

Handläggare
Anna-Karin Ericson
Telefon: 508 31 569**Till**
Kommunstyrelsen
Stadsbyggnads- och idrottsroteln

Kontorsyttrande angående remiss om Vägledning – Kulturmiljövårdens riksintressen

Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet menar att förutsättningarna för ta tillvara och utveckla landskapets kulturvärden i enlighet med miljöbalkens bestämmelser och den europeiska landskapskonventionens intentioner behöver förbättras. Med anledning av detta har Riksantikvarieämbetet initierat ett tvåårigt projekt i syfte att utveckla och vägleda tillämpningen. Som en del i detta arbete har rapporten ”Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap 6§ i MB – vägledning” tagits fram och skickas nu på remiss till berörda instanser.

Förvaltningen välkomnar en genomgång och översyn av begrepp, ansvarsfördelning och hantering av riksintressen för kulturmiljövården. Det är frågor som är mycket aktuella att belysa i Stockholm som är under stark expansion. Förvaltningen vill understryka vikten av att riksintressen för kulturmiljövården ska hanteras som en tillgång och inte ett hinder i utvecklingen och i planeringssammanhang. Riksintressena är en signal för samverkan. Vägledningen beskriver väl hur hanteringen ska ske på statlig nivå, men skulle kunna förtydligas för den kommunala nivån. Språkbruket, som är relativt tungt i vägledningen, kan ses över.

Underlag

Underlag för remissen är rapporten ”Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap 6 § MB – vägledning” framtagen av Riksantikvarieämbetet.

Remissen

Riksantikvarieämbetet har ställt remiss Vägledning – Kulturmiljövårdens riksintressen Dnr: 319-1947/2013 till Stockholms stad. Remissen har skickats till Kulturförvaltningen från Kommunstyrelsen. Remisstiden sträcker sig till 27 januari

2014. Den korta remisstiden göra att det är förvaltningen som svarar på remissen, ett svar som anmäls till KUN i februari.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av Stadsmuseets kulturmiljöenhet.

Bakgrund och syfte

Riksantikvarieämbetet ansvarar för frågor om kulturmiljön och kulturarvet. Myndigheten ska verka för att kulturvärden i bebyggelse och landskap tas tillvara, bevaka kulturmiljöintresset i samhällsplaneringen samt samordna, följa upp och utvärdera kulturmiljöarbetet. Riksantikvarieämbetet menar att Miljöbalkens bestämmelser om riksintressen har visat sig svåra att hantera såväl på statlig som på kommunal nivå. Vilka områden är av riksintresse? Hur kan kommunerna ta tillvara kulturvärdena i planeringen? Vad menas med påtaglig skada? Vem ansvarar för vad?

Riksantikvarieämbetet menar att förutsättningarna för att ta tillvara och utveckla landskapets kulturvärden i enlighet med miljöbalkens bestämmelser och den europeiska landskapskonventionens intentioner behöver förbättras. Riksintressena för kulturmiljövården behöver bli mer kända, angelägna och begripliga och en samsyn mellan berörda aktörer behöver utvecklas. Med anledning av detta har Riksantikvarieämbetet initierat ett tvåårigt projekt i syfte att utveckla och vägleda tillämpningen. Som en del i detta arbete har rapporten "Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap 6§ i MB – vägledning" tagits fram och skickas nu på remiss till berörda instanser.

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser om riksintressen (MB 3 kap. 6 §) infördes parallellt med plan- och bygglagen 1987 då det beslutande ansvaret för detaljplanering överfördes från länsstyrelse till kommun. Med det utökade kommunala planansvaret följde en skyldighet att verka för en god hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Bland annat ska kommunen i en aktuell översiktsplan redovisa hur man avser att tillgodose riksintressen för kulturmiljövården.

Riksantikvarieämbetets bedömning är att bristerna i tillämpningen delvis beror på att kulturmiljövårdens intressen ofta uppfattas och hanteras som ett hinder istället för en resurs i samhällsutvecklingen. Den kommunala planeringen har haft svårt

att uttolka hur värdena kan tas tillvara och översiktsplanerna redovisar ofta alltför knapphändigt hur riksintressen för kulturmiljövården ska tillgodoses.

Nuvarande Promenadstaden översiktsplan för Stockholm har i länsstyrelsens granskningsyttrande kritiserats för att stadens förhållningssätt till de kulturhistoriska värdena inte är tillräckligt redovisade och att dessa bör förtydligas. Ett arbete har påbörjats på stadsbyggnadskontoret med att utveckla det strategiska arbetet med riksintresseområden för kulturmiljövården i Stockholm. Förslag till en inriktning för detta arbete redovisas i aktualitetsprövningen av översiktsplanen för Stockholm.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen välkomnar en genomgång och översyn av begrepp, ansvarsfördelning och hantering av riksintressen för kulturmiljövården. Frågorna är mycket aktuella att belysa i Stockholm som är under stark expansion. Den föreslagna vägledningen är gedigen och går förtjänstfullt igenom alla de olika komplexa delarna i hanteringen av riksintressen för kulturmiljövården, främst för den statliga hanteringen. Vägledningen ger dock inte ett tillräckligt underlag för hur riksintressefrågan mer explicit ska hanteras i kommunerna. En exempelsamling skulle här kunna fungera som en god vägledning. Vägledningen är också bitvis skriven på ett något svärgenomträngligt språk, vilket kan innebära att felaktiga tolkningar av vägledningen görs.

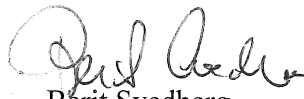
Miljöbalkens grundtanke i 3 kapitlet är att vissa intressen ska ges företräde, intressen som inte kan väntas bli tillräckligt beaktade utan stöd av lag. ”En hållbar utveckling bör förena kraven på att trygga landets försörjning med naturresurser på långsikt, slå vakt om god natur- och kulturmiljö och att tillgodose samhällsbyggandets markbehov. En hållbar utveckling hushåller med värden som annars riskerar att gå förlorade. Värdefulla natur- och kulturmiljöer ska skyddas och områden av riksintresse får inte påtagligt skadas.” (1 kap. 1§; 3 kap. 6§ MB)

Förvaltningen vill understryka vikten av att riksintressen för kulturmiljövården ska hanteras som en tillgång och inte ett hinder i utvecklingen och planeringssammanhang. Det bör ses som att förändringar ges rätt förutsättningar och underbyggs med kunskap. Syftet är att främja en långsiktig hushållning och när en planerad förändring behöver anpassas så att värdena inte påtagligt skadas kan miljön berikas genom att dess kulturhistoriska värden

lyfts fram och stärks. Riksintressena för kulturmiljövården är en signal till samverkan där olika typer av kompetens krävs. Förvaltningen kan genom Stadsmuseet i samhällsplaneringen bidra med kunskap om riksintressenas värden. Det kulturhistoriska perspektivet i samhällsplaneringen syftar således till att ta tillvara historien i landskapet och sätta den i ett sammanhang. Förvaltningen vill vidare framhålla Riksantikvarieämbetets syn att en dialog som fokuserar på miljöförutsättningarna/möjligheter och inte i första hand miljökonsekvenser/skada ger andra förutsättningar för att utveckla gemensamma målbilder.

Vägledningen framhåller vikten av att goda kunskapsunderlag finns för riksintressena. Stadsmuseet har tillsammans med länsstyrelsen tagit fram ett kunskapsunderlag för dessa genom boken "Alla tiders Stockholm" som kommer att färdigställas under 2014.

Förvaltningen menar att Riksantikvarieämbetets vägledning bör ligga till grund för den fortsatta hanteringen av riksintressen för kulturmiljövården och det arbete som stadsbyggnadskontoret påbörjat i och med aktualiseringen av Promenadstaden översiktsplan för Stockholm.



Berit Svedberg
Kulturdirektör

Ann-Charlotte Backlund
Stadsantikvarie

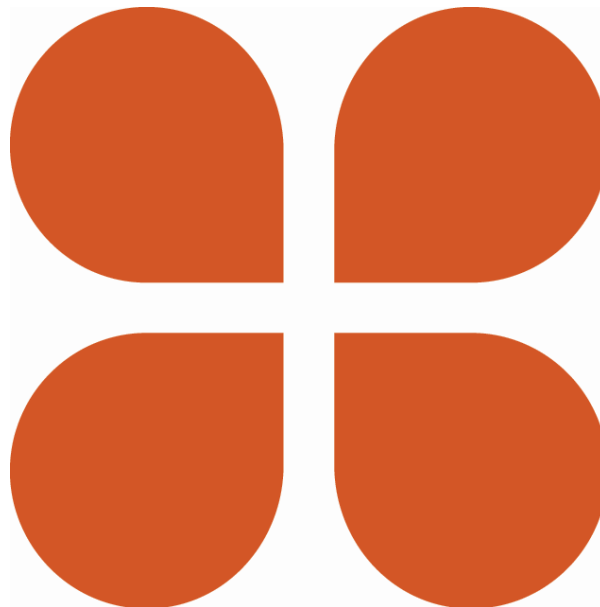
Rapport från Riksantikvarieämbetet

**Kulturmiljövårdens riksintressen
enligt 3 kap 6 § MB**

Vägledning

REMISSVERSION

2013-12-20



REMISS

Förord

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

Hänsyn till kulturmiljön vid förändringar är lagstadgad i flera lagar som styr samhällsplaneringen. Miljöbalkens bestämmelse om riksintressen har visat sig svår att hantera, såväl för den statliga kulturmiljövården som i den kommunala planeringen. Vilka områden är riksintressanta? Hur kan kommunerna ta tillvara kulturvärdena i sin planering? Vad menas med påtaglig skada? Vem ansvarar för vad? Förutsättningarna behöver förbättras för att ta tillvara och utveckla landskapets kulturvärden i enlighet med miljöbalkens bestämmelser och den europeiska landskapskonventionens intentioner. Riksintressena för kulturmiljövården behöver bli mer kända, angelägna och begripliga. En samsyn mellan berörda aktörer behöver utvecklas.

Riksantikvarieämbetet initierade därför ett tvåårigt projekt med syfte att utveckla och vägleda tillämpningen. Ett ingångsvärde för projektet var att kulturmiljövårdens riksintressen inte utgör hinder för utveckling men ställer krav på utvecklingens inriktning och kvalitet. Ett annat att utvecklingspotential och långsiktigt hållbara lösningar lättare kan identifieras om berörda aktörer i dialog och samverkan inspirerar varandra till reflektion och nytänkande.

Vägledningen ska läsas som ett komplement till Naturvårdsverkets handbok (2005:5) för tillämpning av 3kap. 6 § MB och Boverkets webbaserade kunskapsbank. Den kommer att testas under 2014 och en slutlig utgåva att ges ut därefter.

Rapporten är utarbetad av Ulf Lindberg, Emy Lanemo och Karin Schibbye. Den vänder sig främst till länsstyrelserna men vår förhoppning är att den även kommer att underlätta kommunernas planeringsarbete och samverkan stat/kommun genom tidiga dialoger kring kulturmiljön som resurs för samhällsutvecklingen.

Qaisar Mahmood
Avdelningschef
Samhällsavdelningen

Innehållsförteckning

FÖRORD	3
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	4
1. INLEDNING	7
BAKGRUND.....	7
<i>Riksantikvarieämbetet revitaliserar kulturmiljövårdens riksintressen</i>	<i>7</i>
LÄSANVISNINGAR.....	8
<i>Läsanvisning för remissversionen.....</i>	<i>9</i>
BILAGOR	9
BEGREPP OCH DEFINITIONER	10
2. MILJÖBALKENS HUSHÅLLNINGSBESTÄMMELSER	12
BESTÄMMELSERNA SKA FRÄMJA EN HÅLLBAR UTVECKLING.....	12
RIKSINTRESSEN I MILJÖBALKENS 3 KAP 6§.....	13
<i>Kulturmiljön ska tas till vara och skyddas mot påtaglig skada</i>	<i>13</i>
<i>Riksintressen är anspråk som ska uttolkas och tas tillvara</i>	<i>15</i>
SYSTEMET FÖRUTSÄTTER KUNSKAPSFÖRSÖRJNING	15
REGLERNA SKA TILLÄMPAS VID MYNDIGHETSBESLUT.....	16
ANSPRÅKET FASTSTÄLLS FÖRST I PRÖVNINGEN	16
3. LANDSKAPET SOM HELHET	18
LANDSKAP BERÖR OSS ALLA.....	18
KULTURMILJÖVÅRDEN I LANDSKAPET	19
OLIKA INTRESSEN SKA KOMMA TILL TALS	20
4. RIKSINTRESSEURVALET	22
VAD ÄR ETT RIKSINTRESSE FÖR KULTURMILJÖVÅRDEN?	22
<i>Riksintressena kräver fysiska uttryck</i>	<i>24</i>
<i>Kriterier för värdering och urval.....</i>	<i>24</i>
<i>Sammanfattning - riksintresseurvalet.....</i>	<i>27</i>
RIKSINTRESSEBESKRIVNINGEN.....	27
<i>Bakgrund.....</i>	<i>27</i>

Remissversion 2013-12-20

<i>Modell för riksintressebeskrivningar</i>	28
GEOGRAFISK AVGRÄNSNING.....	30
<i>Principer för avgränsning</i>	30
5. ÖVERSIKTSPLANEN ÄR INGÅNGEN FÖR ALLA	32
ÖVERSIKTSPLANEN UTTOLKAR ANSPRÅKET	32
<i>Översiktsplanens nyckelroll</i>	33
LÄNSSTYRELSEN SKA TILLHANDAHÅLLA UNDERLAG	34
<i>Länsstyrelsens underlag till översiktsplanen</i>	34
<i>Länsstyrelsens granskningsyttrande ingår i översiktsplanen</i>	36
6. TILLÄMPNING AV 3 KAP 6 § I PLANLÄGGNING OCH PRÖVNING	38
LAGAR SOM ÄR KOPPLADE TILL MILJÖBALKEN.....	38
LÄNSSTYRELSEN SKA VERKA FÖR ATT RIKSINTRESSENA BEAKTAS.....	40
PRÖVNINGSMYNDIGHETEN BESLUTAR	41
AVVÄGNINGSREGELN I 3 KAP 1 § MB.....	42
BESLUTSMODELLER VID KONFLIKTLÖSNING	43
UPPSIKT ÖVER TILLÄMPNINGEN	45
7. RIKSINTRESSEN SOM MÖJLIGHET OCH RESTRIKTION	46
RIKSINTRESSEN ÄR ALLAS ANGELÄGENHET	46
ATT TA TILLVARA UNDER PÅGÅENDE MARKANVÄNDNING	47
ATT TA TILLVARA I FÖRÄNDRAD MARKANVÄNDNING - SPANNET MELLAN MÖJLIGHET OCH RESTRIKTION ..	48
<i>Förändringar som stärker kulturmiljön</i>	50
<i>Att integrera kulturmiljöfrågan i projektet</i>	51
8. PÅTAGLIG SKADA – GRÄNSEN FÖR TILLÅTLIGHET	52
PÅTAGLIG SKADA PÅ RIKSINTRESSEN ENLIGT 3 KAP 6 §	52
BEDÖMNING AV PÅTAGLIG SKADA PÅ RIKSINTRESSEN FÖR KULTURMILJÖVÅRDEN	53
<i>Olika typer av påverkan kan medföra skada</i>	54
<i>Mer än obetydlig skada kan utgöra påtaglig skada</i>	55
<i>Olika områden är olika känsliga</i>	56
KOMPENSATION KAN I VISSA FALL BEGÄRAS.....	58
RÄTTSTILLÄMPNINGEN GER VÄGLEDNING.....	59
<i>Delvis förlorat värde kan räcka som påtaglig skada</i>	59

Remissversion 2013-12-20

<i>Även åtgärder utanför ett riksintresseområde kan påtagligt skada</i>	59
<i>Att området redan är påverkat är ibland – och ibland inte - skäl att tillåta ytterligare skada</i>	60
<i>Kumulativ skada kan innebära påtaglig skada</i>	60
<i>Ansökan kan avslås även om den inte medför påtaglig skada på kulturmiljön</i>	61
ANSVAR FÖR ATT BEDÖMA PÅTAGLIG SKADA	61
<i>Enskildas möjligheter att överklaga</i>	62
9. ATT HÅLLA URVALET AKTUELLT OCH ANGELÄGET	63
UPPSIKT ÖVER UTVECKLINGEN AV RIKSINTRESSANTA MARK- OCH VATTENOMRÅDEN	63
UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING AV RIKSINTRESSEN	64
<i>Återkommande uppföljning i samband med ÖP-processen</i>	64
<i>Följa upp negativ, neutral och positiv påverkan</i>	65
<i>Följa upp urvalet av områden</i>	66
UTVECKLING AV RIKSINTRESSEN	67
<i>Uttolkning av anspråk</i>	67
<i>Ändring av anspråk</i>	67
<i>Avstående av anspråk</i>	68
<i>Nya anspråk</i>	69
Bilagor – i separat sammanställning	
BILAGA 1. RÄTTSFALLSSAMLING	
BILAGA 2. FRÅN FYSISK RIKSPLANERING TILL MILJÖBALKEN	
BILAGA 3. ANSVAR OCH ROLLER ENLIGT HUSHÅLLNINGSFÖRORDNINGEN	
BILAGA 4. MODELL FÖR RIKSINTRESSEBESKRIVNINGAR	
BILAGA 5. PROCESSBESKRIVNING VID REVIDERING	
BILAGA 6. UNDERLAG ATT INSÄNDA VID REVIDERING	

1. Inledning

Bakgrund

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser om riksintressen infördes parallellt med plan- och bygglagen 1987, då det beslutande ansvaret för detaljplanering överfördes från länsstyrelse till kommun. Med det utökade kommunala planansvaret följde en skyldighet att verka för en god hushållning av mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Att föra in nationella prioriteringar i den lokala markplaneringen var ett av huvudsyftena med hushållningsbestämmelserna. Delegeringen av planansvaret byggde bl.a. på att kommunen, i en aktuell översiktsplan, kom överens med länsstyrelsen om hur bl.a. riksintressen skulle tillgodoses. Om kommunen i sin planering inte tillgodosåg dessa i lagen angivna intressen gavs staten möjlighet ingripa. Utöver de statliga ingripandegrunderna angavs ett väl utvecklat system för kunskapsförsörjning som en förutsättning för att reglerna skulle få avsedd verkan.

Hushållningsbestämmelsens syfte är att främja en hållbar utveckling genom att hushålla med långsiktiga och för landet väsentliga värden som inte kan tänkas bli tillräckligt beaktade utan stöd av en lag. Kulturhistoriskt värdefulla miljöer ingår bland dessa intressen som genom bestämmelsen gavs ett särskilt lagstöd. Regeringen och Riksdagen ansåg att kulturhistoriska värden riskerade att annars inte bli tillräckligt beaktade vid intresseavvägningar gentemot mer kortsiktiga ekonomiska intressen. (prop 85/86:3 sid 14)

Urvalet av ca 1650 områden av riksintresse för kulturmiljövården beslutades i anslutning till lagregleringen 1987 och byggde på den fysiska riksplaneringen. Urvalet av riksintressanta kulturmiljöer har därefter endast reviderats marginellt. Riksantikvarieämbetet bedrev en utvecklingsinsats under 90-talet, vilken bland annat innebar att riksintressebeskrivningen sågs över och formulerades enligt en nationellt gällande modell.

En osäkerhet om hur riksintressen, däribland kulturmiljövårdens, ska tolkas och tillämpas i planering och prövning präglar ofta hanteringen. Osäkerheten och brister i tillämpningen har lett till kritik och till att krav på en översyn av systemet har lyfts av flera av samhällsplaneringens aktörer.

Riksantikvarieämbetet revitaliserar kulturmiljövårdens riksintressen

Riksantikvarieämbetets bedömning är att bristerna i tillämpningen delvis beror på att kulturmiljövårdens riksintressen oftare uppfattas och hanteras som hinder än som resurser för samhällsutvecklingen. Det har varit svårt att omsätta de riksintressanta värdena i den fysiska planeringen och att synliggöra vilken roll de kan och bör spela i förändringsprojekt.

Remissversion 2013-12-20

Den kommunala planeringen har haft svårt att uttolka hur värdena kan tas tillvara och översiktsplanerna redovisar ofta alltför knapphändigt hur riksintressena ska tillgodoses. Otillräckliga riksintressebeskrivningar och kunskapsunderlag förklarar en del av denna problematik liksom att dialogen kring riksintressena främst aktualiseras inför ett "hot" om påtaglig skada. Lagsystemet är komplext, och missförstånd kring systemet är vanliga. Sammantaget leder problematiken till att kulturmiljövårdens riksintressen inte är tillräckligt kända och angelägna, och att kulturmiljöns potential som resurs för en hållbar samhällsutveckling inte alltid utnyttjas.

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

Vägledningen syftar till att underlätta tillämpningen genom att klargöra förutsättningar och ramar för hanteringen och verka för likartade förhållningssätt, en gemensam begreppsapparat och en samsyn på centrala frågor. Genom en utvecklad tillämpning ges förutsättningar för att kulturmiljövårdens riksintressen ska bli det angelägna inspel i samhällsutvecklingen som de är tänkta att vara.

Läsanvisningar

Vägledningen innehåller uttorkningar gällande kulturmiljöfrågorna och förtydliganden av andra tillämpningsfrågor av vikt för helheten. Den ska läsas som ett komplement till Naturvårdsverkets handbok *Riksintresse för naturvård och friluftsliv* (2005:5) och Boverkets vägledning för plan- och bygglagen *PBL Kunskapsbanken* (<http://www.boverket.se/vagledning/pbl-kunskapsbanken/>). Vägledningen berör delar av de plan- och prövningsprocesser där bestämmelserna om riksintressen ska tillämpas. Syftet med redogörelsen är att beskriva hushållningsbestämmelsens tillämpningslogik snarare än att redogöra för tillämpningens alla steg. För en mer detaljerad beskrivning av tillämpningen av plan- och bygglagen hänvisas till PBL Kunskapsbanken. För en mer detaljerad beskrivning av tillämpningen av miljöbalken hänvisas till Naturvårdsverkets handbok.

Riksintresseinstitutet och grunderna i den lagstiftning som berör vägledningen sammanfattas i **kapitel 2**. I **kapitel 3** utvecklas Riksantikvarieämbetets syn på landskap, de

Remissversion 2013-12-20

riksintressanta kulturmiljöerna och deras roll i förhållande till kulturmiljövårdens övriga ingångar i samhällsplaneringen samt tanken och syftet med riksintressesystemet i sin helhet. Ett antal grundläggande ingångsvärden och förhållningssätt som vägledningen utgår från listas. **Kapitel 4** fokuserar på *riksintressenas kulturhistoriska innehåll* och principer för värdering och urval av riksintressanta miljöer utvecklas och diskuteras. I **kapitel 5** beskrivs översiktsplaneringen och dess roll som ingång för alla som ska tillämpa bestämmelserna. En beskrivning av hur bestämmelserna ska tillämpas i planering och prövning av mål och ärenden enligt miljöbalken och tolv andra lagar ges i **kapitel 6**. Redogörelsen omfattar inte tillämpningens hela kedja och kan läsas som ett komplement till andra mer detaljerade genomgångar. I **kapitel 7** utvecklas Riksantikvarieämbetets syn på riksintressena som gemensamma resurser vilka ska förvaltas och utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt. Riksintressenas kulturhistoriska innehåll bär på värden och möjligheter att ta tillvara. Den lagstadgade stoppregeln, vilken innebär att *påtaglig skada* ska förhindras, beskrivs i **kapitel 8**. Kapitlet utgår från Naturvårdsverkets Allmänna råd och diskuterar och utvecklar bedömningsgrunder för bedömning av påtaglig skada på kulturmiljövårdens riksintressen. **Kapitel 9** utvecklar principer för en uppsikt av områdets status och utveckling, samt ger råd och vägledning inför länsstyrelsernas revideringar av anspråken.

Läsanvisning för remissversionen

Arbete som återstår är bl.a.

- att ensa bland begreppen
- illustrationer, foton, etc. som förtydligar texten
- viss redigering för att minska behovet av upprepningar
- litteraturförteckning

Vägledningen kommer att ligga till grund för utbildningar och seminarier under 2014 och en slutlig version tas fram utifrån de synpunkter, erfarenheter, etc. som fångas under året. Vägledningen kommer att kompletteras med en exempelsamling och utbildningsmaterial. Den innehåller nu inga allmänna råd (AR). Uppföljning av tillämpningen får visa om det finns behov av att utveckla AR, vilka då får tas fram i samverkan med länsstyrelserna och berörda centrala verk.

Bilagor

För att vägledningen ska vara mer lättläst har faktaunderlag samt sådana frågor som framförallt berör den inomstatliga dialogen mellan länsstyrelse och Riksantikvarieämbetet samlats i en bilagedel. Följande bilagor finns i handboken:

Bilaga 1. Rättsfallssamling (ej med i remissen, arbete pågår)

Remissversion 2013-12-20

Bilaga 2. Från fysisk riksplanering till miljöbalken (ej med i remissen, arbete pågår)

Bilaga 3. Ansvar och roller enligt Hushållningsförordningen

Bilaga 4. Modell för riksintressebeskrivning

Bilaga 5. Processbeskrivning vid revidering

Bilaga 6. Underlag att insända vid revidering

Begrepp och definitioner

Centrala begrepp som diskuteras används i vägledningen ska definieras.

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

Berika (Förbättra - förstärka, föröka, förädla) – förändringar som stärker kulturmiljön. Det kan handla om åtgärder som återskapar eller bygger vidare på läsbarheten av det kulturhistoriska skeende som ligger till grund för utpekandet. Det kan också vara åtgärder som inverkar positivt på betingelserna att bruka och förvalta kulturmiljön, som förbättrar tillgängligheten eller möjligheterna att på annat sätt använda och röra sig inom miljön. Med stärkande åtgärder för riksintresset menas inte primärt att återskapa försvunna enskildheter, utan snarare att genom fysisk planering tillskapa eller återskapa samband – strukturer, siktlinjer, rörelsestråk och andra former av rumslighet – som förbättrar läsbarheten och upplevelsebarheten av kulturmiljön. Målet är att projektet förstärker kulturmiljön och ambitionen är att kulturmiljön berikar projektet.

Grundläggande hushållningsbestämmelse – bestämmelserna i 3 kap miljöbalken.

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

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

Remissversion 2013-12-20

Den kulturhistoriska frågan – den eller de frågor som är av betydelse för hur den planerade förändringen påverkar den kulturhistoriska läsbarheten i landskapet. Det är den frågan som kan avgöra både förändringens tillåtlighet och möjligheter till inpassning i kulturmiljön. Förändringens art och landskapets karaktär och kulturhistoriska innehåll ligger till grund för den kulturhistoriska frågan.

Kulturmiljö – den av människan påverkade fysiska miljön som vittnar om historiska och geografiska sammanhang. Kulturmiljön är en del av kulturarvet.

Läsbarhet – möjligheten att utifrån landskapets fysiska innehåll och egenskaper utläsa och förstå väsentliga delar av samhällets historiska utveckling, miljöns kulturhistoriska sammanhang.

Miljötyp – används i vägledningen i betydelsen riksintressets landskaps eller miljökaraktär och den riksintressanta rumsliga helhetsaspekt som ska tas tillvara i respektive område. Miljötypslistan finns som komplement till riksintressebeskrivningarna och listar de miljötyper som relaterar till urvalet. Listan finns på Riksantikvarieämbetets hemsida. Som framgår av vägledningen är listan i behov av revidering.

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

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

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

Präglande utgångspunkter/krafter – ordet präglade används för att förtydliga när kulturmiljöns karaktär på ett avgörande sätt har formats av en verksamhet, funktion, aktör, särskilda naturförutsättningar eller annan kraft.

2. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser

Riksintressebestämmelserna regleras i Miljöbalkens (MB) 3 och 4 kap. Denna vägledning behandlar hushållningsbestämmelsen 3 kap. 6 § om områden av riksintresse för kulturmiljövården. De s.k. hushållningsbestämmelserna, vilka först ingick i Naturresurslagen (1987) och därefter i Miljöbalken (1999), tog avstamp i den fysiska riksplaneringen och infördes i syfte att lagreglera en god hushållning med mark och vatten och den fysiska miljön i övrigt. Genom bestämmelserna skulle långsiktiga och för landet väsentliga värden ges större tyngd i olika avvägningar. Nuvarande och kommande generationer skulle tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Föreliggande kapitel beskriver riksintressesystemet och grunderna i den lagstiftning som berör vägledningen. Kapitlet syftar till att ge en syntetisk bild av systemets lagkrav, logik och tillämpning.

Bestämmelserna ska främja en hållbar utveckling

En hållbar utveckling bör förena kraven på att trygga landets försörjning med naturresurser på lång sikt, slå vakt om god natur- och kulturmiljö och att tillgodose samhällsbyggandets markbehov. En hållbar utveckling hushåller med värden som annars riskerar att gå förlorade. Värdefulla natur- och kulturmiljöer ska skyddas och områden av riksintresse får inte påtagligt skadas. (1 kap. 1 §; 3 kap. 6 § MB)

Bestämmelserna syftar till att hushålla med mark- och vattenområden bl.a. genom att ställa krav på att mark och vatten ska användas för de ändamål som **de är mest lämpade för**. Vad som är lämplig markanvändning avgörs utifrån platsens förutsättningar/värden och gällande behov. Begreppet "behov" omfattar såväl anspråk på förändringsåtgärder som anspråk på bevarande och skydd av natur- och kulturmiljöer. "Lämplighet" är alltid en avvägning mellan olika intressen. En från allmän synpunkt lämplig markanvändning innebär att områden av riksintresse för kulturmiljövården inte får skadas påtagligt. (3 kap. 1 §; 3 kap. 6 § MB)

Hushållningsbestämmelserna om riksintressen finns i **miljöbalkens 3kap och 4kap**. I det tredje kapitlet återfinns de tematiska riksintressen som respektive myndighet har i uppdrag att peka ut¹. I det fjärde kapitlet beskrivs de geografiska riksintressen som Riksdagen fattat beslut om. Riksintressen är områden av nationell betydelse för ett antal viktiga

¹ I hushållningsförordningen (1998:896) står det att myndigheterna ska "lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse."

Remissversion 2013-12-20

samhällsintressen. Det kan gälla områden som är särskilt värdefulla för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet, områden med värdefulla material eller som är särskilt lämpliga för anläggningar för energiproduktion, vattenförsörjning m.m.

Riksintressen i miljöbalkens 3 kap 6§

Miljöbalkens 3 kap 6 § reglerar riksintressen för naturvården, kulturvården och friluftslivet samt sådana miljöer som i övrigt har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras natur- och kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet. Områden av riksintressen ska skyddas mot påtaglig skada medan miljöer av betydelse ur allmän synpunkt så långt möjligt ska skyddas från att påtagligt skadas.

Miljöbalken (1998:808)

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

6 § Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön.

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

Naturvårdsverket ansvarar för att peka ut områden av riksintresse för naturvården och friluftslivet och Riksantikvarieämbetet för områden av riksintresse för kulturmiljövården. Kulturmiljövården kan ingå som en motivering även för riksintressen för naturvård och friluftsliv. Det kan t.ex. gälla kulturlandskap som är attraktiva för friluftslivet eller ett biologiskt kulturarv som motivering i ett riksintresse för naturvården. Samma område kan vara riksintressant för både naturvården och kulturmiljövården liksom för friluftslivet, men utifrån olika motiveringar. När riksintressen för natur och kultur sammanfaller kan det vara relevant att ha ett helhetsgrepp på landskapet för att därmed lättare få fram de samlade värdena. Kommunernas uttolkning av riksintressena i sin översiktsplan spelar en viktig roll för att motverka en sektorsuppdelad syn på landskapet. Länsstyrelsens roll är att samordna statens intressen och bevaka att hänsyn tas till riksintressena i planerings- och beslutsprocesser.

Kulturmiljön ska tas till vara och skyddas mot påtaglig skada

Kulturmiljöer som bedöms ha betydelse ur allmän synpunkt ska, enligt paragrafens första stycke, så långt möjligt skyddas mot påtaglig skada. Detta gäller bland annat de kulturmiljöer som i många län finns redovisade i regionala eller kommunala kulturmiljövårdsprogram.

Kulturmiljöer som bedöms vara av riksintresse, ska enligt paragrafens andra stycke, skyddas mot påtaglig skada. Det finns totalt ca 1650 utpekade kulturmiljöer av riksintresse i hela landet. Ett riksintresse för kulturmiljövården är en *sammanhängande kulturmiljö* som

Remissversion 2013-12-20

kännetecknas av att den *särskilt väl belyser* viktiga kulturhistoriska skeden i landskapet. Miljöns riksintressanta egenskaper består i alla de fysiska uttryck - objekt, karaktärsdrag, strukturer, funktioner och samband - som gör det riksintressanta skedet läsbart i landskapet. Miljöns förmåga att särskilt väl förmedla och belysa ett riksintressant historiskt skede är central vid urvalet av riksintressen.

Kulturhistoriska värden ska skyddas så långt möjligt

Hushållningsbestämmelsen 3 kap. 6 § har därmed betydelse för såväl områden av allmän betydelse som områden av riksintresse. De områden som är av allmän betydelse ska skyddas så långt möjligt vid olika myndighetsbeslut om ändrad mark- och vattenanvändning. Bestämmelserna ska, precis som de riksintressanta miljöerna, tillämpas i mål och ärenden som prövas enligt miljöbalken och tolv andra lagar som är knutna till balken. Hänsynen till kulturmiljöer av allmän betydelse och av riksintressen är långtgående.

För samtliga miljöer som omfattas av hushållningsbestämmelsen gäller därutöver att mark och vatten ska användas för de ändamål som de är mest lämpade för, och att användningen ska främja en hållbar utveckling. I sådana ärenden där miljöbalkens allmänna hänsynsregler (2kap) ska tillämpas gäller att projektet bör anpassas till dess ytterligare hänsyn kan anses "orimlig". I dessa fall gäller att analysera hur kulturmiljöintresset "så långt möjligt" kan skyddas och att tillämpa hänsynskravet om "bästa plats" såväl som övrig anpassning enligt MB 2kap. Det innebär t.ex. att det alltid gäller att undersöka om det finns möjligheter att tillgodose syftet med åtgärden *inom annat område* eller *på annat sätt* som inte medför bestående skador.

Paragrafens andra stycke anger att områden av riksintresse skall skyddas mot påtaglig skada och är tillämpligt då risken för påtaglig skada kvarstår efter att alla rimliga hänsyn (MB) eller lämpliga hänsyn (PBL) tagits enligt första stycket. Stadgandet innebär ett hinder mot att besluta om åtgärder som kan påtagligt skada kulturmiljön.

Riksintressen för kulturmiljövården ska skyddas

Vid prövning och planering som berör ett riksintresse för kulturmiljövården finns alltså en gräns för vilken påverkan/förändring som är tillåten. En åtgärd som berör ett riksintresse måste utformas så att den inte medför påtaglig skada på riksintresset för att vara tillåten. (Förutsatt att det inte handlar om två riksintressen som står mot varandra) Verksamhetsutövaren ansvarar för att, genom relevanta planerings- och beslutsunderlag, visa att en tilltänkt åtgärd inte påtagligt skadar ett riksintresse.

Allmänna och enskilda intressen kan inte vägas mot riksintressen, det är enbart om det handlar om två oförenliga riksintressen som en avvägning kan göras. Det riksintresse som

Remissversion 2013-12-20

bedöms som långsiktigt bäst ska i dessa fall prioriteras. Även när ett oförenligt riksintresse har fått företräde ska skada på det vikande riksintresset så långt möjligt undvikas.

Riksintressen är anspråk som ska uttolkas och tas tillvara

Områden av riksintresse för kulturmiljövården utgör ett statligt anspråk. Anspråken uttolkas i den kommunala översiktsplanen, i planeringsunderlag och slutligen av beslutsfattaren i det rättsverkande beslutet. Länsstyrelsen uttolkar då de uppgifter som ansvariga centrala verk har lämnat om vilka områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse.

När det blir aktuellt att använda ett område för nya ändamål ska verksamhetsutövaren utreda om och hur förändringen kan påverka berörda riksintressen. Bestämmelserna i 3 kap. MB utgår från att man genom god planering och hänsyn från respektive verksamhet eller intresse så långt möjligt ska kunna nyttja mark och vatten för flera olika ändamål samtidigt. Den tänkta förändringen måste då anpassas så att riksintressena inte skadas påtagligt.

Anpassningen eller hänsynen kan handla om alternativa lokaliseringar eller utformningar. Syftet är inte enbart att hindra negativa effekter, utan att främja långsiktigt god hushållning. När en planerad förändring ska anpassas så att värdena inte påtagligt skadas, kan miljön berikas t.ex. genom att miljöns kulturhistoriska innehåll lyfts fram och stärks och att betingelserna att förvalta de riksintressanta värdena förbättras. Riksintressena bär på värden och möjligheter att ta tillvara i samhällsutvecklingen.

Systemet förutsätter kunskapsförsörjning

För att reglerna i miljöbalken ska få avsedd verkan krävs ett väl utvecklat system för kunskapsförsörjning. Översiktsplanens hantering av riksintressena är en nyckelfråga för den efterföljande tillämpningen av hushållningsbestämmelsen både i den kommunala planeringen och i mål och ärenden enligt de lagar som är knutna till miljöbalken. Kommunerna har en kunskap och en skyldighet att redovisa hur riksintressen kan tillgodoses och ställningstaganden i översiktsplanen ska utgöra underlag för tillämpningen av miljöbalken (Hufo 5 §; prop 1985/86:3 sid 29). Översiktsplanen bör ge olika tillämpare en insikt om vad som krävs för att följa reglerna om god hushållning. Om länsstyrelsen anser att riksintressena inte har tillgodosetts i översiktsplanen ska detta framgå av granskningsyttrandet.

Länsstyrelsen ska särskilt verka för att riksintressena tillgodoses och har i uppgift att ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med naturresurser och som finns hos statliga myndigheter. (Hufo 3 §; prop 1985/86:3 sid 25) Länsstyrelsen ska ta de initiativ som krävs för att det i arbetet med

Remissversion 2013-12-20

miljökonsekvensbeskrivningar samt i planerings- och beslutsprocesser tas hänsyn till 3 och 4 kap. miljöbalken (Hufo 3 §)

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

Reglerna ska tillämpas vid myndighetsbeslut

Miljöbalkens 3 och 4 kap ska tillämpas vid olika myndighetsbeslut om ändrad mark- och vattenanvändning. Förutom vid beslut enligt Miljöbalken, ska bestämmelserna tillämpas i mål och ärenden som prövas enligt tolv andra lagar som är knutna till balken. Kopplingen mellan miljöbalken och de olika lagarna framgår av paragrafer i respektive lag som hänvisar till att miljöbalkens bestämmelser ska tillämpas.

Myndigheten som ska tillämpa hushållningsbestämmelsen ska i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den för området gällande kommunala översiktsplanen. (Hushållningsförordningen 5 §)

Anspråket fastställs först i prövningen

Riksantikvarieämbetet ansvarar för att lämna uppgifter om områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse för kulturmiljövården. RAÄ kan sägas "väcka fråga" om riksintresse och anspråket tolkas sedan i efterföljande planering och prövning. Utpekandet av ett riksintresse för kulturmiljövården utgör ett anspråk som signalerar att det finns särskilda kulturhistoriska värden som ska tas tillvara i aktuellt område.

Anspråket kan omvärderas av prövningsmyndigheten (länsstyrelse och domstol).

Ett tidigare anspråk kan omvärderas i ett pågående ärende om Länsstyrelsen bedömer att de värden som låg till grund för utpekandet inte längre finns kvar eller att området av annan anledning inte längre är riksintressant. Ett riksintresseanspråk kan även väckas i ett pågående ärende. Denna möjlighet gäller endast i undantagsfall riksintresseanspråk för kulturmiljövården, men kan vara en möjlighet om ny kunskap kommer fram. Då gäller det - liksom generellt - att det är argumentationens styrka som avgör om anspråket kan hävdas i tillståndsprövningen. I många fall behöver länsstyrelsen också förtydliga de övergripande riksintressebeskrivningarna från Riksantikvarieämbetet och kan då förtydliga och lyfta fram fler uttryck för de värden som ligger till grund för riksintresset.

Remissversion 2013-12-20

Det är regeringen eller den instans som slutligen prövar ett ärende som avgör om ett område som utpekats som riksintresse ska tillmätas en sådan betydelse. Hela eller delar av det riksintressanta anspråket kan upphävas, vilket medför att miljön frånges skyddet mot påtaglig skada och att den ändrade markanvändningen kan ges företräde. Praxis har dock klargjort att utpekandet av ett område som riksintressant skapar en presumtion för att så är fallet. Riksintressestatusen gäller tills något annat bevisats.

REMISS

3. Landskapet som helhet

Hushållningsbestämmelsen är en uppmaning att tänka långsiktigt och ska, tillsammans med kulturmiljövårdens övriga styrmedel, bidra till att kulturmiljöfrågan integreras i planeringen av landskapet. Med ett tvärsektorielt arbetssätt där olika aktörers syn på landskapet sammanvägs kan det förflutna göras meningsfullt och lösningar identifieras som håller över tid. Hushållningsbestämmelsens grundtanke är just att driva samhällsplaneringens olika aktörer till dialog och att motverka en sektorsuppdelad planering. Ett antal ingångsvärden och förhållningssätt som vägledningens utgår från utvecklas i föreliggande kapitel. Den grundläggande utgångspunkten för vägledningen är att kulturmiljövårdens riksintressen är resurser som inte ska utgöra hinder för utvecklingen, men som ska ställa krav på utvecklingens inriktning och kvalitet. För att riksintressena ska kunna hanteras som en av många resurser för en hållbar samhällsutveckling krävs en helhetssyn på landskapet och ett tvärsektorielt arbetssätt.

Landskap berör oss alla

Landskap berör oss alla. Våra olika behov, synsätt och intressen möts och bryts i landskapet och ska fogas samman i hållbara fysiska uttryck och gemenskaper. Utmaningen handlar om att få allt att fungera ihop. Det är lätt att säga men svårt att uppnå. Vi ska tillsammans skapa en miljö som är bra för alla. Då gäller det att veta vems landskap som tas tillvara och vems som kanske inte gör det. Men det handlar även om hur alla ska kunna känna sig delaktiga. I slutänden ska landskapet vara hållbart för förenliga såväl som motstridiga intressen.

Landskapet är resultatet av olika val om hur landskapets resurser brukats och utvecklas. De många konflikterna kring förändringar i landskapet visar hur viktigt landskapet är för människor. Människor behöver landskapet och landskapet behöver människor. Landskapet definieras i den europeiska landskapskonventionen som *ett område som det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer*.

Sverige har ratificerat landskapskonventionen vilket innebär att vi åtagit oss att skydda, förvalta och planera vårt landskap i enlighet med konventionens syften och principer. Det innebär bl.a. att verka för en ökad medvetenhet om landskapets värden, att främja delaktighet i beslut och processer som rör landskapet och utveckla en helhetssyn på landskapets värden och en hållbar förvaltning. Landskapet är en gemensam tillgång och ett gemensamt ansvar.

Remissversion 2013-12-20

För att främja ett hållbart landskap idag och i framtiden måste många olika synsätt komma till tals och vägas in. Markanvändningskonflikter kan i sig vara värdefulla eftersom det är i brytningen mellan olika synsätt som vi kan få nya kunskaper och mångfalden av perspektiv kan leda till att vi kan förverkliga en hållbar samhällsutveckling. Ett landskap som inte är hållbart för alla är i längden inte hållbart för någon.

För att styra mot en långsiktig hållbar samhällsutveckling har samhället formulerat riktlinjer, regler och andra styrmedel. Olika lagar verkar för en samhällsutveckling där förändringar görs med varsamhet och utifrån principen om ett hållbart nyttjande av landskapet. Samhällets omsorg om kulturmiljön tar sig många olika uttryck för att skydda, förvalta och utveckla vårt landskap. De kulturhistoriska perspektiven i samhällsplaneringen syftar sammantaget till att ta tillvara historien i landskapet. Landskapet sätter kulturmiljön i ett sammanhang, landskapet i sig utgör dock inte något riksintresse,

Kulturmiljövården i landskapet

Värdefulla kulturmiljöer kan ges ett skydd genom olika lagar. Genom kulturmiljölagen (KML) skyddas fornlämningar, byggnadsminnen och kyrkor. Enligt miljöbalken kan värdefulla natur- och kulturlandskap avsättas som nationalparker eller natur/kulturresevat, och värdefulla historiska landskap som nationalstadsparker. Genom bidrag och frivilliga överenskommelser kan värden i natur- och kulturlandskapet skyddas och vårdas.

Vid beslut om förändringar av kulturlandskapet krävs hänsyn till allmänna värden i kulturlandskapet. Enligt miljöbalken är kulturmiljön ett av de intressen som är av särskild betydelse för samhällsutvecklingen och som ska ges ett försteg vid avvägningar mellan konkurrerande markanspråk (prop 1985/86:3 sid 22-23). De s.k. hushållningsbestämmelserna i 3 kap. MB innebär särskilda hänsyn vid beslut om förändringar som rör landskapet. Reglerna i 3 kap. 6 § MB gäller både för områden av allmänt intresse på grund av deras natur- och kulturvärden och för områden av riksintresse för kulturmiljövården.

Miljöbalkens regler syftar till att förena kraven på att trygga landets försörjning med naturresurser på lång sikt, att slå vakt om god natur- och kulturmiljö och att tillgodose samhällsbyggandets markbehov. (prop 1985/86:3 sid 20) Grundläggande är den inledande bestämmelsen som stadgar att marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt skall användas så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning främjas. Landskapet ska användas för ändamål som är förenliga med dess värden.

Olika intressen ska komma till tals

Miljöbalkens grundtanke i 3 kap. är att ge vissa intressen försteg, intressen som inte kan väntas bli tillräckligt beaktade utan stöd av en lag och därmed främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål om att nyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. (prop 1985/86:3 sid 14). Grundläggande för att miljöbalkens regler ska främja miljöhänsyn är:

- att de värden som ligger till grund för riksintreseanspråket är tydligt beskrivna
- att översiktsplanen ger vägledning om inriktningen för beslut om hur riksintressen kan tas tillvara

Genom att frågan om vad som utgör på lång sikt lämplig markanvändning behandlas i den kommunala planeringen, kan åsikter brytas om vad hushållningsriktlinjerna bör föra med sig. Planen kan därmed motverka en sektorsuppdelad lagstiftning. Svaret på frågan om vad som främjar en hållbar samhällsutveckling kräver dialog och eftertanke och förutsätter att olika perspektiv kommer till tals. Då först kan berörda aktörer identifiera de långsiktigt hållbara lösningarna.

Regeln säger att planerade förändringar inte får påtagligt skada de värden som ligger till grund för riksintreseanspråket. Förändring är och kommer fortsatt att vara en del av riksintressenas historia, men de ska ske med utgångspunkt i platsens historia. Uttrycken för riksintresset, den historia som format platsen, ska fortsatt finnas kvar och prägla platsen. Ett riksintreseanspråk kan däremot inte ställas mot pågående markanvändning.

Nedan listas ett antal grundläggande uttolkningar som vägledningen utgår från.

Riksintressen – en signal till dialog och samverkan

Hushållningsbestämmelsen är en uppmaning att tänka långsiktigt. Förbudet mot påtaglig skada innebär en signal till tidig dialog och samverkan i syfte att verka för en integrering av hushållningsperspektiv i planeringen och identifiera kvalitativa lösningar som håller över tid. Denna process innebär i normalfallet att påtaglig skada kan förhindras. Det gäller att föra tydliga resonemang om vilken roll de kulturhistoriska värdena kan spela i en framtid och vad som krävs för att värdena inte ska hotas på sikt.

Riksintressen - en stoppregel vid påtaglig skada

Bestämmelsen utgör en "stoppregel" om förändringen kan antas medföra en påtaglig skada. Om en åtgärd innebär en påtaglig skada på riksintresset är den inte tillåtlig. Det är de värden som legat till grund för utpekandet som ska skyddas från att påtagligt skadas. De riksintressanta kulturhistoriska särdragen eller uttrycken ska fortsatt prägla platsen.

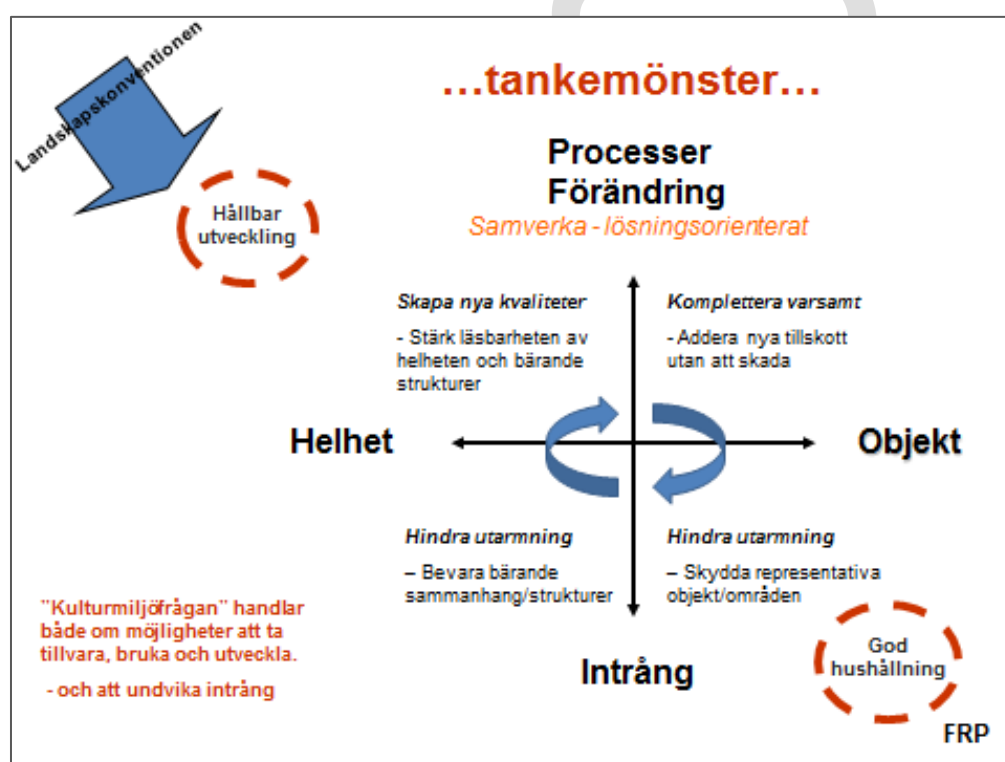
Remissversion 2013-12-20

Riksintressen - de kulturhistoriska värdena ska alltid tas tillvara

Reglerna kring riksintressen har betydelse även om den planerade åtgärden inte medför påtaglig skada. Även om skadan inte anses som påtaglig bör extra hänsyn visas. Det gäller då att analysera hur miljöns kulturvärden kan tas tillvara enligt balkens portalparagraf och den allmänna avvägningsregeln om "bästa plats".

Riksintressen – ett intresse att utveckla

Riksintressena bär på värden och möjligheter som bör tas tillvara även i andra sammanhang än fysisk planering. Den kulturhistoriska frågan kan handla om hur platsens kulturvärden kan ingå som en resurs vid olika typer av bruk och förändringar av den fysiska miljön, för en god livsmiljö och som regional utvecklingsfaktor. Områdena kan uppmärksammas i regionala utvecklingsplaner, i bidragsgivning, etc.



Tillämpningen av bestämmelsen om riksintressen ligger i alla fyra kvadranterna.

4. Riksintresseurvalet

Kulturmiljövårdens ca 1650 riksintressen omfattar ett brett urval av miljöer som inrymmer såväl landsbygd som stadslandskap och spänner över en lång tidsrymd, från forntida boplatssområden till efterkrigstidens förortsmiljöer. De riktlinjer gällande urvalet som anges i förarbetena till hushållningsbestämmelsen är allmänt hållna. Sammanfattningsvis anges att riksintressen för kulturmiljövården ska spegla en bred bild av hela samhällets historia där aspekter såsom näringsliv, sociala villkor, byggnadsskick, estetiska ideal etc. inkluderas. Områdena ska åskådliggöra resursutnyttjande under olika tider och belysa olika skeden i landskapets utveckling samt regionala skillnader i denna utveckling. Lagstiftaren understryker att urvalet inte ska vara en gång för alla givet, utan möjligt att uppdatera i takt med att ny kunskap tillkommer och synsätt på vad som är kulturhistoriskt värdefullt utvecklas. I föreliggande kapitel diskuteras de riksintressanta miljöernas kulturhistoriska innehåll och principer för värdering och urval samt avgränsning av riksintressanta miljöer utvecklas och diskuteras.

Vad är ett riksintresse för kulturmiljövården?

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

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

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

Remissversion 2013-12-20

att lyfta blicken och identifiera det historiska landskapets regionala såväl som nationella sammanhang.

De riksintressanta miljöerna ska utgöra sammanhängande helheter och beskrivas på ett nyanserat och träffande sätt. Urvalet av områden ska i första hand spegla det representativa eller kännetecknande för landets historia. Urvalet kan emellertid också omfatta sådana miljöer som skiljer sig från det typiska, men som utgjort förebilder eller på annat sätt haft särskild betydelse för samhällets kulturhistoriska utveckling. På så sätt kan riksintressena utgöras av mer vardagliga områden såväl som områden med få motsvarigheter i landet.

Det är inte en rimlig strävan att landets riksintresseområden självständigt ska ge en fullständig belysning av den historiska samhällsutvecklingen. En sådan målsättning bör istället gälla för kulturmiljövårdens (inklusive civilsamhällets) samlade insatser med skydd, bevarande, förvaltning och utveckling av kulturmiljön. Riksintressenas roll är främst att lyfta den historia som är knuten till hela miljöer, till helheter och sammanhang. Ett riksintresse utgör inte ett områdeskydd såsom ett byggnadsminne (enligt 3 § KML), ett kulturresevat (enligt 7 kap 9 § miljöbalken) eller en kulturmiljö med områdesbestämmelser enligt (4 kap PBL) – men nämnda skyddsinstrument kan var för sig eller sammantaget fungera som verktyg för att tillgodose riksintresset i sådana delar där det finns behov av preciserade skyddsbestämmelser

URVALET - KRITERIER

Riksintressena skall (prop 85/86:3)
(Kulturmiljöer)


- dokumentera olika utvecklingsperioder i landets historia
- vara av särskilt värde för forskningen och som sevärdheter för en bred allmänhet

(kultur-, natur- och fritidslivsmiljöer)

- ha få motsvarigheter i landet eller i regioner
- utgöra representativa exempel på landskaps- och miljötyper
- särskilt väl belysa olika skeden i landskapets utveckling
- vara av stor betydelse som referensområden för den vetenskapliga forskningen

Gäller fortfarande, men

- fler perspektiv på den riksintressanta historien
- starkare fokus på läsbarheten
- betoning på det kännetecknande snarare än det kuriösa
- krav på fysiska uttryck som speglar den riksintressanta historien
- löpande översyn och uppdatering



Urvalet förutsätts ha stor bredd ... inte en gång för alla givet ... utrymme för förändringar i synsätt

Remissversion 2013-12-20

Riksintressena kräver fysiska uttryck

Riksintressena utgör anspråk i samhällsplanerings- och prövningsprocesser för privata eller offentliga projekt. Det är följdriktigt att riksintressenas värden är knutna till fysiska uttryck i landskapet vilka kan beaktas vid planering och genomförande av olika miljöförändrande åtgärder. Ett landskap av riksintresse för kulturmiljövården är präglad av kulturhistoriska processer och verksamheter och därmed finns uttryck i landskapet att förhålla sig till. Uttrycken må vara mer eller mindre subtila och exempelvis utgöras av öppna marker och/eller (medvetet betingad) frånvaro av bebyggelse, men det handlar likafullt om att landskapet är ett resultat av historiens präglade kraft – d.v.s. mänskliga val och verksamheter. Om ett landskap saknar fysiska uttryck för bakomliggande kulturhistoriska sammanhang så kan det inte utgöra ett riksintresse – oavsett om uttrycken försvunnit eller om de aldrig funnits. I de kulturlandskap som definieras som kognitiva har mytbildningen och föreställningarna kring landskapet lyfts fram som det riksintressanta perspektivet. Även ett sådant landskap måste emellertid innehålla relevanta fysiska uttryck för dess kulturhistoriska sammanhang för att kunna utgöra ett riksintresse. Ett undantag gäller plats- och gatunamn, vilka visserligen inte är fysiska uttryck (bortsett från skyltar och anslag) men trots detta mycket väl går att beakta vid kommunal planering.

Exempel:

S:t Olofsholm [I 10] (utdrag)

Motivering:

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

Uttryck för riksintresset:

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

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

Kriterier för värdering och urval

Riksintresseurvalet är inte en gång för alla givet utan ska kunna omprövas i takt med utvecklingen av ny kunskap och förändrade synsätt. Riksintressenas kulturhistoriska värde bygger på en bedömning av möjligheterna att genom landskapets innehåll förmedla kunskaper om och förståelse av specificerade (riksintressanta) skeenden, verksamheter och sammanhang. Miljöns riksintressanta egenskaper består i alla de fysiska uttryck – objekt,

Remissversion 2013-12-20

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

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

Exempel:

Övergripande riksintressant skede: Utvecklingen av nationella kommunikationsnät från 1600-tal till nutid.

Miljötyp: Kommunikationsmiljöer

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

Verksamhet: Transport/kommunikation

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

Riksintressanta kulturlandskap kan alltså bedömas och avgränsas med utgångspunkt i historiska utvecklingsskeden, men även utifrån historiska verksamheter eller aktiviteter som kan knytas till ett visst eller ett flertal utvecklingsskeden. En bedömning av vilka utvecklingsskeden och verksamheter eller aktiviteter som bör lyftas fram som riksintressanta är inte statisk. Förändrade synsätt och förnyade kunskaper medför krav på och möjligheter

Remissversion 2013-12-20

att löpande addera till och justera i tidigare ställningstaganden kring de riksintressanta kulturmiljöerna. Ett och samma övergripande kulturhistoriska utvecklingsskede såväl som en verksamhet eller aktivitet kan också beskrivas och förstås utifrån olika regionala förutsättningar och ur olika perspektiv vilka kan gälla hur skilda synsätt och kulturella yttringar bland olika grupper av människor återspeglas i landskapet. Detta medför att motivet för urval kan variera och till stor del är beroende av det eller de kulturhistoriska perspektiv man *väljer* att utgå ifrån. En sådan urvalsprocess förutsätter ett dynamiskt förhållningssätt till värdering och kategorisering av kulturmiljön samt att val och ställningstaganden tydligt redovisas.

Exempel:

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

Riksintressena utgör ett urval. Det kan finnas andra miljöer som kan upplevas likvärdiga med som inte är utpekade som riksintressen. Avgörande för urvalet är att det utpekade området är mer läsbart, belyser det historiska skeendet bättre, än det alternativa området. Det kan också finnas flera riksintressen av samma sort. Avgörande här kan vara att vissa historiska skeenden varit centrala för samhällsutvecklingen och därmed representeras av fler områden.

Sammanfattning - riksintresseurvalet

Riksintressen ska genom fysiska uttryck återspegla:

Generella historiska skeenden – internationella och/eller nationella processer

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

Verksamheter och aktiviteter – som kan kopplas till valda historiska skeenden

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

Beroende på områdets belägenhet och beskaffenhet ska även återspeglas:

Regionala och lokala förutsättningar – som har präglat det riksintressanta kulturlandskapet

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

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

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

Riksintressebeskrivningen

Riksintressebeskrivningen ska ange och *motivera* de värden som legat till grund för utpekandet med koppling till de objekt, strukturer, egenskaper och samband i landskapet som gör den riksintressanta historien läsbar – d.v.s. de *uttryck* för riksintresset som inte får påtagligt skadas. Beskrivningen ska ge stöd både för vilka förändringar som kan ske utan att de grundläggande värdena skadas påtagligt och tydliggöra värden som bör tas tillvara som utgångspunkter för planerade förändringar. De av Riksantikvarieämbetet utarbetade beskrivningarna är korta och tekniska och behöver därför ofta förtydligas i efterföljande planering och prövning. De förtydligande beskrivningarna ska vägleda vad som ska skyddas och bevaras och vad som kan omvandlas och tillskapas. De kan ge utgångspunkter för att stärka och skapa andra kvaliteter

Bakgrund

Utformningen av dagens riksintressebeskrivningar härrör från den översyn som genomfördes av Riksantikvarieämbetet i samverkan med länsstyrelserna vid mitten av 1990-talet. Syftet var att justera redovisningarna på ett sätt som skulle underlätta omhändertagandet av

Remissversion 2013-12-20

riksintressenas värden i enlighet med den fysiska samhällsplaneringens förutsättningar och arbetsformer. Avsikten med de kortfattade riksintressebeskrivningarna är att ge en koncentrerad anvisning om landskapets riksintressanta kulturhistoriska karaktär och innehåll. För att riksintresset ska kunna förstås och hanteras i den vidare samhällsplaneringen krävs enligt lag (3 kap 4-5 §§ PBL) en förtydligande tolkning och beskrivning av hur riksintresset ska tillgodoses i den kommunala översiktsplanen. På så sätt ges goda förutsättningar för välgrundade ställningstaganden och långsiktigt hållbara lösningar i enskilda planärenden. Nedan presenteras en något utvecklad modell för riksintressebeskrivningen som tydligare framhåller innebörden av riksintresset och därmed ger bättre vägledning inför arbetet med att i översiktsplanen förklara hur riksintresset ska tillgodoses respektive tillämpas i mål och ärenden. Denna modell ska fortsatt användas vid utpekande av nya såväl som vid ändring av befintliga riksintresseanspråk.

Modell för riksintressebeskrivningar

Av riksintressebeskrivningen ska framgå den landskapstyp och det kulturhistoriska utvecklingskeende som utgör *motivering* för riksintresset samt de *uttryck* som gör den riksintressanta kulturhistorien läsbar i landskapet. Dessa uttryck utgörs av enskilda objekt och miljöer, deras egenskaper och karaktärsdrag samt de kulturhistoriskt funktionella och rumsliga sambanden dem emellan och med landskapet som helhet. Området ska även kategoriseras utifrån vilken "miljötyp" det kan hänföras till.

Om motiveringen av ett riksintresse

Utpekandet av ett riksintresse för kulturmiljövården grundar sig på en bedömning av landskapets fysiska innehåll och egenskaper med avseende på möjligheten att därigenom utläsa och förstå väsentliga delar av samhällets historiska utveckling. Landskapsavsnitt med beståndsdelar som var för sig och i ett större sammanhang särskilt väl speglar olika skeenden och berättelser av betydelse för landets och områdets kulturella, politiska, religiösa, sociala och eller tekniska utveckling; kan föreslås (av länsstyrelsen), bedömas och utpekas (av Riksantikvarieämbetet) som riksintressanta för kulturmiljövården.

I den enskilda riksintressebeskrivningens motivering anges i korthet den eller de förekommande landskaps-/miljötyper samt dess präglade kulturhistoriska skeden, processer eller verksamheter som motiverar riksintresset. Dessa faktorer är också en förutsättning för att olika aktörer vid tillämpningen av lagen ska kunna utforma och pröva en åtgärd inte enbart utifrån de ingående fysiska objekten utan även utifrån miljön som helhet, d.v.s. det övergripande kulturhistoriska sammanhang som kännetecknar kulturmiljön och i vilket de enskilda objekten ingår.

Exempel (fiktivt):

Remissversion 2013-12-20

Motivering

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

Om uttrycken för ett riksintresse

De delar av och inslag i landskapet som är viktiga för förståelsen av i motiveringen angivna miljö/landskapstyper och berättelsekomplex, är riksintressenas uttryck. Uttrycken är de av landskapets beståndsdelar som sammantaget hålls fram som särskilt viktiga att beakta inför; samt upprätthålla eller förstärka vid förändringar i landskapet. Riksintressenas uttryck ska sammantaget fungera som präglade utgångspunkter för förändringar (se vidare kap 6).

Under rubriken Uttryck för riksintresset anges de karaktärsbärande miljöer, markslag, delmiljöer, byggnader, anläggningar, lämningar och andra företeelser vilka medverkar till att återspegla och förklara den eller de landskapstyper och historiska sammanhang som anges i motiveringen

Exempel (fiktivt):

Uttryck för riksintresset

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

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

Uttryck för riksintresset (fortsättning)

... Bebyggelsens läge, täthet, gruppering och inbördes placering med tydliga visuella samband mellan bostadsområdena och gentemot centrumbebyggelsen via de öppna gång- och parkstråken. Gångstråkens sträckning med anlagda mötes- och sittplatser. Bebyggelsens skalvariationer, utformning och färgsättning samt integrering av naturmiljön i gårds- och lekmiljöerna. Rad- och småhustomternas form och storlek. Lekparkernas och rekreationsanläggningarnas skyddade placering och terränganpassning. Parkeringsytornas placering och de angörande

Remissversion 2013-12-20

trafikledernas sträckning – åtskilt från bostads- och grönområden.
Centrumbebyggelsens tak- och fasadmaterial samt konstnärliga
utsmyckning. Centrumtorgets form, inramning, markbeläggning och
konstnärliga utsmyckning.

Geografisk avgränsning

Riksantikvarieämbetets utpekande av ett riksintresseanspråk innebär inte någon avgränsning i detalj av områdets fysiska omfattning och utbredning. Det är länsstyrelsen som ansvarar för att närmare uttolka och precisera riksintressets geografiska avgränsning i dialog med kommunen. Detta gäller även vid omtolkning av befintliga riksintressens avgränsning, förutsatt att det sker inom ramen för gällande riksintressebeskrivning. Om länsstyrelsen bedömer att avgränsningen av ett befintligt anspråk behöver ändras p.g.a. att motiven eller uttrycken för riksintresset ifrågasätts eller inte längre är kännetecknande för miljön, krävs Riksantikvarieämbetets formella ställningstagande (*se vidare kap 9 om ändring av anspråk*).

Principer för avgränsning

(gäller vid utpekande av nya såväl som vid ändringar av befintliga riksintresseanspråk)

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

Avvägningar mot andra intressen, allmänna eller enskilda, ska inte göras innan utpekandet och ska inte påverka hur anspråket definieras eller avgränsas. Att ett landskap helt eller delvis utgör riksintresse för andra samhällsintressen är inte anledning att anpassa eller undvika utpekandet av riksintressen för kulturmiljövården. Flera olika riksintresseanspråk kan finnas på samma område. Avvägningen dem emellan sker i händelse av att där uppstår ett motsatsförhållande i en kommande planeringsprocess. Det är först genom ett

Remissversion 2013-12-20

rättsverkande beslut enligt någon av de anknutna lagarna som ett riksintresse bekräftas juridiskt. Det innebär att avgränsningar som delar upp riksintresset i flera mindre områden, i ett större område med tillhörande "satelliter" eller som undviker delar av miljön *av hänsyn till pågående verksamheter* i princip strider mot riktlinjerna för avgränsning av riksintressen. Ett vanligt sådant fall är riksintressanta industrimiljöer där fortsatt verksamhet i många fall har gett upphov till en avgränsning som utesluter industribyggnaderna. Om industrimiljön omfattas av riksintresseanspråket ska industrin även ingå i den geografiska avgränsningen. Emellertid kan finnas andra och fullt rimliga skäl för att ett riksintresse fördelats på flera områden eller består av ett större område med en eller flera "satelliter". Exempelvis kan en riksintressant by- eller gårdsmiljö ha geografiskt fristående men historiskt funktionellt tillhörande odlingsmarker eller fåbodställen. Dessa kan vara belägna långt avstånd från gårds- eller bymiljön och ingå i riksintresset, utan att områdena däremellan har någon koppling till riksintresset.

Information om befintliga riksintressen för kulturmiljövården

Miljötypslistan och samtliga gällande riksintressebeskrivningar sorterade kommunvis per län finns på Riksantikvarieämbetets websida:

<http://www.raa.se/kulturarvet/samhallsplanering/riksintressen/riksintressen-beskrivningar>

Uttolkningar av samtliga riksintressens avgränsning finns tillgängligt per län via länsstyrelsernas digitala karttjänster:

<http://www.gis.lst.se>

5. Översiktsplanen är ingången för alla

För att de allmänt hållna reglerna i miljöbalken ska få avsedd verkan krävs ett väl utvecklat system för kunskapsförsörjning. Underlagen för tillämpning utgörs främst av kommunernas fysiska planering samt statliga myndigheters utredningsverksamhet (prop. 1985/86:3 sid 25). Kunskapsförsörjningen påverkar i hög grad hur beslutsfattare uppfattar och beaktar de värden som ligger till grund för riksintressena. Argumentationens styrka är avgörande.

En förutsättning för det kommunala planmonopolet är att kommunen i en aktuell och kommunomfattande översiktsplan kommer överens med Länsstyrelsen om hur riksintressen och övriga allmänna intressen ska tillgodoses. Översiktsplanen är ingången för alla som ska tillämpa riksintressebestämmelserna, och ska synliggöra hur riksintressena kan tillgodoses i efterföljande planering och prövning. Föreliggande kapitel beskriver översiktsplanens nyckelfunktion för hushållningsbestämmelsen och länsstyrelsens roll i processen. Kapitlet beskriver gällande ordning samt understryker vikten av att översiktsplanen anger hur – och inte bara att- riksintressen ska tillgodoses.

Översiktsplanen uttolkar anspråket

Översiktsplanen utgör ett grundläggande underlag för alla som ska tillämpa 3 och 4 kap. MB eftersom översiktsplanens hantering av riksintressena är **vägledande** för den efterföljande tillämpningen av bestämmelserna. Den myndighet som ska tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap. MB i ett ärende ska i beslutet ange om verksamheten eller åtgärden går att förena med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen (5 § Hushållningsförordningen SFS 1998:896). Översiktsplanen är alltså inte bara ett underlag för den kommunala detaljplaneringen och byggloven utan även för mål och ärenden enligt övriga lagar knutna till Miljöbalken.

Översiktsplanen är ett medel att motverka en sektorsuppdelad lagstiftning och förvaltning och planen spelar en viktig roll för att ta tillvara och utveckla kulturmiljön som resurs. Samråden under ÖP-processen är ett forum där kommunen kompletterar statens underlag, olika åsikter kan brytas om vad hushållningsbestämmelserna innebär och är en möjlighet att förankra hur riksintresseanspråken kan tillgodoses. Av granskningsyttrandet till ÖP framgår om stat och kommun är överens i uttolkningen av anspråken.

Översiktsplanen är inte juridiskt bindande men har stor betydelse för hur handlingsutrymmet

Remissversion 2013-12-20

definieras i efterföljande planläggning och tillståndsprövningar.

Översiktsplanens nyckelroll

Plan- och bygglag 2010:900

3 kap Översiktsplan

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

Översiktsplanen synliggör och uttolkar riksintresseanspråken och kommunerna har skyldighet att redovisa hur riksintressena kan tillgodoses, dvs. hur påtaglig skada kan undvikas och en hållbar utveckling främjas. (MB 6 kap. 19 §, PBL 3 kap. 4 §)

Översiktsplanen är kommunens avsiktsförklaring för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön inklusive riksintressena. För att översiktsplanen ska vara vägledande för områden av riksintresse för kulturmiljövården krävs att kommunen inte enbart redovisar och avgränsar de av Riksantikvarieämbetet utpekade riksintressena utan även visar hur anspråken kan tillgodoses. Därigenom kan kommunen ta tillvara det större handlingsutrymme som finns i översiktsplaneskedet att diskutera avgörande frågeställningar, politiska intressekonflikter, prioriteringar och vägval. Översiktsplanens roll som vägledande underlag i enskilda ärenden är särskilt viktig i riksintresseområden som saknar rättsverkande planer i form av detaljplan eller områdesbestämmelse.

Översiktsplanen bör ange HUR riksintressen kan tillgodoses

Plan- och bygglag 2010:900

3 kap Översiktsplan

4§ Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Av översiktsplanen ska framgå hur kommunen anser att allmänna intressen och särskilt riksintressen kan tillgodoses vid beslut om mark- och vattenanvändning. Av planen bör framgå var riksintressena finns, vilka värden som ligger till grund för utpekandet, hur riksintressena kan tillgodoses och om stat och kommun är överens om uttolkningen.

Översiktsplanen bör ange en planeringsinriktning för riksintressena, samt redogöra för eventuella konflikter mellan motstående riksintressen eller mellan riksintressen och de övergripande riktlinjerna för markanvändningen i övrigt. I de fall då översiktsplanen anger

Remissversion 2013-12-20

ambitionen att ta fram fördjupningar av översiktsplan eller områdesbestämmelser för att tillgodose ett riksintresse bör en översiktlig planeringsinriktning anges i översiktsplanen. Det är även viktigt att utveckla hur översiktsplanen kan vägleda bebyggelseutveckling som berör områden av riksintresse, men som inte föregås av detaljpaneläggning eller regleras av områdesbestämmelser. Översiktsplanen ska utgöra ett samlande dokument som anger hur riksintressena kan tillgodoses och grundläggande ställningstaganden bör inte skjutas upp till ett senare skede i planeringen.

I de fall där kommunens ställningstagande rörande hanteringen av riksintressen saknas eller skjuts upp till efterföljande planer eller fördjupningar har länsstyrelsen begränsad möjlighet att bedöma hur väl översiktsplanen tillgodoser kommunens riksintressen. Såväl kommunens som länsstyrelsens ställningstagande skjuts då upp till senare skeden av den fysiska planeringen, vilket riskerar att komplicera och fördröja efterföljande detaljplaneprocesser. Planen får då inte heller den vägledande roll för de lagar som ska tillämpa riksintressebestämmelsen som reglerna förutsätter.

Om vägledning saknas i översiktsplanen

Om ett riksintresseanspråk väcks i perioden mellan översiktsplaner eller om översiktsplanen inte ger vägledning för hur ett riksintresse kan tillgodoses, måste analyser och bedömningar grundas enbart på riksintressebeskrivningen och eventuella andra kunskapsunderlag.

När vägledning saknas i översiktsplanen blir kommunens och länsstyrelsens inspel vid prövning enligt de lagar som är anknutna till miljöbalken ännu viktigare. Hushållningsförordningen lyfter just denna fråga och anger att länsstyrelserna ska ta de initiativ som behövs för att bestämmelserna i 3 och 4 kap. Miljöbalken ska beaktas i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i tidiga skeden av planerings- och beslutsprocesserna. Kommunens roll blir att särskilt tänka igenom de planmässiga omständigheterna.

Länsstyrelsen ska tillhandahålla underlag

Länsstyrelsen ska under utarbetandet av översiktsplanen särskilt verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB tillgodoses. Länsstyrelsens uppdrag omfattar att förmedla en bred kunskap, ge råd och synpunkter i ett tidigt skede av planprocessen samt att, så tidigt som möjligt ange om förslaget kan innebära att ett riksintresse inte tillgodoses.

Länsstyrelsens underlag till översiktsplanen

Länsstyrelsen företräder och samordnar statens intressen. Länsstyrelsen ska verka för att riksintressena tillgodoses i planering och prövning. Inför den kommunala

Remissversion 2013-12-20

översiktsplaneprocessen har Länsstyrelsen i uppdrag att tillhandahålla sådana råd och underlag som behövs för kommunens bedömning om allmänna intressen enligt 2 kap PBL. Länsstyrelsen ska så tidigt som möjligt ta de initiativ som krävs för att riksintressen enligt 3 och 4 kap ska beaktas i den kommunala planprocessen (Förordning 1998:896). Arbetet ska grundas på underlag från de centrala myndigheterna, eller andra underlag som länsstyrelsen bedömer som lämpliga. Länsstyrelsens inflytande över översiktsplaneringen utövas under samrådsskedet och avslutas genom att länsstyrelsen avger ett granskningsyttrande som biläggs och därmed blir en del av den antagna översiktsplanen.

Länsstyrelsen har ett viktigt uppdrag att förmedla kunskapsunderlag och medverka i samråd där underlaget uttolkas. Länsstyrelsen ska särskilt tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar (PBL 3 kap 10 §). Länsstyrelsen bör ta de initiativ som krävs för att konkretisera de värden som ligger till grund för kulturmiljövårdens riksintressen så att dessa kan omsättas i fysiska planeringen och tillståndsprövning.

Omfattningen av länsstyrelsens skyldighet att tillhandahålla kunskapsunderlag gällande riksintressen är en bedömningsfråga och det är länsstyrelserna själva, utifrån föreliggande behov och en bristanalys, som bedömer i vilken omfattning och vilket kunskapsunderlag som behövs för att riksintressena ska kunna beaktas och tolkas i planering och prövning. Länsstyrelsen förmedlar de av Riksantikvarieämbetet upprättade riksintressebeskrivningarna som ska ange vilka värden som ligger till grund för anspråket. Oftast krävs därutöver förtydliganden av för att värdena ska kunna utgöra ett underlag för den plan eller förändring som är aktuell.

Riksantikvarieämbetets tolkning av länsstyrelsens uppgift inför översiktsplaneringen är att länsstyrelsen ska ge kommunen underlag – skriftligt eller muntligt vid möten – som förmår förmedla en tydlig bild av både de riksintressanta värdenas uttryck och miljöernas känslighet. Redogörelsen bör vara så utförlig att det är möjligt för kommunen att i översiktsplanen bedöma vad som krävs för att tillgodose ett riksintresse. Redogörelsen bör svara på frågan:

- vad utgör det kulturhistoriska värdet som ligger till grund för riksintresseanspråket,
- hur uttrycks det fysiskt och
- vilka fysiska uttryck, egenskaper och karaktärsdrag är bärande för att det riksintressanta kulturhistoriska värdet även fortsättningsvis ska vara läsbart i landskapet.

Kravet på underlag gäller även sådana allmänna intressen som inte är av riksintresse. Det innebär att Länsstyrelsen ska tillhandahålla underlag som behandlar sådana kulturhistoriska värden som allmänt ska beaktas i all planläggning och prövning av bygglov. Länsstyrelsen

Remissversion 2013-12-20

har därmed ett brett mandat att i ett tidigt skede förmedla och utveckla kunskapsunderlag för såväl riksintressanta kulturhistoriska värden som övriga kulturhistoriska värden.

Sammanfattande redogörelse

Länsstyrelsen ska minst en gång varje mandatperiod lämna en sammanfattande redogörelse till kommunen. I denna redovisas ändrade förutsättningar, ev. nya riksintresseanspråk, nya relevanta kunskapsunderlag eller lagändringar som har betydelse för översiktsplanens aktualitet när det gäller bland annat riksintressen. Även resultatet av länsstyrelsens uppsikts- och tillsynsinsatser vad gäller översiktsplanens vägledande roll för tillämpningen av riksintressebestämmelsen kan ingå.

Länsstyrelsens granskningsyttrande ingår i översiktsplanen

Översiktsplanen utgör också en överenskommelse mellan stat och kommun vad gäller riksintressena. Om länsstyrelsen bedömer att ett eller flera riksintressen inte tillgodoses i översiktsplanen ska detta anges som en invändning i granskningsyttrandet för översiktsplanen och framgå av översiktsplanen.

Granskningsyttrandets nyckelfunktion**Plan- och bygglag 2010:900****3 kap Översiktsplan**

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

Av yttrandet ska det framgå om

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

I granskningsyttrandet bör det tydligt framgå om länsstyrelsens bedömning skiljer sig från kommunens. Även omständigheter som i ett senare skede skulle kunna leda till ett ingripande bör anges. Om länsstyrelsen godtar översiktsplanens uttolkning av riksintressena ges översiktsplanen en starkare vägledande roll för senare planering och prövning. I de fall då länsstyrelsen och kommunen har skilda uppfattningar om hur ett riksintresse kan tillgodoses bör argumentationen vara tydlig.



6. Tillämpning av 3 kap 6 § i planläggning och prövning

Bestämmelserna om riksintressen ska tillämpas vid prövning enligt miljöbalken, i den kommunala fysiska planeringen och i 12 till miljöbalken knutna lagar. Länsstyrelsen ska särskilt verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap MB tillgodoses i prövning och planering. För samtliga miljöer som omfattas av hushållningsbestämmelsen gäller att mark och vatten ska användas för de ändamål som de är mest lämpade för, och att användningen ska främja en hållbar utveckling. Den hänsyn som ska visas kulturmiljöer av allmän betydelse och miljöer av riksintresse är långtgående. Föreliggande kapitel syftar inte till att beskriva tillämpningens hela kedja men till att ge en övergripande bild av tillämpningens logik samt till att redogöra för olika situationer där konkurrerande intressen kan behöva vägas mot varandra.

Lagar som är kopplade till miljöbalken

Bestämmelserna i 3 och 4 kap. MB ska beaktas vid prövning enligt miljöbalken och tolv andra lagar som är knutna till MB: Plan- och bygglagen, Väglagen, Minerallagen, Lagen om byggande av järnväg, Luftfartslagen, Lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, Ellagen, Naturgaslagen, Lagen om vissa torvfyndigheter, Lagen om vissa rörledningar, Lagen om kontinentalsockeln och Lagen om Sveriges ekonomiska zon (Hushållningsförordningen 3§). Bestämmelserna ska tillämpas vid planering och prövning av ändrad mark- och vattenanvändning. Reglerna ska ge stöd för att avgöra markanvändningskonflikter. Syftet är att tillgodose statliga intressen av betydelse för långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden samt den fysiska miljön i övrigt.

Kopplingen mellan miljöbalken och de olika lagarna framgår av bestämmelser i respektive lag som anger att vid planläggning och prövning ska bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden enligt 3kap och 4kap miljöbalken tillämpas. (PBL 2kap. 2 §, Väglagen 3a §, Luftfartslagen 6kap. 6 §, Minerallagen 4kap 2 § etc.) Minerallagen har en annorlunda knytning till MB än de andra lagarna som är kopplade till MB:s 3 och 4 kap. Enligt minerallagen ska 3 och 4 kap. MB tillämpas i ärenden om beviljande av bearbetningskoncession. Har bestämmelserna tillämpats i ett sådant ärende, ska de inte tillämpas vid en eventuell senare prövning enligt MB. Någon sådan begränsning finns inte i de andra lagarna förutom för rättverkande beslut enligt PBL. För PBL gäller att 3 och 4 kap MB ska tillämpas i detaljplanen. Efterföljande bygglov prövas då inte mot 3-4 kap MB. För riksintresseområden utanför detaljplan eller områdesbestämmelser prövas byggloven mot 3-4 kap MB.

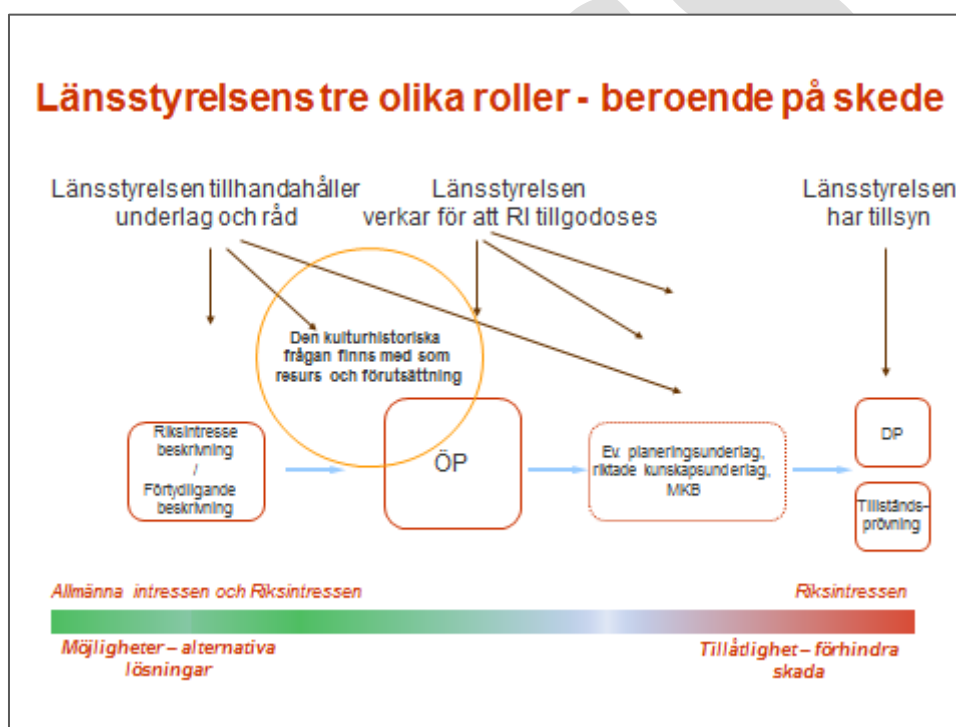
Remissversion 2013-12-20

Det finns flera stöd och kontrollfunktioner inbyggda i systemet för att få den avsedda tillämpningen. Beslutsmodellen ska säkerställas genom att det dels är nödvändigt att vid besluten ha tillgång till fakta om de olika intressena (översiktsplaner, miljökonsekvensbeskrivningar, jfr MB 6 kap 19-21 §§) dels ska det redovisas i besluten hur intressena har beaktats. (5 § Hushållningsförordningen) Länsstyrelsen har en central roll för tillämpningen som samordnare av statliga intressen.

Lag	Beslut	Beslutande
§§ som kopplar till att 3 och 4 kap MB ska tillämpas		
Miljöbalken 2 kap 6 § 2:a st	Reservat Dispenser, förordnanden Miljöfarlig verksamhet Vattenverksamhet Samråd Tillåtighetsprövning	Länsstyrelse/kommun Miljödomstol/miljöprövningsdelegation/ kommunal nämnd Miljödomstol/länsstyrelse Länsstyrelse Regeringen
Plan- och bygglagen 2 kap 2 §	Beslut om planer o planläggning Lov utanför detaljplan	Kommunfullmäktige/delegation Nämnd/delegation
Väglagen 3 a §	Vägplan	Trafikverket
Lag om byggande av järnväg 3 §	Järnvägsplan	Trafikverket
Luftfartslagen 6 kap 6 § eller 2 kap 5§	Beslut att inrätta allmän flygplats	Luftfartsverket
Lagen – allmän farled och allmän hamn 1 a §	Beslut att inrätta allmän farled och allmän hamn	Sjöfartsverket
Rörledningslagen 4 §	Koncession om rörledningar Beslut om fjärrvärme	Regeringen/Statens Energimyndighet (STEM)
Naturgaslagen 7 §	Beslut om naturgasledning eller lager	Regeringen/STEM
Ellagen 2 kap. 8 a §	Nätkoncession för linje och område	STEM
Torvlagen 7 §	Beslut om täkt	Länsstyrelsen
Minerallagen 4 kap. 2 §	Beslut om bearbetning (ej undersökning) Beslut om koncession	Bergmästaren
Kontinentalsockellagen 3 a §	Beslut att utvinna naturtillgångar	SGU
Lagen om ekonomisk zon 6 §	Beslut att utvinna naturtillgångar	Regeringen

Länsstyrelsen ska verka för att riksintressena beaktas

Enligt miljöbalken ska länsstyrelsen ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen är skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter som ska tillämpa miljöbalken samt åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning (6 kap 20 § MB). Länsstyrelsen ska, under planerings- och prövningsprocesserna, särskilt verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap MB tillgodoses samt ge råd om tillämpningen av allmänna intressen enligt 2 kap PBL och 2 kap MB. Länsstyrelsen har olika roller när det gäller tillämpningen av riksintressebestämmelserna, rådgivare respektive beslutande.



Länsstyrelsens rådgivande uppdrag, att "särskilt verka för", omfattar att sammanställa och förmedla bred kunskap, ge råd och synpunkter i ett så tidigt skede som möjligt i processerna. I remisser och vid möten ska länsstyrelsen bedöma om projektet medför betydande miljöpåverkan, om det medför påtaglig skada och i övrigt vilken hänsyn som kan anses rimlig/lämplig. De miljökonsekvensbeskrivningar som ska utarbetas om en plan eller projekt medför betydande miljöpåverkan är viktiga underlag för att bedöma om förändringarna medför påtaglig skada.

Remissversion 2013-12-20

Länsstyrelsens beslutande eller ingripande roll omfattar dels att fatta beslut om betydande miljöpåverkan dels att pröva en detaljplan eller områdesbestämmelse som inte tillgodoser ett riksintresse. Länsstyrelsen är dessutom beslutsfattare i vissa ärenden enligt miljöbalken. (samråd, dispens, m.fl.) och första prövningsinstans när enskilda (allmänhet eller verksamhetsutövare) överklagar PBL-beslut.

Prövningsmyndigheten beslutar

Den myndighet som ska tillämpa bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken (MB) i ett ärende, ska i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen (Hushållningsförordningen 5§). Det ska därför alltid prövas i vilken utsträckning verksamheten eller åtgärden överensstämmer med gällande översiktsplan och att den inte strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser.

Beslutsunderlag krävs

För att avgöra om projektet går att förena med en god hushållning enligt gällande regler, krävs kunskap om de kulturhistoriska värdena på platsen, kunskap om de förändringar som planeras och en analys av om förändringarna medför någon skada. Som framgått ovan så har översiktsplanen en central roll för att uttolka vad som är en från allmän synpunkt lämplig mark- och vattenanvändning för områden av riksintressen. Det är kvaliteten i det beslutsunderlag som prövningsmyndigheten sammantaget förfogar över och styrkan i argumentationen som avgör:

- om ett anspråk utgör ett riksintresse,
- gränsen för påtaglig skada – och om skadan inte är påtaglig
- vilken hänsyn eller anpassning som kan krävas

Om prövningsmyndigheten har att ta ställning mellan två riksintressen så ska beslutsunderlaget även ligga till grund för att avgöra vad som på lång sikt kan anses vara lämpligast ur allmän synpunkt d.v.s. vilket av de oförenliga riksintressena som ska prioriteras. Vid avvägningen mellan oförenliga ändamål ska företräde ges åt det intresse som på lämpligaste sätt främjar en långsiktigt god hushållning. En sådan bedömning omfattar enligt förarbetena ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska hänsynstaganden.

Bedömningar som görs i samband med den kommunala planeringen av vad som i ett visst fall är en från allmän synpunkt lämplig användning av marken och vattnet tillmäts stor betydelse när det gäller att göra avvägningar mellan de olika intressen som ytterst ska hävdas av staten. Oavsett syftet med verksamheten, hur angelägen den än kan synas vara,

Remissversion 2013-12-20

så finns emellertid inga undantag som kan medge otillåten skada på ett riksintresse (om det inte gäller avvägning mot ett annat oförenligt riksintresse).

För projekt som även ska prövas enligt miljöbalken 2 kap. ska verksamhetsutövaren därutöver visa hänsyn till riksintresset i den utsträckning som är "rimlig". (2 kap. 7 § MB) Det gäller även de flesta andra av de anknutna lagarna, med undantag för PBL. För ärenden som prövas enligt PBL gäller enbart att de inte får innebära påtaglig skada. För ärenden som prövas enligt både PBL och MB gäller att projektet kan vara tillåtligt enligt PBL (inte medföra påtaglig skada) men inte vara tillåtligt vid prövning enligt miljöbalken. Miljöbalken kan alltså i vissa fall kräva större hänsyn än att verksamheten inte medför påtaglig skada.

Avvägningsregeln i 3 kap 1 § MB

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

Avvägningsregeln i 3 kap 1 § MB är grundläggande för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 kap MB. De utgångspunkter enligt 3 kap 1 § MB som gäller allmänt vid avvägningar mellan olika intressen ska också gälla vid avvägningar mellan riksintressen (prop 1985/86:3 sid 78).

Kombinerad eller mångsidig markanvändning är att föredra

En grundregel för en god hushållning är att en kombinerad markanvändning alltid ska prövas. (prop 1985/86:3 sid 47). Mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka de är mest lämpade. Det följer av en god resurshushållning att slå vakt om möjligheterna till mångsidig användning av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Ömsesidig hänsyn behövs i fråga om verksamheter som bedrivs inom ett och samma område eller i det omedelbara grannskapet. Det gäller även för områden av riksintresse.

Lämplig plats ska väljas

Miljöbalkens bestämmelser syftar till att hushålla med mark- och vatten genom att välja rätt markanvändning för en viss plats eller välja rätt plats för en viss markanvändning. Rätt markanvändning för ett område av riksintresse för kulturmiljövården är en markanvändning som inte påtagligt skadar de kulturvärden som ligger till grund för utpekandet.

Balken ställer alltså krav på att välja lämplig plats, den valda platsen ska vara den mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företråde ska ges

Remissversion 2013-12-20

sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. (Miljöbalkens avvägningsregel 3kap. 1 § MB).

För att kunna veta vilken plats som är lämpligast behöver alternativa lokaliseringar och utformningar identifieras och analyseras. Detta är särskilt viktigt när det gäller prövning av åtgärder som berör riksintressen Krav på anpassning och hänsyn utöver att inte påtagligt skada, uttrycks på lite olika sätt i olika lagar. Väglagen anger t.ex. att när väg byggs ska den ges ett sådant läge och utformas så att ändamålet med vägen uppnås med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Hänsyn ska tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden. (VägL1kap 13§)

Beslutsmodeller vid konfliktlösning

Om alla intressen kan finnas i området utan förändring så aktiveras inte reglerna. Men om förändringen påverkar riksintresset, mer än försumbart, så finns en konflikt som måste lösas enligt någon av, eller en kombination av, följande beslutsmodeller:

1. Avvägning mellan konkurrerande riksintressen
2. Bedömning om förändringen för riksintresset är av laglig omfattning
3. Bedömning av i övrigt rimlig hänsyn

(1) Avvägning mellan konkurrerande riksintressen

Intresseavvägning är lagligen möjlig enbart mellan jämbördiga intressen som t.ex. mellan motstående riksintressen. Endast om två, eller flera, riksintressen står mot varandra kan "påtaglig skada" tillåtas. Prövningsmyndigheten ska göra en avvägning och det riksintresse prioriteras som bedöms som långsiktigt bäst. (3:6, 3:10, 3:1, 1:1.2p4)

Denna modell är tillämpbar när ett område pekats ut som riksintresse för mer än ett ändamål. En central tanke i hushållningsbestämmelserna i MB är att ett område ska kunna användas för flera ändamål samtidigt, men ändamålen kan också vara oförenliga. Aktualiseras användningen av ett konkurrerande riksintresse och förändringen medför påtaglig skada för ett annat riksintresse, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med mark och vatten och den fysiska miljön i övrigt. (3 kap. 10 § MB) Avvägningen görs med hjälp av 1 kap. 1 § och 3 kap 1 § och för vissa ärenden även 2 kap. 4 § MB. De utgångspunkter som gäller allmänt vid avvägningar mellan olika intressen ska också gälla avvägningar mellan riksintressen (prop 1985/86:3 sid 78)

För kulturmiljöintresset gäller det för det första att motivera på vilket sätt skadan är påtaglig och för det andra att tydliggöra argumenten för varför kulturmiljöintresset är långsiktigt bäst

Remissversion 2013-12-20

förutom ur kulturhistoriska även ur ekologiska, sociala och samhällsekonomiska aspekter och därmed ska tillgodoses framför det andra riksintresset.

Dock har anläggningar för totalförsvaret alltid företräde och avvägningen får inte strida mot 4 kap. MB. I dessa fall ska företräde ges åt riksintresset enligt 4 kap.² Detta framgår av 3 kap. 10 §, andra stycket. Om något av undantagen i 4 kap. 1 § är tillämpligt kan dock riksintresset enligt 3 kap. äga företräde.

Dessutom gäller att riksintresset Natura 2000 aldrig får vägas mot andra riksintressen, utan där är frågan enbart om Natura 2000 orsakas olaglig skada. (alltså modell 2)

Påtaglig skada på det "vikande" intresset ska dock undvikas så långt möjligt. Det prioriterade intresset får åsamka påtaglig skada men ska i övrigt visa hänsyn så långt det är möjligt och rimligt.

(2) Bedömning om förändringen utgör påtaglig skada på riksintresset eller inte

Den andra konkurrenssituationen gäller då en förändring inte är av riksintresse, dvs. utgör ett allmänt eller enskilt intresse. Det är då olagligt att väga detta intresse mot riksintresset. Riksintresset medför att området ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada de värden som legat till grund för utpekandet. Åtgärder som innebär påtaglig skada ska inte komma till stånd. Om påtaglig skada inte är aktuell ska en anpassning göras enligt 3 kap. 1 § och 3 kap. 6 § första stycket och hänsyn visas så långt möjligt. (jfr punkt 3)

För verksamheter som prövas enligt MB måste verksamhetsutövaren visa hänsyn till riksintresset till dess det är orimligt att göra mer. Detta kan innebära att avvägningen mellan ekonomi och bevarande utfaller till bevarandets fördel och åtgärden eller verksamheten inte får komma till stånd. (Jfr vattenkraftärendet i Alsterån MMÖD M 1368-03)

Om MB 16:9 är tillämplig (skyldighet att bekosta eller åtgärda särskilda åtgärder) gäller även att återstående intrång på riksintresset måste hanteras. Det kan då handla om att t.ex. kompensera för de negativa effekter som ändå kan bli kvar trots att all rimlig hänsyn visats. Om återstående påverkan utgör påtaglig skada är det förstås stopp (se vidare under kap 8, Kompensationsåtgärder).

(3) Bedömning av rimlig hänsyn för område av allmänt intresse

Om den planerade markanvändningen är ett allmänt intresse och platsen utgör ett område av allmänt intresse enligt 3 kap 6 § första stycket, ska den tänkta markanvändningen ges

² När riksintressen enligt 4 kap och enligt 3 kap 6 § sammanfaller gäller särskilda bestämmelser – se Naturvårdsverkets handbok 2005:5

Remissversion 2013-12-20

företräde om den medför en från allmän synpunkt god hushållning med tanke på vad områdena är lämpade för, dess beskaffenhet och läge samt behoven. (1 kap 1 §; 3 kap 1 §) Den tänkta markanvändningen ska så långt möjligt visa hänsyn till andra allmänna intressen i området. (3 kap 2-9 §§)

Om den planerade markanvändningen är ett enskilt intresse och platsen utgör ett område av allmänt intresse enligt 3 kap 6 § första stycket, ska den tänkta markanvändningen visa hänsyn så långt möjligt till de allmänna intressena i området. (3 kap 2-9 §§)

Uppsikt över tillämpningen

Boverket har generell uppsikt över tillämpning av 3 kap. MB. RAÄ har den nationella uppsikten över tillämpningen av 3 kap. 6 § MB avseende kulturmiljövården. Uppsiktsansvaret inbegriper att självständigt granska och följa upp Länsstyrelsens, kommunens och andra beslutande aktörers tillämpning av hushållningsbestämmelsen inom Riksantikvarieämbetets verksamhetsområde. Riksantikvarieämbetet ska underrätta Boverket och regeringen om sådana systemfel och brister i tillämpningen som förhindrar att områden som omfattas av 3kap6§ miljöbalken tillgodoses på ett sådant sätt som lagen avser. Riksantikvarieämbetet har därutöver möjlighet att anmäla till regeringen om det uppkommer behov av att en eller flera kommuner redovisar till regeringen hur de i sin planering enligt plan- och bygglagen avser att tillgodose ett riksintresse (7 § Förordning 1998:96; 6 kap 21 § miljöbalken).

Länsstyrelsen har den regionala uppsikten över tillämpningen av 3 kap. Uppsiktsansvaret inbegriper att självständigt granska och följa upp kommunernas och andra tillämpares tillämpning av bestämmelserna. Länsstyrelsen ska underrätta Riksantikvarieämbetet och Boverket om sådana systemfel och brister i lagtillämpningen som förhindrar att riksintressen enligt 3 och 4 kap tillgodoses i den kommunala planeringen inom länet. Länsstyrelsens tillsynsansvar enligt PBL innebär en möjlighet att följa upp tillämpningen av riksintressebestämmelserna vid kommunala beslut.³ Resultatet av tillsynen kan ingå i den sammanfattande redogörelsen till kommunerna inför deras prövning av översiktsplanens aktualitet.

³ ³ Exempel: Länsstyrelsen i Skåne: *Får jag lov i öppna landskap?* (2012) I rapporten granskas hur riksintressen beaktats vid bygglov och förhandsbesked och översiktsplanens vägledande funktion analyseras.

7. Riksintressen som möjlighet och restriktion

Riksintressen är statliga anspråk som gäller angelägna allmänna intressen. De riksintressanta kulturmiljöerna bär på sådana kulturhistoriska värden att de utgör en resurs för såväl hållbar samhällsutveckling och goda livsmiljöer som för kunskapsuppbyggnad, regional tillväxt och besöksnäring. För att miljöernas värde ska tas tillvara behöver en mångfald av aktörer – samhällsbyggare, företag, föreningslivet, det civila samhället, museer, myndigheter och kommuner – inspireras till att arbeta med det kulturhistoriska innehållets möjligheter.

I den fysiska planeringen ska riksintressebestämmelsen tillämpas så att de värden som legat till grund för utpekandet inte skadas påtagligt. För att riksintressenas potential ska tas tillvara i samhällsutvecklingen krävs en tillämpning som inte endast syftar till att hindra skada utan som rör sig över hela spannet – från det berikande till det förbjudna. Samhällsplaneringens aktörer har olika mandat och möjlighet att arbeta inom det spannet. I en betydande del av kulturmiljövårdens riksintressen aktiveras dock sällan riksintressebestämmelsens skydd mot påtaglig skada då ändrad markanvändning som kräver tillstånd eller planering inte är aktuell. Detta gäller oftare för landsbygdens riksintressen än för de riksintressanta tätorterna. Även i dessa riksintressen bör de kulturhistoriska värdena, genom andra styrmedel, kunskapsuppbyggnad eller stödjande och inspirerande insatser, tas tillvara. I föreliggande kapitel utvecklas resonemang om kulturmiljövårdens riksintressen som gemensamma möjligheter och resurser att förvalta och utveckla på ett långsiktigt hållbart sätt.

Riksintressen är allas angelägenhet

Kulturmiljövårdens riksintressen är samhällets gemensamma resurser som ska förvaltas och utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt. Områdenas riksintressanta kulturhistoriska värden ska därför vara tillgängliga, kända och begripliga för allmänheten. För detta behöver värdena tydliggöras och förklaras genom olika kommunikativa åtgärder.

Riksintressena är statliga anspråk men ska fungera som lokala tillgångar. I den fysiska planeringen är riksintressena en signal om kulturhistoriska värden att beakta, men de är också en signal till kulturmiljövårdens och samhällsplaneringens övriga aktörer om värden som kan utgöra en potentiell resurs och kunskapskälla. Förutsättningen för att riksintressena ska upplevas som angelägna och att deras potential ska tas tillvara av de skilda aktörer som

Remissversion 2013-12-20

påverkar eller påverkas av kulturmiljön, är att de kulturhistoriska värdena är tydligt beskrivna och kommunicerade. De kulturplaner, kulturmiljöprogram och kulturmiljöstrategier som utvecklas av länsstyrelser, kommuner och regionförbund är därför viktiga underlag för att både förmedla kunskap och inspirera olika aktörer till att utnyttja kulturmiljöernas potential. Företag, organisationer eller andra privata aktörer som har sina verksamheter lokaliserade till riksintressanta miljöer kan inspireras till att dra nytta av miljöns kulturhistoriska särdrag och attraktionskraft. Väl kommunicerat och förankrat kan landskapets kulturhistoriska innehåll vara en mångskiftande resurs för olika aktörers vitt skilda verksamheter.

De riksintressanta miljöerna har valts ut för att de belyser betydelsefulla skeden i den historiska samhällsutvecklingen. De pedagogiska förutsättningarna för att utvinna kunskap och lyfta olika perspektiv på historien är generellt sett goda i de riksintressanta kulturmiljöerna. Miljöerna ger kulturmiljövårdens olika aktörer goda möjligheter att utveckla och belysa en mängd olika frågeställningar och perspektiv med utgångspunkt i de identifierade miljöerna. Museer, ideella organisationer och andra aktörer kan utnyttja riksintressenas potential och förmedla en bredare belysning av berättelser och perspektiv som saknar fysiska uttryck eller som inte omnämns i motiveringen för riksintresset. En återkommande och levande diskussion om de riksintressanta värdena är en förutsättning för att riksintressenas kulturhistoriska innehåll ska vara angeläget, känt och begripligt för allmänheten, m.fl. Aktiviteter som belyser miljöernas kulturhistoria i form av stadsvandringar, studiercirkel, utställningar och berättarkvällar bidrar till att göra de riksintressanta värdena kända och angelägna. Museer, ideella organisationer och privata aktörer spelar därför en viktig roll i kommunikationen av landskapets kulturhistoriska dimension.

Att ta tillvara under pågående markanvändning

I ett stort antal riksintressen blir myndighetsbeslut om ändrad markanvändning sällan eller aldrig aktuellt. Samtidigt kan förändrad användning av området, utebliven eller ändrad hävd, icke bygglovspliktiga åtgärder eller landskapets utveckling i övrigt innebära stora förändringar som får konsekvenser för den riksintressanta miljöns läsbarhet. Sådana förändringar sträcker sig utanför hushållningsbestämmelsens tillämpning. Miljöbalkens krav på hänsyn gäller för alla verksamhetsutövare även under pågående markanvändning, men staten har ingen ingång för att ingripa mot den som genom pågående verksamhet inte tillgodoser ett riksintresse. För att ta tillvara och förvalta den kulturhistoriska miljöns potential kan därför kulturmiljövårdens övriga styrmedel och insatser för landsbygdsutveckling, regional utveckling och tillväxtpolitik särskilt riktas till dessa miljöer.

Inom ramen för Kulturmiljövårdsanslaget, kulturmiljövårdens viktigaste finansiella styrmedel, kan bidrag särskilt riktas till kulturmiljövårdens riksintressen. Detta gäller såväl bidrag till

Remissversion 2013-12-20

vård av landskap och kulturhistoriskt värdefull bebyggelse i anslutning till riksintresse som till informationsinsatser och framtagande av kunskapsunderlag.

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

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

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

I förordningen jämföras riksintressen med byggnadsminnen och kulturresevat vad gäller prioriteringsordningen för bidrag. Av förordningen följer att särskilt riktade bidrag till riksintressen ska syfta till vård av sådan bebyggelse och landskap som tillhör uttrycken för den riksintressanta miljön. Bidrag till bebyggelse och landskap som saknar direkt anknytning till de riksintressanta värden som ligger till grund för utpekandet är istället att räkna som bidrag till "andra värdefulla kulturmiljöer" enligt förordningens §5. Av de övriga finansiella stöd som Länsstyrelsen handlägger, såsom stöd till jordbruket och stöd till landsbygdsutveckling och företagsstöd inom ramen för Landsbygdsprogrammet, kan flera leda till positiva effekter för kulturmiljövårdens riksintressen.

Sammantaget har dessa finansiella styrmedel en effekt enbart för ett begränsat antal av de riksintressanta kulturmiljöerna, och ett brett spektrum av insatser med fokus på kunskapsuppbyggnad, utveckling av besöksnäringen samt stödande och inspirerande insatser krävs. Regionförbundens arbete med att utveckla och marknadsföra besöksnäringen, samordna och utveckla kulturarbetet samt stödja den regionala tillväxten är inte minst viktigt. För att samhällets samlade insatser ska fungera som ett stöd för och riktas till de riksintressanta kulturmiljöerna krävs att miljöerna är väl kända och att deras kulturhistoriska värden upplevs som angelägna.

Att ta tillvara i förändrad markanvändning - spannet mellan möjlighet och restriktion

Riksintressen för kulturmiljövården är områden som förändras i takt med samhällsutvecklingen, men där de kulturhistoriska värdena ska utgöra en särskilt tungt vägande aspekt vid beslut om ändrad användning av mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt.

Skyddet är konstruerat så att förändringen inte får innebära att de utpekade kulturvärdena påtagligt skadas. Det lagreglerade skyddet syftar, tillsammans med miljöbalkens övriga

Remissversion 2013-12-20

bestämmelser, till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö (1 kap 1§ MB).

Handlingsutrymmet vid planering och tillståndsprövning kan sägas bestå av utrymmet mellan samhällets och lagstiftningens övergripande mål och lagens stoppregel som definierar gränsen för det acceptabla. Det är Länsstyrelsens statliga kontroll som sätter gränsen för det tillåtna. Länsstyrelsens uppdrag innebär inte enbart att förhindra påtaglig skada, utan inbegriper även att tillhandahålla kunskapsunderlag, i samråd diskutera hur kulturmiljön kan tas tillvara, ge råd och synpunkter under planprocessen och vid behov begära att alternativ tas fram.

	Förändring						
Områdets värden kommer att	<i>försvinna</i>	<i>förvanskas</i>	<i>försvagas</i>	<i>förbli oförändrade</i>	<i>förstärkas</i>	<i>förökas</i>	<i>förädlas</i>
Innebörd	<i>påtaglig skada</i>		<i>skada</i>	<i>neutral påverkan</i>	<i>förbättring</i>		
Förhållningssätt	<i>Ej tillåtligt</i>		<i>Hindra – Lindra</i>	<i>Hänsyn</i>	<i>Inspirera - stärka</i>		
	<i>Undvika skadan</i>		<i>Minimera skadan</i>	<i>Bruka varsamt</i>	<i>Berika</i>		

Bildtext: Tillämpningen av hushållningsbestämmelsen bör röra sig inom hela spannet – från det målstyrda till det förbjudna. Den lägsta godtagbara standarden för en ändrad mark- eller vattenanvändning som berör ett riksintresse för kulturmiljövården är att de riksintressanta kulturhistoriska värdena inte får påtagligt skadas.

Aktörerna inom det målstyrda "gröna" fältet är framförallt kommunen, verksamhetsutövaren, markägaren eller andra planerande aktörer, medan Länsstyrelsens roll framförallt är stödjande, rådgivande och kontrollerande. Drivkraften att åstadkomma kvalitativa lösningar där platsens kulturhistoriska värden ingår i målbilden för och berikar projektet måste därför finnas hos aktörerna. Resultaten är beroende av deras förhållningssätt och ambitionsnivå.

För att riksintressena ska tas tillvara i den fysiska planeringen är det viktigt att planerings- och beslutsprocesserna tydliggör handlingsutrymmet mellan den lägsta godtagbara standarden och det möjliga eller önskvärda. Väl beskrivna och kommunicerade redogörelser av den riksintressanta miljöns tålighet och utvecklingspotential ger goda förutsättningar för att samhällsplaneringens olika aktörer ska kunna utnyttja miljöernas potential fullt ut. Planeringsuppgiften blir då, förutom att förtydliga vad som inte får skadas, att omsätta platsens kulturhistoriska värden i rumsliga termer och gestaltningsförutsättningar för planerade förändringar. En planering som utnyttjar kulturmiljöns potential kan både stärka

Remissversion 2013-12-20

platsens kulturhistoriska värden och samtidigt generera ekonomiska, sociala, estetiska eller andra mervärden.

Förändringar som stärker kulturmiljön

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

Målet är att:

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

Ambitionen är även att:

Kulturmiljön berikar projektet. Kulturmiljön inspirerar och bidrar till att skapa andra mervärden i miljön (sociala, estetiska, miljömässiga, ekonomiska eller andra).

Frågan *om* och *hur* den planerade förändringen kan stärka kulturmiljön är den kanske viktigaste och svåraste frågeställningen. Förutsättningar för att projekt och åtgärder ska ta tillvara riksintressets kulturmiljövärden bör diskuteras så tidigt som möjligt i planerings- och projekteringsprocessen för bästa genomslag. I det tidiga skedet finns större möjligheter att stödja och inspirera kommunen eller verksamhetsutövaren vad gäller både hanteringen av allmänna kulturhistoriska intressen och stärkande åtgärder för riksintressen. Länsstyrelsens mandat att verka för att riksintressena tillgodoses är i detta skede brett och sträcker sig från den lägsta godtagbara nivån, d.v.s. undvika påtaglig skada, till rådgivning för hur projektet kan stärka både den riksintressanta kulturmiljön och övriga kulturhistoriska värden inom planområdet. I sena skeden har handlingsutrymmet oftast krymt och frågeställningarna reduceras till att diskutera "tillåtligheten" i form av miljökonsekvenser och om att förhindra påtaglig skada på riksintresset.

Att integrera kulturmiljöfrågan i projektet

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

En dialog som fokuserar på miljöförutsättningar/möjligheter och inte i första hand miljökonsekvenser/skada ger andra förutsättningar för att utveckla gemensamma målbilder. Om kulturmiljövårdens inspel i dialogen främst handlar om att undvika intrång och skydda miljön från förändring integreras inte kulturmiljöfrågan i projektet. Inspelet bör handla om att lyfta den kulturhistoriska frågan på den specifika platsen. Kulturmiljöfrågan handlar inte om att dokumentera eller beskriva en svunnen tid utan syftar till att diskutera vilken roll platsens kulturhistoria kan spela i en framtid.

En grundregel för god hushållning är att en kombinerad och mångsidig markanvändningen alltid eftersträvas. I många fall kan en åtgärd, genom justeringar av utformning, skala eller läge, utformas så att förändringen kan genomföras samtidigt som riksintressets kulturhistoriska värden tillgodoses. I den processen kan länsstyrelsen ha rollen av både kunskapsförmedlare, rådgivare och inspiratör. Ofta är det kontrakterade konsulter som utarbetar det underlag som krävs för att identifiera möjligheter och begränsningar.

8. Påtaglig skada – gränsen för tillåtlighet

Begreppet påtaglig skada är centralt för tillämpningen av hushållningsbestämmelsen om riksintressen. Bedömningen av vad som utgör en påtaglig skada är alltid platsspecifik och knuten till åtgärdens art och omfattning. Det är därför svårt att mer än i allmänna termer ange vad som kan utgöra en påtaglig skada. Generellt gäller att ett ingrepp som innebär att ett område förlorar de värden som motiverat dess utpekande ska bedömas som påtagligt skadligt. Men även åtgärder som på andra sätt inverkar negativt på hur väl riksintresset karakteriseras av eller förmår återspegla det riksintressanta skede som ligger till grund för utpekandet kan bedömas som påtaglig skada. Med utgångspunkt i gällande allmänna råd diskuteras och utvecklas grunder för bedömningen av påtaglig skada på riksintressen för kulturmiljö.

Påtaglig skada på riksintressen enligt 3 kap 6 §

3 kap 6 § Miljöbalken

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

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

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

Allmänt råd SNV NFS 2005:17: Påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön kan uppstå om en åtgärd kan mer än obetydligt skada något eller några av de natur-, kultur- eller friluftsvärden som utgör grunden för riksintresset.

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

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

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

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

De allmänna rådets uttolkning av begreppet påtaglig skada är att det innebär en bestående negativ inverkan på de värden som ska skyddas eller en tillfälligt mycket stor negativ påverkan. Lagtexten ställer inte krav på att det är säkert att skadan kommer att inträffa för att den ska kunna bedömas som påtaglig. Om en åtgärd kan antas medföra påtaglig skada på ett riksintesse ska miljön skyddas mot åtgärden.⁴

Bedömning av påtaglig skada på riksintressen för kulturmiljövården

De allmänna rådets generella rekommendationer får olika innebörd beroende på om miljön utgörs av ett riksintesse för naturvården, friluftslivet eller kulturmiljövården. Ett riksintesse för kulturmiljövården är en *sammanhängande kulturmiljö* som kännetecknas av att den genom sitt innehåll *särskilt väl återspeglar* viktiga kulturhistoriska skeden i landskapet. Miljöns riksintressanta egenskaper består i alla de fysiska uttryck - objekt, karaktärsdrag, strukturer, funktioner och samband - som gör det riksintressanta kulturhistoriska skedet läsbart i landskapet. Ett områdes kulturhistoriska läsbarhet – möjligheterna att uppleva och

⁴ Tolkningen förklaras i *Riksintresse för naturvård och friluftsliv*, Handbok 2005:5, Naturvårdsverket

Remissversion 2013-12-20

förstå miljöns kulturhistoriska sammanhang – är central vid urvalet av riksintressen och därmed även i analysen av en förändrings påverkan på miljön. Det är åtgärdens konsekvenser för läsbarheten av det riksintressanta kulturhistoriska skede som återspeglas i miljön som ska lyftas fram i skadeanalysen. Avgörande för bedömningen är *i hur hög grad platsen fortsatt kommer att karaktäriseras av eller kunna återspegla det riksintressanta skede som ligger till grund för utpekandet*. Åtgärdens påverkan på både miljön som helhet, på den övergripande kulturhistoriska struktur som karaktäriserar miljön och på de enskilda objekten som är av betydelse för miljöns läsbarhet ska bedömas.

Bedömningen av vad som utgör påtaglig skada är alltid projekt- och platspecifik, och generellt gäller att det är kvaliteten i beslutsunderlaget och styrkan i argumentationen som får betydelse för om bedömningen får genomslag i prövningen.

Olika typer av påverkan kan medföra skada

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

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

Vad försvinner och vad tillkommer?

- Försvinner enskilda objekt, strukturer eller visuella och funktionella samband som har betydelse för läsbarheten av den riksintressanta miljön?
- Tillkommer nytillskott som påverkar miljöns skalor, former eller karaktärsdrag på ett sådant vis som negativt inverkar på upplevelsen och förståelsen av den riksintressanta kulturhistoriska utvecklingen i landskapet?

Är påverkan visuell eller funktionell?

- Påverkas siktlinjer, skala, sammanhang, rumsligheter eller andra aspekter av den visuella upplevelsen av miljön på ett sådant vis som negativt inverkar på upplevelsen och förståelsen av den riksintressanta miljön?
- Påverkas rörelsestråk, kommunikationsleder eller andra funktioner och förutsättningar med betydelse för möjligheten att bruka, förvalta och röra sig inom miljön?

Remissversion 2013-12-20

- Kan åtgärden innebära att tillgängligheten till miljön minskas, att området fragmenteras, barriärer skapas eller att möjligheterna att besöka miljön på annat sätt minskas?

Är påverkan direkt eller indirekt?

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

Är påverkan tillfällig eller bestående?

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

Mer än obetydlig skada kan utgöra påtaglig skada

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

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

Vilka egenskaper påverkas?

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

Hur påverkas miljöns värden?

- Förloras eller förvanskas de värden som ligger till grund för utpekandet?

Remissversion 2013-12-20

- Försvagas dessa värden så att området mindre väl belyser det kulturhistoriska skede som ligger till grund för utpekandet?

I de fall den föreslagna åtgärden innebär att de riksintressanta uttrycken och karaktärsdragen, eller delar av dessa, *förloras* eller *förvanskas* bör skadan bedömas som påtaglig. Det kan handla om att fysiska uttryck - objekt, karaktärsdrag, strukturer, funktioner och samband - försvinner eller att nytillskott dominerar över eller släcker ut de karaktärsdrag och samband som är bärande för miljön. Att uttryck och egenskaper *förvanskas* innebär att de finns kvar men förändras på ett sätt eller i en omfattning att de inte längre tydligt återspeglar det riksintressanta kulturhistoriska sammanhanget. Om åtgärden innebär att riksintressets uttryck och karaktärsdrag *försvagas* föreligger risk för påtaglig skada. Det kan innebära att uttrycken förändras eller landskapets rumsliga samband och sammanhang fragmenteras på ett sätt som inte omöjliggör men som försvårar läsbarheten av det riksintressanta kulturhistoriska sammanhanget.

All skada på riksintressets egenskaper och karaktärsdrag, d.v.s. de uttryck som är centrala för läsbarheten och upplevelsen av miljön, innebär en risk för påtaglig skada. Skada på sådana egenskaper som har koppling till miljöns riksintressanta värde, men som inte är direkt bärande för dess förmåga att återspegla det riksintressanta skede som ligger till grund för utpekandet, *kan* innebära risk för påtaglig skada men kan också bedömas som skada, beroende på skadans omfattning, typ och dess påverkan på helheten.

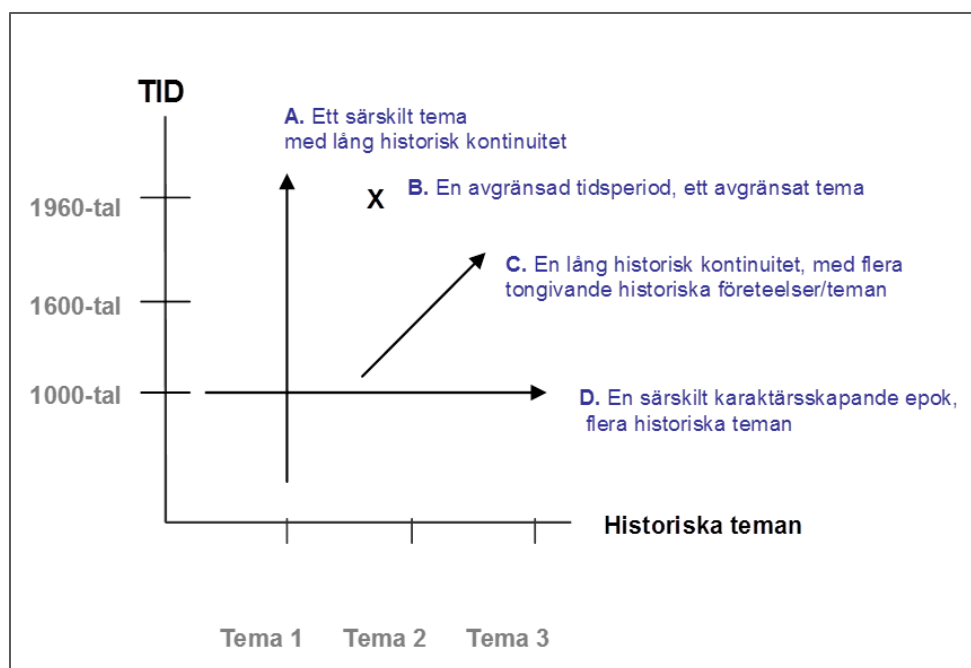
Olika områden är olika känsliga

Vid bedömningen av om en skada skall anses påtaglig bör det vidare beaktas att olika områden är olika känsliga för påverkan /.../ Vid bedömningen bör även tidigare ingrepp och/eller skador beaktas. (Allmänt råd SNV NFS 2005:1)

De värden som legat till grund för utpekandet av en riksintressant kulturmiljö kan variera avsevärt beroende på typ av miljö och dess kulturhistoriska innehåll. Olika kulturmiljöer är olika känsliga eller mottagliga för olika typer av förändring och tillägg. Bedömningen av en åtgärds påverkan är därför alltid projekts- och platsspecifik, och analysen bör beakta miljöns speciella förutsättningar både vad gäller detaljer och helhet. Illustrationen nedan beskriver skillnader i förutsättningar. Riksintressen där värdena är knutna till en avgränsad historisk period (B, D) kan vara känsliga för dominerande nutida tillägg. Riksintressen där landskapet är präglat av och värdena är knutna till en verksamhet eller tema över tid (A) kan vara känsliga för tillägg som saknar samband med riksintressanta temat. Riksintressen som är präglade av och belyser olika tiders kontinuerliga nyttjande av en plats (C) kan vara känsliga för tillägg som bryter mot platsens speciella förutsättningar. Avgörande för bedömningen av om en förändring kan innebära påtaglig skada eller inte är *i hur hög grad platsen fortsatt*

Remissversion 2013-12-20

karaktäriseras av eller förmår spegla sin riksintressanta historia som legat till grund för utpekandet.



Bildtext: Kulturmiljövårdens riksintressen är komplexa miljöer där olika former av kulturhistoriska samband utmärker och sammanbinder kulturmiljön. Typen av samband kan i många fall ha betydelse för hanteringen av förändringar i anslutning till miljön.

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

Kompensation kan i vissa fall begäras

I vissa prövningar enligt miljöbalken kan krav på kompensationsåtgärder ställas om en åtgärd inverkar negativt på bl.a. riksintressen⁵. Kompensation är endast aktuellt för åtgärder som har bedömts som tillåtliga men som ändå inverkar negativt på miljöns värden. Kompensationskravet är alltså en möjlighet att ställa högre krav på verksamhetsutövaren än vad gränsen för påtaglig skada och den allmänna hänsynen kräver. Generellt gäller att det är möjligheten att finna gemensamma målbilder där positiva konsekvenser kan uppnås för både verksamhetsutövare och den riksintressanta kulturmiljön som avgör hur väl och i vilken omfattning kompensationsåtgärder kan genomföras. Krav på kompensation används generellt sett sällan för kulturmiljövårdens miljöer och oftare för naturvårdens skyddade områden.

I många fall kan påtaglig skada undvikas genom att beslutsmyndigheten istället ställer krav på olika åtgärder under processens gång. Sådana åtgärder är att betrakta som skadeförebyggande åtgärder, och utgör till skillnad mot kompensationskraven en förutsättning för att åtgärden ska vara tillåtlig. I de fall då ett oförenligt riksintresse prioriteras och förändringen medför påtaglig skada på det vikande riksintresset kan krav på kompensationsliknande åtgärder ställas under processens gång. Sådana åtgärder syftar till att så långt som möjligt mildra den påtagliga skadan på det vikande riksintresset.

Skadeförebyggande åtgärder och kompensationsåtgärder för negativ påverkan på en kulturmiljö kan utgöras av liknande typer av åtaganden. Bedömningen är alltid plats- och projektspecifik men kan t.ex. utmynna i krav på åtgärder som:

- återskapar, reparerar eller stärker siktlinjer, sammanhang, rumsligheter eller andra aspekter av den *visuella* upplevelsen av miljön
- återskapar, reparerar eller stärker rörelsestråk, kommunikationsleder eller andra *funktionella* förutsättningar för möjligheten att bruka, förvalta och röra sig *inom* miljön
- stärker tillgängligheten *till* miljön och på så vis ökar möjligheterna att besöka och förstå miljön (informationsskyltning, rast- och parkeringsplatser, leder och promenadstigar eller andra åtgärder som underlättar och inspirerar till att uppleva miljön)
- bevarar eller "ersätter" förlorade lägen för uttryck genom flytt av direkt påverkade (eller återflytt av tidigare borttagna) byggnader och andra anläggningar inom miljön

⁵ Krav på kompensationsåtgärder kan ställas vid beslut om tillstånd eller dispens enligt miljöbalken (16 kap 9 § MB), samt vid beslut enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg vilka i detta avseende är att jämställa med tillstånd enligt miljöbalken.

Remissversion 2013-12-20

- uppväger för förlorat läsbarhet genom olika former av kommunikativa åtgärder (dokumentering, nygestaltning, aktiviteter)

Exempel kompensationsåtgärd (fiktivt):

Ett område utgör riksintresse för kommunikation och för kulturmiljövård. En väg projekteras, vägen bedöms påtagligt skada riksintresset för kulturmiljövård genom att odlingslandskapet splittras och det riksintressanta sambandet mellan sockencentra och bymiljö bryts. Riksintresset kommunikation prioriteras före riksintresset för kulturmiljövård. En ekodukt byggs i den gamla vägens sträckning för att återskapa det brutna sambandet och upprätthålla rörelsemönstren inom den riksintressanta kulturmiljön.

Rättstillämpningen ger vägledning

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

Delvis förlorat värde kan räcka som påtaglig skada

Påtaglig skada kan hävdas på både riksintresset som helhet och på aspekter eller delområden inom den riksintressanta miljön. Förändringar kan alltså bedömas utifrån olika geografiska skalor, avseende både detaljer, helhet och samband. Ett mindre delområde kan anses vara av så stor betydelse för området samlade värden att en åtgärd som endast eller i huvudsak påverkar delområdet kan anses medföra påtaglig skada⁶.

Även åtgärder utanför ett riksintresseområde kan påtagligt skada

Avgörande för om en exploateringsåtgärd innebär påtaglig skada på ett riksintresse är inte om åtgärden vidtas inom det avgränsade riksintesseområdet utan åtgärdens påverkan på de värden som ligger till grund för riksintesseutpekandet. Exploateringsåtgärder utanför det utpekade riksintresset kan påverka förståelsen och läsbarheten av riksintessets värden och innebära en påtaglig skada. Förarbeten till hushållningsbestämmelsen uttrycker tydligt att även åtgärder utanför den geografiska avgränsningen kan påtagligt skada ett riksintesse.

Åtgärder som visuellt dominerar landskapet eller ändrar kulturlandskapets karaktär kan ha en betydande påverkan på en riksintessant kulturmiljö även då åtgärden genomförs utanför området. I en prövningssituation kan också hävdas att ytterligare ej tidigare redovisade

⁶ MMD P 1483-13 Uppsala, Kv Seminariet

Remissversion 2013-12-20

områden och uttryck, på grund av deras kulturhistoriska samband med riksintresset, bör inkluderas i den geografiska omfattningen av området⁷

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

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

I vissa fall har domstolen bedömt att tidigare påverkan av annan exploatering inte utgör skäl att tillåta ytterligare skada⁸. I andra fall har domstolen bedömt att om miljön i inte oväsentlig grad är påverkad av modern samhällsbyggnad kan den inte anses särskilt känslig för förändring⁹. Analysen är alltid projekts- och platsspecifik och det är därför svårt att jämföra skilda fall. Generellt kan dock sägas att om skadeanalysen preciserar landskapets karaktär och grammatik samt på vilket sätt förändringen bryter mot den befintliga karaktären kan graden av orördhet få en mindre avgörande roll. Om skadeanalysen definierar miljöns värde utifrån dess orördhet och ålderdomliga karaktär kan redan befintliga moderna inslag minska möjligheten att hävda påtaglig skada eller hävda att nivån för påtaglig skada är nådd pga kumulativa effekter.

I flera fall utgör sentida påverkan på delar av riksintresset skäl att inte tillåta dominerande förändringar i andra mer opåverkade delar. Även om delar av riksintresseområdet är kraftigt förändrat är detta alltså inte skäl att tillåta förändring i andra delar, tvärtom kan inträffad påverkan ytterligare motivera att förändringar undanhålls från de mer opåverkade delarna¹⁰. Om det har gjorts avsevärda och förvanskande ändringar på angränsande byggnader inom ett riksintresse kan det tala för att ytterligare förändringar på byggnadsbeståndet inte bör tillåtas¹¹.

Kumulativ skada kan innebära påtaglig skada

Summan av flera liknande förändringar kan utgöra risk för påtaglig skada. Generellt gäller att det måste göras troligt att liknande åtgärder kommer att följa på en första åtgärd för att

⁷ Regeringsbeslut 2012-06-07; Östra Karup

⁸ Regeringsbeslut 2012-06-07, Östra Karup

⁹ MMÖD M2602-07, Vindkraft i Egeby

¹⁰ Regeringsbeslut 2012-10-25, kv Thor, Umeå; MMD 1295-11

¹¹ KamR Gbg Mål nr 6722-2009 – permanent glasveranda

Remissversion 2013-12-20

summan av de väntade förändringarna ska kunna beaktas vid bedömningen¹². Det kan handla om små sådana förändringar med återkommande påverkan på värdena, vilka till sist gör att miljön förlorar sitt riksintressanta värde. Summan av t.ex. enskilda bygglov utanför plan kan innebära att de grundläggande värdena påtagligt skadats. Om detta skulle vara fallet kan frågan uppmärksammas genom länsstyrelsens tillsynsinsatser. Ett annat exempel är att en exploatering, t.ex. etablering av vindkraftverk, skulle kunna åberopas till stöd för ytterligare exploateringar i området. Även de samlade konsekvenserna av flera *olika* typer av åtgärder, d.v.s. av utvecklingen i stort inom ett riksintresse, kan utgöra grund för att hävda risk för kumulativ skada.

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

Vikten av att bevara ett landskap kan väga tyngre än exploateringsintresset även om det inte i sig skulle medföra någon påtaglig skada på riksintresset. Domstolen kan avslå en ansökan utifrån en samlad bedömning av de skador och olägenheter som kan uppstå för t.ex. landskapsbild, naturmiljö, turism och rörligt friluftsliv. Bevarandebestämmelserna kan då samlat väga tyngre än exploateringsintresset. En beskrivning som levandegjorde kulturmiljön genom att hänvisa till Frödings diktning bidrog till att bevarandebestämmelserna vägde över¹³.

Ansvar för att bedöma påtaglig skada

I första hand är det länsstyrelsen som ansvarar för att bevaka de statliga intressena inom länet. I ansvaret inbegrips att bedöma om en plan eller en åtgärd medför påtaglig skada. Beroende på vilken lag som tillämpas hushållningsbestämmelsen i det aktuella ärendet har länsstyrelsen en ingripanderoll eller en roll som remissinstans.

Riksantikvarieämbetet kan yttra sig på begäran av annan myndighet som t.ex. Boverket. Riksantikvarieämbetet kan även anmodas yttra sig direkt till domstolarna eller till regeringen i samband med överprövning av ett ärende.

När det gäller beslut enligt plan- och bygglagen har länsstyrelsen en ingripanderoll och en detaljplan eller områdesbestämmelser som innebär påtaglig skada ska överprövas. Länsstyrelsens beslut att en detaljplan eller områdesbestämmelser innebär påtaglig skada kan överklagas. Ärendet går då vidare till domstolsprövning eller till regeringen. Om verksamhetsutövaren eller kommunen överklagar länsstyrelsens bedömning om påtaglig skada, prövar domstolen i regel enbart om underlaget för länsstyrelsens prövning varit godtagbart eller om det som därefter tillförts i målet utgör skäl att frångå länsstyrelsens

¹² MMD 2725-08, Vindkraft i Glötesvålen

¹³ MMÖD 1368-03; Alsters kraftverk

Remissversion 2013-12-20

bedömning. Länsstyrelsens bedömning att en åtgärd inte innebär en påtaglig skada, kan inte överklagas. Om en sakägare eller ideell förening överklagar en åtgärd och åberopar påtaglig skada på riksintresset, kan domstolen även pröva länsstyrelsens friande bedömning. Detta bör dock enligt domstolen enbart ske i fall av klara felbedömningar eller när det redovisade underlaget varit alltför bristfälligt.

Riksantikvarieämbetet konstaterar att länsstyrelserna inte sällan använder sig av alternativa begrepp istället för paragrafens begrepp påtaglig skada¹⁴. Andra begrepp som används är t.ex. påverkan, inte förenligt med, inverkar menligt på. Det är viktigt för tydligheten att begreppet "påtaglig skada" eller PBL-begreppet "inte tillgodose" används när länsstyrelsen flaggar för ett ev. ingripande eller avger ett remissyttrande.

Enskildas möjligheter att överklaga

Ideella föreningar har, under förutsättning att de har till ändamål att tillvarata natur- eller miljöskyddsintressen, rätt att överklaga ett beslut om tillstånd enligt miljöbalken eller en kommunal detaljplan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Organisationer med ändamål att tillvarata kulturmiljöintressen omfattas av rätten till domstolsprövning. Det innebär att en förening, under förutsättning att den uppfyller de krav som anges i 16 kap 13 § miljöbalken, kan överklaga ett beslut om tillstånd enligt miljöbalken eller ett kommunalt beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan om denna inte bedöms tillgodose allmänna intressen¹⁵. Enskilda personer kan, om de räknas till sakägare, överklaga ett kommunalt beslut att anta, upphäva eller ändra en detaljplan eller områdesbestämmelser. Den som beslutet angår kan, utöver de enskilda besvär som anförts, även anföras hänsyn till allmänna intressen som ett ytterligare skäl till klagan.

¹⁴ Enkätundersökning om länsstyrelsernas tillämpning av påtaglig skada, 2011 (ej publ.)

¹⁵ MMD P 189-12 – Umeå, höghuset; MMD P 1483-13 – Uppsala, seminarier)

9. Att hålla urvalet aktuellt och angeläget

Den övergripande målsättningen med urvalet av riksintresseområden är att dessa sammantaget ska representera en bred bild av de stora skeendena i landets kulturhistoriska utveckling – utvecklingsförlopp, tidsperioder, händelser och verksamheter, regionala och lokala förutsättningar samt olika kulturella perspektiv. Detta nödvändiggör en återkommande uppföljning, utvärdering och utveckling avseende områdenas status men också vad gäller riksintresseurvalet. Uppföljningsarbetet kan leda till preciserade uttolkningar av riksintressen eller resultera i förslag till ändringar, nytillskott eller avstående av riksintresseanspråk. Riksantikvarieämbetet har det nationella ansvaret för att följa utvecklingen av mark- och vattenområden som omfattas av 3kap 6§ MB, medan länsstyrelsen har det regionala ansvaret. I regel är det länsstyrelsen som, genom ärendehandläggning eller inom ramen för sitt uppföljningsarbete, konstaterar behov av att revidera, avstå eller föreslå nya anspråk. Föreliggande kapitel riktar sig framförallt till länsstyrelserna och utvecklar principer för en återkommande uppsikt av områdenas status och utveckling, samt ger vägledning inför förslag om revidering av ett anspråk.

Uppsikt över utvecklingen av riksintressanta mark- och vattenområden

Den övergripande målsättningen med urvalet av riksintresseområden är att dessa sammantaget ska representera en bred bild av de stora skeendena i landets kulturhistoriska utveckling – utvecklingsförlopp, tidsperioder, händelser och verksamheter, regionala och lokala förutsättningar samt olika kulturella perspektiv. Detta nödvändiggör en återkommande uppföljning, utvärdering och utveckling avseende områdenas status men också vad gäller riksintresseurvalet. Uppföljningsarbetet kan leda till preciserade uttolkningar av riksintressen eller resultera i förslag till ändringar, nytillskott eller avstående av riksintresseanspråk.

I Riksantikvarieämbetets uppsiktsansvar ingår bland annat att, i samarbete med Länsstyrelserna, följa utvecklingen avseende kulturmiljövårdens riksintressen. Riksantikvarieämbetet ansvarar för den nationella överblicken över riksintresseanspråken, vilket innebär att ha kännedom om urvalet av områden vad gäller deras antal, omfattning, landskapstyper, kulturhistoriska skeenden och tidsperioder samt hur dessa fördelar sig över landet. Länsstyrelsen ansvarar för uppsikten i länet vilket bland annat innefattar granskning och uppföljning av att riksintresseanspråken tillgodoses i den kommunala planeringen.

Remissversion 2013-12-20

Länsstyrelsen har också ansvar för den regionala överblicken över riksintressena och ska känna till urvalet samt följa upp områdenas utveckling och tillstånd med avseende på de riksintressanta kulturhistoriska värdena. Genom en återkommande uppföljning skapas möjligheter att bättre förstå effekterna av och utveckla det förebyggande arbetet.

Uppföljning och utvärdering av riksintressen

I vissa fall kan det vara aktuellt med en större översyn av urvalet av områden i hela eller delar av länet. Beroende på uppföljningens inriktning samt riksintressenas antal, storlek och komplexitet kan det kulturhistoriska utredningsarbetet ta olika lång tid och kräva olika kompetens. Ofta är det aktuellt för länsstyrelsen att anlita extern konsult för uppdraget. Det är dock viktigt att länsstyrelsen avsätter tid och personella resurser för att klara den fortsatta ärendeberedning som följer av utredningsarbetet. Detta gäller kommunikation med riksantikvarieämbetet kring förslag till revideringar av riksintresseanspråk såväl som dialog och samråd med kommun(er) inför utveckling av riksintresseområden. Det ingår också i länsstyrelsens uppsiktsansvar att förvalta och tillhandahålla de kunskaper som är resultatet av uppföljningsarbetet och som behövs för att riksintressena fortsatt ska kunna tillgodoses i samhällsutvecklingen.

Återkommande uppföljning i samband med ÖP-processen

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

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

Följa upp negativ, neutral och positiv påverkan

Förändring i sig ska inte ses som önskad och negativ. På samma sätt som vid samrådet kring detaljplaneprocessen, rör det sig inte enbart om att uppskatta typ och omfattning av *skada* på riksintresset. Det gäller också att följa upp resultaten av sådana förändringar där bedömningen varit att dessa har en neutral eller positiv påverkan på riksintressets värden. D.v.s. bedöma förändring som *inte skadat* och/eller *förbättrat* riksintresset. Konstaterad neutral eller positiv påverkan på ett riksintresse föranleder inga formella åtgärder, men har betydelse för – och kan vara ett resultat av – arbetet med att förankra och kommunicera riksintressets kulturhistoriska värden med allmänheten (se kapitel 7). En neutral eller positiv utveckling av ett riksintresse kan också ses som en bekräftelse på att översiktsplanen lämnar en tillfredsställande redogörelse för hur riksintresset ska tillgodoses i den kommunala planeringen.

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

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

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

Remissversion 2013-12-20

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

Följa upp urvalet av områden

Fysiska förändringar av riksintressen sedan utpekandet såväl som utveckling av ny kunskap och förändrade synsätt kan innebära att riksintresseområdena behöver omprövas med avseende på urval, värden och innehåll. Vid uppföljning i samband med att en gällande översiktsplan ska aktualitetsprövas eller en ny ska utarbetas, kan länsstyrelsen konstatera behov av och ta fram förslag till justeringar i urvalet av riksintresseanspråk i berörd(a) kommun(er). Länsstyrelsens ansvar för den regionala överblicken över riksintressena, kan ibland även medföra behovet av att se över urvalet av riksintresseanspråk i hela länet.

Utöver utvecklade kunskaper och synsätt inom kulturarvsområdet, kan inriktningen på uppföljningen av urvalet i länet påverkas av särskilda regeringsuppdrag såväl som resultat av Riksantikvarieämbetets uppsiktsarbete. Urvalet bör också stämmas av mot de nationella målen för kulturmiljöarbetet samt målsättningen med respektive läns kulturmiljöprofil såsom den framstår i det regionala kulturmiljöprogrammet. Ett länsövergripande uppföljningsarbete som rör ett flertal eller samtliga riksintressen bör ske i etapper och samordnas med Riksantikvarieämbetets uppsiktsarbete.

Precis som vid uppföljning av fysiska förändringar av riksintressen, kan uppföljningen av urvalet handla om befintliga områdets värden och uttryck, men med betoning på att identifiera hur dessa överensstämmer med riksintressebeskrivningens motivering. På liknande sätt kan motiveringen ses över vad gäller eventuella behov av att utveckla anspråket till att omfatta ytterligare eller andra riksintressanta kulturhistoriska aspekter. Uppföljningen syftar till att identifiera om och i så fall hur urvalet behöver justeras med avseende på områdestyper och kulturhistoriskt innehåll samt (som en konsekvens av detta) även områdenas omfattning och antal. Resultatet kan alltså handla om förslag till uppdatering såväl som avveckling eller tillskott av riksintresseanspråk.

Utveckling av riksintressen

Uttolkning av anspråk

Om uppföljningsarbetet utmynnar i bedömningen att riksintresseanspråket såsom det formulerats av Riksantikvarieämbetet fortfarande är relevant, behövs givetvis ingen ändring av riksintressebeskrivningen. Anspråkets innebörd ska emellertid preciseras i översiktsplanen för att riksintresset ska kunna tillgodoses – om detta inte redan är gjort. En sådan *uttolkning* av riksintresset kan kommunen och länsstyrelsen komma överens om utan att meddela Riksantikvarieämbetet. Detsamma gäller om en tidigare precisering utvecklas eller omarbetas, så länge denna utgår från gällande riksintressebeskrivning. Preciseringsen av anspråket består inte enbart av skriftliga redogörelser utan innefattar även områdets utbredning och närmare avgränsning samt illustrationer av uttrycken på kartor och bilder. Även en förändring av riksintressets utbredning och kartillustration betraktas endast som en uttolkning av riksintresset, under förutsättning att den inte medför något behov av att ändra anspråket som det är formulerat i den gällande riksintressebeskrivningen. Ändringens areella omfattning är av underordnad betydelse i sammanhanget. Förändring av riksintressets omfattning och avgränsning men som inte påverkar riksintressebeskrivningen, kan länsstyrelsen göra i dialog med kommunen utan Riksantikvarieämbetets formella ställningstagande. Men Riksantikvarieämbetet ska i detta fall underrättas om uttolkningen.

Ändring av anspråk

Fysiska förändringar såväl som utvecklade kunskaper och synsätt kan vara orsaker till att riksintresseanspråken behöver ändras i olika avseenden. Ändringsbehovet kan handla om att minska områdets utbredning eller utesluta försvunna och förvanskade värden likaväl som att utöka området eller lägga till nya uttryck för riksintresset. Det senare kan gälla tidigare förbisedda såväl som nytillkomna uttryck för en gällande motivering av anspråket. Om det bedömts att riksintressets motivering behöver vidgas eller ges en annan inriktning kan även detta medföra en anpassning av områdets utbredning och/eller uttrycken för riksintresset. En ändrad motivering avseende exempelvis tidsperiod, landskapstyp eller kulturellt perspektiv kan innebära en breddning och utvidgning eller en fokusering och reducering av riksintresset.

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

Remissversion 2013-12-20

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

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

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

Avstående av anspråk

Om det skett förändringar som medfört påtaglig skada på hela eller huvudsakliga delar av riksintresset, kan anspråket ifrågasättas. Det kan också finnas andra orsaker till att ifrågasätta riksintresset. Synsättet på landskapstypen och dess innehåll kan ha förändrats genom nytillkommen kunskap vilket gör att området i fråga, helt eller delvis, inte längre betraktas som riksintressant. Det skulle också kunna vara så att utpekandet av riksintresset vilar på en felaktig bedömning från början. Oavsett orsak kan bedömningen vara att anspråket som det framställs i riksintressebeskrivningen inte längre har någon giltighet i området. Innan det föreslås att ett riksintresseanspråk ska avstås bör dock frågan ställas om området *ändå* har kulturhistoriska värden av riksintresse utifrån *andra* kriterier. Här ska beaktas kvarstående såväl som eventuella nytillkomna värden.

Remissversion 2013-12-20

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

Nya anspråk

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

Precis som är fallet vid ännu ej formellt genomförda ändringar av anspråk, kan ett nytt och tidigare okänt riksintresseanspråk uppmärksammas och hävdas av länsstyrelsen inom ramen för en pågående ärendeprövning. Det är emellertid osannolikt att sådana situationer uppstår och möjligheten bör användas ytterst restriktivt.

Se vidare bilaga 5, för beskrivning av processen vid revidering av anspråk samt bilaga 6 för beskrivning av underlag som erfordras vid insändande av förslag om revidering av anspråk.

REMISS

Rapport från Riksantikvarieämbetet

**Kulturmiljövårdens riksintressen enligt
3 kap 6 § MB**

BILAGOR

REMISSVERSION

2013-12-20

Bilagor

BILAGA 1. RÄTTSFALLSSAMLING

BILAGA 2. FRÅN FYSISK RIKSPLANERING TILL MILJÖBALKEN

BILAGA 3. ANSVAR OCH ROLLER ENLIGT HUSHÅLLNINGSFÖRORDNINGEN

BILAGA 4. MODELL FÖR RIKSINTRESSEBESKRIVNINGAR

BILAGA 5. PROCESSBESKRIVNING VID REVIDERING

BILAGA 6. UNDERLAG ATT INSÄNDA VID REVIDERING

REMISS

Bilaga 3. Roller och ansvar utifrån Hushållningsförordningen

Den statliga ansvarsfördelningen gällande hushållningsbestämmelsen framgår av Förordning om hushållning med mark och vattenområden m.m. (SFS 1998:896). I föreliggande bilaga sammanfattas Riksantikvarieämbetets tolkning av roller och ansvar gällande kulturmiljövårdens riksintressen. Bilagan utgår från den tidigare PM Roller och ansvar, vilken framtagits i samråd med Boverket.

Ansvar och roller för utpekande av anspråk

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

2 § Myndigheterna ska, enligt den fördelning som anges i denna paragraf, efter samråd med Boverket samt de länsstyrelser och andra myndigheter som anges i andra stycket och som är berörda, lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken.

Uppgifter ska i fråga om områden

4. av riksintresse för kulturmiljövården (3 kap. 6 §) lämnas av Riksantikvarieämbetet

4 § Länsstyrelsen ska underrätta Boverket och andra berörda myndigheter som anges i 2 § om länsstyrelsens anser att

1. ytterligare mark- eller vattenområde bör anges som riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken, eller

2. klassificeringen eller avgränsningen i stort av ett område som riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken bör omprövas. Förordning (2008:232).

Riksantikvarieämbetet pekar ut och lämnar uppgifter om områden av riksintresse

Riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken pekas ut av centrala myndigheter efter samråd med Boverket och berörda länsstyrelser. De centrala myndigheternas beslut om att peka ut riksintresseområden kan inte överklagas. Det är först genom ett rättsverkande beslut enligt någon av de anknutna lagarna som ett riksintresse bekräftas juridiskt. Utpekandet av ett riksintresse är ett anspråk på ett område och är vägledande för efterkommande beslut. Riksantikvarieämbetet ansvarar för att peka ut och lämna uppgifter om områden som bedöms vara av riksintresse för kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § miljöbalken.

Länsstyrelsen underrättar Riksantikvarieämbetet och Boverket

Om länsstyrelsen bedömer att ett anspråk ska ändras, avstås eller att ett nytt anspråk ska utpekade ska länsstyrelsen insända förslag på revidering till Riksantikvarieämbetet¹. Förslaget ska även insändas till Boverket för kännedom. Kommunen har ingen formell roll som förslagsställare men kan ta fram förslag och fördjupningar som kommuniceras med Länsstyrelsen. Därefter avgör Länsstyrelsen vilket underlag som lämnas till Riksantikvarieämbetet för vidare hantering.

Omprövningen av klassificeringen eller avgränsningen i stort

Alla ändringar av riksintessebeskrivningen (anspråket) och sådana ändringar av avgränsningen som påverkar riksintessebeskrivningen räknas som *omprövningar av klassificeringen eller avgränsningen i stort*. Dessa bedöms av Riksantikvarieämbetet. Förslag om att avstå eller att peka ut ett nytt anspråk bedöms av Riksantikvarieämbetet i samråd med Boverket. Sådana justeringar av avgränsningen som inte medför någon ändring av anspråket hanteras av Länsstyrelsen, och kräver inte Riksantikvarieämbetets formella ställningstagande. Riksantikvarieämbetet ska dock underrättas².

¹ Se bilaga 6 för precisering av vilket underlag som ska insändas vid förslag om revidering

² Se bilaga 5 för beskrivning av processen vid översyn och revidering

Länsstyrelsen tar de initiativ som krävs

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

3 § Länsstyrelsen ska ta de initiativ som behövs för att det i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser tas hänsyn till 3 och 4 kap. miljöbalken. Initiativen ska tas så tidigt som möjligt i processerna. När 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövningen av ett mål eller ärende, ska länsstyrelsen särskilt verka för att riksintressena tillgodoses i den prövningen. Av plan- och bygglagen (2010:900) framgår att länsstyrelsen ska verka för att riksintressen tillgodoses i kommunala planer enligt den lagen.

Länsstyrelsens arbete ska grundas på underlag från de andra myndigheter som anges i 2 §. Om det inte finns något sådant underlag från myndigheterna, ska arbetet grundas på det underlag som länsstyrelsen bedömer lämpligt.

Länsstyrelsen förmedlar underlag och bevakar statens intressen

Länsstyrelsen företräder de statliga intressena och ska förmedla planeringsunderlag och bevaka statens samlade intressen i planering och prövning där hushållningsbestämmelsen tillämpas. Länsstyrelsen ska så tidigt som möjligt ta de initiativ som krävs för att riksintressena ska tillgodoses. Formerna för länsstyrelsens uppdrag att bevaka statens intressen varierar beroende på vilken lag som ska tillämpa hushållningsbestämmelsen i det aktuella ärendet.

Länsstyrelsens arbete ska grunda sig på det underlag som Riksantikvarieämbetet lämnar i samband med utpekandet, d.v.s. riksintressebeskrivningen. Länsstyrelsen ska, i samband med översiktsplaneringen, även ge råd och tillhandahålla sådana underlag för kommunens bedömningar som anges i 4 kap 10 § Plan- och bygglagen.

Ansvar och roller för uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden

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

1 § De statliga myndigheter som anges i denna förordning har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Myndigheterna ska i samverkan med länsstyrelserna följa utvecklingen av frågor om hushållningen med mark- och vattenområden. Tyngdpunkten i denna verksamhet ska läggas på frågor som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv och frågor vars utveckling Sverige enligt internationella åtaganden ska följa.

Boverket har uppsikten över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken. Bestämmelser om att Boverket ska verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. och 6 kap. 19-21 §§ miljöbalken finns i förordningen (2007:1065) med instruktion för Boverket. Boverket har dessutom allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden.

Länsstyrelsen har uppsikt inom länet över hushållningen med mark- och vattenområden. Förordning (2008:232).

De centrala myndigheterna har nationell uppsikt

De statliga myndigheterna har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Riksantikvarieämbetet har den nationella uppsikten över områden av riksintresse för kulturmiljövården, och Länsstyrelsen den regionala uppsikten. Boverket har den allmänna uppsikten över hushållningen med mark- och vattenområden samt uppsikt över riksintressen enligt 4 kap.

Riksantikvarieämbetets nationella uppsikt omfattar att självständigt granska och följa upp länsstyrelsernas, kommunernas och andra beslutande aktörers tillämpning av hushållningsbestämmelsen inom Riksantikvarieämbetets verksamhetsområde. Uppsiktsansvaret omfattar även att, i samarbete med Länsstyrelserna, följa utvecklingen av de områden som omfattas av 3 kap 6§ miljöbalken.

Riksantikvarieämbetet ansvarar här för den nationella överblicken. Riksantikvarieämbetet ska underrätta Boverket och regeringen om sådana systemfel och brister i tillämpningen som förhindrar att områden som omfattas av 3kap6§ miljöbalken tillgodoses på ett sådant sätt som lagen avser. Riksantikvarieämbetet har därutöver möjlighet att anmäla till regeringen om det uppkommer behov av att en eller flera kommuner redovisar till regeringen hur de i sin planering enligt plan- och bygglagen avser att tillgodose ett riksintresse (7 § Förordning 1998:96; 6 kap 21 § miljöbalken). Denna möjlighet bör, enligt Riksantikvarieämbetets tolkning, endast användas när myndighetens uppföljning visar att en el. flera kommuner systematiskt brister i sitt ansvar att tillgodose riksintressen enligt 3kap6§.

Länsstyrelsen har regional uppsikt

Länsstyrelsen regionala uppsiktsansvar inbegriper att självständigt granska och följa upp hur kommunerna inom länet tillgodoser riksintressen enligt 3 och 4 kap i sin planering. I uppsiktsansvaret ingår därutöver att följa utvecklingen av mark- och vattenområden inom länet. Länsstyrelsen ska underrätta Riksantikvarieämbetet och Boverket om sådana systemfel och brister i lagtillämpningen som förhindrar att riksintressen enligt 3 och 4 kap tillgodoses i den kommunala planeringen inom länet. Länsstyrelsen ska underrätta Boverket och Riksantikvarieämbetet om länsstyrelsen, till följd av sin uppsikt, anser att ytterligare områden bör pekas ut som riksintresse eller om klassificering eller avgränsning i stort av ett utpekade område bör omprövas.

Bilaga 4. Modell för riksintressebeskrivningar

När Länsstyrelsen insänder förslag om revidering eller om nytt riksintresseanspråk ska länsstyrelsen ta fram förslag på riksintressebeskrivning. Av riksintressebeskrivningen ska framgå den landskapstyp och det kulturhistoriska skeende som utgör *motivering* för riksintresset samt de *uttryck* som gör den riksintressanta kulturhistorien läsbar i landskapet. Dessa uttryck utgörs av enskilda objekt och miljöer, deras egenskaper och karaktärsdrag samt de kulturhistoriskt funktionella och rumsliga sambanden dem emellan och med landskapet som helhet. Nedan beskrivs gällande modell för riksintressebeskrivningar.

Checklista för riksintressebeskrivningens motivering

Redogör för det/de riksintressanta kulturhistoriska skede/n som präglar platsen/landskapet.

Här anges:

- *Präglande kulturhistoriskt skede eller utvecklingsförlopp*

Av motiveringen ska framgå vilken riksintressant kulturhistorisk epok eller samhällsprocess som landskapet/miljön särskilt tydligt återspeglar.

- *Verksamhet eller aktivitet*

I motiveringen ska också framställas de verksamheter eller aktiviteter som kan kopplas direkt till riksintressets kulturhistoriska värden.

- *Tidsperiod – kortare eller längre*

Av beskrivningens motivering ska framgå vilken tidsperiod som riksintresset representerar. Området kan t.ex. återspegla ett särskilt skede under lång tid eller ett händelseförlopp under en kortare avgränsad period. Området kan också återspegla en särskilt karaktärsskapande tidsperiod med flera präglade verksamheter eller aktiviteter.

- *Kulturhistorisk landskaps-/miljötyp*

Motiveringen ska ange vilken/vilka miljötyper den riksintressanta miljön tillhör (exempel på landskaps-/miljötyper som präglats av olika kulturhistoriska skeden eller utvecklingsförlopp finns på:

http://www.raa.se/wp-content/uploads/2013/06/landskaps_och_miljotyper.pdf).

- *Regionala/lokala förutsättningar och andra perspektiv på landskapets/miljöns utveckling*

Motiveringen ska även redogöra för eventuella platsspecifika förutsättningar samt synsätt och kulturella yttringar bland olika grupper av människor, som har haft avgörande betydelse för hur det riksintressanta kulturhistoriska skedet eller utvecklingsförloppet tagit sig uttryck på platsen.

Checklista för riksintressebeskrivningens uttryck

De uttryck som återspeglar det/de riksintressanta kulturhistoriska skede/-n som anges i motiveringen.

Här anges:

- *De beståndsdelar som gör den riksintressanta historien läsbar i landskapet*

Uttrycken för riksintresset är de fysiska objekt och områden som speglar det riksintressanta kulturhistoriska skede eller utvecklingsförlopp som anges i motiveringen. Dessa kan bestå av byggnader, anläggningar, markslag, lämningar, landskapselement, delmiljöer, etc.

- *Beståndsdelarnas egenskaper och karaktärsdrag*

Uttrycken består också i bebyggelsens skala och orientering, landskapets former och mönster, etc. Av riksintressebeskrivningens uttrycksdel ska framgå de egenskaper och strukturer hos bebyggelsen och landskapet som är viktiga för *läsbarheten*, d.v.s. förståelsen och upplevelsen av den riksintressanta kulturmiljön.

- *Landskapets och beståndsdelarnas rumsliga samband och sammanhang*

Samband i det riksintressanta landskapet kan vara visuella såsom öppenhet, slutenhet, vyer och siktlinjer och funktionella såsom landskapsrum och rörelsestråk. Visuella och funktionella samband mellan beståndsdelarna och med landskapet som är viktiga för förståelsen och upplevelsen av kulturmiljön ska tydligt redovisas.

Bilaga 5. Process vid översyn och revidering

Länsövergripande översynsarbete såväl som återkommande kommunvis uppföljningsarbete syftar till att hålla riksintresseanspråken aktuella – både vad gäller status och urval. Eventuella revideringsbehov utgår från bedömningar av hur riksintressena påverkats av fysiska förändringar i landskapet och/eller av förändringar i antikvariska synsätt till följd av utvecklad kunskap. En avgörande fråga för utvärderingen är om gällande anspråk är fortsatt aktuellt. Om svaret på frågan (efter genomgång av riksintresset) är ja, blir följdfrågan om, och i så fall även hur, riksintresset behöver uppdateras. Finns inget behov av uppdatering kan riksintresset utan vidare uttolkas och förtydligas i översiktsplanen.

Ändring av utbredning/avgränsning som *inte* påverkar riksintressebeskrivningen (anspråket)

Om riksintressets utbredning och kartillustration behöver revideras och detta kan ske utan att det medför någon ändring av anspråket, så som det formuleras i den gällande riksintressebeskrivningen, betraktas detta inte som en ändring utan endast en *uttolkning* av riksintresset. Revideringens areella omfattning och utbredning är alltså av underordnad betydelse i sammanhanget. En sådan uttolkning kan länsstyrelsen göra utan Riksantikvarieämbetets formella ställningstagande, men *Riksantikvarieämbetet ska underrättas om uttolkningen*.

Ändring av utbredning/avgränsning som *påverkar* riksintressebeskrivningen (anspråket)

I de fall den gällande riksintressebeskrivningen påverkas, exempelvis genom att omnämnda uttryck för riksintresset exkluderas eller att nya läggs till, krävs emellertid att länsstyrelsen skickar ett *förslag till Riksantikvarieämbetet avseende ändring av riksintressets utbredning och beskrivning med en redogörelse för skälen till ändringen*. Efter Riksantikvarieämbetets formella ställningstagande kan riksintresset uttolkas och förtydligas i översiktsplanen.

Ändring av riksintressebeskrivningen utan ändring av anspråket

Detsamma gäller om endast riksintressebeskrivningen är föremål för revidering – oavsett om det endast gäller förtydliganden genom omformuleringar eller om det gäller förändringar som kompletterar beskrivningens motivering eller uttryck. Kompletteringarna kan avse tidigare förbisedda eller nytillkomna uttryck för riksintresset.

Ändring av anspråket genom utökad motivering

När uppdateringen av ett riksintresse handlar om att uppmärksamma och addera nya riksintressanta perspektiv på anspråket – d.v.s. tillägg av andra värden (och uttryck för dessa) än sådana som tidigare tillskrivits det gällande riksintressets historiska kontext – blir principen den *samma som inför utpekande av ett nytt riksintresseanspråk*. Skillnaden består i att det nya riksintresset i detta fall (helt eller delvis) sammanfaller med och därför *skrivs ihop med det tidigare*.

Ändring av anspråket genom reducerad eller omprövad motivering

Ett gällande riksintresseanspråk kan bedömas som inaktuellt till följd av inträffade förändringar som medfört påtaglig skada på hela eller del av riksintresset. Det kan också finnas andra orsaker till att ifrågasätta riksintresset. Synsättet på landskapstypen och dess innehåll kan ha förändrats genom nytillkommen kunskap vilket gör att området i fråga, helt eller delvis, inte längre betraktas som riksintressant. Det skulle också kunna vara så att utpekandet av riksintresset vilar på en felaktig bedömning från början. Oavsett orsak blir följdfrågan om området *ändå* har kulturhistoriska värden av

riksintresse. Här ska beaktas kvarstående *och/eller* eventuella nytillkomna värden som kan knytas till befintligt riksintresse.

Även om riksintressets värden delvis förlorats eller kan ifrågasättas, kan området ha tillräckliga värden för att bedömas som riksintressant. Detta föranleder en *justering av riksintressets innehåll och*, om så behövs, *av dess utbredning*. Om man vid genomgången av riksintresset dessutom uppmärksammat *ytterligare riksintressanta kulturhistoriska värden* (än sådana som tillhör det befintliga riksintressets definierade kulturhistoriska sammanhang), krävs även att dessa beaktas med avseende på innehåll och utbredning i det följande ändringsförslaget.

Avstående av riksintresset (anspråket)

Om slutsatsen enbart är att det gällande riksintresset *saknar tillräckliga* (kvarstående eller andra) *kulturhistoriska värden* ska riksintresseanspråket avstås. Ett *förslag med redogörelse för skälen till att avstå anspråket ska då skickas till riksantikvarieämbetet* för bedömning/beslut innan det kan avfärdas från beaktande i översiktsplanen. Skulle det vara så att gällande riksintresse saknar tillräckliga värden men *annat eller andra identifierade kulturhistoriska sammanhang* samtidigt motiverar ett riksintresseanspråk, uppstår två olika ärenden. Ett som gäller avstående av gällande anspråk och ett som består i beredning och inlämnande av *förslag till beskrivning, med redovisning av skälen, som avser utpekande av nytt riksintresseanspråk*

Bilaga 6. Underlag att insända vid revidering

Länsstyrelsens arbete med uppföljning och utvärdering av riksintressenas urval och/eller status kan utmyнна i förslag om revidering avseende ett eller flera riksintresseanspråk. Revideringsförslagen kan gälla ändring av anspråk, avstående av anspråk eller utpekande av nytt anspråk. Länsstyrelsen ska i dessa fall ta fram revideringsförslag med motivering vilket insänds till Riksantikvarieämbetet för bedömning. Nedan anges vad som bör framgå av förslagen.

Förslag om ändring av riksintresseanspråk

1. Uppgifter om ärendet

- a. Län, kommun, socken och riksintressets ID-nummer.
- b. Redogör för hur förslaget har uppkommit – t.ex. som resultat av en länsomfattande översyn, en punktvis översyn eller i samband med översiktsplanprocessen.

2. Skäl för ändringen

- c. Beskriv och förklara *vad* som föreslås ändras; endast riksintressebeskrivningen / områdets avgränsning och innehåll / motiveringen av anspråket – och *varför*, exempelvis om och hur anspråket påverkats av fysiska förändringar i miljön eller av förändrat synsätt på områdets kulturhistoriska värden.
- d. Kartmaterial och bilder som förtydligar och understödjer förslaget om att ändra anspråket.

3. Analys av ändringsbehovet av fysiska uttryck och geografisk avgränsning

- *Om ändringen endast avser riksintressebeskrivningen:*
 - e. På vilket sätt bidrar ändringen till att komplettera, korrigera eller förtydliga beskrivningen av det gällande anspråkets motivering och/eller uttryck?
- *Om ändringen avser områdets geografiska utbredning och fysiska innehåll:*
 - e. Vilka konsekvenser får ändringen för anspråkets motivering? Återspeglas fortfarande samma kulturhistoriska skede eller händelseförlopp och tidsperiod? Hur påverkas läsbarheten (möjligheten att uppleva och förstå) det riksintressanta kulturhistoriska sammanhanget? Föreslås att uttryck för riksintresset exkluderas eller läggs till? Kommer kulturhistoriska värden i området att utgå ur anspråket, vilka bör uppmärksammas enligt 3 kap 6 § första stycket miljöbalken?
- *Om ändringen avser motiveringen av anspråket:*
 - e. Vilka konsekvenser får ändringen för anspråkets inriktning? Vidgas, korrigeras eller reduceras anspråkets riksintressanta kulturhistoriska sammanhang? Medför ändringen att anspråket kompletteras eller på ett bättre sätt passar in bland länets övriga riksintressen? Eller medför ändringen (om skälet är att riksintressanta kulturhistoriska värden förvanskats eller försvunnit) att det uppstår ett behov av ytterligare anspråk på liknande område för att komplettera urvalet av riksintressen i länet.

4. Resultatet – ange förslagna förändringar

- f. Förslag till ny riksintressebeskrivning (utformad enligt modell – se bilaga 4).
- g. Redogörelse på karta över området där föreslagna ändringar avseende uttryck och avgränsning redovisas.

Förslag om att avstå riksintresseanspråk

1. Uppgifter om ärendet

- a. Län, kommun, socken och riksintressets ID-nummer.
- b. Redogör för hur förslaget har uppkommit – t.ex. som resultat av en länsomfattande översyn, en punktvis översyn eller i samband med översiktsplanprocessen.

2. Skäl för förslaget att avstå anspråket

- a. Beskriv och förklara varför området inte längre anses vara av riksintresse; t.ex. för att området och dess innehåll förfallit till följd av ohävd, kumulativa förändringar påtagligt skadat området, eller nytillkommen kunskap och nya synsätt förändrat bedömningen av anspråket.
- b. Kartmaterial och bilder som förtydligar och understödjer förslaget om att avstå anspråket.

3. Analys av förslaget att avstå anspråket

- c. Får förslaget konsekvenser för länets samlade riksintresseurval. Finns andra områden i länet/riket som på ett motsvarande sätt återspeglar samma riksintressanta skede eller händelseförlopp?
- d. Finns kulturhistoriska värden i området, vilka bör uppmärksammas enligt 3 kap 6 § första stycket miljöbalken?
- e. Är området riksintressant utifrån andra kulturhistoriska skeden eller händelseförlopp? Aktualiseras förslag till nytt anspråk?

Förslag om nytt riksintresseanspråk

1. Uppgifter om ärendet

- a. Län, kommun, socken och riksintressets ID-nummer.
- b. Redogör för hur förslaget har uppkommit – t.ex. som resultat av en länsomfattande översyn, en punktvis översyn eller i samband med översiktsplaneprocessen.

2. Skäl för att föreslå nytt anspråk

- c. Beskriv och förklara vad som är riksintressant. Vilket riksintressant kulturhistoriskt skede eller händelseförlopp återspeglas särskilt tydligt i miljön? Motivera valet av kulturhistoriskt skede eller händelseförlopp, tidsperiod, präglade verksamheter m. m.
- d. Avgränsa riksintresset i landskapet med utgångspunkt i dess riksintressanta innehåll och strukturer. Vilka delar av miljön har anknytning till det riksintressanta skedet eller händelseförloppet? Visa på karta områdets historiska betydelse och funktion i en regional/nationell kontext.

3. Analys av behovet samt av områdets fysiska uttryck och geografiska avgränsning

- a. Beskriv och förklara hur föreslaget anspråk kompletterar övriga riksintressen i länet och hur det förhåller sig till länets kulturmiljöprofil? Saknas eller förekommer andra riksintressen som på motsvarande sätt återspeglar samma kulturhistoriska skede eller händelseförlopp?
- b. Ange på vilka sätt det riksintressanta skedet eller händelseförloppet är läsbart (möjligt att uppleva och förstå) i landskapet med dess innehåll.
 - Genom olika typer av objekt? (byggnader, anläggningar, markslag, lämningar).
 - Genom objektens egenskaper? (skala, utformning, karaktär).
 - Genom objektens förhållande till varandra, till miljön och till omgivande landskap? (visuella och funktionella samband, läge, rumsbildningar).
- c. Hur kan aktuellt område avgränsas?
 - De fysiska uttryck som omnämns i riksintressebeskrivningen ska innefattas av avgränsningen.
 - De utblickar, landskapsrum och rörelsestråk som *historiskt sett* har ingått i och varit av betydelse för riksintresset ska innefattas av avgränsningen.
 - Omgivande landskap som är av vikt för upplevelsen av området *idag* innefattas inte i området. En s.k. buffertzonen ska m.a.o. inte ingå.

3. Formulering av anspråket

- d. Förslag till riksintressebeskrivning (utformad enligt modell – se bilaga 4).
- e. Redogörelse på karta över området där uttryck och ungefärlig avgränsning redovisas.