ingår det inte i myndighetens ordinarie rutiner att följa upp eller planera verksamheten utifrån skärningen ”kulturmiljöfrågor”. Innan regeringsuppdraget gavs har det heller inte funnits något incitament att initiera styrning eller uppföljning specifikt kopplad till de fyra nationella kulturmiljömålen, parallellt med den uppföljning som görs ur miljö kvalitetsperspektivet.

Det har därför funnits ett behov av att arbeta på två nivåer i detta uppdrag:

- dels att ge en bättre överblick över var och hur kulturmiljöfrågorna kommer in i Naturvårdsverkets olika verksamhetsområden
- dels att identifiera eventuella problem, utvecklingsmöjligheter och bidrag till kulturmiljömålen som är kopplade till de olika verksamhetsområdena.

Sammantaget kan resultatet av ett sådant arbete ge underlag till både regeringen och den egna interna verksamheten. Naturvårdsverket har formulerat två mål för arbetet med regeringsuppdraget.

#### NATURVÅRDSVERKETS MÅL FÖR ARBETET MED REGERINGSUPPDRAGET

Naturvårdsverkets mål för arbetet med regeringsuppdraget är:

- Regeringen har fått ökad kunskap om hur Naturvårdsverkets verksamhet påverkar kulturmiljön och bidrar till de nationella kulturmiljömålen.
- Naturvårdsverket har ett tydligare och mer medvetet arbetssätt med kulturmiljöfrågor.

## 6 Kulturmiljöfrågor i befintlig verksamhet

I regeringsuppdraget ingår att besvara ett antal frågor (se kapitel 3), bl.a. kring berörda ansvarsområden samt utformning och utveckling av verksamheten.

Naturvårdsverket har därför genomfört en intern kartläggning i form av en enkät till medarbetare inom olika delar av myndigheten. I kartläggningen identifierades ett 70-tal arbetsområden där arbete med koppling till kulturmiljöfrågor förekommer. För de olika områdena undersöktes hur kulturmiljön berördes, vilken styrning som finns inom området, i vilken mån kulturmiljöaspekten tas upp i föreskrifter, vägledningar, informationsmaterial med mera, samt vilken koppling som finns till miljö kvalitetsmål och nationella kulturmiljömål. Materialet har därefter strukturerats i huvudområden och delområden, och redovisas i bearbetad form i kapitel 7–15. Vissa fördjupningsfrågor har valts ut, där vi beskriver utvecklingsfrågor, avvägningar mot andra politikområden, samverkan med andra aktörer och hur kulturmiljöfrågorna kan uppmärksammas i befintliga fora. Vi har valt sådana fördjupningsfrågor som förtydligar Naturvårdsverkets arbetssätt i frågor med kulturmiljöaspekter såväl internt som externt. Vi har strävat efter att välja konkreta exempel, som kan ge mervärde genom att visa på förhållningssätt som kan tillämpas i liknande frågor.

Kartläggningen av verksamheten gjordes under den tidigare delen av uppdraget, kring årsskiftet 2017–2018. Beskrivningen av olika aktiviteter är avsedd att ge en överblick över inriktningen på vårt arbete med kulturmiljöfrågor, men enskilda aktiviteter kan ha kommit till eller fallit bort sedan kartläggningen genomfördes.

| Huvudområde                  | Delområde  |
|------------------------------|--|
| Miljömål                     | Samordning av årlig uppföljning av miljö kvalitetsmålen<br>Fördjupad utvärdering av miljö målen<br>Uppföljning av miljö kvalitetsmål som Naturvårdsverket ansvarar för samt generationsmålet   |
| Övergripande landskapsfrågor | Europeiska landskapskonventionen<br>Grön infrastruktur<br>Kulturella ekosystemtjänster<br>Den gemensamma jordbrukspolitiken<br>Biosfärområden<br>Lokala naturvårdssatsningen, LONA<br>Plan för biologisk mångfald i odlingslandskapet<br>Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper, ÅGP<br>Våtmarker<br>Föreordnade områden |
| Skyddad natur                | Bildande av skyddade områden<br>Förvaltning av skyddad natur<br>Förvaltning av fastigheter i skyddade områden<br>Förvaltning av friluftslivsordningar  |

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| Friluftsliv och turism           | Friluftsliv<br>Tätortsnära natur<br>Turism                          |
| Fysisk planering                 | Vägledning, underlag och samverkan<br>Remisser och samråd           |
| Miljöprövning                    | Vägledning om dispensprövning m.m.<br>Prövningsärenden och remisser |
| Miljöövervakning                 | Nationell miljöövervakning<br>Regional miljöövervakning             |
| Forskning och kunskapsutveckling | Forskning<br>Kunskapsutveckling<br>Nordiskt samarbete               |
| Tvärgående arbetssätt            | Digitalisering<br>Klimatanpassning                                  |



## 7 Huvudområde: Miljömål

Miljömålssystemet och friluftslivsmålen utgör utgångspunkten för Naturvårdsverkets arbete med kulturmiljöfrågor. Generationsmålet's strecksats ”Den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart” anger huvudinriktningen. Kulturmiljön tas upp i olika målformuleringar samt i etappmål, preciseringar och indikatorer. I begreppet miljömål inkluderar vi generationsmålet, miljö kvalitetsmålen och etappmålen.

Arbetet inom huvudområdet Miljömål bidrar på följande sätt till de nationella kulturmiljömålen:

- Arbetet med att uppnå Sveriges miljömål bidrar övergripande till *ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas.*
- Miljömålsarbetet bidrar till *en helhetssyn i förvaltningen av landskapet* som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.

Miljö kvalitetsmålen är huvudsakligen inriktade på vilken *kvalitet* som ska uppnås i miljön, vilket övergripande täcker in kulturmiljömålen om en mångfald av kulturmiljöer och en helhetssyn i förvaltningen av landskapet. Kulturmiljömålen om delaktighet och inkludering har en större tyngdpunkt i hur kulturmiljöarbetet *genomförs*. Dessa mål skulle därmed vara en god utgångspunkt för åtgärdsinriktade etappmål i miljömålssystemet.

Kulturmiljö finns inskrivet i målformuleringarna för nio av sexton miljö kvalitetsmål; Ett rikt odlingslandskap, Frisk luft, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Storslagen fjällmiljö, Bara naturlig försurning, God bebyggd miljö, Levande sjöar och vattendrag, Ett rikt växt- och djurliv och Levande skogar. Kopplingar till kulturmiljön finns också i t.ex. preciseringar av miljö kvalitetsmålet Myllrande våtmarker. Även i miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan finns kopplingar till kulturmiljön, bl.a. i formuleringar om att miljömålet ska uppnås i sådan takt att inte andra mål för hållbar utveckling äventyras. Se vidare i bilaga 1, ”Översikt: Kulturmiljöfrågor i miljömålssystemet”.

Ansvar för att nå miljömålen, inklusive kulturmiljöaspekterna av målen, ligger på många aktörer. Naturvårdsverket ansvarar för samordning och vägledning i frågor som rör myndigheternas arbete för att nå miljömålen och övergripande uppföljningar och utvärderingar av målen. Naturvårdsverkets ansvar beskrivs närmare nedan.

### 7.1 Delområde: Samordning av årlig uppföljning av miljö kvalitetsmålen

De svenska miljömålen följs upp varje år. I den årliga uppföljningen bedöms möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen och etappmålen. Tillståndet för miljön och

de åtgärder som gjorts för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen beskrivs.

Respektive myndighet ansvarar för uppföljningen av sina miljö kvalitetsmål. Naturvårdsverket ansvarar för samordningen av arbetet med den årliga uppföljningen, ger instruktioner för denna och lämnar den samlade redovisningen till regeringen. När det gäller kulturmiljöfrågorna bjuds Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna in att lämna underlag.

## 7.2 Delområde: Fördjupad utvärdering av miljömålen

Vart fjärde år genomförs en fördjupad utvärdering av generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. I den fördjupade utvärderingen bedöms om beslutade styrmedel och de åtgärder som görs är tillräckliga, för att nå den goda miljö som generationsmålet tillsammans med miljö- och etappmålen beskriver. Utvärderingen bygger bl.a. på prognoser, analyser av synergier och konflikter i miljöarbetet, och bedömningar av hur det regionala och lokala miljöarbetet går.

Miljömålsmyndigheterna lämnar underlag och Naturvårdsverket ansvarar för att samordna arbetet och ta fram redovisningen. Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna bjuds in att delta i arbetsgrupper och/eller lämna underlag till den fördjupade utvärderingen.

I den fördjupade utvärderingen 2015 tog länsstyrelsernas samverkansorgan RUS (Regional Utveckling och Samverkan i miljömålssystemet) fram avsnittet om kulturmiljö. I arbetet med den fördjupade utvärderingen 2019 bildades sex temagrupper, dit Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna bjöds in. Värnandet av kulturmiljön är ett av flera skäl för några av de arton konkreta åtgärder som togs fram i samverkan mellan myndigheterna och som finns redovisade i rapporten om Fördjupad utvärdering 2019.<sup>11</sup>

## 7.3 Delområde: Uppföljning av miljö kvalitetsmål som Naturvårdsverket ansvarar för samt generationsmålet

Åtta nationella myndigheter har ansvar för uppföljning av miljö kvalitetsmål enligt sin instruktion. I ansvaret ingår att samordna uppföljning och utvärdering av sina respektive mål. Naturvårdsverket ansvarar för sju av de sexton miljö kvalitetsmålen. Av dessa sju mål bedömer vi att följande sex mål har kopplingar till kulturmiljöfrågor: Frisk luft, Storslagen fjällmiljö, Bara naturlig försurning, Ett rikt växt- och djurliv, Myllrande våtmarker och Begränsad klimatpåverkan.

<sup>11</sup> Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019. Med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan. Naturvårdsverket, 2019. ISBN 978-91-620-6865-3.

Naturvårdsverket samordnar också uppföljningen av generationsmålet, som inbegriper kulturmiljön. Länsstyrelserna bidrar med text i avsnittet om kulturmiljö.

### 7.3.1 Storslagen fjällmiljö

*STORSLAGEN FJÄLLMILJÖ: Fjällen ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärdena. Verksamheter i fjällen ska bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.*

En av preciseringarna har tydlig koppling till kulturmiljö:

Bevarade natur- och kulturmiljövärden. Preciseringen beskriver att fjällmiljöer med höga natur- och kulturmiljövärden ska vara bevarade och att förutsättningar finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena.

Miljökvalitetsmålet följs bl.a. upp genom indikatorer för fjälleder, fjällvegetation samt häckande fåglar i fjällen. I ett regeringsuppdrag 2017 föreslogs två nya indikatorer med anknytning till kulturmiljö: Exploatering och störningar i fjällen och Kulturmiljöinventering av fjällen. Den förstnämnda är beroende av utveckling av GIS-data hos Lantmäteriet, den senare är fortfarande önskvärd men kräver underlag som inte finns tillgängligt i dagsläget.

### 7.3.2 Ett rikt växt- och djurliv

*ETT RIKT VÄXT- OCH DJURLIV: Den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.*

Två preciseringar tar upp biologiskt kulturarv respektive kulturmiljön:

Preciseringen om biologiskt kulturarv handlar om att det biologiska kulturarvet är förvaltats så att viktiga natur- och kulturvärden är bevarade och förutsättningar finns för ett fortsatt bevarande och utveckling av värdena. För tätortsnära natur säger preciseringen att tätortsnära natur som är värdefull för friluftslivet, kulturmiljön och den biologiska mångfalden värnas och bibehålls samt är tillgänglig för människan.

Miljökvalitetsmålet följs upp bl.a. genom indikatorer för biologisk mångfald, som bevarandestatus för naturtyper, rödlistade arter och skyddad produktiv skog.

### 7.3.3 Myllrande våtmarker

*MYLLRANDE VÅTMARKER: Våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet ska bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden.*

Miljökvalitetsmålet har en precisering om kulturmiljöer, som gäller bevarade natur- och kulturmiljövärden. Våtmarkernas natur- och kulturvärden i ett

landskapsperspektiv är bevarade och förutsättningarna finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena.

Miljökvalitetsmålet följs upp bl.a. genom indikatorerna Myrskyddsplanens genomförande, Anlagda eller hydrologiskt restaurerade våtmarker, Hydrologisk restaurering av torvmarker, samt Torvutvinningens omfattning. När Myrskyddsplanen reviderades 2007 ingick bl.a. att granska och komplettera beskrivningarna av objektens kulturhistoriska värden. Översynen gjordes i samarbete med flera aktörer, bl.a. Riksantikvarieämbetet.

### 7.3.4 Frisk luft

*FRISK LUFT: Luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas.*

Preciseringarna för miljökvalitetsmålet Frisk Luft beskriver ett önskat tillstånd i miljön, framförallt utifrån halter, och är satta med människors hälsa och påverkan på miljön i stort som utgångspunkt. De hälsorelaterade halterna håller en hög ambitionsnivå. Även sådana halter som inte är satta specifikt med kulturmiljön i åtanke gynnar därmed denna.

Det överordnade miljökvalitetsmålet Frisk luft omfattar bevarande av kulturvärden. Det är angeläget att korrosionstakten för arkeologiska föremål i mark och för tekniska material inte ökar på grund av nedfall. Preciseringen för korrosion på kalksten har bl.a. detta som syfte. Korrosion mäts i begränsad omfattning i samband med Naturvårdsverkets uppföljning av miljökvalitetsmålet, på två platser i Sverige.

Preciseringen för ozonindex har till syfte att skydda växtlighet, särskilt skog och grödor, men uppföljningen av preciseringen har också betydelse för skydd av biologiskt kulturarv och kulturmiljö. Preciseringarna för halter av partiklar, marknära ozon och kvävedioxid har en positiv inverkan på bevarandet av kulturvärden, även om det främsta syftet med preciseringarna är att skydda människors hälsa.

Miljökvalitetsmålet följs upp bl.a. genom indikatorer för utsläpp av kväveoxider till luft, utsläpp och halter av partiklar och halter av kvävedioxider i gaturum.

### 7.3.5 Bara naturlig försurning

*BARA NATURLIG FÖRSURNING: De försurande effekterna av nedfall och markanvändning ska underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. nedfallet av försurande ämnen ska inte heller öka korrosionshastigheten i markförlagda tekniska material, vattenledningssystem, arkeologiska föremål och hållristningar.*

Preciseringen Påverkan genom atmosfäriskt nedfall (av luftburna svavel- och kväveföreningar) har koppling till kulturmiljön, eftersom depositionen påverkar korrosionshastigheten av byggnadsmaterial, särskilt känsliga material med

kulturvärde som kalksten. Miljökvalitetsmålet följs upp bl.a. genom indikatorn Nedfall av svavel.

Preciseringen Försurad mark är också relevant för kulturmiljön, och beskriver att försurning av mark inte får påskynda korrosion av arkeologiska föremål i mark. Preciseringen saknar dock indikator för detta, och det sker inte någon regelbunden mätning eller uppföljning. Gränsvärden inom miljökvalitetsmålet utgår dock från påverkan på miljön i stort, och även sådana gränsvärden som inte är satta specifikt med kulturmiljön i åtanke gynnar denna.

### **7.3.6 Begränsad klimatpåverkan**

*BEGRÄNSAD KLIMATPÅVERKAN: Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås.*

Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan har ingen direkt skrivning om kulturmiljö i målformuleringen. Däremot uttrycks att målet ska uppnås i sådan takt att inte andra mål för hållbar utveckling äventyras, vilket har koppling till de nationella kulturmiljömålen. Uppfyllandet av miljökvalitetsmålet, dvs. att komma så långt under två graders global uppvärmning som möjligt, är en förutsättning för att bevara många kulturmiljöer. Detta är exempelvis mycket tydligt för fjällens kulturmiljöer, eftersom fjällmiljön kommer att påverkas mycket negativt av klimatförändringen.

Naturvårdsverket arbetar som målansvarig myndighet med uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålet. Se även avsnittet ”Klimatanpassning”, kapitel 15.

## **7.4 Fördjupningsfrågor inom huvudområde Miljömål**

### **7.4.1 Tydligare koppling mellan nationella kulturmiljömål och miljömålen**

#### **NULÄGE**

När riksdagen 1999 antog de nya miljökvalitetsmålen var kulturmiljöfrågorna en viktig del i både underlaget, motiven för nya mål och i målformuleringarna. Regeringen angav också kulturmiljön som en av fyra viktiga tvärgående frågor i miljökvalitetsmålen, tillsammans med hälsa, naturmiljö och samhällsplanering. Riksantikvarieämbetet var av det skälet en av myndigheterna i den ”innersta” gruppen för samverkan om uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålen.

Kulturmiljöfrågorna är fortfarande en viktig del i uppföljningen och utvärderingen av miljömålen. Naturvårdsverket och andra myndigheter (Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Boverket) får underlag från bl.a. Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna i kulturmiljöfrågor. Frågan om hur de nationella kulturmiljömålen som antogs 2014 kopplar till miljö kvalitetsmålen och generationsmålet har inte varit uppe till diskussion i de samverkansgrupper Naturvårdsverket har för miljömålssamarbetet.

Regeringen har beslutat om flera nya etappmål i miljömålssystemet under de senaste åren och betonat etappmålen ökad roll för att förtydliga vad som behöver åstadkommas för att nå miljömålen. I den fördjupade utvärderingen av miljömålen som Naturvårdsverket lämnade till regeringen i januari 2019 betonade vi också att fler tydliga etappmål behöver tas fram.

#### UTVECKLINGSSOMRÅDEN

Naturvårdsverket ser att det finns utvecklingsmöjligheter kopplade till miljömålen, som skulle kunna bidra till att stärka arbetet mot kulturmiljömålen. Vi bedömer att ett steg kan vara att göra en analys av hur miljömålen bidrar till de nationella kulturmiljömålen. Utifrån den analysen skulle Riksantikvarieämbetet, tillsammans med Naturvårdsverket och andra ansvariga myndigheter, kunna använda miljömålsuppföljningen som ett verktyg för att visa hur arbetet mot att nå kulturmiljömålen går. Riksantikvarieämbetet skulle också kunna initiera samverkansprojekt i Miljömålsrådet. Ett sådant samverkansprojekt skulle kunna vara att utarbeta ett eller flera förslag till etappmål i miljömålssystemet som bidrar till kulturmiljömålen.

#### AVVÄGNINGAR MOT ANDRA POLITIKOMRÅDEN

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att söka synergier med andra samhällsmål i strävan att nå miljömålen, inklusive de kulturmiljörelaterade målen. Det kan t.ex. vara jämställdhetsmål, arbetsmarknadsmål eller andra mål. Under senare tid har särskilt målen för minskad ojämlikhet och effektiv, miljövänlig livsmedelsförsörjning betonats som viktiga för att miljömålen och andra Agenda 2030-relaterade mål ska kunna nås (se vidare i Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019).

#### SAMVERKAN MED ANDRA AKTÖRER

Naturvårdsverket ser gärna att befintliga samverkansorgan som Miljömålsrådet och samverkansgrupper för miljömålsuppföljning används för att föra frågan om kulturmiljömålen vidare.

#### TYDLIGGÖRANDE/UPPMÄRKSAMMANDE AV FRÅGAN I BEFINTLIGA FORA

Naturvårdsverket föreslår att vi tillsammans med Riksantikvarieämbetet lyfter frågan om kopplingar mellan miljömålen och kulturmiljömålen i strategiska gruppen för miljömålsuppföljning och i Miljömålsrådet. En tydligare koppling bidrar till kulturmiljömålen och kulturmiljöfrågornas synlighet i miljömålssystemet.

## STRATEGISKA STÄLLNINGSTAGANDEN

Naturvårdsverket stödjer en tydligare koppling mellan de nationella kulturmiljömålen och miljömålen och att på så sätt underlätta uppföljningen av kulturmiljömålen. Naturvårdsverket bidrar till den tydligare kopplingen genom vår roll som samordnare av miljömålsuppföljningen och vår vägledande roll för myndigheter med särskilt ansvar inom miljömålssystemet. Vi ser samverkan mellan myndigheter kring t.ex. ett etappmål i miljömålssystemet för kulturmiljö och kulturmiljömål som en möjlig väg att synliggöra kulturmiljömålen och kulturmiljövärden.

### **7.4.2 Fortsatt uppföljning och utvärdering av miljömål som inkluderar kulturmiljövärden**

#### NULÄGE

I flera av de miljö kvalitetsmål där Naturvårdsverket arbetar med uppföljning och utvärdering ingår kulturmiljöaspekter. Kulturmiljöerna följs upp under olika preciseringar, där t.ex. ”Biologiskt kulturarv” är en precisering inom Ett rikt växt- och djurliv och ”Bevarade natur- och kulturmiljövärden” inom Storslagen fjällmiljö respektive Myllrande våtmarker en annan. Inom vissa områden finns ett generellt behov av mer underlag för att följa upp preciseringar, t.ex. för våtmarker, brukad skog, fäbodmiljöer och brynmiljöer, men även för parker, trädgårdar, alléer, kyrkogårdar samt för vilda släktingar till den odlade mångfalden.

Exempel på underlag som skulle behövas är kulturmiljöinventeringar i fjällmiljön gällande biologiskt kulturarv, fornminnen och byggnader<sup>12</sup> och i våtmarker för att identifiera var de högsta kulturmiljövärdena och behoven av insatser finns<sup>13</sup>. Naturvårdsverket har kontakt med Riksantikvarieämbetet i arbetet med miljömålsuppföljningen, men mer på en övergripande nivå, t.ex. gällande behovet av underlagsrapporter. När kännedom om sådana underlagsrapporter finns, används de gärna vid t.ex. den årliga miljömålsuppföljningen.

#### UTVECKLINGSOMRÅDEN

Idag finns kontakt och kunskapsöverföring mellan Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet för att följa upp kulturmiljöaspekter i miljömålsuppföljningen för landskapsanknutna miljö kvalitetsmål. Det finns dock behov av tydligt utsedda kontaktpersoner på Riksantikvarieämbetet, för en mer regelbunden samverkan och direkt kontakt myndigheterna emellan, gärna i form av en årlig träff i samband med arbetet med miljömålsuppföljningen. Sådan samverkan kan bidra till underlagen för uppföljning av kulturmiljöaspekter i framförallt i de preciseringar som lyfts ovan.

<sup>12</sup> Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019. Naturvårdsverket.

<sup>13</sup> Myllrande våtmarker. Underlagsrapport till fördjupad utvärdering 2019. Rapport 6873, Naturvårdsverket.

#### AVVÄGNINGAR MOT ANDRA POLITIKOMRÅDEN

Resultaten från uppföljningen av de olika miljömålen är användbara inom en rad olika politikområden. Uppföljning av biologiskt kulturarv har en nära koppling till exempelvis jordbrukspolitikens effekter.

#### SAMVERKAN MED ANDRA AKTÖRER

Det finns behov av fortsatt samverkan och dialog med Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Boverket och länsstyrelserna kring underlag för uppföljning av kulturmiljöaspekter av landskapsanknutna miljökvalitetsmål. Det gäller såväl om tillstånd som hur miljöarbetet går. Exempel på områden är hävdberoende miljöer och genetisk mångfald hos domesticerade arter, som husdjurens lantraser och äldre kulturväxter eller vilda släktingar till dessa. För de sistnämnda är utveckling av *in situ* bevarande (dvs. ”på plats”, där arten lever eller har levt tidigare) en aktuell fråga. Ett annat exempel är det biologiska kulturarvet i bebyggd miljö. Ett ökat kunskapsutbyte kan exempelvis ske genom årliga träffar i samband med miljömålsuppföljningen.

När det gäller samverkan med länsstyrelserna har RUS (Regional Utveckling och Samverkan i miljömålssystemet) en viktig roll. RUS ordnar varje år ett målövergripande möte avseende kulturmiljödelarna, med syfte att stödja länsstyrelserna i arbetet med den regionala årliga uppföljningen av miljömålen. Länsstyrelsernas kontaktpersoner inom kulturmiljö, miljömålssamordnare, nationella målsansvariga samt Riksantikvarieämbetet bjuds in till mötet.

#### TYDLIGGÖRANDE/UPPMÄRKSAMMANDE AV FRÅGAN I BEFINTLIGA FORA

Inom miljömålssystemet finns befintliga kontaktvägar, som Miljömålsrådet och samverkansgrupper för miljömålsuppföljning. Inom ramen för verksamheter som bidrar till uppföljning, som miljöövervakning, finns möjlighet att bjuda in för diskussion. Detta har gjorts inom referensgruppen för programområde Våtmark inom den nationella miljöövervakningen som drivs av Naturvårdsverket. En representant för Riksantikvarieämbetet deltar här. Återkommande konferenser som Miljömålsdagarna och Miljöövervakningsdagarna ger möjlighet att ta upp kulturmiljöaspekter i miljömålsuppföljningen.

#### STRATEGISKA STÄLLNINGSTAGANDEN

Regelbunden samverkan mellan kontaktpersoner hos Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket skulle öka möjligheterna att få in ytterligare kulturmiljöaspekter i miljömålsuppföljningen av landskapsanknutna miljökvalitetsmål. Detta skulle främja kulturmiljömålet för ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas.



## 8 Huvudområde: Övergripande landskapsfrågor

I huvudområdet Övergripande landskapsfrågor ingår olika arbetsfält av övergripande och tvärgående karaktär; ibland med koppling till internationella åtaganden eller samarbeten. Naturvårdsverkets roll varierar mellan delområdena, och kan vara drivande, samordnande, finansierande, stödjande eller medverkande.

Arbetet bidrar på följande sätt till de fyra nationella kulturmiljömålen:

- Arbetet inom samtliga upptagna delområden bidrar på olika sätt till ett *hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer bevaras, används och utvecklas*.
- Bred samverkan i biosfärområden, stärkande av kulturella ekosystemtjänster samt LONA-finansierade projekt *bidrar till människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön*.
- Denna samverkan bidrar till ett *inkluderande samhälle* och är även *en gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser*.
- Samtliga upptagna delområden bidrar även till *en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen*.

Allemansrätten är också en landskapsfråga, och handlar bl.a. om människors tillgång till landskapet. Allemansrätten tas upp i kapitel 10, om Friluftsliv och turism.

### 8.1 Delområde: Europeiska landskapskonventionen

Naturvårdsverket har bidragit i genomförandet av den Europeiska landskapskonventionen bl.a. genom ekonomiskt stöd till ett årligt seminarium kring landskapsfrågor, Landskapsforum,<sup>14</sup> där kulturmiljö är en viktig del. Arbetsgruppen för Landskapsforum har letts av Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien. 2018 års seminarium hade titeln Vattnet i landskapet. Tidigare har teman varit Samarbetsnätverk i landskapet (2016) och Landskapsperspektiv i fysisk planering (2017).

Landskapskonventionen ska enligt regeringen genomföras i Sverige inom ramen för befintlig lagstiftning, dvs. främst genom tillämpning av miljöbalken, plan- och bygglagen, väglagen och övriga lagar som reglerar mark- och vattenanvändning.

Den stora bredden av medverkande och helhetsperspektivet, där natur och kulturmiljö samverkar, gör att arbetet har bidragit till alla de landskapsanknutna miljö kvalitetsmålen. Arbetet kopplar främst till kulturmiljömålet om en helhetssyn på förvaltningen av landskapet, som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.

<sup>14</sup> <http://www.ksla.se/om-ksla/projekt/landskapsnoden/>

## 8.2 Delområde: Grön infrastruktur

Naturvårdsverket fick 2015 ett regeringsuppdrag att koordinera genomförandet av en grön infrastruktur i Sverige. Länsstyrelserna arbetar sedan 2015 med att ta fram regionala handlingsplaner. I riktlinjerna<sup>15</sup> anges att de regionala handlingsplanerna ska innehålla underlag om viktiga områden för kulturmiljövården, som beskrivning/kartor över huvudsakliga bygder/kulturlandskap och mark- och vattenanvändningshistoria. Länsstyrelserna ska föreslå åtgärder i handlingsplanerna och dessa ska tas fram i dialog och samverka med berörda aktörer.

Under 2019 fortsätter Naturvårdsverket arbetet att i samverka med länsstyrelserna och andra myndigheter koordinera genomförandet av grön infrastruktur i Sveriges land-, vatten- och havsområden. Naturvårdsverket har länsstyrelserna som främsta målgrupp, för att ge stöd i deras arbete med att ta fram och utveckla regionala handlingsplaner. Vägledning om grön infrastruktur bidrar till större möjlighet att uppfylla flera nationella och internationella miljömål, ökad biologisk mångfald och fungerande ekosystem. Arbetet ger underlag i form av basdokument av landskapets kvaliteter, förslag på insatsområden och åtgärder, förslag på hänsynstagande i pågående mark- och vattenanvändning, underlag till fysisk planering och miljöbalksprövning, för ekologisk kompensation och prioritering av naturvårdsinsatser, hänsyn till ekosystemtjänster och klimatanpassning. Se även Vägledning grön infrastruktur i avsnitt 10.1.

Arbetet kopplar främst till kulturmiljömålet om en helhetssyn på förvaltningen av landskapet, men i viss mån även till målet om en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas.

## 8.3 Delområde: Kulturella ekosystemtjänster

Ekosystemtjänster är alla produkter och tjänster som naturens ekosystem ger människan och som bidrar till vår välfärd och livskvalitet. Ekosystemtjänsterna kategoriseras vanligtvis i fyra grupper: stödjande, reglerande, försörjande samt kulturella ekosystemtjänster. Kulturella ekosystemtjänster innebär att ekosystemen tillhandahåller attraktiva rekreativmiljöer, områden med varierande växt- och djurliv och kulturlandskap som ger oss människor möjlighet till friluftaktiviteter, återhämtning, naturbaserad turism, kunskap och en känsla av historia och identitet. Kulturella ekosystemtjänster kan kopplas till många olika slags områden, till exempel skog, hav, sjöar och vattendrag, jordbruksmark, våtmarker, fjäll, park- och tomtmark.

<sup>15</sup> <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Samhallsplanering/Gron-infrastruktur/>

Naturvårdsverkets arbete med kulturella ekosystemtjänster innefattar både övergripande kommunikation om värdet av ekosystemtjänster och mer specifikt arbete med exempelvis friluftsliv, naturturism, tätortsnära natur, naturum och tillgängliggörande av skyddad natur. Detta bidrar på många sätt till alla fyra kulturmiljömålen.

I januari 2018 redovisades Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om kommunikation om ekosystemtjänster som pågått under 2014–2017. De vägledningar och det material som togs fram inom regeringsuppdraget är ett stöd i arbetet med ekosystemtjänster i stort, och därmed också i arbetet med kulturella ekosystemtjänster.<sup>16</sup> Arbetet med kommunikation om ekosystemtjänster har fortsatt under 2018–2019 som en åtgärd inom Miljömålsrådet. Syftet är att synliggöra värdet av ekosystemtjänster och uppmuntra till att integrera dem i verksamhet och beslut.

Riksdagen fattade 2012 beslut om att senast 2018 ska betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster vara allmänt kända och integreras i ekonomiska ställningstaganden, politiska avvägningar och andra beslut i samhället där så är relevant och skäligt. Bedömningen är att detta etappmål inte har nåtts<sup>17</sup>. Trots att ekosystemtjänster är grunden för människans välfärd och för vår hälsa och livskvalitet är de fortfarande osynliga i många samhällsbeslut. Kulturella ekosystemtjänster hotas vid exploatering och annan markanvändning där naturresurser tas i anspråk. Förlust av ekosystemtjänster kan ha höga samhällsekonomiska kostnader.

## 8.4 Delområde: Den gemensamma jordbrukspolitiken

Naturvårdsverket deltar i arbetet med den gemensamma jordbrukspolitiken dels genom medverkan i olika projekt, dels i det löpande regeringsuppdraget att utvärdera miljöeffekter av den gemensamma jordbrukspolitiken. För regeringsuppdraget finns en översiktlig plan: ”Förslag till program för CAP:s miljöeffekter 2015–2019”.<sup>18</sup>

Vissa av ersättningarna är utformade för att gynna kulturmiljöer, som småbiotoper och byggnader. Ett exempel är en pilotstudie i Falbygden där man testat resultat- och värdebaserade ersättningar till kulturmiljöer.

<sup>16</sup> Se <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Ekosystemtjanster/mer-om-ekosystemtjanster/>

<sup>17</sup> Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019.

<sup>18</sup> Förslag till program för CAP:s miljöeffekter 2015–2019. Uppföljning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken. Rapport 2014:18.

Kulturmiljön/biologiskt kulturarv ingår även i arbetet med att följa upp effekter av jordbrukspolitiken. I arbetet deltar Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Riksantikvarieämbetet.

De jordbrukspolitiska frågorna har koppling till kulturmiljömålen om en mångfald av kulturmiljöer och om en helhetssyn på förvaltningen av landskapet.

#### JORDBRUKSPOLITIKEN – ETT VIKTIGT OMRÅDE FÖR SAMVERKAN MELLAN NATURVÅRD OCH KULTURMILJÖVÅRD

De olika stöden och ersättningarna inom den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) är avgörande för bibehållandet av natur- och kulturmiljövärden inom odlingslandskapet och är de viktigaste verktygen vi har för att uppnå miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap. För närvarande pågår arbete med kommande programperiod 2021–2026, med bl.a. förhandlingar mellan medlemsstaterna och EU-kommissionen. Förhandlingarna kommer att vara avgörande för vilket utrymme som ges för den nationella rådigheten och därmed möjligheterna att utforma olika riktade stöd och ersättningar.

Jordbruksverket är ansvarigt för att ta fram en nationell strategisk plan för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige och det är angeläget att Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet är delaktiga i detta arbete. Samverkan mellan Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet krävs för att kunna påverka hur såväl den strategiska planen som enskilda åtgärder/ersättningar inom den utformas. Det gäller inte minst hur de, troligen, minskade ekonomiska ramarna fördelas mellan olika åtgärder. Genom samsyn om bl.a. biologiskt kulturarv och skötselåtgärder kan utformningen av åtgärder förbättras och bli tydligare för brukarna.

#### *Landsbygdsprogrammet*

I redovisningen av ett regeringsuppdrag om traditionell kunskap<sup>19</sup> föreslår Sametinget och Naturvårdsverket att Sametinget, i samråd med Jordbruksverket, får i uppdrag att utreda förutsättningarna för en ekonomisk ersättning som premierar renskötselns betydelse för att bibehålla fjällområdets biologiska mångfald och betesprägel. Utgångspunkten föreslås vara att styrmedlet ska vara en miljöersättning inom Landsbygdsprogrammet.

## 8.5 Delområde: Biosfärområden

Biosfärområden utnämns av Unesco. Den globala strategin för Unescos Biosfärprogram med handlingsprogrammet Lima Action Plan<sup>20</sup> (2016–2025) understryker Biosfärprogrammets instrumentella roll i genomförandet av Agenda 2030 och FN:s globala hållbarhetsmål. Agendan betonar att sociala, ekologiska och

<sup>19</sup> Traditionell kunskap. Redovisning av ett regeringsuppdrag, skrivelse 2018-03-01, Naturvårdsverket. (NV-02168-17).

<sup>20</sup> [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/Lima\\_Action\\_Plan\\_en\\_final.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/Lima_Action_Plan_en_final.pdf)

ekonomiska aspekter av utveckling är tätt sammankopplade och ömsesidigt beroende av varandra och därför behöver behandlas integrerat.

Naturvårdsverket stödjer arbetet med svenska biosfärområden bl.a. genom ekonomiska bidrag. Syftet är att inom några utvalda områden stödja utvecklingen av metoder och modeller för lokalt förankrat arbete med långsiktigt hållbar utveckling, där den ekologiska dimensionen samspelar med de sociala och ekonomiska dimensionerna. Tanken är att vunna erfarenheter och de verktyg, metoder och modeller som utvecklas i biosfärområdena ska inspirera till utveckling av lokal samverkan kring bevarande och hållbart nyttjande i samhället i stort. Biosfärområden är modellområden för arbetssätt som kompletterar de övriga stöd och styrmedel som finns att tillgå. Områdenas roll är framförallt att genom samordnad planering och samverkan utveckla bevarandet av särskilt värdefulla kärnområden i kombination med ett hänsynsfullt nyttjande i området som helhet.

Detta gör sammantaget att biosfärområden och arbetet med dem bidrar till flertalet miljökvalitetsmål och kopplar till alla de fyra kulturmiljömålen.

## 8.6 Delområde: Lokala naturvårdssatsningen

Den lokala naturvårdssatsningen (LONA) utgör den största nationella satsningen hittills för att åstadkomma ett ökat lokalt initiativtagande i arbetet med lokal naturvård. Naturvårdsverket fördelar årligen medel till länsstyrelserna som beslutar om bidrag till kommunerna. LONA har som övergripande mål att ge ett ökat engagemang för naturvårdsfrågor, ökad tillgänglighet, lokal förankring, skydd av tätortsnära natur samt att fler kommuner ska arbeta med naturvård. Arbetet har koppling till alla fyra kulturmiljömålen. LONA ska också bidra till att genomföra miljökvalitetsmålen.

En övergripande slutsats är att LONA upplevs som en statlig satsning med ett starkt underifrånperspektiv, där kommunernas initiativkraft i samspel med lokalsamhället är det som driver dess utformning. LONA har haft en positiv inverkan på intresset för naturvård och friluftsliv hos kommunala politiker och i ännu större utsträckning hos allmänheten. De många projekt som handlar om naturpedagogik har ökat skolornas och förskolornas nyttjande av tätortsnära naturområden. LONA har haft ett betydande inslag av satsningar där naturvård, folkbildning och närrecreation har integrerats.

Under perioden 2015–2017 fattades beslut om 755 LONA-projekt till en total kostnad av ca 293 miljoner kronor varav statliga bidrag utgjorde ca 129 miljoner kronor (44 procent). Bidragen fördelades med ca 49 procent till naturvård, 44 procent till friluftsliv, 1 procent till kulturmiljö samt 3 procent till övrigt.

Vid ansökan i LONA-registret efterfrågas om åtgärden rör kulturmiljö, naturmiljö eller friluftsliv. Detta redovisas som öppna data i LONA-registret.<sup>21</sup> Ytterst få åtgärder anges ha med kulturmiljö att göra, men de flesta åtgärderna berör tätortsnära natur. En ansökan om LONA-bidrag ska innehålla en redogörelse för projektets samband med kommunens/kommunernas övergripande arbete med folkhälsa, regional utveckling, turism, areella näringar, kulturmiljö, friluftsliv och andra verksamhetsområden med betydelse för naturvården. Arbetet har kopplingar till alla fyra kulturmiljömålen.

## 8.7 Delområde: Plan för odlingslandskapets biologiska mångfald

Arbetet med Miljömålsrådets samverkansprojekt Plan för odlingslandskapets biologiska mångfald har drivits av Jordbruksverket i samverkan med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna, och redovisats i en rapport i februari 2019.<sup>22</sup> Planen beskriver i vilken riktning utvecklingen bör gå samt vilka förändringar som är nödvändiga för att bevara odlingslandskapets biologiska mångfald. Innehållet beskriver de mest betydelsefulla områdena där det krävs åtgärder för att öka möjligheterna att bevara odlingslandskapets biologiska mångfald och där det också finns identifierade behov av åtgärder och förändringar för att nå planens mål. Planen innehåller dock inga detaljerade förslag på åtgärder för enskilda naturtyper eller arter.

Arbetet bidrar främst till miljö kvalitetsmålen Ett rikt växt- och djurliv och Ett rikt odlingslandskap. Kopplingar finns till kulturmiljömålen om en mångfald av kulturmiljöer och en helhetssyn på landskapet.

## 8.8 Delområde: Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper

Arbetet med åtgärdsprogrammen för hotade arter och naturtyper (ÅGP) fokuserar på att nå gynnsam bevarandestatus för de arter och livsmiljöer som är särskilt hotade eller som fungerar som paraplyarter. Åtgärdsarbete utifrån arter är ett arbetssätt som länkar samman mål, miljö tillstånd, kunskap om hot och behov, åtgärd och effekt, och det har stor betydelse för miljö tillståndet på biotop- och landskapsnivå. Åtgärdsprogrammen är avsedda att fungera som ett komplement till andra åtgärder för biologisk mångfald.

Bevarande av kulturmiljö, kulturarv och biologiskt kulturarv utgör en del av flera åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper, såsom åtgärdsprogrammen för hotade lavar på kulturved, fältgentianor i naturliga fodermarker, hotade åkerogräs, humlepälsbi, sällsynta skarpanior på tidvis översvämmad ved, särskilt skyddsvärda

<sup>21</sup> se <http://lona.naturvardsverket.se/>

<sup>22</sup> Plan för odlingslandskapets biologiska mångfald. Ett samverkansprojekt inom Miljömålsrådet. Jordbruksverket, rapport 2019:1.

träd, vityxne i södra Sverige, låsbräknar i hävdade marker, svampar i ängs- och betesmarker. Ljunghed är ett annat exempel, men programmet är under framtagande och ännu inte fastställt. Bevarandet av kulturmiljön är en del av bevarandet av arterna och naturtyperna. Frågan tas upp i respektive åtgärdsprogram som berörs av kulturmarker.<sup>23</sup>

Arbetet har kopplingar till kulturmiljömålen om en mångfald av kulturmiljöer och en helhetssyn på landskapet.

## 8.9 Delområde: Våtmarker

Naturvårdsverkets arbete med våtmarker och deras kulturmiljövärden utgörs främst av bevarande och skötsel av våtmarker med ett biologiskt kulturarv baserat på hävd (bete eller slåtter). Myndigheten försöker påverka utformningen av styrmedel så att hävd kan fortsätta eller återupptas (med eller utan föregående restaurering). Delar av myndighetens anslag går till sådan hävd och restaurering och i vissa fall även till skötsel av kulturbärande element såsom lador, hässjor och hägnader i skyddade områden. Kulturmiljövärden beaktas vid restaurering och områdesskydd samt i olika prövningsärenden när de förstärker naturvärdena. Uppföljningen av miljö kvalitetsmålet Myllrande våtmarker inkluderar att få in information om kulturmiljövärden knutna till våtmarker. All verksamhet som nämns ovan kan knytas till de fyra kulturmiljömålen.

Kulturmiljövärden i våtmarker tas bl.a. upp i våtmarksstrategin.<sup>24</sup> Våtmarkers kulturmiljövärden kan också ingå i vägledning och bevarandeplaner.<sup>25</sup> Naturvårdsverket bör fortsätta med att beakta kulturmiljövärden i och i anslutning till våtmarker i olika verksamheter. Åtgärder för att bevara och restaurera damm- och silängssystem är önskvärt, för närvarande är endast några få sådana skyddade i landet. Rester av sådana anläggningar ingår i flera myrskyddsplaneområden, men de är inte i drift och saknar underhåll. Vid reservatsbildning skulle historiska verksamheter knutna till våtmarker kunna uppmärksammas mer i informationen till besökare. Se även avsnitt 9.5.5 Kommunicera natur- och kulturmiljö som helhet i skyddade områden.

En utvecklingsmöjlighet för lämplig aktör vore om ett antal våtmarker valdes ut som demonstrationsområden för äldre typer av verksamheter knutna till våtmarker, t.ex. utvinning av myrmalm och äldre framställning av järn. Verksamheten bör inte bedrivas i skyddade områden, men kanske i anslutning till sådana, där det finns stora besöksströmmar och eventuell etablerad besöksverksamhet. Samarbete mellan länsstyrelser, lokala museer, företag och föreningar kan resultera i

<sup>23</sup> Åtgärdsprogrammen finns tillgängliga på [www.naturvardsverket.se/Publikationer](http://www.naturvardsverket.se/Publikationer)

<sup>24</sup> Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Riksantikvarieämbetet 2007. Nationell strategi för Myllrande våtmarker.

<sup>25</sup> T. ex Naturvårdsverkets rapporter; 5667 (myrskyddsplan), 5926 (om våtmarksrestaurering), 6605 (om torvtäkter) .

demonstrationer av äldre verksamheter för olika kategorier av besökare. Ett exempel är Ekomuseum Bergslagen, som är ett nätverk av besöksmål, alla på temat industrihistoria.<sup>26</sup>

Motsvarande skulle kunna finnas för rennäringens aktuella och historiska nyttjande av våtmarker och samiska kulturmiljöer vid våtmarker.

I norra Sverige kan det finnas gemensamma intressen mellan naturvården och rennäringen i frågan om våtmarker. Det kan finnas intressekonflikter med skogsnäring, jordbruksnäring och exploateringsintressen. I vissa fall strider bevarande och restaurering av naturvården, framför allt de som är knutna till vattendrag med naturlig vattenregim (dvs. som inte har reglerade vattenflöden), mot bevarande av kulturmiljöer, t.ex. bevarande av kraftverksdammar och anläggningar som hör till flottleder.

Samverkan med andra myndigheter gällande förslag till utformning av styrmedel är viktig, t.ex. med Jordbruksverket i samband med miljöersättningar. Samverkan med andra myndigheter gällande framtagande av planer och strategier samt genomförande av åtgärder involverar bl.a. Havs- och vattenmyndigheten. Inom miljöövervakningens programområde Våtmark finns en referensgrupp där Riksantikvarieämbetet är representerade. Referensgruppen har ett rådgivande mandat där representanterna har möjlighet att utöva insyn och bidra med sin myndighets sakkunskap i utformningen av miljöövervakningens verksamhet.

## 8.10 Delområde: Förorenade områden

Naturvårdsverket ansvarar för att samordna arbetet med att undersöka och åtgärda förorenade områden. Arbetet har sin tyngdpunkt i att fördela statliga bidrag till saneringsåtgärder.

Frågor som uttryckligen rör kulturmiljö berörs generellt i ganska liten omfattning. I vissa ärenden finns dock lämningar av historiskt värde som behöver beaktas. I Glasriket i Småland pågår t.ex. ett arbete med att avhjälpa föroreningar som uppkommit vid glasbruken. Här är kulturmiljöfrågan väl integrerad och att bevara skyddsvärda kulturmiljöer ges mycket hög prioritet, t.ex. vid saneringen av Pukebergs glasbruk.

Naturvårdsverkets vägledning om efterbehandling av förorenade områden tar i instruktionen för efterbehandlingsprojekt bl.a. upp att ”Åtgärder bör väljas och

<sup>26</sup> T.ex. Röda jorden, del av Ekomuseum Bergslagen. Skydd av värdefullt kulturarv är en av de parametrar som vägs in i den samlade bedömningen av ett projekt. När ett projekt som bekostas av medel från det anslag som Naturvårdsverket fördelar (1:4) accepteras högre kostnader och projektrisker som följd av att kulturvärden behöver skyddas.



genomföras så att intrånget i andra intressen blir så litet som möjligt, till exempel vad gäller kulturminnesvården.”<sup>27</sup>

Arbetet med att sanera förorenade områden kan bidra till de nationella kulturmiljömålen bl.a. genom att kulturmiljöer i form av t.ex. äldre industrimiljöer bevaras, utvecklas och blir tillgängliga för fler människor. Samtidigt måste avvägningar ske för att miljön ska skyddas från skadliga ämnen och att spridning från förorenade områden inte ska hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Arbetet är nära kopplat till miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö.

---

<sup>27</sup> Efterbehandling av förorenade områden. Kvalitetsmanual för användning och hantering av bidrag till efterbehandling och sanering, utgåva 12.

## 9 Huvudområde: Skyddad natur

I huvudområdet Skyddad natur ingår bildande av skyddade områden, förvaltning av skyddad natur, förvaltning av byggnader i skyddade områden samt förvaltning av friluftslivsanordningar.

Bildande av skyddade områden och förvaltning av skyddad natur, byggnader och friluftslivsanordningar bidrar på följande sätt till de fyra nationella kulturmiljömålen:

- *En mångfald av kulturmiljöer bevaras, används och utvecklas i skyddade områden.*
- *Kulturmiljön görs tillgänglig i skyddade områden och ökar möjligheten att förstå och ta ansvar för kulturmiljön.*
- *Kulturmiljön är i skyddade områden en gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser.*
- *Kulturmiljön är i skyddade områden av stor betydelse för folkhälsa och friluftsliv och bidrar till en förståelse för de olika dimensionerna i landskapet, vilket bidrar till en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.*

Av särskild betydelse är att skydd och skötsel av det biologiska kulturarvet utgör en naturlig och integrerad del av flera av Naturvårdsverkets verksamhetsområden. Ängar och betesmarker restaureras och hävdas i de skyddade områdena, skyddsvärda träd frihuggs eller hamlas, såväl inom den ordinarie förvaltningen av skyddade områden som inom åtgärdsprogram för hotade arter och inom flera LIFE-projekt.<sup>28</sup>

Naturvårdsverket eftersträvar att arbetet med skydd av natur ska präglas av dialog och samverkan. Naturvårdsverket arbetar t.ex. med ett dialogbaserat arbetssätt inom naturvården och genomför det omfattande kompetensutvecklingsprogrammet Dialog för naturvård.<sup>29</sup> Syftet med kompetensutvecklingsprogrammet är att stärka naturvårdsarbetet genom att öka dialogkompetensen hos medarbetare och organisationer.

---

<sup>28</sup> Naturvårdsverket 2018. Återrapportering. Åtgärder för biologisk mångfald 2015 – 2017. Naturvårdsverket rapport 6808.

<sup>29</sup> <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Naturvard/Dialog-for-naturvard/>

## 9.1 Delområde: Bildande av skyddade områden

### KONVENTIONEN FÖR BIOLOGISK MÅNGFALD, CBD

Naturvårdsverket deltar i internationella arbetsgrupper och förhandlingar om skyddade områden på uppdrag av regeringen. Enligt konventionen för biologisk mångfald ska kulturella, andliga och sociala värden beaktas i arbetet med att utse och förvalta skyddade områden. Vägledning anger att urbefolkningars och lokala samhällens<sup>30</sup> synpunkter ska tas in vid planering av skydd av ett område samt att kulturella, sociala och andliga värden ska vägas in vid besluten.<sup>31</sup>

### VÄRLDSARV

Världsarven är en form av områdesskydd där Sverige som land, genom att underteckna världsarvskonventionen, har tagit ansvar för att bevara de utpekade områdena för framtiden. Naturvårdsverket har idag ansvar för världsarv med fokus på de objekt som utpekats för sina mycket höga naturvärden: Laponia i Lappland och Höga Kusten vid Bottenhavet. Världsarvet Laponia är också utpekad för de kulturvärden som är kopplade till den pågående migrerande renskötseln och spåren efter tidigare brukare. Även Södra Ölands odlingslandskap har mycket höga naturvärden men är utpekad utifrån kriterier som utgår från kulturlandskapet och kulturvärden.

Naturvårdsverket samarbetar med Riksantikvarieämbetet och har en vägledande roll gentemot länsstyrelserna och de världsarvsförvaltningar som förvaltar världsarv med kriterier med värdefull natur. Vi är också delaktiga i styrelsen och partsrådet i världsarvet Laponia samt adjungerade i Förvaltningsrådet för världsarvet Höga Kusten och samverkansgruppen för Höga Kusten/Kvarkens skärgårdar. Vi deltar även i föreningen ”Världsarven i Samverkan” (ViS) och i den nordiska världsarvsorganisationen.

Samverkan är också viktig internationellt och i kontakter med UNESCO och världsarvskommitténs arbete.

Naturvårdsverket medverkar i det regeringsuppdrag om att utarbeta en nationell världsarvsstrategi som Riksantikvarieämbetetredovisar i oktober 2019. I detta arbete övervägs bl.a. roller, ansvar och framtida inriktning. Inom ramen för uppdraget samarbetar Riksantikvarieämbetet med Naturvårdsverket och Svenska Unescorådet.

Naturvårdsverkets roll och uppgifter förändras inte i någon större utsträckning i den nya strategin (utkast, september 2019). Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Svenska Unescorådet förväntas ta en mer aktiv och

<sup>30</sup> Gällande begreppet ”lokala samhällen med traditionellt livssätt” anger regeringen att det handlar om grupper av kunskapsbärare snarare än ”lokala samhällen med traditionellt livssätt” (prop. 2004/05:150 s. 225).

<sup>31</sup> [www.cbd.int](http://www.cbd.int)

stöttande roll gentemot andra myndigheter och aktörers arbete på nationell, regional, och lokal nivå än tidigare. I och med att världsarvsarbetet mer uttalat än tidigare ska bidra aktivt till Agenda 2030-målen ska Naturvårdsverket inom sitt befintliga arbete tydligare sträva efter ett starkare bidrag till Agenda 2030-målen i världsarvsarbetet, utifrån sitt ansvarsområde för miljö, naturvård och friluftsliv.

I praktiken består de flesta världsarv av både natur- och kulturhistoriska värden som behöver vårdas och bevaras. Agenda 2030 innebär också en mer integrerad syn på kultur- och naturarvsfrågorna. I utkastet till världsarvsstrategi förtydligas därför att Naturvårdsverket vid behov ska stötta världsarv som klassats som kulturarv med vägledning, inom ramen för myndighetens ansvarsområden. På samma sätt ska Riksantikvarieämbetet stötta och ge vägledning i frågor om kulturarv till världsarv som är klassade som naturarv. Att arbeta målmedvetet med att Agenda 2030 och den långsiktiga hållbarheten genom att stötta de lokala förvaltningsråden ses som en viktig uppgift.

#### NATURA 2000

För områden som ingår i det europeiska nätverket för skyddad natur, Natura 2000, ska åtgärder genomföras som gör att gynnsam bevarandestatus uppnås för de naturtyper och arter som pekats ut enligt fågeldirektivet eller art- och habitatdirektivet. Myndigheterna ska prioritera Natura 2000-områden i skyddsarbetet. Kulturmiljövärden är inte direkt utpekade inom Natura 2000, men det biologiska kulturarvet bevaras i många fall indirekt genom att gynnsam bevarandestatus uppnås för kulturpräglade naturtyper, främst ängs- och betesmarker.

#### NATURRESERVAT

I de områden som ska skyddas som naturreservat finns ofta kulturmiljövärden, många gånger knutna till det biologiska kulturarvet. Syftet med bildande av naturreservat kan dock enbart omfatta bevarande av naturmiljöer (inkl. biologiskt kulturarv) och gynnande av friluftsliv.<sup>32</sup> Detta upplever ibland länsstyrelser som ett problem i de fall de vill ta ett helhetsgrepp på de bevarandefrågor som finns i området. Frågan hanteras i Naturvårdsverkets vägledning till länsstyrelser och kommuner för bildande av naturreservat.<sup>33</sup> Vägledningen uppdateras löpande, under 2018 har ekosystemtjänstperspektivet, med bl.a. de kulturella ekosystemtjänsterna, lyfts in som en del av den avvägning länsstyrelserna bör göra mellan allmänna och enskilda intressen vid reservatsbildning.

#### NATIONALPARKER

Regelverket för varje enskild nationalpark grundar sig i första hand på miljöbalkens bestämmelser om vad syftet för en nationalpark ska vara.<sup>34</sup> Syftet i de

---

<sup>32</sup> 7 kap. 4 § miljöbalken.

<sup>33</sup> <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Skyddad-natur/Naturreservat/Process-att-bilda-naturreservat/>

<sup>34</sup> Miljöbalken (kap 7:2 §)

flesta nationalparker är att bevara dessa i sitt naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick.<sup>35</sup> En svårighet i sammanhanget är att definiera vad som menas med naturligt tillstånd. Vid vilken tidpunkt rådde ett naturligt tillstånd? Hur ska man se på påverkan från äldre bondekultur, renskötsel eller på människans mer småskaliga påverkan som jägare och samlare? Om påverkan från människor helt utesluts från definitionen kan få större områden, om ens några, sägas vara i dess naturliga tillstånd.

#### SAMISKA RÄTTIGHETER VID BILDANDE AV SKYDDADE OMRÅDEN

Det allmänna, det vill säga alla myndigheter, har ett ansvar för att aktivt främja förutsättningarna för att det samiska folket ska kunna bevara och utveckla sin kultur och sitt samfundsliv.<sup>36</sup> Ett projekt om samiska rättigheter och skyddade områden har bedrivits vid Naturvårdsverket under 2016–2019. Projektet har utvecklat Naturvårdsverkets arbets sätt och vägledning när det gäller bildandet av skyddade områden inom renskötselområdet. Synpunkter har inhämtats via en öppen konsultation och en referensgrupp. Projektet avslutades i september 2019 och i samband med det publicerades en vägledning för bildande av naturreservat i renskötselområdet.<sup>37</sup> Vägledningen tar bl.a. upp vikten av tidiga samråd. Ett ökat inflytande för samiska aktörer torde förbättra förutsättningarna för naturbetesbaserad renskötsel och därmed de kulturvärden som är knutna till den. Regeringsformen och lagen om minoriteter och minoritetsspråk ger viktig styrning för arbetet. I samband med det avslutade nationalparksprojektet Vålådalen-Sylarna-Helags diskuterades möjligheten att införa tidsmässigt och geografiskt avgränsade tillträdesförbud för att förebygga störningar för renskötseln i området, bl.a. från friluftslivet.

#### BIOLOGISKT KULTURARV

Begreppet *biologiskt kulturarv* används för sådant i naturmiljön där naturen kan berätta om kulturen. Det är ekosystem, naturtyper och arter som uppstått, utvecklats, eller gynnats genom människans nyttjande av landskapet och vars långsiktiga fortlevnad och utveckling förutsätter eller påverkas positivt av brukande och skötsel.<sup>38</sup>

Biologiskt kulturarv är ett överbyggande begrepp som gör naturmiljö mer relevant i kulturmiljöarbetet samtidigt som det uppmärksammar människans betydelse för bevarandet och utvecklandet av naturvärden som är kulturpräglade. Exempel på områden som är rika på biologiskt kulturarv är t.ex. ängs- och hagmarker, renbetespräglad fjällandskap, fåbodemiljöer, m.fl. Landskapselement med ett biologiskt ursprung är också en del av det biologiska kulturarvet, t.ex. alléer,

<sup>35</sup> Nationalparksförordning (1987:938).

<sup>36</sup> Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

<sup>37</sup> Naturvårdsverkets vägledning för att bilda naturreservat inom renskötselområdet. Dnr NV-07867-16. 2019.

<sup>38</sup> Biologiskt kulturarv – växande historia. Riksantikvarieämbetet och Centrum för biologisk mångfald, 2014.

hamlade träd och träd med ristningar. Se även avsnitt 12.1. om Biotopskyddsområde.

Till biologiskt kulturarv räknas också genetisk mångfald hos domesticerade arter, som finns bevarade i äldre kulturväxter eller vilda släktingar till dessa och i husdjurens lantraser<sup>39</sup>. Jordbruksverkets arbete med husdjursraserna är en viktig del inom miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap, där ett av målen är att husdjurens lantraser ska vara hållbart bevarade.

Begreppets betydelse i Naturvårdsverkets arbete utvecklas i avsnitt 9.5.2, i samband med fördjupningsfrågan om biologiskt kulturarv som utgångspunkt för Naturvårdsverkets kulturmiljöarbete. Se även avsnitt 7.3.2 om miljökvalitetsmålet ”Ett rikt växt- och djurliv”, där biologiskt kulturarv ingår som en precisering.

## 9.2 Delområde: Förvaltning av skyddad natur

### KONVENTIONEN FÖR BIOLOGISK MÅNGFALD, CBD

Enligt konventionen för biologisk mångfald ska kulturella, andliga och sociala värden beaktas i arbetet med att förvalta skyddade områden. Traditionell kulturell kunskap, sedvana och bruk om att bevara och hållbart nyttja miljön ska användas i bevarandet av biologisk mångfald och hållbart nyttjande av mark och vatten.

### NATURA 2000

Natura 2000-nätverket syftar endast till att gynnsam bevarandestatus ska nås för vissa arter och definierade naturtyper. Men några av dessa är kulturgynnade och gynnas därför av att traditionell hävd upprätthålls eller efterliknas. Exempelvis består många av de Natura 2000-områden som inte är naturreservat av olika typer av gräsmarker, som behöver hävdas med exempelvis slåtter eller bete.

Många ängar och betesmarker växer igen och restaureringsinsatser genomförs för att återskapa eller förstärka deras värden i skyddade områden. Detta gäller särskilt i Natura 2000-områden för vilka LIFE- medel kan sökas från EU.<sup>40</sup>

### FÖRVALTNING AV NATURRESERVAT OCH NATIONALPARKER

Bevarandet av ett kulturarv både överlappar med och gränsar till bevarandet av naturvärden. Naturvårdsverkets nuvarande syn är att vi har ansvar för att bevara det biologiska kulturarvet och att samarbeta med myndigheter och berörda för att underlätta bevarandet av tillhörande, övrigt kulturarv. Förvaltning av fornlämningar, och andra kulturlämningar, i skyddade områden, såsom slyröjning på gravsättningar och andra fasta fornlämningar, görs också ofta i samband med ordinarie skötsel av det biologiska kulturarvet i ett skyddat område.

<sup>39</sup> Naturvårdsverket. Ett rikt växt- och djurliv. Underlag till den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2019. Rapport 6874.

<sup>40</sup> Naturvårdsverket. Återrapportering. Åtgärder för biologisk mångfald 2015 – 2017. Rapport 6808.

I skyddade områden i Sverige, huvudsakligen i naturreservaten, finns 23 400 ha ängar och betesmarker. Utöver detta finns ytterligare 13 600 ha huvudsakligen i Natura 2000-områden. Av den naturvårdskötsel som länsstyrelserna och andra förvaltare (t.ex. Laponiatjuottjudus och Stiftelsen Tyrestaskogen) genomför i skyddade områden utgör ängsslåtter och betesdrift den enskilt största insatsen; 2017 till en kostnad av ca 75 miljoner kronor.<sup>41</sup> Det bör observeras att utöver detta bidrar miljöersättningar i Landsbygdsprogrammet till betydande delar, detta gäller särskilt i Natura 2000-områden men också i naturreservat.

Enligt ett regeringsuppdrag<sup>42</sup> 2016 ska Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet samverka kring bland annat vägledning, gemensamma utbildningar samt forskning och kunskapsutveckling för att stärka det gemensamma arbetet att bevara och förvalta värdefulla natur- och kulturlandskap. Ett exempel på detta är vår kursverksamhet tillsammans med Riksantikvarieämbetet och Centrum för biologisk mångfald, där vi anordnat kurser kring förvaltning av slåttermarker och betespräglad skog.

## 9.3 Delområde: Förvaltning av fastigheter i skyddade områden

### NATURVÅRDSVERKET SOM FASTIGHETSFÖRVALTANDE MYNDIGHET

Naturvårdsverket är fastighetsförvaltande myndighet enligt förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter. Med fastighetsförvaltning avses i denna förordning ansvar för förvärv, upplåtelse, drift och underhåll samt avyttring av fast egendom för statens räkning. Med fast egendom avses även tomträtt samt byggnad och anläggning som är lös egendom.<sup>43</sup> Naturvårdsverkets fastighetsförvaltning förvaltas via uppdrag av landets länsstyrelser samt Stiftelsen Tyrestaskogen och Laponiatjuottjudus. I uppdraget ingår den ekonomiska, juridiska och tekniska fastighetsförvaltningen.

### OMRÅDESSKYDD GENOM FÖRVÄRV ELLER INTRÅNGSERSÄTTNING

Naturvårdsverkets områdesskydd sker inte bara genom förvärv där myndigheten blir mark- och fastighetsägare utan även genom överenskommelser om intrångsersättning enligt miljöbalken samt genom upprättande av naturvårdsavtal. Intrångsersättningarnas andel av den årliga medelsförbrukningen är stor, år 2016 ca 80 procent av medelsförbrukningen. Den huvudsakliga förklaringen till detta är ändringen av expropriationslagen 2010, som innebär ett påslag med 25 procent på

<sup>41</sup> Naturvårdsverket. Återrapportering. Åtgärder för biologisk mångfald 2015 – 2017. Rapport 6808. 2018.

<sup>42</sup> Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Förvaltning av natur och kulturresevat. Skrivelse. Dnr NV-00318-15.

<sup>43</sup> Förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

intrångsersättningen i bl.a. naturreservatsärenden.<sup>44</sup> Vid intrångsersättning övertar inte Naturvårdsverket fastighetsägandet och har inte ett helhetsansvar för den bebyggelsemiljö (byggnader och anläggningar) som kan finnas på fastigheten. I ett flertal av våra skyddade områden finns det ett blandat ägande.

#### NATURVÅRDSVERKETS FASTIGHETSBESTÅND

Naturvårdsverkets fastighetsbestånd ligger i huvudsak i skyddade områden med höga naturvärden som nationalparker och naturreservat. Fastighetsbeståndet omfattar ca 8 200 fastigheter om drygt 2 miljoner ha. På Naturvårdsverkets fastigheter förvaltar vi även ca 1 000 byggnader och anläggningar som har som syfte att bidra till naturvärden och att öka tillgängligheten för friluftslivet i våra skyddade områden.

#### AVYTTRING OCH FÖRSÄLJNING

I Naturvårdsverkets uppdrag ingår att upprätta en avyttringsplan. Avyttringsplanen omfattar de fastigheter, byggnader m.m. som inte behövs för naturvärden eller friluftslivet i våra skyddade områden. Dessa fastigheter, byggnader m.m. ska antingen överföras till annat statligt fastighetsförvaltande verk eller säljas/avyttras. Vid avyttring ska Naturvårdsverket följa bestämmelser ur försäljningsförordningen (SFS 1996:1190). I försäljningsförordningen framgår det tydligt att hänsynen till kulturmiljövården, totalförsvaret, naturvärden och det rörliga friluftslivet kan utgöra särskilda skäl för att egendom fortfarande ska ägas av staten.

Naturvårdsverket ska samråda med annan statlig myndighet före avyttring. I fråga om försäljning av bostadsfastighet för permanent bruk som kan antas ha kulturhistoriskt värde krävs samråd med Riksantikvarieämbetet. Är myndigheterna oense skall ärendet överlämnas till regeringen. Vid överlåtelse eller upphävande av statligt byggnadsminne krävs samråd med Riksantikvarieämbetet enligt förordningen (2013:558) om statliga byggnadsminnen.

Naturvårdsverket arbetar aktivt med att avyttra fastigheter som inte behövs i verksamheten. Bland dessa kan det finnas byggnader som har höga kulturhistoriska värden.

#### NATURVÅRDSVERKETS BYGGNADER OCH ANLÄGGNINGAR

Naturvårdsverket äger och förvaltar ett stort antal byggnader och anläggningar som finns på fastigheterna. Drygt 1000 byggnader och anläggningar finns idag registrerade i Naturvårdsverkets fastighetssystem FIDOS. Majoriteten av byggnaderna och anläggningarna har stödande funktioner för det skyddade området såsom naturum, entréer, parkeringar, broar, ligghallar (avsedda att skydda utgångsdjur mot väder och vind) m.m. Vid markförvärv av fastigheter med höga naturvärden kan det även förekomma höga kulturhistoriska värden i form av enskilda värdefulla byggnader och anläggningar men också sammansatta bebyggelseområden med höga kulturhistoriska värden.

---

<sup>44</sup> Naturvårdsverket. Återrapportering, Åtgärder för biologisk mångfald 2014–2016. Rapport 6758. 2017.



## NATURVÅRDSVERKET SOM BYGGNADSFÖRVALTARE AV KULTURHISTORISKA BYGGNADER OCH BEBYGGELSEMILJÖER

Idag särskiljer Naturvårdsverket inte på hur vi förvaltar kulturhistoriska byggnader och bebyggelsemiljöer utifrån vår huvudsakliga byggnadsförvaltning. Vi särredovisar således heller inte hur mycket av 1:3 anslaget<sup>45</sup> för underhållsåtgärder och investeringar som går till åtgärder i våra kulturhistoriska byggnader.

### STATLIGA BYGGNADSMINNEN

Naturvårdsverket är idag förvaltare av sju statliga byggnadsminnen enligt bestämmelserna i förordning (2013:558) om statliga byggnadsminnen.<sup>46</sup> När en byggnad förklarats som statligt byggnadsminne tar Riksantikvarieämbetet fram skyddsföreskrifter som beskriver hur byggnadsminnet ska vårdas, underhållas och i vilka avseenden det inte får ändras. De byggnadsminnen Naturvårdsverket förvaltar är belägna i naturreservat eller nationalparker. Naturvårdsverket särskiljer inte på förvaltningsuppdraget för våra sju statliga byggnadsminnen utan det ingår i det befintliga uppdraget och förvaltningen av naturreservatet eller nationalparken.

De statliga byggnadsminnen Naturvårdsverket förvaltar är:

- Axel Hambergs forskarhyddor i Sareks nationalpark
- Gotska Sandön
- Näs fyrplats
- Sträntemölla kvarn
- Stora Karlsö fyrplats
- Torpet Rågskär
- Ölands södra uddes fyrplats Långe Jan.<sup>47</sup>

Naturvårdsverkets nuvarande ställningstaganden gällande fastighetsförvaltning och byggnadsförvaltning av kulturmiljöer utgår idag till viss del från utredningen om statens Kulturfastigheter (SOU 2013:55). ”Frånsett Statens fastighetsverk, Riksantikvarieämbetet och i någon mån Fortifikationsverket har myndigheterna inte bevarandet av kulturhistoriskt värdefulla fastigheter som en uttalad del av sitt uppdrag. De saknar i regel också ekonomiska och kompetensmässiga förutsättningar för att fullgöra en sådan bevarande- och utvecklingsuppgift.”<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Anslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur.

<sup>46</sup> Förordning (2013:558) om statliga byggnadsminnen.

<sup>47</sup> <https://www.raa.se/hitta-information/bebyggelseregistret-bebr/forteckning-over-statliga-byggnadsminnen>

<sup>48</sup> Statens kulturfastigheter - urval och förvaltning för framtiden (SOU 2013:55).

## 9.4 Delområde: Förvaltning av friluftslivsanordningar

### FRILUFTSLIVSANORDNINGAR TILLGÄNGLIGGÖR KULTURMILJÖER

Skyddade områden tillgängliggörs i varierande grad genom olika friluftslivsanordningar. Nationalparker och naturreservat med många besökare och sevärdheter har i allmänhet fler och mer utvecklade anordningar för besökare, som t.ex. parkeringsplatser, informationstavlor, ledsystem och fågeltorn. I många skyddade områden är olika typer av kulturmiljöer en del av besöksvärdena och de tillgängliggörs och visas då upp tillsammans med naturmiljöerna.

### NATURVÄGLEDNING BEDRIVS I SKYDDADE OMRÅDEN OCH INBEGRIPER OCKSÅ KULTURLANDSKAPET

Naturvägledning syftar till att förmedla kunskap om och ge människor en känsla för natur- och kulturlandskapet. Naturvägledning bedrivs bl.a. vid landets 33 naturum, varav 23 är statliga. Naturum behandlar områdets natur-, kultur- och upplevelsevärden och hur människan påverkat landskapet. Entréer till nationalparker är en annan viktig informationskälla för en besökare, där syftet är att besökaren ska komma i kontakt med områdets natur- och kulturvärden utifrån förutsättningarna på platsen.

## 9.5 Fördjupningsfrågor inom huvudområde Skyddad natur

### 9.5.1 Röjning kring fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar som en naturlig del i skötseln av skyddade områden

Arbetet med förvaltning av skyddad natur finansieras i huvudsak via anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur. Hur anslaget får användas styrs av Naturvårdsverkets regleringsbrev samt regeringens budgetproposition.

#### NULÄGE

Röjning kring fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar i naturreservat och andra skyddade områden ingår normalt som en naturlig del av skötseln av dessa områden. Skötseln utförs dock inte alltid i lämplig utsträckning, och inte alltid på optimalt sätt, särskilt i de fall skötseln är mer omfattande och/eller komplicerad. Det är därför viktigt att Naturvårdsverket betonar att skötsel av fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar i de flesta fall kan genomföras i samband med annan reservatsskötsel. Ofta kan detta göras utan extra kostnad och/eller motiveras med lämningens betydelse för upplevelsevärdet i det skyddade området. Anslagsvillkoren för anslaget 1:3 kan dock begränsa möjligheterna till skötsel av fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar när detta inte kan motiveras med det skyddade områdets syfte och mål för biologisk mångfald eller friluftsliv.

#### UTVECKLINGSSOMRÅDEN

Formuleringar om röjning av fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar i Naturvårdsverkets befintliga vägledningar för områdesskydd och förvaltning av skyddade områden bör ses över och vid behov förtydligas och kompletteras.

Röjning av fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar bör i förekommande fall tas upp i kursverksamhet och fältkursationer som berör skötsel av skyddade områden och som Naturvårdsverket anordnar eller deltar i.

#### AVVÄGNINGAR MOT ANDRA POLITIKOMRÅDEN

Kulturmiljön bidrar ofta till besökarens helhetsupplevelser av skyddade naturområden om den sköts och tillgängliggörs på ett lämpligt sätt. Ofta kan ett områdes kulturlämningar, biologiska kulturarv och biologiska mångfald i övrigt vävas samman till en intressant helhet i berättelsen om och upplevelsen av ett område. Röjning av fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar bidrar till denna helhetsupplevelse och främjar på så sätt både friluftsliv och naturturism.

#### SAMVERKAN MED ANDRA AKTÖRER

Naturvårdsverket vägleder länsstyrelser och andra aktörer som förvaltar skyddade områden. Vid röjningar, och annan skötsel, kring fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar bör alltid kompetens finnas tillgänglig, eller inhämtas, om hur åtgärden ska utföras. Relevant kompetens finns normalt på länsstyrelsernas kulturmiljöenheter och dessa bör vid behov konsulteras.

#### TYDLIGGÖRANDE/UPPMÄRKSAMMANDE AV FRÅGAN I BEFINTLIGA FORA

Naturvårdsverkets vägledning, såväl skriftligt som muntligt och i kursverksamhet bör tydliggöra att röjning av fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar normalt ingår som en naturlig del av skötseln av skyddade områden.

#### STRATEGISKT STÄLLNINGSTAGANDE

Naturvårdsverket bör göra tydligt, internt och för omvärlden, att röjning kring fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar i naturreservat och andra skyddade områden ingår som en naturlig del i skötseln av dessa områden. Detta bidrar till helhetsupplevelsen i området och bidrar också till ett kostnadseffektivt användande av statens resurser. Vid resursbrist kan dock prioriteringar behöva göras, precis som för övrig förvaltning av skyddade områden. För särskilt komplicerade och/eller kostsamma röjningsinsatser, eller när anslagsvillkoren eller formuleringar kring områdets syfte hindrar skötselinsatsen, kan extern finansiering krävas för att skötseln ska kunna genomföras på ett optimalt sätt.

### **9.5.2 Biologiskt kulturarv som utgångspunkt i Naturvårdsverkets kulturmiljöarbete**

Begreppet biologiskt kulturarv används för sådant i naturmiljön där naturen kan berätta om kulturen. Det är ekosystem, naturtyper och arter som uppstått, utvecklats eller gynnats genom människans nyttjande av landskapet och vars långsiktiga fortlevnad och utveckling förutsätter eller påverkas positivt av brukande och skötsel. Begreppet biologiskt kulturarv är relativt nytt, det började

användas under mitten av 1990-talet. Riksantikvarieämbetet har definierat begreppet enligt ovan, en tolkning som Naturvårdsverket instämmer i.

Biologiskt kulturarv är ett överbyggande begrepp som gör naturmiljö mer relevant i kulturmiljöarbetet, samtidigt som det uppmärksammar människans betydelse för bevarandet och utvecklandet av naturvärden som är kulturpräglade. Kunskap om markanvändningshistoriken och det biologiska kulturarvet och hur detta ska tolkas är användbart för att på ett så relevant sätt som möjligt sköta områden med kulturpräglade naturvärden.

Markanvändningshistoriken har länge använts för att göra bedömningar av ett områdes naturvärden och behov av olika former av hävd eller annan skötsel. Naturtyper eller vegetationstyper som är skötselkrävande eller hävdberoende för att bestå är exempel på biologiskt kulturarv, eftersom de har formats genom människans markanvändning.

Inom naturvärden används olika begrepp som har anknytning till eller överlappar med begreppet biologiskt kulturarv. Ibland används uttrycken hävd- eller störningsregimer för den typ av återkommande skötsel som krävs för att en viss naturtyp ska bestå, eller för att upprätthålla gynnsam bevarandestatus, som är det begrepp som används för Natura 2000. Med störning menas att biomassa förstörs, t.ex. genom bränning, eller avlägsnas genom t.ex. röjning, bete eller slätter.

De naturliga störningsregimerna, som skogsbränder, stormar, översvämningar och bete av vilda djur, har alltid varit en del i utvecklingen av den biologiska mångfalden. Betet av vilda djur, såsom uroxer, visent och jättehjort, har ersatts av tamdjursbete. Röjning, slätter och olika former av traditionell hävd har gett upphov till nya livsmiljöer för en mångfald av arter, där även arternas spridning gynnas av tamdjuren. Utmarksbetet, dvs. att djuren betade skogsmarken, har nu i stort sett upphört. Skogsbränder, såväl naturliga som exempelvis bränning för odling eller ett förbättrat bete, har minskat kraftigt i Sverige sedan mitten av 1800-talet.

#### NULÄGE

Begreppet biologiskt kulturarv används allt mer inom delar av naturvärden och kulturmiljövården, medan det är mer okänt eller av andra anledningar inte används i andra fall. Begreppet används inom miljömålssystemet och i vägledande sammanhang för skydd, skötsel och annat bevarande av naturmiljöer, särskilt inom odlingslandskapet. Ett exempel på arbete med biologiskt kulturarv är åtgärdsprogrammen för skyddsvärda träd och för hotade arter i jordbrukslandskapet. Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket arbetar gemensamt med vägledning inom området. Centrum för naturvägledning arbetar ofta med integrerad naturvägledning för natur- och kulturmiljöer, inklusive biologiskt kulturarv, bl.a. genom kursverksamhet.

#### UTVECKLINGSOMRÅDEN

Naturvårdsverkets ansvar för det biologiska kulturarvet bör tydliggöras, vilket både kan utveckla Naturvårdsverkets verksamhet och underlätta kommunikationen med delar av omvärlden. Begreppet behöver bli mer välkänt internt inom berörda delar av Naturvårdsverket och användas uttalat och konsekvent där så är relevant.

När begreppet används kopplat till kulturmiljöfrågor blir det tydligare vilken roll Naturvårdsverket har i att bevara och utveckla kulturvärden, dvs. att det i grunden ofta finns en koppling till biologisk mångfald.

Kunskapen om det biologiska kulturarvet och dess användbarhet för att tolka och utforma skötseln av skyddade områden bör utvecklas i Naturvårdsverkets vägledning för skötsel av skyddade områden, inklusive utformandet av reservatsbeslut och skötselplaner. Det biologiska kulturarvets betydelse i vissa naturmiljöer bör utredas och kommuniceras tydligare, det gäller t.ex. renbeteslandskap och kalkbarrskogar.

Innebörden av begreppet bör utvecklas ytterligare inom naturvägledningen. Även om ordvalet biologiskt kulturarv i vissa sammanhang kan uppfattas som svårt att förstå av delar av allmänheten, bör innebörden dock alltid gå att förmedla med andra ord. ”Natur som berättar om kultur”<sup>49</sup> är en variant som används av bl.a. Riksantikvarieämbetet.

I redovisningen av ett regeringsuppdrag om traditionell kunskap 2018<sup>50</sup> föreslår Naturvårdsverket och Sametinget ett pilotprojekt för att påbörja utvecklingen av ett resurscentrum för att tillgängliggöra traditionell kunskap kopplad till bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Sådan kunskap kan vara mycket värdefull för arbetet med biologiskt kulturarv.

#### AVVÄGNINGAR MOT ANDRA POLITIKOMRÅDEN

Att i olika sammanhang arbeta med det biologiska kulturarvet innebär en tydlig synergieffekt då natur- och kulturvärden bevaras, utvecklas, tillgängliggörs och visas upp integrerat vilket innebär en kostnadseffektiv användning av statens resurser.

#### SAMVERKAN MED ANDRA AKTÖRER

Naturvårdsverket vägleder länsstyrelser och andra aktörer som förvaltar skyddade områden. Samverkan med Riksantikvarieämbetet är relativt välutvecklad medan samverkan inom området med Jordbruksverket och Skogsstyrelsen kan utvecklas ytterligare. Även länsstyrelsernas interna samverkan mellan naturvårdsenheter, kulturmiljöenheter och lantbruksenheter, och med Skogsstyrelsens distrikt, kan utvecklas i vissa län. Naturvårdsverket bidrar här genom sin vägledning till denna samverkan.

---

<sup>49</sup> Uttrycket används bl.a. i Riksantikvarieämbetets webbinformation om biologiskt kulturarv. <https://www.raa.se/kulturarv/landskap/biologiskt-kulturarv/>

<sup>50</sup> Skrivelse 2018-03-01 (NV-02168-17) Traditionell kunskap. Redovisning av ett regeringsuppdrag.

#### TYDLIGGÖRANDE/UPPMÄRKSAMMANDE AV FRÅGAN I BEFINTLIGA FORA

Begreppet biologiskt kulturarv används, uttalat eller outtalat, inom miljömålsarbetet och i flera sammanhang i arbetet med odlingslandskapet och inom naturvägledningen. Naturvårdsverkets vägledning inom naturvård och naturvägledning bör kommunicera såväl innebörden av, som själva begreppet biologiskt kulturarv. Detta kan göras både i skrift, muntligt, i samband med kursverksamhet etc.

#### STRATEGISKA STÄLLNINGSTAGANDEN

Begreppet biologiskt kulturarv används uttalat och konsekvent som utgångspunkt för Naturvårdsverkets arbete med kulturmiljöfrågor i såväl landskapet som helhet som i skyddade områden. Vi använder begreppet bl.a. kopplat till naturvård, hävdpräglade miljöer, miljöövervakning samt relevanta miljömål och friluftslivsmål.

### **9.5.3 Underlätta samverkan mellan natur- och kulturmiljövård på regional nivå**

#### NULÄGE

En väl fungerande natur- och kulturmiljövård på regional nivå bygger på samverkan, delad kunskap och organisatoriska förutsättningar i form av resurser, rutiner och styrning, t.ex. prioritering av samverkan.<sup>51</sup> En viktig del i arbetet är den praktiska förvaltningen av skyddade områden som genomförs av länsstyrelserna, med hjälp av olika entreprenörer. Nationella myndigheter har en viktig roll för att underlätta både samverkan internt inom länsstyrelserna mellan naturvård och kulturmiljövård, och för att bidra till att det praktiska genomförandet av t.ex. olika skötselåtgärder görs på ett sätt som gynnar helheten. Merparten av Sveriges formellt skyddade kulturlandskap finns idag i naturreservat och nationalparker.

I samband med ett regeringsuppdrag kring förvaltning av natur- och kulturresevat<sup>52</sup> 2016 genomfördes en enkät till samtliga länsstyrelser, som bl.a. tog upp frågan vad de centrala myndigheterna kan göra för att underlätta samverkan mellan naturvård och kulturmiljövård på regional nivå. Ett genomgående svar från länsstyrelserna var att en ökad samsyn mellan de centrala myndigheterna är väsentlig för en väl fungerande samverkan regionalt, t.ex. genom att samverkan stöds med hjälp av gemensamma vägledningar och riktlinjer.

Länsstyrelserna var också eniga om att det finns ett behov av myndighetsgemensamma utbildningar. Framst gällde detta praktiska frågor som skötsel av naturtyper och förvaltning av kulturhistoriska värden. Det enskilda begrepp som oftast togs upp som ett behov för utbildningsinsatser var biologiskt kulturarv.

<sup>51</sup> Förvaltning av natur- och kulturresevat, skrivelse 2016. Naturvårdsverket dnr NV-00318-15, Riksantikvarieämbetet 1.1.2-1102-2015.

<sup>52</sup> Förvaltning av natur- och kulturresevat, skrivelse 2016.

Naturvårdsverket har tagit fasta på behovet av att ge fortsatt stöd i utvecklingen av naturreservatens förvaltning. De senaste åren och för närvarande arbetar Naturvårdsverket, tillsammans med Riksantikvarieämbetet och Centrum för biologisk mångfald, med att ta fram vägledningar och genomföra gemensamma utbildningar för skötseln av det biologiska kulturarvet. Hittills har slättermarker och skogsbeten behandlats, se även avsnitt 9.5.2.

Vi ser ett fortsatt behov av gemensamma utbildningar, som utöver att ge kunskap också fungerar som mötesplatser och ger möjlighet till kompetensdelning och erfarenhetsutbyte mellan dem som arbetar med natur- och kulturmiljövård. Viktigt är också att ytterligare integrera Skogsstyrelsen och Jordbruksverket i samarbetet. Ett annat aktuellt exempel är Naturvårdsverkets och Riksantikvarieämbetets gemensamma webbutbildning om tillgänglighet, som tas fram för att stötta friluftsmålet ”Tillgänglig natur för alla”. Friluftslivsmålen handlar bl.a. om att alla människor ska ha möjlighet att vistas i och njuta av natur- och kulturlandskapet, se vidare i kapitel 10, Friluftsliv och turism. Webbutbildningar, webinarier och liknande kan vara viktiga verktyg för att erbjuda vägledning och utbildning till ett större antal personer, om brist på tid och resurser lägger hinder för deltagande ”på plats”.

#### UTVECKLINGSOMRÅDEN

I regeringsuppdraget 2016, som genomfördes gemensamt av Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet, uppgav en övervägande del av länen att myndigheternas handböcker, vägledningar och föreskrifter endast i begränsad utsträckning stödjer samverkan mellan naturvård och kulturmiljövård. Kritiken bestod i att man ansåg att det saknas samsyn mellan de centrala verken, att vägledande insatser inte är tillräckligt samordnade samt att befintliga dokument är delvis inaktuella. Behovet av gemensamma utbildnings- och fortbildningsinsatser bedömdes också som stort.

I sitt nuvarande arbete med vägledning kring förvaltning av naturreservat och skyddade områden strävar därför Naturvårdsverket efter att på ett tidigt stadium bedöma vilken grad av medverkan från andra nationella myndigheter som behövs. Graden av medverkan kan variera från att myndigheterna tar fram gemensamma vägledningar, ingår i varandras arbetsgrupper, deltar i referensgrupper eller får ett utkast till vägledning på remiss.

#### AVVÄGNINGAR MOT ANDRA POLITIKOMRÅDEN

Att i olika sammanhang på regional och nationell nivå arbeta integrerat mellan och inom olika sektorer när natur- och kulturvärden bevaras, utvecklas, tillgängliggörs och visas upp innebär en kostnadseffektiv användning av statens resurser.

#### SAMVERKAN MED ANDRA AKTÖRER

En god samverkan mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna bygger på att samverkan mellan de centrala myndigheterna fungerar väl och genomförs i rätt skede av exempelvis framtagandet av en vägledning. Samarbete med bl.a.

Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten är här av central betydelse.

#### TYDLIGGÖRANDE/UPPMÄRKSAMMANDE AV FRÅGAN I BEFINTLIGA FORA

När det gäller samverkan kring förvaltning av skyddade områden är Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas kurser, kalibreringar<sup>53</sup> och andra typer av träffar där förvaltare, reservatsbildare och andra natur- och kulturmiljövårdare på länsstyrelserna och Skogsstyrelsen deltar viktiga tillfällen att integrerat kommunicera naturvårds- och kulturmiljövårdsaspekter. Fortsatt utbyte mellan myndigheterna ska eftersträvas, bl.a. genom att berörda handläggare deltar vid nätverksträffar för andra myndigheter, som t.ex. vid Riksantikvarieämbetets nätverksträffar för kulturmiljöförvaltare.

#### STRATEGISKA STÄLLNINGSTAGANDEN

Samverkan mellan naturvård och kulturmiljövård på regional nivå ska underlättas genom samsyn och gemensamma förhållningssätt i olika frågor hos nationella myndigheter, däribland Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten. Väl fungerande samverkan lägger grunden för den helhetssyn som behövs för att bidra till de nationella kulturmiljömålen. God samverkan inom förvaltningen bidrar till både mångfalden av kulturmiljöer, ett inkluderande samhälle och helhetssynen på förvaltningen av landskapet.

### **9.5.4 Fastighetsförvaltning grundad på god kunskap om kulturhistoriska värden**

#### NULÄGE

Naturvårdsverket äger främst fastigheter med höga naturvärden men i vårt fastighetsbestånd ingår även fastigheter med höga kulturhistoriska värden. Stora delar av den praktiska förvaltningen utförs av länsstyrelserna m.fl. på uppdrag av Naturvårdsverket. Uppdraget utgår från styrdokumentet ”Överenskommelse om uppdrag om viss fastighetsförvaltning”. Överenskommelsen tecknas mellan Naturvårdsverket och landets länsstyrelser samt Stiftelsen Tyrestaskogen och föreningen Laponiatjuottjudus. Överenskommelsen reglerar Naturvårdsverkets kravställningar på den fastighetsförvaltande organisationen samt beskriver uppdragets omfattning, som består av den ekonomiska, juridiska och tekniska förvaltningen. I överenskommelsen hänvisas till utförande genom att följa ”Vägledning för förvaltning av Naturvårdsverkets fastigheter”<sup>54</sup> och att fastighetsförvaltningen ska utföras i enlighet med beslutade föreskrifter och skötselplan.

<sup>53</sup> Fälträffar där tjänstepersoner från olika län och avdelningar etc. diskuterar och utifrån gällande strategier och vägledningar, försöker kalibrera sig i hur ett område ska prioriteras för skydd, hur det bör avgränsas och skötas osv.

<sup>54</sup> Vägledning för förvaltning av Naturvårdsverkets fastigheter. Regelverk för fastighetsförvaltande myndigheter. Naturvårdsverket, rapport 5790, 2008.



#### UTVECKLINGSOMRÅDEN

Idag saknas avsnitt i vägledningen för hur man som uppdragstagare ska förvalta med god kunskap om kulturhistoriska värden och hur man inkluderar dessa värden i den vardagliga förvaltningen och upprättande av förvaltningsplaner. Idag saknas också dessa värden i den överenskommelse som tecknas.

Vägledningen för fastighetsförvaltningen uppdateras för närvarande, beroende på bl.a. författningsändringar och för att bidra till att minska direkt och indirekt miljöpåverkan av byggnader. Det nuvarande förslaget till uppdatering av vägledning innehåller ett nytt avsnitt gällande förvaltning av statliga byggnadsminnen men saknar avsnitt som bidrar till kunskap om hur kulturhistoriska värden i andra fastigheter som Naturvårdsverket förvaltar ska tas om hand. Därför bör även ett nytt avsnitt upprättas gällande kulturhistoriska värden i fastigheter som Naturvårdsverket förvaltar.

Naturvårdsverket bör också ta fram ett förslag på hur vi kan använda befintliga digitala förvaltningssystem som FIDOS<sup>55</sup> (eller likvärdigt) för att lyfta fram våra värdefulla kulturhistoriska bebyggelsemiljöer och enskilda byggnader. FIDOS används idag främst som ett byggnads- och anläggningsregister samt som kartverktyg över vårt fastighetsbestånd.

#### AVVÄGNINGAR MOT ANDRA POLITIKOMRÅDEN

Naturvårdsverket ser inga intressekonflikter mot andra politikområden utan bedömer att ökade kunskaper om kulturhistoriska värden i fastighetsförvaltning kan gynna både natur- och kulturmiljövården genom gemensamma insatser och gemensam målstyrning.

#### SAMVERKAN MED ANDRA AKTÖRER

Genom att aktivt delta i Samverkansforums nätverk för Arkitektur och kulturmiljö<sup>56</sup> med andra statliga myndigheter som t.ex. Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket och Trafikverket kan Naturvårdsverkets kunskapsnivå öka och våra arbetssätt/metoder utvecklas för att få med de kulturhistoriska värdena som perspektiv i fastighetsförvaltningen. Samverkansforum ger möjligheter att ta lärdom av andra statliga myndigheters arbetssätt.

#### TYDLIGGÖRANDE/UPPMÄRKSAMMANDE AV FRÅGAN I BEFINTLIGA FORA

Kommunikation internt och externt till våra uppdragstagare (länsstyrelserna, Stiftelsen Tyrestaskogen och Laponia/Laponiatjuottjudus) för ökad kunskap om kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsemiljöer, byggnader och anläggningar som ingår i Naturvårdsverkets fastighetsbestånd. Kommunikation om ändringarna av ”Överenskommelse för viss fastighetsförvaltning” och vägledning.

---

<sup>55</sup> FIDOS, Naturvårdsverkets fastighetsinformation, är ett delsystem i det digitala handläggarstödet VIC Natur.

<sup>56</sup> <http://www.samverkansforum.nu/>, Samverkansforum nätverk för Arkitektur och kulturmiljö

## STRATEGISKA STÄLLNINGSTAGANDEN

God kunskap utgör grunden för förvaltning av kulturhistoriska värden. Kunskap och information om kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsemiljöer, byggnader och anläggningar används som en av utgångspunkterna för Naturvårdsverkets arbete som fastighetsägare med fastighets- och byggnadsförvaltning. Kunskap och information om kulturhistorisk värdefulla bebyggelsemiljöer, byggnader och anläggningar görs sökbara i vårt fastighetssystem FIDOS.

### 9.5.5 Kommunicera natur- och kulturmiljö som helhet i skyddade områden

#### NULÄGE

Naturvägledningen eller kommunikationen om natur- och kulturmiljöer, *tolkar* för besökarna vad de möter eller kan möta vid ett besök. Det görs på ett sätt som är tillgängligt för många, begripligt och på ett sätt som väcker besökarens intresse.

Genom landets 33 naturum och vid informationsanläggningar i skyddade områden kommuniceras människans påverkan på landskapet liksom landskapets natur- och kulturmiljövärden. Sambanden mellan människa och miljö liksom sambanden mellan natur och kultur är centrala för naturums verksamhet och naturum är den självklara platsen för mötet med människor som vill veta mer om natur, kultur, friluftsliv och miljöfrågor.

Naturum ska bidra till att öka besökarens kunskap om ett naturområdes naturvetenskapliga, natur-, kultur- och upplevelsemässiga värden samt hur människan använt sig av och påverkat naturen samt motivera besökaren att använda naturområdet på ett sådant sätt att områdets naturvärden, kulturvärden och andra upplevelsemässiga värden bevaras långsiktigt.<sup>57</sup> Några exempel på sådana naturum är t.ex. naturum Laponia, liksom naturum Vålådalen, naturum Fulufjället och naturum Höga kusten.

Genom Centrum för naturvägledning (CNV) får naturvägledare i Sverige bättre kunskaper för att utöva naturvägledning och för att kunna vägleda med professionalitet. CNV tar i sin verksamhet hänsyn till hela landskapet, människans påverkan på landskapet och kommunikation kring natur- och kulturmiljövärden.

#### UTVECKLINGSSOMRÅDEN

Varumärket Sveriges nationalparker har som uppgift att lyfta fram och förtydliga Sveriges nationalparker som idé och attraktion. Aktörer som verkar i eller i anslutning till en nationalpark har möjlighet att efter en utbildning i varumärket och dess värden få rätt att använda logotypen för samverkan med en viss nationalpark. Naturvårdsverket är ansvarigt för utbildningsmaterialet och har utbildat nationalparksförvaltarna så att de kan hålla utbildningarna på egen hand. Vi håller också ihop utbildningen så att den ska se likadan ut i alla Sveriges nationalparker.

<sup>57</sup> Riktlinjer för naturum, rapport 6696.

Dessa utbildningar för samarbete med Sveriges nationalparker startade 2017, och en del av nationalparkerna har nu etablerat samarbetsavtal med aktörer verksamma i och i anslutning till nationalparkerna. Naturvårdsverket ser att det är fortsatt viktigt att nationalparksförvaltarna håller utbildning i varumärket Sveriges nationalparker för sina aktörer, så att arbetssättet kan spridas och fler aktörer i eller i direkt anslutning till nationalparkerna bidrar till att besökaren får en berikande natur- och kulturupplevelse.

Vi kan bli bättre på att se hela landskapet, utifrån landskapskonventionens synsätt, och fortsätta röra oss mot en helhetssyn på landskapet. I arbetet med grön infrastruktur liksom i gränzonen mellan den brukade/allemanrättsligt tillgängliga naturen och den skyddade naturen finns mycket att berätta och kommunicera till besökaren.

#### AVVÄGNINGAR MOT ANDRA POLITIKOMRÅDEN

Att samlat kommunicera ett områdes natur- och kulturmiljövården bidrar till besökarens helhetsupplevelse. Fler nöjda besökare främjar förhoppningsvis såväl friluftsliv som naturturism och regional utveckling. En ökad kunskap bidrar sannolikt också till en ökad förståelse för betydelsen av natur- och kulturmiljövård liksom förståelsen av sambanden mellan människa och miljö.

På vägen till, från eller i anslutning till ett besöksmål för kulturmiljö upplever besökaren också naturen och landskapet, vilket ger ett mervärde för besökaren. Friluftsliv och folkhälsa är andra politikområden som gynnas av besöksvärda kulturmiljöer.

#### SAMVERKAN MED ANDRA AKTÖRER

Enligt naturums nationella riktlinjer ska möjligheten till samverkan med lokala entreprenörer inom naturvägledning, natur- och kulturturism särskilt tas tillvara. Besökarens erfarenheter och egna berättelser ska lyftas fram. Varje naturum har ett naturumråd som stöd för verksamheten. Rådets sammansättning bör täcka områden som turism, natur- och kulturmiljövård, friluftsliv och skolfrågor.

#### TYDLIGGÖRANDE/UPPMÄRKSAMMANDE AV FRÅGAN I BEFINTLIGA FORA

Naturvårdsverket anser att vi även i fortsättningen ska kommunicera natur- och kulturmiljövården, landskapsperspektiv samt människans påverkan på landskapet då och nu i våra nätverk med förvaltare av skyddad natur.

#### STRATEGISKA STÄLLNINGSTAGANDEN

Naturvårdsverket ser ett mervärde i att kommunicera natur- och kulturmiljö samlat. Genom en integrerad kommunikation om natur- och kulturmiljö får besökaren möjlighet till en större upplevelse och ett helhetsperspektiv på landskapet.

### 9.5.6 Skydd och förvaltning av områden med höga natur- och kulturmiljövärden, där kulturmiljövärdena är kostsamma att förvalta

Naturvårdsverkets arbete med förvaltning av skyddad natur finansieras i huvudsak via anslaget 1:3, Åtgärder för värdefull natur, medan arbete för bildande och ersättningar till markägare finansieras via anslaget 1:14, Skydd av värdefull natur. Hur anslagen får användas styrs av Naturvårdsverkets regleringsbrev.

Syftet med bildande av naturreservat kan, enligt Naturvårdsverkets tolkning av lagstiftningen, enbart omfatta bevarande av naturmiljöer (inklusive biologiskt kulturarv) och gynnande av friluftsliv.<sup>58</sup> Kulturmiljöerna skyddas med stöd av annan lagstiftning och i de fall kulturmiljövärdena inom ett område är högre än naturvärdena ska i stället kulturresevat bildas. Kulturresevat ska bildas i de fall det är fråga om kulturhistoriska värdefulla helhetsmiljöer med sammansatta miljöer med byggnader, marker, anläggningar och spår av lämningar. Enligt 7 kap. 9 § miljöbalken har länsstyrelser och kommuner möjlighet att bilda kulturresevat för att bevara ”värdefulla kulturpräglade landskap”.<sup>59</sup> Det finns idag 44 kulturresevat, av dessa är 34 bildade av länsstyrelserna och 10 av kommunerna.

Arbetet med bildande av kulturresevat har avstannat bl.a. på grund av bristande resurser<sup>60</sup>. Naturvårdsverket ser här att vissa markområden riskerar att förbli oskyddade då naturreservatsverktygen inte kan skydda helhetsmiljön. Enligt anslaget 7:2 Bidrag till kulturmiljövård får intrångsersättning betalas ut vid beslut om kulturresevat enligt 7 kap. 9 § miljöbalken. Bidrag får också beviljas för förvaltning av värdefulla kulturmiljöer enligt 2–5, 7–9 och 13 §§ förordningen (2010:1121).<sup>61</sup>

Redan i bildandeprocessen för skyddade områden leder de ställningstaganden som görs till olika förutsättningar för skötsel och förvaltning i olika skyddade områden. Det rör sig både om hur föreskrifter och skötselplan utformas och hur ägandestrukturen inom området kommer att se ut.

I områden där Naturvårdsverket äger mark har myndigheten i sin roll som fastighetsägare ett ansvar för kulturmiljön. Detta ansvar är tydligast i nationalparkerna där Naturvårdsverket är ensam fastighetsägare. I naturreservaten ser dock ansvaret olika ut beroende av olika ägarstrukturer. Naturreservaten kan dock vara både privat och statligt ägda. Resultatet blir att staten inte har rådighet att utföra vissa åtgärder eftersom ansvaret för dessa åtgärder fortsatt ligger hos fastighetsägaren. Naturvårdsverket kan t.ex. inte utföra underhållsåtgärder på

<sup>58</sup> 7 kap.4 § miljöbalken.

<sup>59</sup> <https://www.raa.se/kulturarv/landskap/kulturresevat/att-bilda-kulturresevat/>

<sup>60</sup> <https://www.raa.se/kulturarv/landskap/kulturresevat/forteckning/>

<sup>61</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Riksantikvarieämbetet. Ku2019/01614/KL

byggnader och anläggningar där myndigheten inte är ägare. Underhållet av de kulturhistoriska byggnaderna ligger i dessa fall kvar på fastighetsägaren som har fullt ansvar och rådighet både ekonomiskt, juridiskt och tekniskt.

## NULÄGE

I många fall kan både natur- och kulturmiljöer skyddas och förvaltas på ett bra sätt inom ramen för det som kan anses rymmas inom naturreservatsinstrumentet. I de fall där kulturmiljöerna inte bidrar till de naturanknutna värdena eller friluftslivet, och kulturvärdena kräver föreskrifter för sin skötsel som inte kan tillgodoses med hjälp av naturreservatets föreskrifter, uppstår det dock problem. I dagsläget löses detta främst genom att avgränsa reservatet så att kulturmiljöerna lämnas utanför reservatet eller genom att inkludera områdena i reservatet men utan att föreskrifterna påverkar kulturmiljöerna. Detta tillvägagångssätt kan dock inte tillämpas i de fallen natur- och kulturmiljön är så integrerad att det inte går att särskilja områdena varken vad gäller avgränsning eller nyttjande. Dessa områden är i dagsläget svåra att skydda och förvalta som naturreservat eller nationalparker. Detta gäller även om naturvärdena är höga.

### *Områdesskyddets syfte styr finansieringen*

Naturvårdsverkets anslag för förvaltning av skyddade områden, 1:3-anslaget, ska användas till att sköta och förvalta biologisk mångfald eller tillgängliggöra områden för friluftsliv samt för fastighetsunderhåll (underhåll av byggnader, anläggningar och anordningar) där Naturvårdsverket är fastighetsägare.

Eftersom kulturmiljövärden inte kan utgöra ett syfte vid bildande av naturreservat innebär det att staten inte med hjälp av naturreservatsföreskrifter kan överta ansvaret för åtgärder som är kopplade till kulturmiljön. Det är därför utanför Naturvårdsverkets rådighet att via 1:3 anslaget finansiera och utföra skötsel och underhållsåtgärder av kulturmiljöer i naturreservat där Naturvårdsverket inte är fastighetsägare. Även i de fall då Naturvårdsverket äger skötselkrävande kulturmiljöer är det svårt att fullt ut tillgodose förvaltningen då förvaltningsanslagets nivå i förhållande till skötselbehovet i det snabbt växande antalet naturreservat kräver hårda prioriteringar mellan olika åtgärder.

Att det är svårt att bilda naturreservat i vissa områden där natur- och kulturmiljövärdena är integrerade innebär ett problem för bevarandet av både natur- och kulturvärdena. Om kulturmiljöerna är kostsamma att förvärva eller intrångsersätta och förvalta tvingas Naturvårdsverket ofta prioritera bort inköp/inlösen av dessa områden till förmån för andra områden med höga naturvärden.

### *Inga bidrag till statliga myndigheter som fastighetsförvaltare*

Enligt förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer får bidrag inte ges till statliga myndigheter när de är fastighetsförvaltare. Bidraget kan alltså inte användas i statligt ägda naturreservat

och nationalparker, vilket får till följd att natur- och kulturmiljövården inte kan ta ett gemensamt ansvar för dessa områden.

Sammantaget innebär det att naturvården har svårt att prioritera bevarandet av områden med både de höga natur- och kulturvården genom formellt skydd i områden där kulturmiljövårderna är integrerade och kostsamma att lösa in och/eller förvalta.

#### UTVECKLINGSOMRÅDEN

I vissa områden är natur- och kulturmiljöer så starkt integrerade att det är svårt att skydda och förvalta dem på ett tillfredsställande sätt inom ett naturreservat. Exempel på detta kan vara fäbodrar och skärgårdshemman där kulturmiljön består av spridd bebyggelse som är tätt integrerad med höga naturvården i form av t.ex. ängs- och betesmarker. För att skapa bättre förutsättningar för att bevara integrerade natur- och kulturmiljöer ser Naturvårdsverket ett behov av utvecklade verktyg och möjligheter till gemensam finansiering, där både natur- och kulturvården kan bidra till områdenas skydd och förvaltning.

#### AVVÄGNINGAR MOT ANDRA POLITIKOMRÅDEN

Utvecklade verktyg och möjligheter till gemensam finansiering skulle gynna både naturvård och kulturmiljövård.

#### SAMVERKAN MED ANDRA AKTÖRER

Samverkan med länsstyrelserna, Riksantikvarieämbetet och Statens Fastighetsverk är av stor betydelse i arbetet att bevara och utveckla områden med höga och integrerade natur- och kulturmiljövården.

#### TYDLIGGÖRANDE/UPPMÄRKSAMMANDE AV FRÅGAN I BEFINTLIGA FORA

Fortsatt dialog kring utformningen av verktyg och finansiering behövs i verksöverläggningar mellan berörda myndigheter och med berörda departement.

#### STRATEGISKA STÄLLNINGSTAGANDEN

Svårigheterna att bilda naturreservat i områden med mycket höga och integrerade natur- och kulturmiljövården innebär ett problem för bevarandet av både natur- och kulturvården. Om kulturmiljöerna är kostsamma att förvärva och förvalta tvingas Naturvårdsverket ofta prioritera bort inköp eller intrångsersättning i dessa områden, till förmån för andra områden med höga naturvården.

För att öka möjligheten att bevara höga naturvården i områden med kulturmiljöer som är kostsamma att förvärva och/eller förvalta, avser Naturvårdsverket fortsätta dialogen med berörda departement och Riksantikvarieämbetet om finansiering av värdefulla kulturmiljöer som förvaltas av statliga myndigheter.

## 10 Huvudområde: Friluftsliv och turism

I huvudområdet ingår arbetet med delområdena friluftsliv, tätortsnära natur och turism.

Arbetet inom området friluftsliv och turism bidrar på följande sätt till de fyra nationella kulturmiljömålen:

- *En mångfald av kulturmiljöer bevaras, används och utvecklas inom ramen för arbetet med friluftsliv och turism.*
- *Kulturmiljön blir tillgänglig genom satsningar inom friluftsliv och turism och ökar därmed möjligheten att förstå och ta ansvar för kulturmiljön.*
- *Kulturmiljön som del av en friluftslivs- eller turismupplevelse utgör en gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser.*
- *Kulturmiljön är av stor betydelse för folkhälsa och friluftsliv och bidrar till en förståelse för de olika dimensionerna i landskapet, vilket bidrar till en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.*

Friluftsliv kan ses som en del av vårt kulturarv, ett utövande med lång tradition men som också utvecklas och förändras kontinuerligt. Att det finns natur som friluftslivet kan utövas i är en kulturell ekosystemtjänst. Riksdagens friluftslivsmål om tillgänglig natur för alla innebär att alla människor ska ha möjlighet att vistas i och njuta av natur- och kulturlandskapet, vilket bidrar till det inkluderande samhälle som kulturmiljömålen eftersträvar.

Friluftslivs- och turismfrågorna ingår i flera av Naturvårdsverkets verksamhetsområden och har en stark koppling till arbetet för att nå regeringens mål för friluftslivet och miljömålen. I verksamheten ingår framför allt vägledning, forskning och framtagandet av kunskapsunderlag. Generellt kan konstateras att friluftslivsarbetet är brett och berör en rad politikområden; folkhälsa, bostadsbyggande, naturvård, kulturmiljövård, regional utveckling, turism, utbildning m.m.

### NATURVÅRDSVERKET'S ROLL OCH ANSVAR I FRILUFTSLIVSARBETET

Naturvårdsverket ska enligt sin instruktion verka för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas, samt samordna myndigheternas arbete när det gäller friluftsliv och samverka med andra berörda i dessa frågor. Kommunikation om friluftsliv är ett viktigt inslag i arbetet.

Naturvårdsverket är samordnande myndighet för friluftslivsmålen och har också eget ansvar för uppföljningen av fem av dessa mål och delat ansvar för ett av dem. Naturvårdsverket ansvarar för målen Starkt engagemang och samverkan, Allemansrätten, Skyddade områden som resurs för friluftslivet, Ett rikt friluftsliv i

skolan, God kunskap om friluftslivet och delar ansvaret med Skogsstyrelsen för Tillgång till natur för friluftsliv. Friluftsmålen inkluderar kulturmiljöer och kulturlandskap som viktiga för människors upplevelser.

Naturvårdsverkets samordning av arbetet med friluftslivsmålen görs bl.a. genom Myndighetsnätverket för friluftsliv där berörda myndigheter ingår, bland dem Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten och Tillväxtverket. Nätverket arbetar gemensamt för att främja ett friluftsliv för alla.

En förutsättning för friluftslivet är fungerande ekosystemtjänster, som t.ex. naturmiljöer att utöva friluftsliv i. Naturvårdsverket använder ekosystemtjänstbegreppet som ett sätt att kommunicera värdet av friluftsliv och att visa på synergier mellan åtgärder för att möta olika samhällsutmaningar.

Naturvårdsverket har en vägledande och samordnande roll för friluftsliv i skyddade områden. Naturvårdsverket fördelar även pengar till bildande och förvaltning av skyddade områden. Många skyddade naturområden har höga friluftslivs- och upplevelsevärden och kan ha till syfte att främja friluftslivet. Naturvårdsverket vägleder bland annat om:

- att bilda skyddade områden
- förvaltning av skyddad natur
- organiserat friluftsliv och naturturism i skyddad natur
- förvaltning av leder i fjällen
- tillgängliga natur- och kulturområden
- att skylta skyddad natur
- naturum, stöd och riktlinjer
- varumärket Sveriges nationalparker.

Via bl.a. instagramkontot Sveriges Nationalparker förmedlas upplevelser och kunskap om natur och kultur. Centrum för naturvägledning stöttar, på uppdrag av Naturvårdsverket, förvaltare och naturum i hur man förmedlar natur- och kulturlandskapets värden och upplevelser till besökare.

## 10.1 Delområde: Friluftsliv

### FRILUFTSLIVSMÅL OCH DEFINITIONER

Det övergripande målet för friluftspolitikerna är att stödja människors möjlighet att vistas i naturen och utöva friluftsliv.<sup>62</sup> Innebörden av det övergripande målet har specificerats genom tio mätbara mål för friluftslivspolitikerna som regeringen fastställde år 2012. Målstrukturen har anpassats efter miljömålssystemet.<sup>63</sup> De tio målen för friluftslivet utgör en komplettering till de preciseringar om friluftslivet som finns i flera av miljökvalitetsmålen.

<sup>62</sup> Prop. Framtidens friluftsliv 2009/2010:238.

<sup>63</sup> Regeringens skrivelse 2012/13:51 Mål för friluftslivspolitikerna.



### *Tio mål för friluftslivspolitik*

1. Tillgänglig natur för alla
2. Skyddade områden som resurs för friluftslivet
3. Starkt engagemang och samverkan
4. Allemansrätten
5. Tillgång till natur för friluftsliv
6. Attraktiv tätortsnära natur
7. Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling
8. Ett rikt friluftsliv i skolan
9. Friluftsliv för god folkhälsa
10. God kunskap om friluftslivet.

### *Vad är friluftsliv?*

Definitionen av friluftsliv<sup>64</sup>, som Naturvårdsverket utgår ifrån, inrymmer kulturlandskapet: "Friluftsliv är vistelse utomhus i natur- och kulturlandskap för välbefinnande och naturupplevelse utan krav på tävling." Friluftsliv ingår också i alla landskapsanknutna miljömål, God bebyggd miljö samt Ett rikt växt och djurliv där det finns preciseringar om att förutsättningar för friluftsliv ska bevaras och utvecklas. Kulturmiljövärden utgör en sådan förutsättning som bidrar till kvaliteterna i ett område.

Friluftsliv bygger i grunden på ett möte mellan människa och natur, och i det mötet uppstår en upplevelse som är unik för varje enskild människa. Kulturmiljöer och kulturvärden är en viktig del av upplevelsevärdena i många natur- och friluftsområden. Ett områdes upplevelsevärden kan till exempel anges som orördhet, stillhet och rofylldhet, frihet och rymd, artrikedom och naturpedagogik, skogskänsla, äventyr och utmaning, kultur, samlarglädje, och samvaro.<sup>65</sup> I sitt friluftslivsarbete utgår därför Naturvårdsverket ifrån att en besökarens upplevelse ska ses i ett helhetsperspektiv, se vidare i avsnitt 10.4.

Friluftsutövandet speglar samhällsutvecklingen i stort där ny teknik, nya aktiviteter, sportifiering och kommersialisering medför ett brett spektrum av aktiviteter och miljöer för friluftsliv. Faktorer som är viktiga för var människor vill utöva friluftsliv är bland annat transporter till och från området, tillgång till information, leder och rastplatser. I Naturvårdsverkets arbete ingår bl.a. att vägleda om hur tillgängligheten till skyddade områden kan öka.

### ALLEMANSRÄTTEN

Allemansrätten är en grund för friluftslivet. Alla människor ska ha möjlighet att få naturupplevelser, välbefinnande, social gemenskap och ökad kunskap om natur och

---

<sup>64</sup> Förordning 2010:2008 om statsbidrag till friluftslivsorganisationer.

<sup>65</sup> Regionala och kommunala fritidsplaner. Inledande metodstudie, Uppsala län. Naturvårdsverket, 2006. Rapport 5612.

miljö. Allemansrätten är en sedvanerätt som är grundlagsskyddad (2 kap. 15 § regeringsformen). Den ger oss tillgång till natur- och kulturlandskapet oberoende av vem som äger marken men ställer krav på hänsyn gentemot andra utövare, den som äger marken, och natur- och kulturlandskapet i sig.

Begreppet allemansrätt är sannolikt inte äldre än från 1900-talets mitt, men delar av det vi idag kallar allemansrätten kan härledas långt tillbaka i tiden. Allemansrätten kan ses som ett kulturarv och idag finns allemansrätten med i den nationella förteckningen över immateriella kulturarv i Sverige, efter att ha nominerats av Svenskt Friluftsliv. Förteckningen ingår i Sveriges arbete med Unesco:s konvention om tryggheten av det immateriella kulturarvet.

Grundbudskapet är ”inte störa – inte förstöra”. Eftersom allemansrätten är en sedvana är dess roll och innehåll direkt relaterad till samhällsutvecklingen. Samhället, friluftslivet och synen på hur landskapet ska nyttjas förändras. Utmaningen är att ha beredskap och kunskap för att hantera nya fenomen och samhällsförändringar och hur allemansrätten och informationen ska anpassas till dessa. Sedan 2016 har Naturvårdsverket en strategi för kommunikation om allemansrätten med bl.a. tydliga målgrupper och grundbudskap om allemansrätten.

Naturvårdsverket arbetar med att ta fram vägledning och informationsmaterial och ser gärna att andra aktörer länkar, använder och sprider dessa till sina målgrupper. Genom att arbeta med att både bibehålla och öka kunskapen om allemansrätten hos den breda allmänheten värnas allemansrätten, och på så sätt inkluderas fler i att ta del av natur- och kulturlandskapet. Detta bidrar i sin tur bl.a. till det nationella kulturmiljömålet om ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser.

#### VÄGLEDNING FÖR PLANERING

Naturvårdsverket ska genom sin vägledning underlätta för kommuner och länsstyrelser att planera för friluftsliv utifrån ett helhetsperspektiv. I ett sådant perspektiv ingår att natur- och kulturmiljö är en del av upplevelsevärdena. Några exempel på vägledning som kan bidra till detta är vägledning om kommunala friluftslivsplaner, en metod för kartläggning av områden som är värdefulla för friluftsliv och vägledning kring grön infrastruktur. Se vidare om planerings- och värderingsmetoderna i avsnitt 10.4.2.

#### *Vägledning grön infrastruktur*

Naturvårdsverket har tillsammans med flera myndigheter tagit fram riktlinjer och en genomförandeplan för länsstyrelsernas arbete med utveckling av regionala handlingsplaner för grön infrastruktur på land och i vatten. I riktlinjerna framgår vilka obligatoriska delar som ska ingå i handlingsplanerna. En sådan del är kulturella ekosystemtjänster, exempelvis områden med särskild betydelse för sociala värden som rekreation och skönhetsupplevelser. Handlingsplanerna ska omfatta beskrivningar och kartor över huvudsakliga kulturlandskap och historisk

mark- och vattenanvändning. Arbetet med de regionala handlingsplanerna bör bl.a. utgå från kartor som beskriver huvudsakliga bygder/karaktärsområden i respektive län, och underlag om viktiga områden för kulturmiljövården.

Naturvårdsverket har också tagit fram fördjupade riktlinjer och vägledning i samarbete med Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten, ”Regionala handlingsplaner för grön infrastruktur och prioritering av naturvårdsinsatser”. I vägledningen beskrivs hur de underlag som tas fram i arbetet med grön infrastruktur kan bidra till en ökad hänsyn till landskapsekologiska samband och ekosystemtjänster i arbetet med skydd, skötsel och artinriktad naturvård. Vägledningen belyser behovet av att stärka natur- och kulturvården exempelvis i akvatiska miljöer och utifrån ett landskapsperspektiv. En viktig metod i arbetet att ta fram handlingsplaner är metoden för att kartlägga friluftsområden, se vidare i avsnitt 10.4.2.

Arbetet med de regionala handlingsplanerna är pågående men några förslag på åtgärder är att hantera igenväxning samt främja tillgängligheten till kulturellt viktiga miljöer.

Under 2018 publicerade Naturvårdsverket även en vägledning om grön infrastruktur och friluftsliv, där kulturmiljö ingår som en viktig grund för friluftslivet och upplevelser i landskapet.<sup>66</sup>

#### NATURVÄGLEDNING

Naturvägledning handlar om att underlätta för människor att uppleva och utveckla sin känsla för, och kunskap om, naturen och kulturlandskapet. Tillvägagångssätt kan t.ex. vara genom information och att erbjuda tillfällen till upplevelser. I frilufts målet Tillgänglig natur för alla ingår bl.a. att möjligheten att delta i evenemang med naturvägledning ska öka. Naturvårdsverket ger varje år uppdrag åt Centrum för naturvägledning att vägleda, stötta och utveckla kompetens inom naturvägledning för förvaltare av skyddad natur, naturum, kommuner med flera (se även avsnitt 9.5.5). Kulturmiljö, kulturhistoria och identitet är viktiga delar i naturvägledningen och för att öka intresset, kunskapen och förståelsen för naturen och hur människan påverkat landskapet.

#### KUNSKAP OM FRILUFTSLIV OCH KULTURLANDSKAP

Naturvårdsverket tar fram kunskap om friluftsliv och stöttar forskning och projekt. Friluftsstatistik tas fram för uppföljning av miljö- och frilufts målen. Bland frågorna finns bland annat frågor om upplevelser i olika miljöer (bl.a. kulturlandskap/åker)<sup>67</sup> samt vilka störningar man upplever i dessa miljöer (t.ex.

<sup>66</sup> Vägledning om hur friluftsliv kan beaktas i handlingsplaner för grön infrastruktur. Naturvårdsverket, 2018.

<sup>67</sup> Friluftsliv 2014. Nationell undersökning av svenska folkets friluftsvanor. Naturvårdsverket, 2015. Rapport 6691.

jordbruk, buller, eller andra friluftsutövare). Se även kapitel 14, Forskning och kunskapsutveckling.

## 10.2 Delområde: Tätortsnära natur

En stor del av vardagsfriluftslivet utövas i det tätortsnära natur- och kulturlandskapet. Att kunna ta sig ut i naturen regelbundet och på ett enkelt sätt är viktigt, och kan vara en frizon från stress, buller och trängsel. I detta sammanhang är tillgång till bostadsnära och tätortsnära natur avgörande. Tätortsnära natur kan vara många olika typer av miljöer; naturområden, grönområden, parker m.m. Naturen i närheten av tätorter utgörs i hög grad av kulturmiljöer av olika slag, vilket ger kopplingar mellan förvaltningen av tätortsnära natur och kulturmiljömålen.

### TÄTORTSNÄRA NATUR I MILJÖKVALITETS- OCH FRILUFTSLIVSMÅL

Genom preciseringarna av miljö kvalitetsmålen 2012 tydliggjordes att begreppet tätortsnära natur ryms inom miljö kvalitetsmålen God bebyggd miljö och Ett rikt växt- och djurliv. Samma år redovisade regeringen skrivelsen Mål för friluftspolitiken där ett mål, Attraktiv tätortsnära natur, innebär att ”befolkningen har tillgång till grönområden och ett tätortsnära landskap med höga friluft-, natur-, och kulturmiljövärden”.<sup>68</sup>

Inom miljö kvalitetsmålet Levande skogar handlar det om att skogens sociala värden värnas. Friluftsmålen Tillgänglig natur för alla och Tillgång till natur för friluftsliv innehåller skrivningar med bäring mot tätortsnära natur som bl.a. tillgänglighet, samhällsplanering, kvalitet, kommunikation och areella näringars hänsyn till friluftsliv. Preciseringarna pekar på att natur- och kulturlandskapet ska bidra till ökat friluftsliv, förbättrad hälsa och livskvalitet. Friluftsmålet Ett rikt friluftsliv i skolan innebär bland annat att barn och elever ges goda möjligheter till friluftsliv och utomhusvistelse vilket förutsätter att det finns natur i närheten av skolor.

Friluftslivspreciseringar för flera miljö kvalitetsmål beskriver måltillstånd för skogen, strandmiljöer, sjöar och vattendrag, våtmarker och odlingslandskapet.

Tillgången till gröna miljöer i städer uppmärksammas också i de globala målen för hållbar utveckling, Agenda 2030. I mål 11 om Hållbara städer finns formuleringen att senast 2030 tillhandahålla universell tillgång till säkra, inkluderande och tillgängliga grönområden och offentliga platser, i synnerhet för kvinnor och barn, äldre personer och personer med funktionsnedsättning.

### MYNDIGHETER SAMVERKAR I FRILUFTSFRÅGOR

I arbetet med tätortsnära natur ingår t.ex. planering, skydd, förvaltning och information. Även här bidrar kulturmiljö och kulturhistoria till de kvaliteter som ett

<sup>68</sup> Regeringens skrivelse Mål för friluftslivspolitiken, Skr 2012/13:51.

område kan erbjuda en besökare. I ett regeringsuppdrag 2017 om Tätortsnära natur och friluftsliv<sup>69</sup> identifierade Naturvårdsverket behov av vägledning, styrmedel och förstärkt samverkan mellan berörda myndigheter för att förvalta tätortsnära natur på ett hållbart sätt. I redovisningen föreslogs bl.a. att länsstyrelserna i samverkan med berörda kommuner skulle få i uppdrag att ta fram regionala program för skydd av tätortsnära natur kring landets medelstora och stora städer.

Naturvårdsverket föreslog också att Statistiska centralbyrån (SCB), i samråd med Naturvårdsverket och Boverket, skulle få i uppdrag att utveckla statistiken över den tätortsnära naturen. Statistiken ska syfta till att beskriva förändringar i tillgången på och kvaliteterna i, den tätortsnära naturen på ett sätt som stöder beslutsfattande för en hållbar förvaltning. De regionala programmen för skydd av tätortsnära natur och statistiken som beskriver förändringar i tillgång och kvalitet, kan bidra till en hållbar förvaltning även av kulturmiljöer.

Efter regeringsuppdraget 2017 har ett arbete påbörjats om att utveckla statistik och indikatorer för natur i och nära tätort. Flera myndigheter i friluftslivsnätverket (Boverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, Folkhälsomyndigheten) är involverade, tillsammans med Naturvårdsverket och SCB.

## 10.3 Delområde: Turism

### NATUR- OCH KULTURTURISM

Attraktiva natur- och kulturlandskap är en förutsättning och en tillgång för turism. Natur och kultur anges i undersökningar från flera nordiska länder ofta som de främsta anledningarna till en resa. I en utvecklad natur- och kulturturism kopplas attraktionen i dessa tillgångar ihop. För den enskilde besökaren är det attraktionen i området som är det viktiga. Ett samspel mellan natur- och kulturupplevelser bidrar till upplevelsens värde för besökaren. Ett tydligt exempel på ett område där natur- och kulturvärden samspelar är Laponia. Låglandsleder är ett annat exempel på hur olika natur- och kulturvärden lyfts och knyts ihop för att tillgängliggöra och locka vandrare från regionen, men också besökare från övriga Sverige och utländska besökare. Vandring är en populär och växande turismaktivitet som har ökande betydelse för den regionala utvecklingen.<sup>70</sup>

Synsättet att natur- och kulturmiljö tillsammans skapar besökarens upplevelse återspeglas även i Sveriges friluftsmål, t.ex. i målen om Skyddade områden som resurs för friluftsliv och Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling.

<sup>69</sup> <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2017/Tatortsnara-natur-och-friluftsliv/>

<sup>70</sup> Utveckling av friluftslivet – vandringsleder. Redovisning av ett regeringsuppdrag (RB 2016), Naturvårdsverket, 2017.

Friluftsmålen innebär att myndigheterna ska främja hållbart nyttjande av natur- och kulturlandskapet. Även i Myndighetsnätverket för besöksnäringen samt i Landsbygdsnätverket ser man fördelar med att betrakta natur och kultur som gemensamma attraktioner värdefulla för turismutveckling.

#### SAMVERKAN VIKTIG FÖR UTVECKLING AV NATUR- OCH KULTURTURISM

Naturvårdsverket arbetar bl.a. med att de skyddade områdena ska vara en tillgång för friluftsliv och turism och bidra till regional utveckling. Samverkan mellan myndigheter och andra aktörer är viktigt för att utveckla frågorna vidare. Vi deltar i Landsbygdsnätverket, i Tillväxtverkets myndighetsgrupp för besöksnäring samt driver egna projekt för att skapa förutsättningar för natur- och kulturturism i skyddad natur. Tankesmedjan för friluftsliv är ett viktigt forum för att diskutera frågor kring natur- och kulturturism. Naturvårdsverket har en samordnande roll för låglandsledsätverket som förvaltar och utvecklar låglandslederna. Vi erbjuder en arena för erfarenhetsutbyte och kompetensstöd genom att arrangera en nationell träff, tillhandahålla vägledningar och upprätthålla en aktuell kontaktlista för nätverket.

Naturvårdsverket delar synen att natur- och kulturturism samt även måltidsturism är nära sammankopplade, något som bl.a. förts fram i yttrandet<sup>71</sup> över utredningen om en samlad politik för hållbar turism och besöksnäring<sup>72</sup>. Ett arbete för en utvecklad naturturism är samtidigt ofta ett arbete för kulturturism.

Naturvårdsverket var i yttrandet även positivt till att i samverkan med Riksantikvarieämbetet utveckla ett förslag för hur skyddade natur- och kulturområden, inklusive nationalparker, samt biosfärområden, kan användas för utveckling av natur- och kulturturism för inhemska och inkommande besökare.

#### HÅLLBAR TURISM

I arbetet med frågor om turism och friluftsliv måste både konflikter och synergier med andra näringar vägas in. Hur kombinerar vi turismutveckling med annan lokal och regional utveckling? En övergripande fråga är hur turismen ska utvecklas hållbart, när olika intressen ska samsas i samma områden. Ett exempel kan hämtas från fjällområdena, där olika behov och intressen beskrivs i bl.a. Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om en strategi för miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö.<sup>73</sup> Här tas t.ex. rennäringens roll för att upprätthålla ett betespräglat, storslaget landskap upp, och på så sätt bidra till den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena.

Vandringsleder utgör en viktig infrastruktur i samband med vistelser i natur och kulturmiljöer. De skapar en naturlig kanalisering av besökare och kan vid behov styra bort dessa från känsliga kultur- och naturvärden. Lederna erbjuder också

<sup>71</sup> Yttrande över betänkande Ett land att besöka. En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring 2018–04–05 (NV-00066-18)

<sup>72</sup> SOU 2017:95, Ett land att besöka – en samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring.

<sup>73</sup> Förslag till en strategi för miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö. NV-04173-13.

tryggare och säkrare vistelser för dem som är ovana att vistas i naturen. Naturvårdsverket arbetar bl.a. med att tillgängliggöra digital information om leder i skyddade områden. Tillgängligheten till information är ofta avgörande för en besökares val av ett visst område. Naturvårdsverket är huvudman för det statliga ledsystemet i fjällen, och ansvarar för centralt planerings- och samordningsarbete. Länsstyrelserna och förvaltningsorganisationen Laponiatjuottjudus ansvarar för det operativa arbetet med skötsel och underhåll av leder.

## 10.4 Fördjupningsfråga inom huvudområde Friluftsliv och turism

### 10.4.1 Helhetsperspektiv i friluftslivsarbetet

#### BESÖKARENS UPPLEVELSE I NATUR- OCH KULTURLANDSKAPET – EN HELHET

Besökarens upplevelse utgör grunden i friluftslivsarbetet och en viktig utgångspunkt är att denna upplevelse ska ses som en helhet. Friluftsliv, eller vistelse i natur- och kulturlandskapet, utövas oftast inte i en sorts natur- eller kulturmiljö i taget. Ofta vistas man i flera typer av miljöer samtidigt och variationen i landskapet bidrar till olika upplevelser och intryck. Områden som är värdefulla för friluftsliv innehåller ofta både natur- och kulturmiljövärden. Ett tillgängligt kulturlandskap med öppna ängs- och betesmarker och med kulturlämningar upplevs ofta som attraktiva av besökare. Även skogar med kulturlämningar samt glesa betade skogar upplevs som attraktiva. En färsk undersökning visar att ca 30 procent av befolkningen i hög grad upplevt attraktivt natur- och kulturlandskap då de utövat friluftsliv under den senaste 12-månadersperioden.<sup>74</sup>

#### STÖD FÖR FRILUFTSLIVSPLANERING BIDRAR TILL HELHETSPERSPEKTIVET

Friluftslivsmålen och miljömålen innehåller skrivningar som beaktar vikten av ett landskapsperspektiv på friluftslivet, där olika former av natur- och kulturmiljöer ska finnas tillgängliga för friluftsliv. Naturvårdsverket arbetar utifrån helhetssynen på besökarens upplevelse i landskapet. En viktig del i detta arbete är att underlätta för kommuner och länsstyrelser att planera med ett helhetsperspektiv. Detta görs bl.a. genom att utveckla metoder och vägledning som gör det lättare att väga in olika aspekter i planeringen, bland dem natur- och kulturmiljö.

Två exempel redovisas nedan; vägledning för kommunal friluftslivsplanering och metod för kartläggning av områden som är värdefulla för friluftsliv och turism.

<sup>74</sup> Friluftsliv 2018. Nationell undersökning av svenska folkets friluftsvanor. Peter Fredman. Rapport 6887. Naturvårdsverket, 2019.

#### **10.4.2 Underlätta för länsstyrelser och kommuner att planera för friluftsliv med helhetsperspektiv – ett par exempel**

##### VÄGLEDNING FÖR KOMMUNAL FRILUFTSPLANERING

Kommunerna har en nyckelroll i att skapa förutsättningar för att utöva friluftsliv, och i att ta vara på den kulturella ekosystemtjänst som tillgången till olika natur- och kulturmiljöer erbjuder. Genom planering och löpande verksamhet kan kommunen arbeta för att säkerställa tillgång, tillgänglighet och kvalitet i natur- och kulturlandskapet för människors utevistelse. I dagsläget uppger 22 procent av Sveriges kommuner att de har en friluftslivsplan.<sup>75</sup> Naturvårdsverket vill stödja en positiv utveckling av detta, och publicerade i maj 2019 en webbaserad vägledning om kommunal friluftslivsplanering.

Syftet med vägledningen är att bidra till att fler kommunala friluftslivsplaner tas fram för att säkerställa och utveckla tillgång, tillgänglighet och kvalitet i friluftslivsområden samt uppmuntra till ökat friluftslivsutövande i alla Sveriges kommuner. I vägledningen beskrivs bland annat kulturmiljöprogram som ett viktigt underlag till en friluftslivsplan, då kulturmiljön bidrar till upplevelsevärden och attraktivitet i landskapet.

Ansvar för friluftslivsfrågor på lokal och regional nivå är ofta delat mellan flera förvaltningar, t.ex. inom planering, naturvård, kultur- och fritid, turismutveckling, skola, omsorg, park och skötsel. Det är inte ovanligt att kunskapsunderlag och politiska ställningstaganden gällande friluftsliv är spridda i ett flertal olika dokument. Här kan en friluftslivsplan vara till stor nytta genom att ge en samlad överblick både över friluftslivet i sig, ansvarsfördelning samt resursbehov, samt att stödja ett förvaltningsöverskridande arbetssätt.

Friluftslivsplanerna är ett viktigt underlag till översiktsplanerna. Friluftslivet som allmänt intresse kan framhävas genom att generella värdebeskrivningar, ställningstaganden och riktlinjer får en sammanhållen text i översiktsplanen. Kartläggning av områden för friluftsliv är ett viktigt underlag för friluftslivsplaneringen.

##### METOD FÖR ATT KARTLÄGGA FRILUFTSOMRÅDEN

Möjligheten att utöva friluftsliv är viktigt ur en rad perspektiv som hälsa, rekreation, natur- och miljöförståelse. I områden med hög utvecklingstakt kan motstridiga intressen finnas när det kommer till planering och markanvändning i områden som är intressanta för friluftsliv, framförallt i tätortsnära natur. Att kartlägga och värdera naturområden med stor betydelse för friluftslivet är då centralt, för att stärka friluftslivets intressen och status i förhållande till andra intressen och markanspråk.

<sup>75</sup> Naturvårdsverket. Sveriges friluftskommun 2018. Rapport 6813.



### *Metodens utformning och användning*

Naturvårdsverket har tagit fram en metod för kartläggning av områden som är värdefulla för friluftsliv och turism. Kartläggningen ger ett geografiskt kartunderlag, som kommunerna tar fram i samverkan med olika aktörer som markägare, intresseorganisatörer och föreningar. Vägledningen riktar sig i första hand till kommunanställda som arbetar med fysisk planering. I kriterierna för och värderingen av områden ingår bland annat kulturmiljövärden, symbolvärden och pedagogiska värden. Genom att kartera och värdera dessa värden finns det ett underlag att utgå ifrån i översiktsplaner och detaljplaner.

Med hjälp av metoden skapas planeringsrelevant kartunderlag till hur och var friluftslivet bedrivs, var det har potential till utveckling och lyfter även fram känslighet av olika slag. Metoden är främst framtagen för användning på kommunal nivå, men kan också bidra till regionala eller nationella planeringsunderlag. Kommande underlag kan bidra till att skapa en nationell överblick över de friluftsområden som kartlagts av kommunerna. I sin tur bidrar det till att identifiera t.ex. skogar med höga sociala värden, områden som kan vara av riksintresse för friluftsliv och områdesskydd.

Kartläggningen ger också underlag som kan användas vid beslut om t.ex. anpassning av brukande och hänsyn i pågående mark- och vattenanvändning, samt planering och prioritering i arbete med folkhälsa, besöksnäring och regional utveckling. En förstudie har genomförts under 2019, på uppdrag av Naturvårdsverket, för att undersöka förutsättningarna för att samla kommunernas underlag i en nationell karta.

Metoden har under 2018 testats av fem pilotkommuner och under våren 2019 har landets kommuner bjudits in till informationsträffar om hur metoden tillämpas. Information om metoden sker i olika typer av träffar bl.a. Tankesmedjan för friluftsliv, särskilda informationsträffar och genom länsstyrelsens nätverk för kommuner. För myndigheter som Boverket, Skogsstyrelsen och Trafikverket är det kartunderlag som kommunerna kommer att ta fram viktigt för den framtida planeringen och arbetet med de tio friluftsmålen.

### **10.4.3 Summering – helhetsperspektiv i friluftslivsarbetet**

#### NULÄGE

Se ovan under exempelbeskrivningarna.

#### UTVECKLINGSOMRÅDEN

Fortsatt utveckling av vägledning och metoder, inkl. kartunderlag, se ovan.

#### AVVÄGNINGAR MOT ANDRA POLITIKOMRÅDEN

Friluftsliv som allmänt intresse behöver synliggöras för att kunna avvägas mot andra intressen i planeringen, framförallt exploateringsintressen. Bostadsbyggande och infrastrukturprojekt behöver ge förutsättningar också för att skapa attraktiva

och hälsofrämjande livsmiljöer för människor där tillgång till natur- och kulturmiljöer är en viktig del.

Rennäringen, som upprätthåller natur- och kulturmiljövärden i fjäll- och skogslandskap, kan påverkas av friluftslivets utveckling i renbetesland. Turism och friluftsliv kan störa rennäringen i känsliga områden och tidpunkter.

Naturvårdsverket uppmuntrar förvaltare till dialog med rennäringen i frågor om skydd och förvaltning, för att skapa hållbara lösningar för de olika intressena. Se även avsnitt 9.1 om vägledning för att bilda naturreservat i renskötselområdet.

Både friluftsliv, turism och rennäring har markkonflikter med skogsbruk, gruvnäring, vattenkraft, vindkraft m.m. Ett intensifierat skogsbruk som inte i tillräckligt hög grad tar hänsyn till sociala värden kan utgöra ett hot mot många av landskapets upplevelsevärden.

#### SAMVERKAN MED ANDRA AKTÖRER

Inom friluftslivsmålarbetet och miljömålsarbetet samverkar Naturvårdsverket med bl.a. Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Tillväxtverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna. Samverkan bidrar till en samsyn om vikten av natur- och kulturlandskapets värden för friluftsliv, inklusive natur- och kulturturism.

För att utveckla arbetet med att synliggöra friluftslivets intressen i planeringen samt skötsel och förvaltning av natur för friluftsliv samverkar Naturvårdsverket med bl.a. Riksantikvarieämbetet, Boverket, Tillväxtverket och Skogsstyrelsen.

Exempelvis samverkar Naturvårdsverket och Boverket i vägledning och kommunikation om friluftsliv, ekosystemtjänster och grönplanering.

När det gäller kartläggning av områden för friluftsliv behövs fortsatt samverkan inom bl.a. Myndighetsnätverket för friluftsliv.

#### TYDLIGGÖRANDE/UPPMÄRKSAMMANDE AV FRÅGAN I BEFINTLIGA FORA

Naturvårdsverket lyfter frågan om friluftsliv och tillgång till attraktiva natur- och kulturlandskap i planeringen i många olika sammanhang, t.ex. Rådet för hållbara städer, Tankesmedjan för friluftsliv och myndigheternas ekosystemtjänstnätverk.

I kommunikation av friluftslivets förutsättningar bör både natur- och kulturvärden lyftas som grund för upplevelser, se även avsnitt 9.5.5 om att kommunicera natur- och kulturmiljö som helhet i skyddade områden.

#### STRATEGISKA STÄLLNINGSTAGANDEN

Naturvårdsverket utgår ifrån ett helhetsperspektiv på natur- och kulturlandskapet med dess värden. Natur- och kulturmiljö utgör tillsammans en grundläggande resurs och förutsättning för friluftsliv, turism, attraktiva boendemiljöer och regional utveckling. Värdena beror av varandra och bidrar till en besökarens upplevelse i landskapet. Vi utgår från helhetsperspektivet när vi arbetar med t.ex. friluftsliv och skötsel av skyddade områden. Vår vägledning och metodutveckling inom friluftsområdet ska underlätta för kommuner och länsstyrelser att planera för friluftsliv med helhetsperspektivet som grund.

# 11 Huvudområde: Fysisk planering

I området fysisk planering ingår arbetet med koppling till olika samhällsbyggnadsprocesser.

Arbetet inom området fysisk planering bidrar på följande sätt till de nationella kulturmiljömålen:

- En mångfald av kulturmiljöer bevaras, används och utvecklas genom att miljömål, friluftslivsmål och miljöbalken utgör grund för vårt deltagande i samhällsbyggnadsprocesser.
- Kulturmiljön utgör ett allmänt intresse i såväl plan- och bygglagen som andra miljöbalksanknutna lagar, en utvecklad vägledning och tillämpning bidrar till *en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.*

Naturvårdsverket arbetar inom samhällsplaneringsområdet framför allt gentemot den kommunala fysiska planeringen, planering och byggande av infrastruktur för transporter samt havsplanering. Verksamhetens tyngdpunkt ligger på samverkan, framtagande av kunskaps- och planeringsunderlag, deltagande i samråd och remisser samt vägledning. I samtliga fall kan kulturmiljöfrågor beröras direkt eller indirekt, inte minst genom planlagstiftningens koppling till miljöbalken. Se även avsnitt 10.4.2 om att underlätta kommunernas planering för friluftsliv.

Några viktiga lagar inom fysisk planering som har kopplingar till miljöbalken är plan- och bygglagen (2010:900), väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Dessa reglerar den fysiska planeringen i kommuner och regioner respektive utbyggnaden av transportinfrastruktur.

I plan- och bygglagen finns regler om hänsyn till allmänna och enskilda intressen. Där anges bland annat att planläggning ska ske med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter och mellankommunala och regionala förhållanden. Utifrån hänsyn till dessa värden och aspekter ska planläggningen främja ändamålsenliga strukturer och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och transportinfrastruktur. Planläggningen ska också tillgodose människors behov av att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse finns parker och andra grönområden och plats för lek, motion och annan utevistelse.

På motsvarande sätt finns bestämmelser i väglagen och lagen om byggande av järnväg om att hänsyn ska tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.

## 11.1 Delområde: Vägledning, underlag och samverkan

### VÄGLEDNING OM MILJÖBEDÖMNING OCH RIKSINTRESSEN

Naturvårdsverket vägleder om miljöbalken, bl.a. om miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken samt miljöbedömningsförordningen (2017:966). Båda började gälla den 1 januari 2018. Miljöbedömning är en process för att identifiera, beskriva och bedöma miljöeffekter inför beslut om såväl planer och program som verksamheter och åtgärder. Syftet med en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas. Bland de miljöeffekter som ska belysas inom miljöbedömningen ingår kulturmiljö och flera andra aspekter med koppling till kulturmiljö, som t.ex. landskap, bebyggelse, befolkning och människors hälsa, biologisk mångfald med koppling till ekosystemtjänster samt hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. I miljöbedömningsförordningen preciseras när en miljöbedömning ska göras och vad den ska innehålla.

Bedömningen av om en plan eller ett program ska anses medföra betydande miljöpåverkan eller inte behöver utgå från det påverkade områdets sårbarhet, bland annat utifrån dess kulturvärden. På motsvarande sätt gäller för verksamheter och åtgärder att lokaliseringen ska ske med hänsyn till bl.a. påverkan på kulturvärden och kulturmiljöns tålighet i det område som kan antas bli påverkat. Särskild uppmärksamhet ska ägnas påverkan som avser bl.a. ett betydelsefullt kulturlandskap, natur- och kulturreseptat, område eller byggnad skyddad enligt 2–4 kap. kulturmiljölagen (1988:950), förordning (2013:558) om statliga byggnadsminnen eller plan- och bygglagen (2010:900). Särskild hänsyn ska också tas till områden som är upptagna på världsarvslistan. Se vidare om kulturmiljöaspekten i miljöbedömningar i avsnitt 11.3.1.

Naturvårdsverket vägleder också om tillämpningen av miljöbalkens hushållningsbestämmelser enligt 3 kap. 6 § om riksintressen för naturvård och friluftsliv. Enligt miljöbalken ska områden av riksintresse för naturvård, kulturmiljövård och friluftsliv skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön. I handboken med vägledning<sup>76</sup> finns också allmänna råd för bedömningen av ”påtaglig skada” – ett centralt men ibland svårbedömt begrepp. De allmänna råden har tagits fram i samråd med Riksantikvarieämbetet. Handboken utgör ett stöd främst för län och kommuner i tillämpningen av bestämmelserna, men bör även kunna fungera som information för domstolar, myndigheter, verksamhetsutövare, ideella organisationer, markägare och allmänheten.

<sup>76</sup> Handbok 2005:5, Riksintresse för naturvård och friluftsliv. Handbok med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket, miljöbalken, Naturvårdsverket

## KUNSKAPS- OCH PLANERINGSUNDERLAG MED KOPPLING TILL KULTURMILJÖN

Naturvårdsverket tar fram olika kunskaps- och planeringsunderlag som förutom natur och friluftsliv även kan röra kulturmiljön. Naturvårdsverket ska enligt förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden ha uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden inom sitt ansvarsområde naturvård och friluftsliv.

Uppsiktsansvaret inbegriper att, i samarbete med länsstyrelserna, följa utvecklingen av de miljöer som omfattas av hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket ska enligt 2 § hushållningsförordningen också lämna uppgifter till länsstyrelserna om vilka områden som vi bedömer är av riksintresse för såväl naturvård som friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Detta ansvar delar Naturvårdsverket med Havs- och vattenmyndigheten. Områdena har ofta ett kulturhistoriskt innehåll.

När det gäller riksintressen för friluftslivet kan kulturhistoriskt innehåll utgöra ett av kriterierna för utpekande. Samtidigt överlappar friluftslivets och naturvårdens riksintressen ofta rent geografiskt med kulturmiljövårdens riksintressen. Riksantikvarieämbetet ansvarar på motsvarande sätt för att peka ut och ha uppsikt över områden av riksintresse för kulturmiljövården. Boverket ansvarar i sin tur för att verka för samordning av olika statliga myndigheters arbete med framtagande av riksintresseunderlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken.

## SAMVERKAN MELLAN MYNDIGHETER INOM SAMHÄLLSPLANERINGSOMRÅDET

Samverkan med andra myndigheter inom samhällsplaneringsområdet sker bl.a. inom Rådet för hållbara städer.<sup>77</sup> Rådet inrättades 2018 och ska verka till maj 2022. Boverket håller i ett kansli som ger stöd i rådets arbete. Frågor om klimatanpassning, energieffektivisering, biologisk mångfald, tillgång till natur och hållbar bebyggelsestruktur i staden kan ha tydliga kopplingar, såväl synergier som konflikter, till stadens kulturmiljövården och sociala värden.

Liknande frågor, avseende såväl stadslandskapet som landskapet i stort, kan vara aktuella att lyfta i samverkan med myndigheter som ger ut vägledning eller bedriver strategiskt arbete med koppling till fysisk planering, som Boverket, Trafikverket, Havs- och vattenmyndigheten och Energimyndigheten. När det i dessa sammanhang rör större förändringar i landskapet, visar det sig ofta att natur- och friluftslivsfrågorna är tätt sammankopplade med kulturmiljöfrågorna och att de olika perspektiven kan förstärka varandra vid en samlad bedömning av en verksamhets eller åtgärds miljöpåverkan. Exempelvis kan en större vindkraftsetablering i närheten av eller inom ett relativt opåverkat område med t.ex. vandringsleder och äldre fåbodemiljöer bedömas skada såväl friluftslivets som

---

<sup>77</sup> <https://hallbarstad.se/om-radet/>

kulturmiljövårdens intressen. Ibland utgör friluftslivet istället ett motstående intresse till kulturmiljön. Exempelvis kan friluftslivsaktiviteter som bedrivs i större skala ge ett slitage på känsliga kulturhistoriska miljöer. Se även avsnitt 10.4.3.

## 11.2 Delområde: Remisser och samråd

### PLANLÄGGNING

Naturvårdsverket deltar i samråd och yttrar sig i ärenden som rör planering av främst vägar och järnvägar och fysisk planering både på kommunal och regional nivå samt havsplanering. De frågor som bevakas i samband med samråd eller remisser från myndigheter, domstolar eller regeringen är bl.a. landskapets värden och funktioner, skyddade områden och riksintressen för natur- och friluftsliv.

I yttranden över kommunala planer (remisser från Boverket, domstolar eller regeringen) bevakar Naturvårdsverket bl.a. att riksintressen för natur- och friluftsliv tillgodoses. Det kan t.ex., inte minst avseende riksintresse för friluftsliv, omfatta synpunkter om hänsynstagande till kulturmiljöer som en förutsättning för att riksintresse för friluftsliv ska kunna anses vara tillgodosett i planeringen.

Naturvårdsverket deltar även i samråd och lämnar yttranden i ärenden som rör planering av transportinfrastruktur. I dessa ärenden är kulturmiljöfrågorna en del av de frågor som Naturvårdsverket bevakar eftersom de går in i frågor kring landskapets värden och funktioner, skyddade områden, friluftsliv etc.

## 11.3 Fördjupningsfråga inom huvudområde Fysisk planering

### 11.3.1 Utveckla vägledning om kulturmiljöaspekten i miljöbedömningar

#### NULÄGE

Naturvårdsverket har hittills, inom ramen för sin vägledning om miljöbedömning, tagit fram vägledning kring miljöaspekterna befolkning och människors hälsa, biologisk mångfald samt klimat. Bland de aspekter som ska belysas inom miljöbedömningar ingår även t.ex. kulturmiljö, landskap och bebyggelse. Idag finns ingen vägledning avseende hanteringen av kulturmiljöaspekten i miljöbedömningar.

#### UTVECKLINGSOMRÅDEN

Naturvårdsverkets vägledning om miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken ska bidra till att utveckla hur aspekten ”kulturmiljö” kan belysas i samband med miljöbedömningar.

#### AVVÄGNINGAR MOT ANDRA POLITIKOMRÅDEN

En utvecklad vägledning om hur kulturmiljö som aspekt kan hanteras i miljöbedömningar enligt 6 kap. miljöbalken bör leda till bättre planerings- och

beslutsunderlag i de olika processer där miljöbedömningar görs. Exempelvis inom planering och byggande av transportinfrastruktur, bostäder och andra verksamheter som har inverkan på landskap och människors livsmiljö.

#### SAMVERKAN MED ANDRA AKTÖRER

Arbetet med att utveckla vägledning om kulturmiljöaspekten i miljöbedömningar bedrivs i nära samverkan med Riksantikvarieämbetet och Boverket. Även Trafikverket som har utvecklat metoder för landskapskaraktärisering bör ingå i arbetet framöver. En inledande workshop och ett uppföljande möte har genomförts under 2019 med berörda myndigheter kring begrepp, befintliga underlag och andra utgångspunkter för vägledningsarbetet. Utkast till vägledningstext bereds för närvarande inför publicering under hösten 2019.

#### TYDLIGGÖRANDE/UPPMÄRKSAMMANDE AV FRÅGAN I BEFINTLIGA FORA

Vägledningsarbetet uppmärksammas inom befintliga kanaler, som myndigheternas webbplatser och vägledningar, samt inom utbildningar och seminarier som genomförs som rör miljöbedömningar, fysisk planering och miljöprövning. Ett exempel kan vara vid Miljöbalksdagarna som är ett återkommande forum om miljölagstiftningen och dess tillämpning.

#### STRATEGISKA STÄLLNINGSTAGANDEN

Naturvårdsverket ska vara tydligt i sin roll som vägledande myndighet om i vilka processer kulturmiljöaspekter ska vägas in och hur detta kan göras. Genom att tydliggöra och utveckla vår vägledning om miljöbedömning avseende hur kulturmiljöaspekten utgör en del i processen bidrar vi till att nå kulturmiljömålen. Särskilt gäller detta kulturmiljömålen som rör ett hållbart samhälle där en mångfald av kulturmiljöer bevaras, används och utvecklas, samt där förvaltningen av landskapet utgår från en helhetssyn som innebär att också kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.

## 12 Huvudområde: Miljöprövning

Arbetet inom området Miljöprövning bidrar till de nationella kulturmiljömålen genom att:

– Arbetet med miljöprövning och vägledning kring dispensprövning bidrar till ett hållbart samhälle med *en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas*.

I Naturvårdsverkets instruktion uttrycks att vi inom vårt ansvarsområde särskilt ska bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön. Exempel på miljöprövningar som kan påverka kulturmiljön kan gälla verksamheter som kan leda till förlust av biologisk mångfald eller skada på skyddade områden.

### 12.1 Delområde: Vägledning om dispensprövning m.m.

#### BIOTOPSKYDDSSOMRÅDE: VÄGLEDNING OM BL.A. DISPENSPRÖVNING OCH BILDANDE

Flera av de sju biotoper som är generellt skyddade som biotopskyddsområden (t.ex. alléer, stenmurar och odlingsrösen) är formade av de som har brukat marken, och är ofta tillkomna sekundärt från människans hävd och gestaltning av miljön.

Biotoperna har därför förutom biologiska värden ofta höga kulturhistoriska värden. Naturvårdsverket har hållit kurser tillsammans med Riksantikvarieämbetet med anledning av den gemensamma vägledningen ”Fria eller fälla”, där vi har diskuterat både natur-, kultur- och sociala värden hos träd i offentliga miljöer.

Utgångspunkten för biotopskydd är bevarande av livsmiljöer. Exempel på sådana livsmiljöer kan vara stenmurar och alléer, skapade av människan. Kulturmiljöer skyddas därför indirekt när en del biotoper skyddas. Naturvårdsverket vägleder länsstyrelser, kommuner och andra berörda myndigheter i hur bestämmelserna kring biotopskydd ska tillämpas. Bl.a. gäller detta bildande av biotopskyddsområden, skötselfrågor, prövning av dispensansökan, ersättningsbestämmelser, uppföljning och tillsyn. I handboken ”Biotopskyddsområden” uppmanar vi till god dialog med kulturmiljövårdens företrädare vid prövning av ärenden.<sup>78</sup>

#### STRANDSKYDDSSOMRÅDE: VÄGLEDNING OM DISPENSPRÖVNING, UPPHÄVANDE OCH UTVIDGNING

Strandskyddet syftar till att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i

<sup>78</sup> Handbok 2012:1, utgåva 1, s. 44. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.



vatten. Kulturmiljöer kan därför skyddas indirekt. Friluftsliv bedrivs både i natur- och kulturlandskap. Naturvårdsverket och Boverket vägleder länsstyrelser och kommuner i arbetet med strandskydd. I handboken ”Strandskydd – en vägledning för planering och prövning” påminner vi om att kulturmiljölagen i förekommande fall ska tillämpas i fall där dispens lämnats eller strandskydd upphävts.<sup>79</sup>

#### NATIONALPARK, NATURRESERVAT, NATURVÅRDSOMRÅDE, SKYDD FÖR LANDSKAPSBILDEN, NATURA 2000: VÄGLEDNING OM DISPENSPRÖVNING OCH TILLSTÅNDSPRÖVNING.

Skyddsformerna syftar generellt till att bevara biologisk mångfald, i några fall även förutsättningar för friluftsliv. Kulturmiljöer, t.ex. värdefulla kulturpräglade landskap, kan skyddas. Naturvårdsverket vägleder om förutsättningarna för bildande av respektive områdesskydd samt för dispens- och tillståndsgivning, bl.a. i dokumentet ”Beslut om att bilda naturreservat – innehåll och utformning”.<sup>80</sup>

#### SAMRÅD, 12 KAP. 6 § MILJÖBALKEN, VÄGLEDNING

Den som ska bedriva en verksamhet/utföra en åtgärd som väsentligt kan ändra naturmiljön (inklusive landskapsbilden) på en plats är enligt 12 kap. 6 § miljöbalken skyldig att göra en samrådsanmälan. Exempel på ärenden som ska anmälas kan vara t.ex. schaktningar, upptagande av ledningsgator och nya energiskogsodlingar. Syftet med samrådet är att skydda naturmiljön, vilken också kan inbegripa kulturpräglade naturmiljöer. Länsstyrelserna granskar samrådsärenden även utifrån kulturmiljöintressen som fornlämningar, hänsynskrävande arter etc. Naturvårdsverket vägleder om vad länsstyrelsen ska tänka på vid samrådet. Vi påminner i vägledningen om att naturmiljöer också kan innefatta kulturpräglade naturmiljöer, se handboken ”Anmälan för samråd”<sup>81</sup>.

#### TERRÄNGKÖRNING, VÄGLEDNING

Vid större projekt tas kulturmiljöhänsynen om hand i samband med samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Exempelvis gäller detta vid skydd av historiska leder, eller om inkörsvägar till historiska platser kan skadas. Kulturmiljön finns omnämnd i handboken om ”Terrängkörning”<sup>82</sup>, men förbud mot terrängkörning syftar främst till att skydda markvegetation, fauna och friluftsliv.

<sup>79</sup> Handbok 2009:4, utgåva 2, s. 97. Naturvårdsverket och Boverket.

<sup>80</sup> Beslut om att om bilda naturreservat – innehåll och utformning. Naturvårdsverket, 2015. <http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/skyddade-omraden/process-naturreservat/beslut/beslut-om-bildande-naturreservat.pdf>

<sup>81</sup> Anmälan för samråd, handbok 2001:6 (s.30). Naturvårdsverket, 2001.

<sup>82</sup> Terrängkörning. Handbok med allmänna råd till terrängkörningslagen och terrängkörningsförordningen. Handbok 2005:1. Naturvårdsverket, 2005. <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/0100/91-620-0136-1/>

## 12.2 Delområde: Prövningsärenden och remisser

Enligt 22 kap. 6 § miljöbalken ska Naturvårdsverket föra talan i ansökningsmål när det behövs för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Det innebär t.ex. att vi har möjlighet att gå in som motpart till ett företag som gör en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet.

Naturvårdsverket har även rätt att överklaga tillstånd, dispenser och upphävanden som avser områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken vilket omfattar naturreservat, nationalparker, Natura 2000-områden, biotopskyddsområden, strandskydd, naturminnen, djur- och växtskyddsområden.

Kulturmiljön kan komma in i prövningar av verksamheter som innebär fysiskt intrång i naturmiljön i form av infrastruktur, täkter, gruvor etc. I dessa miljöer kan kulturmiljöaspekter förekomma. Utökad gruvsdrift kan t.ex. både medföra ingrepp i naturmiljön och förlust av ekologiska värden, samtidigt som kulturmiljöer i form av t.ex. tidigare gruvsamhällen kan påverkas negativt. Fall där Naturvårdsverket överklagar beslut i biotopskyddsärenden, som t.ex. när dispens getts att avlägsna en stenmur eller ett träd i en allé, är andra exempel.

Domstolar och prövningsmyndigheter kan också vända sig direkt till Naturvårdsverket med specifika frågor eller en begäran om att vi ska yttra oss över en ansökan om miljötillstånd. I sådana fall lämnar vi ett yttrande som remissmyndighet. Yttrandena ses som ett sätt att ge vägledning.

## 13 Huvudområde: Miljöövervakning

I huvudområdet Miljöövervakning ingår arbetet med nationell och regional miljöövervakning samt biogeografisk uppföljning<sup>83</sup> av naturtyper.

Miljöövervakning bidrar främst till det nationella kulturmiljömålet att – en *mångfald av kulturmiljöer bevaras, används och utvecklas*.

Inom miljöövervakningen följs bl.a. det biologiska kulturarvet, i form av miljötillståndet för gräsmarker, skyddsvärda träd, och småbiotoper i odlingslandskapet, inom olika s.k. delprogram. Kulturmiljövärden är i enstaka fall direkt utpekade inom miljöövervakningen<sup>84</sup>, i form av att t.ex. ängslador och stengärdesgårdar anges i manual för miljöövervakning, men framförallt följs det biologiska kulturarvet genom övervakning av kulturpräglade naturtyper.

Den svenska miljöövervakningen består dels av ett nationellt program, som drivs av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, dels av regionala program på länsnivå som länsstyrelserna driver och där Naturvårdsverket har en samordnande roll. Även andra myndigheter och organisationer driver miljöövervakning.

### 13.1 Delområde: Nationell miljöövervakning

Inom den nationella miljöövervakningen är det främst delprogrammet Nationell inventering av landskapet i Sverige (NILS), inom programområde Landskap, som rör biologiskt kulturarv. NILS-programmet och beskriva ska samla, analysera och presentera data om tillstånd och förändringar samt påverkan av markanvändning på biologisk mångfald och natur- och *kulturlandskapsvärden*. Bl.a. övervakas vissa objekt med kulturmiljövärden, som kvarstående stängsel, stengärdesgårdar, ängslador, hässjor och sildiken<sup>85</sup>. Riksantikvarieämbetet har tidigare deltagit i utvecklingsarbete för att ta fram förslag på tillägg av kulturmiljörelaterad övervakning inom NILS.

#### BIOGEOGRAFISK UPPFÖLJNING

Som ett komplement till det nationella miljöövervakningsprogrammet har Biogeografisk uppföljning utvecklats. Det har till syfte att bedöma tillståndet för arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv. Den biologiska mångfalden ska bevaras i alla våra s.k. biogeografiska regioner; tre på land (kontinental, boreal och alpin) och två marina (atlantisk och

<sup>83</sup> EU:s art- och habitatdirektiv listar ett antal arter och naturtyper som ska bevaras och vars bevarandestatus ska övervakas.

<sup>84</sup> <https://www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/nils/>

<sup>85</sup> Bevattningsrännan i översilningsäng, som är en på konstlad väg översilad slåttermark.

östersjö). Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten koordinerar och finansierar en uppföljning av habitatdirektivets naturtyper och arter på nationell och biogeografisk skala. Framförallt följs det biologiska kulturarvet genom övervakning av kulturpräglade naturtyper och arter.

## 13.2 Delområde: Regional miljöövervakning

Naturvårdsverket samordnar den regionala miljöövervakningen. Detta görs bl.a. genom riktlinjer för de sexåriga regionala miljöövervakningsprogrammen. Riktlinjerna tar upp hur miljöövervakningen hanterar övervakning av kulturmiljö: ”Inom miljöövervakningen bör man dock stödja övervakning av kulturmiljö där så är lämpligt. Detta kan bestå i att t.ex. tillföra vissa observationer i miljöövervakningsmetoderna vid samma besökstillfälle. Exempelvis omfatta hävdade kulturlämningar vid miljöövervakning av hävdade naturtyper i jordbruks- och skogslandskapet samt på motsvarande sätt i fjällmiljöer (samiska miljöer).”<sup>86</sup> Inom den regionala miljöövervakningen följs det biologiska kulturarvet främst i form av miljötillståndet för gräsmarker, skyddsvärda träd och småbiotoper i odlingslandskapet.

## 13.3 Fördjupningsfråga med koppling till huvudområde Miljöövervakning

### 13.3.1 Biologiskt kulturarv

Att följa tillståndet för biologiskt kulturarv kan sägas ingå som en del av miljöövervakningens uppdrag – att beskriva tillståndet i miljön. Begreppet biologiskt kulturarv är en viktig utgångspunkt i Naturvårdsverkets arbete med kulturmiljörelaterade frågor. Begreppet kan användas i kommunikation om miljöövervakning i hävdpräglade miljöer. Se vidare under kapitel 9 Skyddad natur, avsnitt 9.5.2 om ”Biologiskt kulturarv som utgångspunkt i Naturvårdsverkets kulturmiljöarbete”.

---

<sup>86</sup> Riktlinjer för regionala miljöövervakningsprogram 2021 - 2026.

# 14 Huvudområde: Forskning och kunskapsutveckling

Arbetet inom området Forskning och kunskapsutveckling bidrar på ett övergripande plan till samtliga fyra nationella kulturmiljömål, men med betoning på målen om människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön, samt ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser.

## 14.1 Delområde: Forskning

Naturvårdsverket har enligt sin instruktion i uppdrag att finansiera miljöforskning till stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete. Villkoren för hur anslaget 1:5 Miljöforskning får användas framgår av regleringsbrev.

Kulturmiljön är vanligen inte det uttalade ämnet för forskningen, men frågan kan beröras indirekt. I dessa fall finns ett samband med myndigheternas behov av forskning till stöd för miljö kvalitetsmålen, miljöbalken och underlag till internationellt förhandlingsarbete. Det finns även exempel på forskningssatsningar som innefattar specifika kulturmiljöaspekter, t.ex. de två forskningsprogrammen om fjällmiljö (Storslagen fjällmiljö 2013–2018<sup>87</sup>) och friluftsliv (Friluftsliv i förändring 2006–2013<sup>88</sup>).

Mycket av värdena i fjällen handlar både om naturmiljö och kulturmiljö. I forskningsprogrammet Storslagen fjällmiljö ingick flera projekt kopplade till kulturmiljö, bl.a. om förvaltning och ekosystemtjänster. Ett par exempel är projekten Stöd för lokalt förankrad integrerad natur- och kulturmiljövård och Fjällandskap: betydelsen av kulturella ekosystemtjänster.

Under perioden 2019–2021 pågår en forskningssatsning om indikatorer för biologisk mångfald på landskapsnivå. Naturvårdsverket finansierar fyra forskningsprojekt som ska bidra till myndigheters arbete med att ta fram indikatorer. Ett av projekten, Integrerad statistik och geodata för biodiversitetsindikatorer i landskap, kommer att integrera historisk markanvändning i indikatorn.

---

<sup>87</sup> <https://www.storslagnafjall.se/>

<sup>88</sup> Friluftsliv i förändring. Resultat från ett forskningsprogram, rapport 6547. Naturvårdsverket, 2013.

## 14.2 Delområde: Kunskapsutveckling

### TRADITIONELL KUNSKAP

Naturvårdsverket och Sametinget redovisade 2018 ett regeringsuppdrag<sup>89</sup> med förslag tillåtgärder för att långsiktigt säkerställa att artiklarna 8(j) och 10(c), om traditionell kunskap och sedvanebruk, i konventionen om biologisk mångfald genomförs i Sverige. Traditionell kunskap är en del av kulturarvet, men den är även av betydelse i det operativa natur- och kulturmiljöarbetet. Både genom medverkan av de så kallade kunskapsbärarna, de som kan och vet hur man gjorde, och genom den information som finns i nedtecknat källmaterial.

Baserat på tidigare rapporter, genomgång av några exempel och efter kontakter med myndigheter och kunskapsbärare identifierade myndigheterna vissa behov. För att möta dessa formulerades förslag till åtgärder. Ett behov är att stärka kunskapsbärarnas möjligheter att ha kontakt med de yrkes- eller fritidssammanhang där deras kunskap är användbar, kan vidareutvecklas och spridas vidare. Kunskapsbärarnas möjligheter till deltagande behöver förstärkas. Ett annat behov är att traditionell kunskap som är relevant för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald ska värderas, respekteras och anses användbar och nödvändig i regelverk, förvaltning och beslutsfattande. Ytterligare ett behov är att följa upp genomförandearbetet.

För att stärka bevarandet och spridandet av traditionell kunskap föreslogs dels ett pilotprojekt för att tillgängliggöra kunskapen, dels åtgärder inom landsbygdsprogrammet. Andra åtgärdsförslag lyfte fram att en ökad respekt för traditionell kunskap och ett förbättrat deltagande av kunskapsbärare kan nås genom en genomgång av relevanta regelverk, en förstärkning av Sametingets roll i miljömålssystemet, vidareutveckling av de digitaliserade renbruksplanerna och även en användning av modellen inom fäbodbruket.

I regeringsuppdraget föreslogs att Sametinget bör ges ett statistikansvar för att möjliggöra uppföljning av genomförandet, att ett nytt etappmål tas fram och att återrapporteringskrav införs för vissa myndigheter.

## 14.3 Delområde: Nordiskt samarbete

Nordiska ministerrådets arbetsgrupp för terrestra ekosystem, TEG, har haft kulturmiljöfrågor i sitt mandat.<sup>90</sup> I mandatet ryms, utöver kulturmiljö, även biologisk mångfald, friluftsliv, naturskydd och landskap. Arbetet har styrts i huvudsak av de prioriteringar som finns i Nordiska miljöhandlingsprogrammet

<sup>89</sup> Naturvårdsverket och Sametinget. Traditionell kunskap. Skrivelse NV-02168-17, 2018.

<sup>90</sup> <http://www.norden.org/sv/nordiska-ministerraadet/ministerraad/nordiska-ministerraadet-foer-miljoe-och-klimat-mr-mk/institutioner-samarbetsorgan-och-arbetsgrupper/arbetsgrupper/terrestra-ekosystemgruppen-teg/teg-s-mandat-2013-2018>.

2013–2018, eller av direkta politiska prioriteringar från ministrarna eller från Nordiska ministerrådets sekretariat.

TEG:s arbete kring kulturmiljöer rör främst finansiering av nordiska miljöprojekt där kulturmiljö är huvudsaklig fråga eller en del av ett bredare tema. Exempelvis har arbetsgruppen finansierat flera rapporter där frågor om kulturmiljöer eller kulturella ekosystemtjänster belyses. Rapporterna är utgivna i Nordiska ministerrådets serie TemaNord. Gruppen har nu bytt namn till Nordisk arbetsgrupp för biologisk mångfald (NBM) och har hållbar turism samt invasiva arter som fokusområde för 2019.

Arbetet bidrar främst till miljö kvalitetsmålen Storslagen fjällmiljö och God bebyggd miljö. Arbetet har kopplingar till kulturmiljömålen om en mångfald av kulturmiljöer och en helhetssyn på förvaltningen av landskapet.

# 15 Tvärgående arbetssätt – digitalisering och klimatanpassning

Kulturmiljöfrågor hanteras inom många av Naturvårdsverkets verksamhetsområden. Frågorna berörs också av sådana tvärgående arbetssätt som behöver tillämpas inom en rad sakområden. Två exempel på sådana arbetssätt är digitalisering och klimatanpassning. Båda arbetssätten bidrar till kulturmiljömålen, framför allt till ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas samt till helhetssynen på förvaltningen av landskapet.

## 15.1 Digitalisering

### NULÄGE

I Naturvårdsverkets nuvarande roll inom informationshantering och digitalisering ingår att samordna och till viss del tillgängliggöra information inom bl.a. naturområdet. Inom det området ingår ofta en mängd information som även rör kulturmiljöer, eftersom naturmiljöer ofta är resultat av eller bär spår av det biologiska kulturarvet. Samordning av datainhämtning sker inom flera verksamheter, exempelvis genom den nationella miljöövervakningen eller tydliga krav på informationshanteringen då vi lägger ut olika uppdrag.

Information tillgängliggörs t.ex. via s.k. datavårdar och Miljödataportalen. Det görs också genom att Naturvårdsverket lägger ut uppdrag som exempelvis kan handla om att ta fram kartskikt över skyddad natur eller naturtyper. Dessa kartskikt innehåller ofta information om kulturmiljön, dock sällan explicit, t.ex. om biologiskt kulturarv. Att informationen inte är uttalad gör den lätt att förbise av den som inte har sakkunskap. Motsvarande utmaning finns även för friluftsvärdesinformation.

För processen att bilda och förvalta skyddade områden har Naturvårdsverket ett digitalt handläggningssystem som heter VIC Natur. I VIC Natur arbetar också länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen och Lantmäteriet.

### UTVECKLINGSOMRÅDEN

För att ta miljöhänsyn i t.ex. samhällsbyggnadsprocessen behövs ofta samlad och jämförbar information om natur-, kulturmiljö- och friluftsvärden. Genom att skapa tillgång till informationen finns potential att vid miljöbedömningar kunna göra bättre bedömningar av konsekvenser, se synergier och göra avvägningar mellan olika intressen.

För att stödja användare i samhällsprocesser där man inte har kunskap att utläsa kulturmiljövärden ur t.ex. naturtypsdata behöver informationshanteringen



utvecklas. Det kan t.ex. göras genom utvecklade data om naturtypsdata (metadata) och enhetliga begrepp som möjliggör förståelse och jämförelse av den data som tillgängliggörs.

Förutsättningar som möjliggör en likartad hantering av natur- och kulturmiljövärdesfrågor är t.ex. att:

- Lagstiftningarna kring skyddsformer för dessa värden har stora likheter vilket ger möjligheter att samordna prövningsprocesser och tillgängliggörande av information om skydd och skyddade värden.
- Information om natur-, kultur- och även friluftslivsvärden utgör ofta underlag för miljöbedömningar. Det underlättar bedömningen att kunna se den informationen samlad och enkelt jämförbart.
- De tre informationsmängderna har stora strukturella likheter vilket möjliggör en enhetlig hantering och infrastruktur för dem.

Naturvårdsverket ser behov av att hantera miljöinformation över olika geografiska avgränsningar för att klara utmaningar kring t.ex. grön infrastruktur och friluftsvärden. Hanteringen sker dock ofta lokalt, regionalt eller nationellt idag och behöver reformeras. Detta kan göras t.ex. genom att skapa lösningar som möjliggör att harmoniserad information enkelt kan delas mellan de olika geografiska områdena. Vår bedömning är att dessa behov även finns för kulturmiljöinformationen.

Handläggningssystemet för att bilda och förvalta skyddade områden kommer att utvecklas vidare. Idag används det digitala handläggningssystemet VIC Natur. Frågor kring hur ett utvecklat system kan stödja processen att bilda och förvalta kulturresevat kan tas med om intresse finns från Riksantikvarieämbetet.

#### AVVÄGNINGAR MOT ANDRA POLITIKOMRÅDEN

I arbetet med friluftspolitiken och skyddet av natur- och kulturmiljövärden finns ofta avvägningar mellan bevarande och nyttjande. Beslutsunderlagen behöver ge kunskap som möjliggör att synergier identifieras och underlätta arbetet med att väga dessa intressen mot varandra.

#### SAMVERKAN MED ANDRA AKTÖRER

Eftersom de informationsmängder som avses här skapas, förädlas och används av många aktörer, lokalt, regionalt och nationellt, och i flera olika samhällsprocesser går det inte att skapa en effektiv informationshantering utan samverkan. Naturvårdsverket anser därför att den här informationsförsörjningen bör samordnas och att ett lämpligt forum för det skulle kunna vara samverkansorganisationen Smart miljöinformation.

#### TYDLIGGÖRANDE/UPPMÄRKSAMMANDE AV FRÅGAN I BEFINTLIGA FORA

Naturprogrammet inom Smart miljöinformation erbjuder ett öppet forum med etablerat arbetssätt för samverkan inom området. Miljösektorn hanterar redan

frågor om naturvärden och friluftslivsvärden i detta forum och många av de berörda aktörerna ingår i samverkansorganisationen.

En stor del av den information som hanteras i arbetet med kulturmiljöer är georefererad och Geodatasamverkan erbjuder därför sannolikt också ett relevant forum för samverkan.

#### STRATEGISKA STÄLLNINGSTAGANDEN

Naturvårdsverket arbetar för att digitaliseringen ska bidra till samlad och jämförbar information om natur-, kulturmiljö- och friluftsvärden. Det ger förutsättningar för att underlätta hanteringen i olika processer, tydliggöra synergier mellan olika värden och göra avvägningar mellan olika intressen.

## 15.2 Klimatanpassning

### NULÄGE

Klimatet förändras, vilket ställer stora krav på samhällets anpassning till de nya förutsättningar som det innebär, inte minst i relation till bevarande och hållbart förvaltande av den svenska kulturmiljön. Flertalet negativa effekter till följd av klimatförändringen påverkar kulturmiljön. En lång rad exempel finns på detta; havsnivåhöjning riskerar att erodera områden av kulturmiljövärde i södra Sverige, en förändrad temperatur påverkar arter och biotopers geografiska utbredningsområde, risken ökar för övergödning och igenväxning vid varmare temperaturer, ökad risk för skogsbränder i områden med kulturhistoriska byggnader och värden samt ökad risk för föroreningsutsläpp vid översvämning. Bebyggelse med kulturmiljövärden riskerar att skadas av fukt, mögel, ökade angrepp av skadeinsekter, sättningskadorna, översvämningar, ras, skred eller erosion.<sup>91</sup>

Samtliga samhällssektorer kommer därmed att behöva vidta en rad åtgärder för att anpassa sig till de nya förutsättningarna. I utformningen av olika klimatanpassningsåtgärder behöver också hänsyn tas till hur åtgärderna i sig påverkar kulturmiljön, t.ex. hur en klimatanpassningsåtgärd som riktas mot att minska översvämningens risker längs ett vattendrag genom invallning, kan få betydelse för strandängar och dess kulturmiljövärden.

På uppdrag av regeringen tog Naturvårdsverket under 2018 fram en handlingsplan<sup>92</sup> för hur myndigheten avser arbeta med klimatanpassning. Handlingsplanen kompletterar Naturvårdsverkets Strategi för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald i ett förändrat klimat<sup>93</sup> som togs fram

<sup>91</sup> Lunds universitet. Ekosystembaserad klimatanpassning. En kunskapsöversyn. CEC SYNTES NR 04. Lunds universitet 2017.

<sup>92</sup> Naturvårdsverket. Handlingsplan för Naturvårdsverkets arbete med klimatanpassning. Skrivelse NV-08863-17. 2019.

<sup>93</sup> Naturvårdsverket. Bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald i ett förändrat klimat. Skrivelse. NV-00323-15. 2015.

2015, där frågor om kulturmiljö i viss mån behandlas. I samband med att handlingsplanen togs fram genomfördes en omfattande analys av hur myndighetens olika ansvarsområden bedöms påverkas av ett förändrat klimat.

#### UTVECKLINGSSOMRÅDEN

Analysen av påverkan på myndighetens ansvarsområden resulterade i ett sextiototal klimatanpassningsåtgärder som planeras genomföras 2019–2021. Flertalet av klimatanpassningsåtgärderna i Naturvårdsverkets handlingsplan berör kulturmiljöarbetet och blir en integrerad del av flertalet delområden som redovisas i denna skrivelse, bland annat grön infrastruktur, Lokala naturvårdssatsningen (LONA) och ekosystemtjänstarbetet. Arbetet med värde-trakter blir också en viktig komponent i klimatanpassningsarbetet för att möjliggöra spridningsvägar och buffertzoner för art- och biotopmigration till följd av ett förändrat klimat.

Som en del av handlingsplanen tar Naturvårdsverket också fram en kunskapssammanställning och en vägledning för arbetet med Naturbaserade lösningar som bl.a. främjar kulturmiljövärden samtidigt som området anpassas till ett förändrat klimat. Frågan om fastighetsförvaltning är också central i Naturvårdsverkets handlingsplan där statlig egendom ska klimatanpassas. Att möjliggöra tillgång för allmänheten att uppleva kulturmiljöer även i ett förändrat klimat, samtidigt som de ledssystem och fastigheter som idag blivit en del av vårt kulturarv bevaras, är centralt.

#### SAMVERKAN MED ANDRA AKTÖRER

I handlingsplanen lyfts samverkan fram som en nyckelkomponent i Naturvårdsverkets klimatanpassningsarbete, där samordnade insatser mellan berörda aktörer och myndigheter är en förutsättning för att genomföra handlingsplanens åtgärder.

#### AVVÄGNINGAR MOT ANDRA POLITIKOMRÅDEN

Åtgärder för att hantera klimatrelaterade effekter så som översvämning, skogsbrand, ras, skred eller erosion måste genomföras med kulturmiljön och dess bevarande i åtanke. Exempelvis måste noggranna analyser genomföras innan en skyddsvall mot havsnivåhöjning anläggs för att undvika att områden av kulturmiljövärde inte påverkas negativt vid andra delar av kusten.

#### TYDLIGGÖRANDE/UPPMÄRKSAMMANDE AV FRÅGAN I BEFINTLIGA FORA

Arbetet med klimatanpassning, inkluderande åtgärder som berör kulturmiljön, bedrivs integrerat inom en rad av de områden som redovisas i detta regeringsuppdrag. Viktiga fora för att ta upp frågan behöver gås igenom för respektive område.

#### STRATEGISKA STÄLLNINGSTAGANDEN

Naturvårdsverkets handlingsplan för klimatanpassning ska leda till ett proaktivt arbete med konkreta aktiviteter som grundar sig i behov från hela landet för att bidra till en hållbar samhällsutveckling. Klimatanpassningsåtgärder som rör kulturmiljön blir en integrerad del i arbetet.

## 16 Övergripande styrning av Naturvårdsverkets kulturmiljöarbete

Naturvårdsverket har som statlig miljömyndighet inte något explicit uttryckt ansvar för kulturmiljöfrågor i sin instruktion, regleringsbrev eller andra styrdokument. I begreppet miljö omfattas dock också kulturmiljö, något som uttrycks i att miljöbalkens mål berör både människan och natur- och kulturmiljön. I tillämpningen av miljöbalken ska värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas och den biologiska mångfalden bevaras.

Kulturmiljön kan således sägas ingå i mycket av Naturvårdsverkets arbete med det som betecknas som naturmiljöer, naturtyper, habitat, landskap osv. Det handlar då om att tolka de ofta naturvetenskapligt präglade namnen och begreppen som en del av ett biologiskt kulturarv. I miljöbalken används t.ex. begreppet natur- och kulturmiljöer för att omfatta ”hela landskapet”. Art- och habitatdirektivens listor behöver tolkas och förklaras för att synliggöra att de innehåller ett stort mått av biologiskt kulturarv.

Arbetet med kulturmiljöfrågor i Naturvårdsverkets verksamhet styrs bl.a. genom följande:

### 16.1.1 Nationella mål

#### MILJÖKVALITETSMÅLEN

I generationsmålets strecksatser förtydligas vad miljöpolitiken ska fokusera på. Om kulturmiljön uttalas att ” den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart”. Kulturmiljö finns inskrivet i målformuleringarna för nio av sexton miljö kvalitetsmål och i flera preciseringar, se vidare i kapitel 7.

#### MÅL FÖR FRILUFTSLIVSPOLITIKEN

Regeringen har fastställt tio mål för friluftslivspolitiken, i skrivelsen Mål för friluftslivspolitiken (2012/13:51). Naturvårdsverket ansvarar för uppföljningen av de fem målen Starkt engagemang och samverkan, Allemansrätten, Skyddade områden som resurs för friluftslivet, Ett rikt friluftsliv i skolan, God kunskap om friluftslivet och delar ansvaret med Skogsstyrelsen för Tillgång till natur för friluftsliv. Se kapitel 10.

#### NATIONELLA KULTURMILJÖMÅL

Riksdagen fastställde 2014 fyra nya nationella kulturmiljömål, enligt regeringens proposition 2012/13:96 Kulturmiljöns mångfald. Se kapitel 3.

### 16.1.2 Administrativ styrning

MYNDIGHETENS INSTRUKTION, FÖRORDNING 2012: 989

I instruktionen anges att myndigheten ska:

– *gällande miljömålssystemet*: bl.a. vägleda andra myndigheter kring uppföljning samt utvärdera och redovisa åtgärder och styrmedel. I målformuleringar, preciseringar, etappmål och indikatorer finns formuleringar med anknytning till kulturmiljö, speciellt kopplat till biologiskt kulturarv och friluftsliv. Se kapitel 7.

– *gällande friluftsliv*: bl.a. verka för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas, samt samordna myndigheternas arbete när det gäller friluftsliv och samverka med andra berörda i sådana frågor. I friluftslivsmålen används begreppet natur- och kulturlandskap, och det finns nära kopplingar mellan naturmiljö och kulturmiljö i arbetet. Se kapitel 10.

REGLERINGSBREV OCH REGERINGSUPPDRAG

I regleringsbrev och genom separata regeringsuppdrag har regeringen möjlighet att ge Naturvårdsverket i uppdrag att arbeta med olika aspekter av kulturmiljö. Så har skett t.ex. i regeringsuppdraget om Förvaltning av natur- och kulturresevat (redovisat 2016) och om Utveckla vägledande strategier för kulturmiljöfrågor (detta uppdrag).

NATURVÅRDSVERKET'S EGNA STYRANDE DOKUMENT, EXEMPEL

*Verksamhetsplan 2019–2021*

Naturvårdsverkets verksamhetsplan är övergripande och sträcker sig över tre år, för att ge mer långsiktiga förutsättningar för verksamheten. Verksamhetsplanen kompletteras med avdelningsplaner och mer operativ planering för enskilda verksamheter.

*Riktlinjer för miljöövervakningen*

Riktlinjer för regionala miljöövervakningsprogram 2021–2026, bilaga 7.

NORDISKT SAMARBETE

Det nordiska miljöarbetet leds av Nordiska ministerrådet. Samarbetet har framförallt varit inriktat på att genomföra det Nordiska miljöhandlingsprogrammet<sup>94</sup> för perioden 2013–2018, som ska bidra till långsiktiga lösningar för miljöproblemen som de nordiska länderna delar.

### 16.1.3 Juridisk styrning

MILJÖBALKEN

I sitt arbete ska Naturvårdsverket både besluta om och föreslå nya regler, och vägleda kring tillämpning av befintlig lagstiftning i miljöbalken som har koppling till kulturmiljöfrågor. Se kapitel 12.

<sup>94</sup> <http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A701877&dswid=2882>

Några exempel på avsnitt i miljöbalken med koppling till kulturmiljö finns nedan.

#### *Miljöbalkens mål och tillämpningsområde*

I miljöbalkens portalparagraf i första kapitlet anges att bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.

Enligt 1 kap. 1 § miljöbalken skall bestämmelserna i miljöbalken tillämpas så att:

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

#### *2 kap. Allmänna hänsynsregler*

I 2 kap. 3 § finns försiktighetsprincipen som innebär att man ska förebygga, hindra eller motverka att skador och olägenheter för bl.a. miljön uppkommer. Med skador och olägenheter för miljön menas bl.a. utarmande av värdefulla natur- och kulturmiljöer.

I 2 kap. 6 § finns också lokaliseringsprincipen, som innebär att för en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Kulturmiljön en viktig aspekt i bedömningen.

#### *Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden*

I 3 kap. 6 § miljöbalken regleras hushållningen av områden med naturvärden, kulturvärden och värden för friluftslivet. Hushållningsbestämmelsen berör områden av betydelse från allmän synpunkt och områden av riksintresse. Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

#### *Miljöbalken 4 kap. Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden*

I miljöbalkens fjärde kapitel har riksdagen pekat ut ett antal geografiska områden som i sin helhet är av riksintresse. Områdena, som i de flesta fall är stora, har pekats ut med hänsyn till de stora natur- och kulturvärden som finns i dem. För de utpekade områdena har avvägningen mellan olika intressen gjorts i lagen till

förmån för natur- och kulturvärdena. Förutom de i lagen angivna undantagen är det alltså inte möjligt att medge påtaglig skada på något riksintresse enligt fjärde kapitlet, till exempel för att tillgodose ett riksintresse enligt tredje kapitlet.

De områden som omfattas av skydd enligt fjärde kapitlet miljöbalken är:

- Områden som har särskilt stora värden för turism och rörligt friluftsliv.
- Kust- och skärgårdsområden som har stora bevarandevärden och där turismens och friluftslivets intressen ska särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringar.
- Övriga kust- och skärgårdsområden som har stora bevarandevärden. Etablering av miljöstörande anläggningar kan få ske på platser där liknande verksamhet redan finns.
- Fjällområden som ska skyddas mot exploatering.
- Älvar och älvsträckor som ska skyddas mot vattenkraftsutbyggnad.
- Nationalstadsparker.
- Natura 2000-områden.

I förarbetena till äldre motsvarande bestämmelser har anförts att syftet med dessa var att skydda ett antal större områden som i ett nationellt perspektiv bedömts vara särskilt viktiga på grund av de natur- och kulturvärden som finns i områdena och därmed deras förutsättningar för turism och friluftsliv. Bestämmelserna för de geografiskt utpekade områdena uttrycker de avvägningar som riksdagen har gjort med hänsyn till önskemålet att åstadkomma ett skydd för områdenas betydelsefulla natur- och kulturvärden.<sup>95</sup>

*Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden*

Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden, hushållningsförordningen, anger hur myndigheter med ansvar för riksintressen ska hålla uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Det finns tolv olika myndigheter som var och en inom sina ansvarsområden ansvarar för att lämna uppgifter till länsstyrelserna om sådana områden som myndigheterna anser är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för riksintressen för naturvård- och friluftsliv. Inom sina respektive ansvarsområden ska riksintressemyndigheterna också ha uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden.

*Miljöbalken 6 kap. och miljöbedömningsförordningen*

Naturvårdsverket vägleder om miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken och miljöbedömningsförordningen (2017:966). Bland de aspekter som ska belysas inom miljöbedömning ingår ”kulturmiljö” och flera andra aspekter som har koppling till kulturmiljö, som t.ex. landskap, bebyggelse, människors hälsa och befolkning, biologisk mångfald med koppling till ekosystemtjänster.

---

<sup>95</sup> Jfr. prop. 1985/86:3 s. 81f. och 91f.

*Miljöbalken 7 kap., förordningen om områdesskydd m.m. och nationalparksförordningen*

I miljöbalkens 7 kap. anges bl.a. i vilket syfte en nationalpark, ett naturreservat och kulturresevat får bildas, grunder för naturminnen, biotopskyddsområden, djur- och växtskyddsområden, strandskyddsområden m.m. Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. innehåller bestämmelser om skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken, bl.a. om skötselplaner för naturreservat och kulturresevat. I nationalparksförordningen (1987:938) finns bestämmelser om nationalparker.

KONVENTIONER

*Konventionen om biologisk mångfald (CBD)/Aichimålen*

De globala Aichimålen är de mål som parterna till konventionen för biologisk mångfald (CBD) beslutade i Nagoya 2010.

Aichimål 13: År 2020 upprätthålls den genetiska mångfalden hos odlade växter samt tamdjur och deras vilda släktingar, inklusive andra socioekonomiskt och kulturellt värdefulla arter. Strategier för att minimera genetisk utarmning och bevara deras genetiska mångfald har utvecklats och tillämpas.

Även andra delmål har olika grad av biologiskt kulturarv i sig.

En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster antogs av riksdagen 2014, genom prop. 2013/2014:141.<sup>96</sup>

*Landskapskonventionen*

Den europeiska landskapskonventionen är en regional konvention för Europa om att slå vakt om och erkänna betydelsen av det omgivande landskapet.

Konventionen har arbetats fram inom Europarådet och omfattar de länder som är medlemmar i Europarådet. Landskapskonventionen syftar till att förbättra skydd, förvaltning och planering av landskap i Europa. Den syftar också till att främja samarbetet kring landskapsfrågor inom Europa och till att stärka allmänhetens och lokalsamhällets delaktighet i det arbetet. Konventionen innefattar alla typer av landskap som människor möter i sin vardag och på sin fritid.

*Världsarvskonventionen*

Världsarvskonventionen har antagits för att skydda jordens mest värdefulla kultur- och naturmiljöer mot förstörelse och förfall. Sverige har fått 15 världsarv upptagna på konventionens lista. Sverige har därmed åtagit sig att skydda och bevara natur- och kulturarvobjekten för dessa objekt för kommande generationer.

Naturvårdsverket är tillsammans med Riksantikvarieämbetet utpekad som ansvarig svensk myndighet för denna konvention.<sup>97</sup> Ansvaret ligger på båda myndigheterna,

<sup>96</sup> Prop. 2013/14:141 En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

<sup>97</sup> Regeringens skrivelse 2001/02:171, Unescos världsarvskonvention och de svenska världsarvsobjekten.



men Naturvårdsverket kan sägas ha ett särskilt ansvar för de världsarv som är helt eller delvis utpekade som naturvärldsarv. Naturvårdsverkets tolkning av regelverket är att skydd av världsarven är inkluderat i bestämmelser om riksintressen för natur- och kulturvärden i 3 kap. miljöbalken.

För närvarande pågår även ett regeringsuppdrag som Riksantikvarieämbetet ansvarar för, och som ska ta fram en strategi för det svenska världsarvsarbetet. Regeringsuppdraget ska redovisas i oktober 2019. Världsarvsstrategikan förväntas tydliggöra hur berörda myndigheter ska arbeta med världsarv och kommer att påverka Naturvårdsverket framöver. Se vidare i avsnitt 9.1.

#### EU-DIREKTIV

##### *EU:s art- och habitatdirektiv och fågeldirektivet*

Viktiga EU-rättsakter för arbetet med biologisk mångfald är de två s.k. naturvårdsdirektiven som innefattar fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter). EU:s art- och habitatdirektiv listar ett antal arter och naturtyper som ska bevaras och vars bevarandestatus ska övervakas.

Båda direktiven ålägger medlemsländerna att utse Natura 2000-områden. Direktiven genomförs i svensk rätt med bl.a. bestämmelser i miljöbalken, jaktlagen (1987:259), förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och artskyddsförordningen (2007:845). Genom artskyddsförordningen genomförs de fridlysningar av arter som direktiven stadgar i svensk rätt.

##### *EU-direktiv om miljöbedömning*

Inom EU-rätten finns det tre direktiv om miljöbedömningar. Det är det s.k. SMB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan). Påverkan på kulturarv nämns specifikt som en aspekt som kan innebära betydande miljöpåverkan<sup>98</sup>. Det är också det s.k. MKB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt). Därtill kommer ändringsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt).

En anledning till att ett nytt kapitel om miljöbedömningar (6 kap. miljöbalken) trädde i kraft 1 januari 2018 är att Sverige har en skyldighet att föra in de senaste ändringarna i det så kallade MKB-direktivet i svensk rätt och i övrigt tillgodose de krav som följer av Sveriges EU-rättsliga och internationella åtaganden på området.

---

<sup>98</sup> Bil. I, punkten f och art. 5.1.

Förutom ändringar i miljöbalken innebar detta också ändringar i ett antal sektorslagar, dvs. lagar utanför miljöbalken som reglerar verksamheter och åtgärder som påverkar miljön. Ett syfte med ändringarna var bl.a. att reglerna för miljöbedömningar ska bli tydligare och enklare att tillämpa.

*EU:s förordning om invasiva arter och SFS 2018:1939*

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva arter har koppling till kulturmiljön. EU:s förordning kompletteras av förordningen SFS 2018:1939 om invasiva arter. Syftet är skydd av befintlig biologisk mångfald och befintliga livsmiljöer, dvs. det är det biologiska kulturarvet som man vill skydda mot invasiva arters påverkan.

#### **16.1.4 Informativ styrning**

##### VÄGLEDNINGAR

Naturvårdsverket har i sin roll som central myndighet ett ansvar för att vägleda och ge råd och stöd till operativa myndigheter och verksamhetsutövare i tillämpningen av miljöbalken. På Naturvårdsverkets webb finns flera hundra vägledningar i olika former, som webbhandledningar, handböcker, rapporter m.m. Av dessa vägledningar är det några tiotal som direkt berör områdesskydd, naturvård, markanvändning, friluftsliv m.m. och där det finns en mer eller mindre tydlig koppling till kulturmiljö. Vissa vägledningar utgör eller innehåller Allmänna råd. Dessa är inte juridiskt bindande bestämmelser, utan också en form av vägledning kring Naturvårdsverkets syn på hur bindande bestämmelser bör tillämpas.

*Några exempel på relevanta vägledningar är:*

- Biotopskyddsområden, handbok 2012:1, utgåva 1.
- Strandskydd – en vägledning för planering och prövning, handbok 2009:4, utgåva 2.
- Fria eller fälla: En vägledning för avvägningar vid hantering av träd i offentliga miljöer (Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, m.fl. 2014).
- Vägledning för organiserat friluftsliv och naturturism i skyddad natur, rapport 6686.
- Tillgängliga natur- och kulturområden. En handbok för planering och genomförande av tillgänglighetsåtgärder i skyddade utomhusmiljöer. Rapport 6562. (Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Handisam).
- Riksintresse för naturvård och friluftsliv, Handbok med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket, miljöbalken, Handbok 2005:5.
- Vägledning om miljöbedömningar enligt 6 kap. miljöbalken.

## 17 Källförteckning

Förordning (2010:2008) om statsbidrag till friluftorganisationer.

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

Förordning (2013:558) om statliga byggnadsminnen.

Förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. Svensk författningssamling 1993:527.

Jordbruksverket, rapport 2019:1. Plan för odlingslandskapets biologiska mångfald. Ett samverkansprojekt inom Miljömålsrådet.

Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket. Förslag till program för CAP:s miljöeffekter 2015–2019. Rapport 2014:18.

Kulturdepartementet. Regeringens proposition 2016/17:116 Kulturarvspolitik. 2017.

Kulturdepartementet. 2017-06-22, Ku2017/01563/KL. Uppdrag om att utarbeta vägledande strategier för kulturmiljöfrågor.

Kulturdepartementet. Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Riksantikvarieämbetet. Ku2019/01614/KL.

Kulturmiljölag (1988:950).

Lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

Landskapsforum <http://www.ksla.se/om-ksla/projekt/landskapsnoden/>

Lunds universitet. Ekosystembaserad klimatanpassning. En kunskapsöversyn. CEC SYNTES NR 04. 2017.

Miljöbalk (1998:808).

Nationalparksförordning (1987:938).

Naturvårdsverket. Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2017. Rapport 6749. 2017.

Naturvårdsverket. Mål i sikte. Analys och bedömning av de 16 miljö kvalitetsmålen i fördjupad utvärdering, volym 2. Naturvårdsverket, rapport 6662, ISBN 978-91-620-6662-8. 2015.

Naturvårdsverket. Fördjupad utvärdering av miljömålen. Med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan. ISBN 978-91-620-6865-3. 2019.

Naturvårdsverket. Årlig uppföljning av miljömålen, Ett rikt växt- och djurliv. Rapport 6880. 2019.

Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Förvaltning av natur- och kulturresevat, skrivelse 2016. Dnr NV-00318-15, Riksantikvarieämbetet 1.1.2-1102-2015.

Naturvårdsverket. Beslut om att om bilda naturresevat – innehåll och utformning. Vägledning. 2015.

Naturvårdsverket. Naturvårdsverkets vägledning för att bilda naturresevat inom renskötselområdet. Dnr NV-07867-16. 2019.

Naturvårdsverket. Riktlinjer för naturum. Rapport 6696. 2015.

Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Handisam. Tillgängliga natur- och kulturområden. En handbok för planering och genomförande av tillgänglighetsåtgärder i skyddade utomhusmiljöer. Rapport 6562. 2013.

Naturvårdsverket och Sametinget. Traditionell kunskap. Redovisning av ett regeringsuppdrag. Skrivelse. NV-02168-17. 2018.

Naturvårdsverket. Överenskommelse om uppdrag om viss fastighetsförvaltning. Webbsida 2019-04-16.

Naturvårdsverket. Förvaltning av fastigheter. Vägledning och information för förvaltning av Naturvårdsverkets fastigheter. 2019.

Naturvårdsverket. Riksintresse för naturvård och friluftsliv. Handbok med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket, miljöbalken, Handbok 2005:5. 2005.

Naturvårdsverket. Friluftsliv 2014. Nationell undersökning av svenska folkets friluftsvanor. Rapport 6691. 2015.

Naturvårdsverket. Friluftsliv i förändring. Resultat från ett forskningsprogram. Rapport 6547, 2013.

Naturvårdsverket. Regionala och kommunala fritidsplaner. Inledande metodstudie, Uppsala län. Rapport 5612. 2006.

Naturvårdsverket. Vägledning om hur friluftsliv kan beaktas i handlingsplaner för grön infrastruktur. Oktober 2018.

Naturvårdsverket. Riktlinjer för regionala handlingsplaner för grön infrastruktur Ingår i redovisning av ett regeringsuppdrag (M2014/1948/Nm). 2015.

Naturvårdsverket: Mer om ekosystemtjänster – rapporter och länkar.

<http://www.naturvardsverket.se>

Naturvårdsverket. Regionala handlingsplaner för grön infrastruktur och prioritering av naturvårdsinsatser. 2017-12-08.

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Biotopskyddsområden Vägledning om tillämpningen av 7 kapitlet 11 § miljöbalken, Handbok 2012:1. Utgåva 1. 2013.

Naturvårdsverket och Boverket. Strandskydd – en vägledning för planering och prövning. Handbok 2009:4. Utgåva 2. 2012.

Naturvårdsverket. Anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Handbok 2001:6. Utgåva 1. 2001.

Naturvårdsverket. Riktlinjer för regionala miljöövervakningsprogram 2021–2026, (bilaga 7). Dnr NV-06588-18. 2019.

Naturvårdsverket. Terrängkörning. Handbok med allmänna råd till terrängkörningslagen och terrängkörningsförordningen. Handbok 2005:1. 2005.

Naturvårdsverket. Handlingsplan för Naturvårdsverkets arbete med klimatanpassning. Skrivelse NV-08863-17. 2019.

Naturvårdsverket. Bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald i ett förändrat klimat. Skrivelse. NV-00323-15. 2015.

Naturvårdsverket. Återrapportering, Åtgärder för biologisk mångfald 2014–2016. Rapport 6758. 2017.

Naturvårdsverket. Återrapportering. Åtgärder för biologisk mångfald 2015 – 2017. Rapport 6808. 2018.

Nordiska ministerrådets arbetsgrupp för terrestra ekosystem, TEG.

<http://www.norden.org/sv/nordiska-ministerraadet/ministerraad/nordiska->

ministerraadet-foer-miljoe-och-klimat-mr-mk/institutioner-samarbetsorgan-och-arbetsgrupper/arbetsgrupper/terrestra-ekosystemgruppen-teg/teg-s-mandat-2013-2018.

Nordiska ministerrådet. Nordiska miljöhandlingsprogrammet för perioden 2013–2018. <http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A701877&dswid=2882>

Plan- och bygglag (2010:900)

Regeringens proposition 2009/2010:238, Framtidens friluftsliv.

Regeringens proposition 2012/13:96, Kulturmiljöns mångfald.

Regeringens proposition 2013/14:141, En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

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

Regeringens skrivelse 2012/13:51, Mål för friluftslivspolitiken.

Riksantikvarieämbetet. Redovisning av regeringsuppdrag om ett offensivt och angeläget kulturmiljöarbete; Vision för kulturmiljöarbetet 2030. Rapport, 2016.

Riksantikvarieämbetet. Fria eller fälla: En vägledning för avvägningar vid hantering av träd i offentliga miljöer. 2014.

Riksantikvarieämbetet. Fornlämningsbegreppet. Vägledning från Riksantikvarieämbetet. För tillämpning av 2 kap. 1 och 1a §§ kulturmiljölagen. 2014.

Riksantikvarieämbetet och Centrum för biologisk mångfald. Biologiskt kulturarv – växande historia. 2014.

Rådet för hållbara städer <https://hallbarstad.se/om-radet/>

Unesco 2017. A New Roadmap for the Man and the Biosphere (MAB) Programme and its World Network of Biosphere Reserves. MAB Strategy (2015-2025), Lima Action Plan (2016-2025). [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/Lima\\_Action\\_Plan\\_en\\_final.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/Lima_Action_Plan_en_final.pdf)

Väglag (1971:948).

# Bilaga 1.

## Översikt: Kulturmiljöfrågor i miljömålssystemet

Ordval och formuleringar kring kulturmiljö är kursiverade i tabellen nedan, men inte i originaltexterna.

I översikten finns miljökvalitetsmål, etappmål, preciseringar och indikatorer som antingen innehåller direkta formuleringar om kulturmiljö, eller som bedöms ha en nära koppling till kulturmiljöfrågor. Indikatorerna följer i stort det förslag till nya och omarbetade indikatorer som redovisades till regeringen i mars 2017 (NV-04676-16). Översikten tar dock bara upp sådana indikatorer som presenteras som aktuella på miljömålwebben [www.sverigesmiljomal.se](http://www.sverigesmiljomal.se) (2019-06-28). Etappmål där måläret passerats finns inte med i översikten.

**Notera:** tabellen gör inte anspråk på att vara fullständig, men visar på exempel på indikatorer med kulturmiljökoppling utifrån dagsläget. Vilka indikatorer som används kan förändras över tid.

**Tabell 1. Översikt: Kulturmiljöfrågor i miljömålssystemet**

|   |   |  |  |
|---|---|--|--|
| <p><b>Generationsmålet</b><br/>                 Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.</p> <p><b>Strecksats</b><br/>                 Den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart.</p> |   |  |  |
| <p><b>Miljökvalitetsmål, med riksdagens definition</b></p>  | <p><b>Etappmål: urval med kopplingar till kulturmiljö</b></p> <p>(Etappmål kan beröra flera olika miljökvalitetsmål samt generationsmålet.)</p> | <p><b>Preciseringar: urval med kopplingar till kulturmiljö</b></p> | <p><b>Indikatorer: urval med kopplingar till kulturmiljö</b></p> |
| <p><b>Begränsad klimatpåverkan</b><br/>                 Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig.<br/>                 Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden</p>                                     | <p><b>Kommentar till miljökvalitetsmålet:</b><br/>                 Inga direkta skrivningar om</p>  |  |  |

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
| <p>bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs <i>och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras</i>.<br/>Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås.</p> | <p>kulturmiljö i miljö kvalitetsmålet. Formuleringen om att miljö kvalitetsmålet ska uppnås i en sådan takt att andra mål för hållbar utveckling inte äventyras kan anses ha koppling till de nationella kulturmiljömålen.</p> |   |  |
| <p><b>Frisk luft (NV)</b><br/>Luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas.</p>  | <p><b>Minskning av nationella utsläpp av luftföroreningar</b></p>  | <p>Preciseringarna av <b>Frisk luft</b> avser att halterna av luftföroreningar inte överskrider lågrisknivåer för cancer eller riktvärden för skydd mot sjukdomar eller påverkan på växter, djur, material och <i>kulturföremål</i>.</p> <p>Riktvärden för halter sätts med hänsyn till känsliga grupper. Av miljömålets preciseringar är framförallt nedanstående av intresse ur kulturmiljösynpunkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Partiklar (PM<sub>2,5</sub>)</li> <li>– Partiklar (PM<sub>10</sub>)</li> <li>– Marknära ozon</li> <li>– Ozonindex</li> <li>– Kvävedioxid</li> <li>– Korrosion</li> </ul> <p>Preciseringarna för halter av partiklar, marknära ozon och kvävedioxid har en positiv inverkan på bevarandet av kulturvärden, även om det främsta syftet med preciseringarna är att skydda människors hälsa. Preciseringen för korrosion har bl.a. som syfte att bevara kulturvärden. Preciseringen för ozonindex har syftet att skydda växtlighet, särskilt skog och grödor, men uppföljningen av preciseringarna har också betydelse för skydd av biologiskt kulturarv och kulturmiljö.</p> | <p><b>Utsläpp av kväveoxider (Nox) till luft</b></p> <p><b>Utsläpp av partiklar (PM<sub>2,5</sub>) till luft</b></p> <p><b>Partiklar (PM<sub>2,5</sub>) halter i luft i urban bakgrund (årsmedelvärden)</b></p> <p><b>Kvävedioxid halter i gaturum</b></p> |
| <p><b>Bara naturlig försurning (NV)</b><br/>De försurande effekterna av nedfall och markanvändning ska underskrida</p>   |  | <p><b>Påverkan genom atmosfäriskt nedfall</b><br/>Nedfallet av luftburna svavel- och kväveföreningar från svenska och internationella källor medför inte att den</p>  | <p><b>Nedfall av svavel</b><br/>Mängd vått och torrt nedfall av svavel per hektar granskog</p>   |



|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
| <p>gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen ska <i>inte heller öka korrosionshastigheten</i> i markförlagda tekniska material, vattenledningssystem, <i>arkeologiska föremål och hållristningar</i>.</p>  |  | <p>kritiska belastningen för försurning av mark och vatten överskrids i någon del av Sverige.</p> <p><b>Försurad mark</b><br/>Försurningen av marken inte påskyndar korrosion av tekniska material och arkeologiska föremål i mark och inte skadar den biologiska mångfalden i land- och vattnekosystem.</p>  | <p><b>Skogsbrukets försurande påverkan</b></p>   |
| <p><b>Levande sjöar och vattendrag (HaV)</b><br/>Sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, <i>kulturmiljövärden</i> samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion ska bevaras, samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas.</p>  | <p><b>Skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden</b></p> | <p><b>Bevarade natur- och kulturmiljövärden</b><br/>Sjöar och vattendrags natur- och <i>kulturmiljövärden</i> är bevarade och förutsättningar finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena.</p> <p><b>Friluftsliv</b><br/>Strandmiljöer, sjöar och vattendrags värden för fritidsfiske, badliv, båtliv och annat friluftsliv är värnade och bibehållna och påverkan från buller är minimerad.</p>   | <p><b>Skydd av limniska områden</b></p> <p><b>Åtgärdade fysiska hinder</b></p> <p><b>Exploatering av stränder vid sjöar och vattendrag</b></p> |
| <p><b>Grundvatten av god kvalitet (SGU)</b><br/>Grundvattnet ska ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag.</p>   |  | <p><b>Bevarande av naturgrusavlagringar</b><br/>Naturgrusavlagringar av stor betydelse för dricksvattenförsörjning, energilagring, natur- och kulturlandskapet är fortsatt bevarade.</p>  |  |
| <p><b>Hav i balans samt levande kust och skärgård (HaV)</b><br/>Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, <i>upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden</i>. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska</p> | <p><b>Skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden</b></p> | <p><b>Främmande arter och genotyper</b><br/>Främmande arter och genotyper hotar inte den biologiska mångfalden och <i>kulturarvet</i>.</p> <p><b>Bevarade natur- och kulturmiljövärden</b><br/>Havs-, kust- och skärgårdslandskapens natur- och <i>kulturvärden</i> är bevarade och förutsättningar finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena.</p> <p><b>Kulturlämningar under vatten</b><br/>Tillståndet är oförändrat för <i>kulturrestiska lämningar</i> under vattnet.</p> | <p><b>Marint skräp på stränder</b></p> <p><b>Kustnära byggande</b></p>   |

|   |   |   |  |
|---|---|---|--|
| skyddas mot ingrepp och andra störningar.   |   | <b>Friluftsliv och buller</b><br>Havs-, kust- och skärgårdslandskapens värden för fritidsfiske, badliv, båtliv och annat friluftsliv är värnade och bibehållna och påverkan från buller är minimerad.   |  |
| <b>Myllrande våtmarker (NV)</b><br>Våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet ska bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden.   | <b>Skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden</b> | <b>Bevarade natur- och kulturmiljövärden</b><br>Våtmarkernas natur- och kulturvärden i ett landskapsperspektiv är bevarade och förutsättningarna finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena.  | <b>Genomförande av Myrskyddsplanen</b>   |
| <b>Levande skogar (SKS)</b><br>Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras <i>samt kulturmiljövärden</i> och sociala värden <i>värnas</i> .                             |   | <b>Bevarade natur- och kulturmiljövärden</b><br>Natur- och kulturmiljövärden i skogen är bevarade och förutsättningarna för fortsatt bevarande och utveckling av värdena finns.   | <b>Miljöhänsynstagande vid föryngringsavverkning och efterföljande föryngringsarbete</b> |
| <b>Ett rikt odlingslandskap (SJV)</b><br>Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och <i>kulturmiljövärdena bevaras och stärks</i> . |   | <b>Variationsrikt odlingslandskap</b><br>Odlingslandskapet är öppet och variationsrikt med betydande inslag av hävdade naturbetesmarker och slätterängar, småbiotoper och vattenmiljöer, bland annat som en del i en grön infrastruktur och erbjuder livsmiljöer och spridningsvägar för vilda växt- och djurarter.<br><br><b>Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation</b><br>Naturtyper och arter knutna till odlingslandskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer.<br><br><b>Växt- och husdjursgenetiska resurser</b><br>Husdjurens lantraser och de odlade växternas genetiska resurser är hållbart bevarade.<br><br><b>Bevarade natur- och kulturmiljövärden</b><br>Biologiska värden och <i>kulturmiljövärden</i> i | <b>Betesmarker och slätterängar</b><br><br><b>Jordbrukets utveckling</b>                 |

|  |  |   |                                  |
|--|--|---|----------------------------------|
|  |  | <p>odlingslandskapet som uppkommit genom långvarig traditionsenlig skötsel är bevarade eller förbättrade.</p> <p><b>Kultur- och bebyggelsemiljöer</b><br/><i>Kultur- och bebyggelsemiljöer</i> i odlingslandskapet är bevarade och förutsättningar finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena.</p> <p><b>Friluftsliv</b><br/>Odlingslandskapets värden för friluftslivet är värnade och bibehållna samt tillgängliga för människor.</p>   |                                  |
| <p><b>Storslagen fjällmiljö (NV)</b><br/>Fjällen ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt <i>natur- och kulturvärden</i>. Verksamheter i fjällen ska bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.</p>  |  | <p><b>Bevarade natur- och kulturmiljövärden</b><br/>Fjällmiljöer med höga natur- och <i>kulturmiljövärden</i> är bevarade och förutsättningar finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena.</p>   |                                  |
| <p><b>God bebyggd miljö (Boverket)</b><br/>Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. <i>Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas</i>. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.</p> |  | <p><b>Hållbar bebyggelsestruktur</b><br/>En långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur har utvecklats både vid nylokalisering av byggnader, anläggningar och verksamheter och vid användning, förvaltning och omvandling av befintlig bebyggelse samtidigt som byggnader är hållbart utformade.</p> <p><b>Hållbar samhällsplanering</b><br/>Städer och tätorter samt sambandet mellan tätorter och landsbygd är planerade utifrån ett sammanhållet och hållbart perspektiv på sociala, ekonomiska samt miljö- och hälsorelaterade frågor.</p> | <p><b>Skyddad bebyggelse</b></p> |

|   |  |   |   |
|---|--|---|---|
|   |  | <p><b>Infrastruktur</b><br/>                 Infrastruktur för energisystem, transporter, avfallshantering och vatten- och avloppsförsörjning är integrerade i stadsplaneringen och i övrig fysisk planering samt att lokalisering och utformning av infrastrukturen är anpassad till människors behov, för att minska resurs och energianvändning samt klimatpåverkan, samtidigt som hänsyn är tagen till natur- och <i>kulturmiljö</i>, estetik, hälsa och säkerhet.</p> <p><b>Kulturvärden i bebyggd miljö</b><br/>                 Det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer samt platser och landskap bevaras, används och utvecklas.</p> <p><b>God vardagsmiljö</b><br/>                 Den bebyggda miljön utgår från och stöder människans behov, ger skönhetsupplevelser och trevnad samt har ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur.</p> |   |
| <p><b>Ett rikt växt- och djurliv (NV)</b><br/>                 Den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor ska ha <i>tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald</i>, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.</p> |  | <p><b>Biologiskt kulturarv</b><br/>                 Det biologiska kulturarvet är förvaltadt så att viktiga natur- och <i>kulturvärden</i> är bevarade och förutsättningar finns för ett fortsatt bevarande och utveckling av värdena.</p> <p><b>Tätortsnära natur</b><br/>                 Tätortsnära natur som är värdefull för friluftslivet, <i>kulturmiljön</i> och den biologiska mångfalden värnas och bibehålls samt är tillgänglig för människan.</p>   | <p><b>Bevarandestatus för naturtyper i Art- och habitatdirektivet</b></p> <p><b>Rödlisteindex för arter</b></p> |