

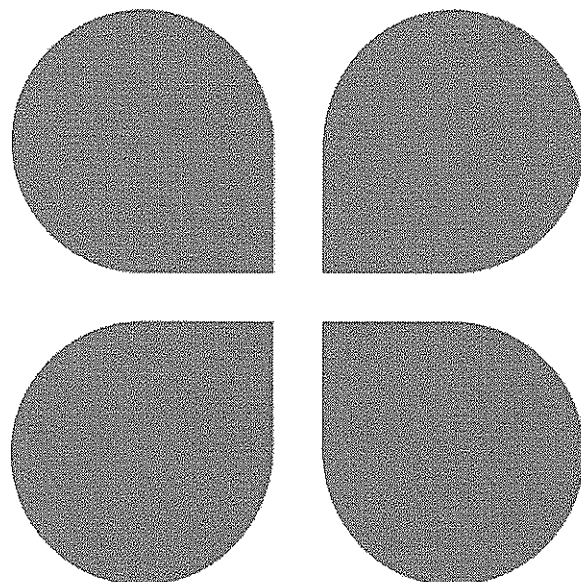
Rapport från Riksantikvarieämbetet

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

**Vägledning**

**REMISSVERSION**

**2013-12-20**



# 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 lägen 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 kulturmiljövården 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 klarlägga 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 vägts 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 eftermål 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.

**Präglade** 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.