

PM 2014:31 RIII och RVIII (Dnr 319-1947/2013)

Vägledning – Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 2 kap 6 § MB

Remiss från Riksantikvarieämbetet

Remisstid den 3 mars 2014

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som svar på remissen ”Vägledning – Kulturmiljövårdens riksintressen enligt
2 kap 6 § MB” hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarråden Regina Kevius och Madeleine Sjöstedt anför följande.

Ärendet

Rapporten Vägledning om kulturmiljövårdens riksintressen 3 kap 6§ MB innehåller uttorkningar gällande kulturmiljöfrågorna och förtydligande av andra tillämpningsfrågor. Rapporten är framtagen av Riksantikvarieämbetet inom projektet Kulturmiljövårdens riksintressen och den riktar sig främst till tjänstemän på länsstyrelserna men även till andra aktörer. Syftet är att klarlägga förutsättningar och ramar för hanteringen och verka för ett gemensamt förhållningssätt. Riksantikvarieämbetet vill också få fram en gemensam begreppsapparat och en samsyn på centrala frågor.

Remissen i sin helhet finns att läsa på [Riksantikvarieämbetets hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, kulturnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden, Rådet till skydd för Stockholms skönhet (skönhetsrådet) samt till Stockholms Stadshus AB.

Exploateringskontoret har avstått från att lämna synpunkter. Fastighetskontoret och kulturförvaltningen har svarat med kontorsyttranden. Miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret har svarat med ett gemensamt kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret anser att systemet för riksintressen bör göras om. Nuvarande system föder osäkerhet bland bostadsintressenterna och leder inte sällan till att detaljplaner stoppas i ett sent skede. Kontoret anser därför att det är bra om vägledningen kan klargöra logiken bakom systemet och därmed fungera som ett förbättrat stöd i avvägningar mellan riksintressen och bostadsmål.

Fastighetskontoret anser att miljöbalkens bestämmelser om riksintressen visat sig svåra att hantera såväl för den statliga kulturmiljövården som i den kommunala planeringen. I takt med den kraftiga tillväxten som Stockholm för närvarande genomgår med en befolkningstillväxt på drygt 30 000 personer per år, är det ofrånkomligt med en del behovsförändringar.

Kulturförvaltningen 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. Förvaltningen vill vidare framhålla Riksantikvarieämbetets syn att en dialog som fokuserar på miljöförutsättningarna/möjligheter och inte i första hand miljökonsekvenser/skada ger förutsättningar för att utveckla gemensamma målbilder.

Miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret anser att vägledningen bättre borde svara mot kritiken om att hanteringen av riksintressen för kulturmiljövården ofta skapar osäkerheter i den kommunala planeringen. Vägledningen bör tydligare utgå från hur kulturmiljön kan tas till vara och utvecklas som en resurs i planeringen, istället för att fokusera på vad som kan tillåtas för att inte medföra ”påtaglig skada”. Hanteringen av riksintressen i städer och andra miljöer där förändringstrycket är starkt bör klarläggas och vägledningen bör stämmas av mot resultatet av den av regeringen nyligen beslutade utredningen om riksintressesystemet.

Rådet till skydd för Stockholms skönhet anser att ett stort problem med kulturmiljövårdens riksintressen är att de saknar konkreta och tydliga värdebeskrivningar. En förbättrad dokumentation och förklaring av riksintresseområden som ”Stockholms innerstad” måste leda till att staden får en betydligt bättre förståelse för vilka värden som måste värnas och hur man ska förhålla sig till dessa för att åstadkomma en utveckling som inte står i strid med områdets värden. Skönhetsrådet ser ett problem i att länsstyrelserna både förväntas komma med synpunkter på t.ex. en kommuns arbete med en detaljplan för att sedan i ett senare skede fatta ett myndighetsbeslut i samma ärende.

Stockholms Stadshus AB ser positivt på projektets ingångsvärde, att kulturmiljövårdens riksintresse inte ska utgöra ett hinder för utveckling, men ställa krav på utvecklingens inriktning och kvalitet.

Våra synpunkter

Vi ser positivt på Riksantikvarieämbetets ambition att förtydliga förutsättningarna för tillämpning av bestämmelser om riksintressen för kulturmiljön. Riksintressen för kulturmiljövården ska kunna hanteras som en tillgång.

Stockholm står inför en stor expansion och under åren fram till år 2030 kommer 140 000 nya bostäder att uppföras. Ett konstruktivt och tydligt samarbete med samtliga berörda aktörer och myndigheter är viktigt inför planeringen av denna utveckling. En ökad tydlighet och förutsägbarhet, avseende de olika myndigheternas bedömningskriterier, vilket denna vägledning har ambition att utgöra, är alltid välkommet.

Det är angeläget att staden har möjlighet att påverka vilka objekt som blir utpekade som riksintressen, eftersom dagens riksintressesystem tyvärr begränsar stadsutvecklingen. Vi vill i sammanhanget särskilt lyfta fram Skönhetsrådets synpunkter på att dagens föreskrifter ger otydlig och begränsad vägledning till hur

riksintressemiljöerna ska hanteras. Problemen är kanske mindre tydliga i små riksintresseområden som skyddar tydliga enklaver med homogen bebyggelse från en viss tidsperiod, men blir desto tydligare om man tar riksintressen som ”Stockholms innerstad” och ”Stadens front mot vattnet” som exempel.

Vi föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Vägledning – Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 2 kap 6 § MB” hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 13 februari 2014

REGINA KEVIUS OCH MADELEINE SJÖSTEDT

Bilaga

Remissen Vägledning Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 2 kap 6 § MB, inledning.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet Daniel Helldén (MP) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta

1. Att som svar på remissen ”Vägledning – Kulturmiljövårdens riksintressen” hänvisa till vad som sägs nedan

Stockholm växer som aldrig förr och Miljöpartiet vill hålla fortsatt högt tempo för att möta bostadsbehovet i Stockholm. I ett växande Stockholm är det oerhört viktigt att stadens fysiska planering tar hänsyn till de kvaliteter som gör Stockholm till den attraktiva stad den faktiskt är idag. Miljöpartiet välkomnar en genomgång och översyn av begrepp, ansvarsfördelning och hantering av riksintressen för kulturmiljövården. Frågorna är mycket aktuella att belysa för ett Stockholm som är under stark expansion samtidigt som innerstaden är klassificerad som riksintresse för kulturmiljövården.

Miljöpartiet tycker att det är viktigt att framhålla att kulturmiljöerna ska tas till vara och utvecklas som en resurs i planeringen istället för att fokusera på vad som kan tillåtas för att inte medföra ”påtaglig skada”. Bästa angreppssätt är att upprätta en förbättrad beskrivning och förklaring av riksintresseområdet ”Stockholms innerstad”. Genom fördjupad värdebeskrivning kan staden och berörda aktörer få en betydligt bättre förståelse för de värden som behöver värnas och hur man ska förhålla sig till dessa för att åstadkomma en utveckling som inte står i strid med innerstadens värden. För att inte Stockholms stad ska landa i för riksintresset olyckliga tolkningar behövs förtydliganden. I Stockholm stads översiktsplan och i arbetet med att aktualitetsförklara den kan vi konstatera att det finns en del problematiska inslag kopplade till aktualitetsprövningens förhållningssätt till riksintresset Stockholms innerstad och Djurgården.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Åsa Lindhagen och Stefan Nilsson (båda MP) med hänvisning till reservationen av (MP) i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Rapporten *Vägledning om kulturmiljövårdens riksintressen 3 kap 6§ MB* innehåller uttorkningar gällande kulturmiljöfrågorna och förtydligande av andra tillämpningsfrågor. Rapporten är framtagen av Riksantikvarieämbetet inom projektet *Kulturmiljövårdens riksintressen* och den riktar sig främst till tjänstemän på länsstyrelserna men även till andra aktörer. Syftet är att klarlägga förutsättningar och ramar för hanteringen och verka för ett gemensamt förhållningssätt. Riksantikvarieämbetet vill också få fram en gemensam begreppsapparat och en samsyn på centrala frågor.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, kulturnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden, Rådet till skydd för Stockholms skönhet samt till Stockholms Stadshus AB.

Exploateringskontoret har avstått från att lämna synpunkter. Fastighetskontoret och kulturförvaltningen har svarat med ett kontorsyttrande. Miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret har svarat med ett gemensamt kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 13 januari 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret erfar att den remitterade ”Vägledning – Kulturmiljövårdens riksintressen utgör ett komplement till Naturvårdsverkets handbok *Riksintresse för naturvård och friluftsliv* (2005:5) och Boverkets vägledning för plan- och bygglagen *PBL* och att den främst riktar sig till länsstyrelserna.

Stadens förhållningssätt till riksintressen för kulturmiljön kommer främst till uttryck i arbetet med översiktsplanering, beskriven i en bilaga. Stockholms riksintressebilaga är under revidering. Stadsledningskontoret anser att det först och främst angeläget att staden har möjlighet påverka vilka objekt som blir utpekade som riksintressen, eftersom dagens riksintressesystem tyvärr fungerar som hämsko för bostadsförsörjningen. Generellt sett anser stadsledningskontoret att systemet för riksintressen bör göras om. Nuvarande system föder osäkerhet bland bostadsintressenterna och leder inte sällan till att detaljplaner stoppas i sent skede.

Vad gäller remissen anser stadsledningskontoret att det är bra om vägledningen kan klargöra logiken bakom systemet och därmed fungera som ett förbättrat stöd i bedömningarna. Förhoppningen och målet borde därmed vara att avvägningen mellan riksintresset och bostadsmålet kan gestaltas i en detaljplan med ökad rättsverkan.

Stadsledningskontoret har ingen anledning att i övrigt recensera eller kommentera de synsätt och förhållningssätt riksantikvarieämbetet presenterar, exempelvis angående principer för värdering och urval, eller hur bestämmelserna ska tillämpas i planering. Redskap för den kommunala planeringen och hanteringen torde redan finnas på plats, varför stadsledningskontorets bedömning är att Riksantikvarieämbetets framtagna vägledning

framförallt kommer att ha ett värde för länsstyrelsens arbete, snarare än för kommunens. Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad med vad som sägs i tjänsteutlåtandet.

Fastighetskontoret

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 21 januari 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Riksintressen är statliga anspråk som gäller angelägna allmänna intressen. För att miljöernas värden ska tas tillvara, behöver många olika berörda aktörer inspireras till att arbeta med de möjligheter som det kulturhistoriska innehållet ger. Det är ofrånkomligt att det mellan olika intressegrupper också finns olika uppfattningar mellan att bevara det gamla och att och bygga nytt.

Stockholms innerstad är klassificerad som ett riksintresse för kulturmiljövården vilket syftar till att förhindra att allt för stora ingrepp helt ska kunna förändra stadens karaktär. En pågående diskussion med olika uppfattningar handlar bland annat om det ska finnas höghus i stadslandskapet.

I takt med den kraftiga tillväxten som Stockholm för närvarande genomgår med en befolkningstillväxt på drygt 30 000 personer per år, är det dock ofrånkomligt med en del behovsförändringar. Det gäller till exempel ökad bostadsbebyggelse, inte minst genom förtätning av befintliga bostadsområden, företrädesvis i närförorterna. I de fall grönytor behöver tas i anspråk, är stadens ambitioner i plansammanhang att genom grönytkompensation i närområdet, kompensera detta.

Fastighetskontoret håller med om det som anges i rapporten att miljöbalkens bestämmelser om riksintressen visat sig svåra hantera såväl för den statliga kulturmiljövården som i den kommunala planeringen. Bestämmelserna i 3 och 4 kap i miljöbalken ska beaktas vid prövning enligt miljöbalken och tolv andra lagar, exempelvis plan- och bygglagen, som är knutna till miljöbalken. Kontoret har i andra remissvar, uttalat sig positivt till en ökad samordning mellan plan- och bygglagen och miljöbalken, till exempel i detaljplaneärenden, för att tydliggöra och underlätta lagtolkningen för beslutsfattare.

Riksintressen för kulturmiljövården är områden som förändras i takt med samhällsutvecklingen. I Riksantikvarieämbetets vägledning anförts att de kulturhistoriska värdena ska utgöra en särskilt tungt vägande aspekt vid beslut om ändrad användning av mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. De utpekade kulturvärdena får enligt angivna skyddsbestämmelser, inte påtagligt skadas.

För Stockholms del, med den omfattande befolkningstillväxt som för närvarande sker, ställs stora krav på bostadsbyggande. Mot den bakgrunden är det inte osannolikt inom en inte alltför avlägsen framtid, att konflikter om markanvändningen kan uppstå.

Som exempel på riksintresse och värdefulla natur- och kulturlandskap, kan nämnas Tyresta Nationalpark och Tyresta naturreservat som fastighetskontoret förvaltar. Där har för drygt ett år sedan, genom Länsstyrelsen i Stockholm i samråd med kontoret, tagits fram nya föreskrifter och ny skötselplan med mål, riktlinjer och åtgärder i syfte att medverka till att de värden som nationalparken är avsedd att bevara, ska kunna bibehållas för kommande generationer.

Norra Djurgårdsstaden är ett exempel på en större bostadsexploatering på ett område som tidigare varit industriområde. Det nya bostadsområdet gränsar till Norra Djurgården som är den del av Nationalstadsparken. Bostadsexploateringen kommer givetvis att påverka parklandskapet genom att ett betydligt större antal människor dagligen kommer att röra sig i området.

Något som i framtiden skulle kunna uppfylla kriterierna för riksintresse, är delar av

Stockholms skärgård. I ett remissvar på Naturvårdsverkets och Boverkets utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna, konstateras att det i Stockholms län också finns områden som berörs av vad som i den utredningen anförs om landsbygdsutveckling i strandnära områden. Vad som anges om strandskyddsbestämmelsernas konsekvenser för glesbygd i storstadsnära lägen, gäller även delar av Stockholms skärgård.

Ovanstående kontorsutlåtande överlämnas till stadsbyggnads- och idrottsroteln som svar på remissen ”Vägledning – kulturmiljövårdens riksintressen”. Remisstiden löper till den 27 januari 2014, vilket innebär att någon nämndbehandling inte kan ske eftersom fastighetsnämnden inte har något sammanträde i januari.

Kulturförvaltningen

Kulturförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 24 januari 2014 har i huvudsak följande lydelse.

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.

Miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret

Miljöförvaltningens, stadsbyggnadskontorets och trafikkontorets gemensamma tjänsteutlåtande daterat den 22 januari 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret och miljöförvaltningen välkomnar en vägledning för hanteringen av riksintressen för kulturmiljövården. Det finns ett stort behov av att klargöra hur samarbetet mellan central myndighet, länsstyrelse och kommun bör gå till kring riksintresseområden. Det gäller inte minst i ett så dynamiskt förändringsområde som i Stockholms kommun där avvägningen mellan olika intressen ofta ställs på sin spets.

Stockholms stad har nyligen tagit beslut om att planera för 140 000 nya bostäder fram till 2030 och presenterat rapporten Bostadspotential Stockholm. Det ställer höga krav på en effektiv plan- och byggprocess. I Stockholms kommun är en avsevärd yta utpekad som riksintresse för kulturmiljövården. Staden har erfarenheter att detaljplaner kan bli försenade och onödigt resurskrävande på grund av osäkerheter kring frågor om hanteringen av riksintressen för kulturmiljövården.

Stockholms stadsbyggnadsnämnd har i december 2013 beslutat att revidera den del av översiktsplanen som handlar om riksintresse för kulturmiljövården. Staden avser att utveckla ett tydligare förhållningssätt till hur de kulturhistoriska värdena i de elva riksintresseområdena ska kunna tillgodas. I fokus kommer det komplexa riksintresseområdet Stockholms innerstad med Djurgården att stå. Länsstyrelsen kommer under våren 2014 att ge ut boken *Alla tiders Stockholm*, ett kunskapsunderlag om områden av riksintresse för kulturmiljövården.

Den av Riksantikvarieämbetet föreslagna vägledningen speglar inte de vardagliga utmaningar som kommunerna har att bemästra i samband med den fysiska planeringen genom översikts- och detaljplanering samt vid bygglovgivning. Vägledningen ger heller inte tillräcklig inblick i den potential som kommunerna har genom att aktivt arbeta för att ta tillvara och utveckla de kulturhistoriska värdena i plan- och bygglovsprocessens olika skeden. Översiktsplanens viktiga roll lyfts visserligen fram men den är endast rådgivande, det är först i antagandet av detaljplaner som besluten blir rättsligt bindande.

Stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret och miljöförvaltningen menar, i likhet med vad Riksantikvarieämbetet uttrycker i broschyren *Kulturmiljövårdens riksintressen i allas intresse* (2012), att riksintressen inte ska ses som stoppområden eller reservat. Däremot behövs en lösningsorienterad planering där platsens värden och potential tas tillvara på bästa sätt så att kulturmiljöperspektivet kan integreras med övriga intressen.

Förvaltningarna ställer sig därför tveksamma till tolkningen av miljöbalkens avvägningsregel på sid 42 ”Rätt markanvändning för ett område av riksintresse för kulturmiljövården är en markanvändning som inte påtagligt skadar de kulturvärden som ligger till grund för utpekandet”. Det ger en förenklad och negativ ingång till frågan om hur de kulturhistoriska värdena ska kunna vägas samman med andra intressen och motsäger andra skrivningar i vägledningen om att integrera kulturmiljöaspekten.

Ett proaktivt synsätt kan istället leda till att kulturmiljön tas tillvara som en resurs vid förändringar, en ambition som stämmer med vad som uttrycks i avsnitt 3 i vägledningen om landskapet som helhet. Det stämmer även med Unescos rekommendation från 2011 om det historiska urbana landskapet. I rekommendationen betonas vikten av att integrera kulturmiljöperspektivet i den lokala stadsplaneringen för att det ska kunna beaktas vid planeringen av den samtida arkitekturen och transportinfrastrukturen.

Stockholms stad arbetar i denna anda med plats specifika kulturmiljöanalyser i tidigt skede som kan inspirera till gestaltning av ny bebyggelse, ligga till grund för diskussioner med länsstyrelsen och andra berörda parter samt utgöra underlag till konsekvensbedömningar. Vi kan gärna bistå till exempelsamlingen.

Avsnitt 4 om riksintresseurvalet behöver bli tydligare och mer anpassat till stora och komplexa riksintressen. Nu ligger fokus på homogena miljöer. Vi föreslår därför att

vägledningen kompletteras med resonemang när det gäller hanteringen av komplexa riksintresseområden som exempelvis Stockholms innerstad med Djurgården.

När det gäller ansvar och roller har förvaltningarna noterat att Riksantikvarieämbetet inte avser att regelbundet aktualitetsförklara urvalet av de 1650 områdena som beslöts 1987 (och omformulerades under 1990-talet). Istället hänvisar man till behovet av uppföljningsarbete länsvis och kommunvis. Förvaltningarna anser, i likhet med SKL, att de centrala myndigheterna har ett övergripande nationellt ansvar för att hålla urval och underlag för riksintresseområdena aktuella. Det gäller också för att hålla markanspråken på en rimlig nivå samt för att värdebeskrivningarna ska hålla är uttryckta på ett sätt som går att tillämpa i den kommunala planeringen.

Beslut där centrala myndigheter pekar ut riksintresseområden har ingen rättsverkan. De är anspråk som sedan hanteras i en dialog mellan länsstyrelse och kommun. I översiktsplanen gör kommunen sin bedömning av anspråken för riksintresse som i sin tur blir vägledande för rättsverkande beslut i detaljplaner och lovärenden.

Kommunerna är därmed beroende av aktuella och användbara underlag från staten när det gäller olika riksintressen. Det är i kommunernas plan- och byggprocess det reella arbetet med att tillgodose riksintressenas värden sker. Underlagen från staten måste därför vara lätta att kommunicera till alla berörda parter för att minska osäkerheten i planeringsprocessen och säkerställa goda beslut och resultat.

Vägledningen behöver alltså utvecklas för att bättre kunna bidra till att lösa de problem som gjorts att systemet med riksintressena ifrågasatts av Sveriges kommuner och landsting, SKL, med flera.

2013-12-19 beslutade regeringen om en utredning om riksintressesystemet. Stockholms stadsbyggnadskontor, trafikkontoret och miljöförvaltningen betonar därför vikten av att Riksantikvarieämbetets vägledning stäms samman med utredningens resultat. Ett första delbetänkande ska redovisas den 15 augusti 2014 och ska behandla frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet. Ett slutbetänkande ska lämnas senast 1 december 2015.

Stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret och miljöförvaltningen vill slutligen påpeka att vägledningen i delar har ett tillkrånglat språk, samt att olika delar av vägledningen ibland motsäger varandra. Vägledningen behöver också bättre anpassas till plan- och bygglagens grundläggande begrepp och det rådande planeringssystemet. I vägledningen talas till exempel återkommande om ”projekt” och ”åtgärder” utan att det framkommer vilken typ av projekt eller åtgärder som avses.

Rådet till skydd för Stockholms skönhet

Rådet till skydd för Stockholms skönhets yttrande daterat den 20 januari 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Med anledning av stadsbyggnads- och idrottsrotelns remiss av rubricerat ärende vill Skönhetsrådet anföra följande.

Rapporten *Vägledning om kulturmiljövårdens riksintressen 3 kap 6§ MB* innehåller uttolkningar gällande kulturmiljöfrågorna och förtydligande av andra tillämpningsfrågor som är av vikt för helheten. Rapporten är framtagen av Riksantikvarieämbetet inom projektet *Kulturmiljövårdens riksintressen* och den riktar sig främst till tjänstemän på länsstyrelserna men även till andra aktörer som arbetar för en hållbar utveckling.

Skönhetsrådet har efter att ha tagit del av underlaget beslutat att lämna sin syn på hur delar av vägledningen skulle kunna förbättras men också något om sin syn på samarbetet mellan stat och kommun.

Problembeskrivning

Rådet upplever att ett stort problem med kulturmiljövårdens riksintressen är att de saknar

konkreta och tydliga värdebeskrivningar. Rådet skulle gärna se att man till de ofta korta och koncisa texterna kopplar ett dokument där man ingående och så konkret som möjligt beskriver det specifika riksintressets kärnvärden på ett sådant sätt att det blir en hjälp både för kommunen som ska hantera frågan i sin planering och för Länsstyrelsen som sedan ska bevaka att riksintresset skyddas mot påtaglig skada. Dokumentet ifråga bör också kunna användas och vara begripligt för alla – byggherrar, arkitekter, politiker och medborgare.

Rådets erfarenhet ifråga om riksintresseområden är att i fall där man från stadens sida önskat förändringar ofta har funnit att föreskrifterna ger otydliga och begränsad vägledning till hur miljöerna ska hanteras. Problemen är kanske mindre tydligt i små riksintressen som bildats för att de utgör mycket tydliga enklaver med t.ex. en homogen bebyggelse från en viss tidsperiod, men blir desto tydligare om man tar riksintressen som ”Stockholms innerstad” och ”Stadens front mot vattnet” som exempel. Det ligger i sakens natur att en stad förändras och växer och det finns enligt rådets uppfattning ingen anledning att lägga en död hand över t.ex. innerstaden genom att inte tillåta några förändringar alls. Det finns många områden som t.o.m. skulle må bra av kvalitativa förtätningar och moderna tillägg. En förbättrad dokumentation och förklaring av riksintresseområden som ”Stockholms innerstad” måste leda till att staden får en betydligt bättre förståelse för vilka värden som måste värnas och hur man ska förhålla sig till dessa för att åstadkomma en utveckling som inte står i strid med områdets värden. Rådet vill dock vara tydligt med att det också finns enstaka riksintresseområden som inte tål någon kompletteringsbebyggelse eller nyexploatering alls. Förra året uppmärksammades t.ex. Skönhetsrådet på ett förtätningsprojekt i Lärkstaden som stadsbyggnadskontoret ville pröva. Idén var att med en byggnad karaktäriserad av speglade glasfasader tillföra området hyresrätter och restaurang på något som idag är parkmark. I detta fall ansåg rådet att miljön faktiskt är färdigbyggd och att det inte bara är planmönstret med sina obebyggda grönytor och den karaktäristiska arkitekturen utan också i hög grad samtidigheten i tillkomsten som konstituerar riksintressets värde. Skönhetsrådets uppfattning är således att utan förståelse för vad man från statligt håll vill uppnå med ett visst riksintresse riskerar att instrumentet som sådant att uppfattas som trubbigt och svårtolkat, t.o.m. som en bromstoppkloss för önskad samhällsutveckling.

Tidshorisonter

Vid bedömningen av föreslagna förändringar i ett riksintresse bör tidsaspekten vara en viktig del. Förutom tilläggets funktion och form i det område det ska tillföras måste man också göra bedömning av hur detta kommer att stå sig över tid. Även om det ur planeringssynpunkt oftast är negativt att frågor stöts och blöts innan man fattar beslut uppfattar rådet det som viktigt att frågor som rör kulturmiljövårdens områden får ta tid. Det är inte sällan som de förhastade och kortsiktiga lösningarna både visar sig ha låg kvalitet och en kort livslängd medan de idéer som mognat visar sig ge bäst resultat.

Information till allmänheten

Kommunerna ska naturligtvis vara de instanser som Riksantikvarieämbetet/Länsstyrelserna i första hand kommunicerar med ifråga om riksintressen. Rådet skulle dock se många fördelar med att den breda allmänheten också får ta del av och kan förstå vitsen med att ett område klassas som riksintresse för kulturmiljövården. Skönhetsrådet skulle därför gärna se att en mer lättillgänglig version, gärna med ett pedagogiskt upplägg av materialet och belysande exempel, tas fram för varje riksintresse.

Renodlade roller

Skönhetsrådet ser ett problem i att Länsstyrelserna både förväntas komma med synpunkter på t.ex. en kommuns arbete med en detaljplan för att sedan i ett senare skede fatta ett myndighetsbeslut i samma ärende. Rådet förstår absolut kommunens behov av att få frågor utredda och besvarade under arbetets gång liksom Länsstyrelsens önskan om att kunna kommunicera sin syn på ett förslags inverkan på t.ex. ett riksintresse. Enligt rådets

uppfattning borde dock rågången mellan de olika myndigheterna vara betydligt klarare och Länsstyrelsens integritet större. När en Länsstyrelse av olika skäl varit starkt inblandad i ett projekt bör det, i större utsträckning än nu, övervägas om en annan Länsstyrelse ska kopplas in för att slutligt pröva frågan. Rådet ser dock att man skulle kunna undvika en del av problematiken i just denna typ av ärenden om det blir lättare för kommunerna att tolka vad som konstituerar det enskilda riksintresset med bättre värdebeskrivningar.

Sammanfattning

Skönhetsrådet uppfattar att riksintresset som företeelse många gånger fungerar som ett allt för trubbigt instrument. Genom att förbättra dokumentationen samt skapa konsensus om vad i värdena består ökar också möjligheterna att få till stånd en bra dialog om hur man hanterar olika riksintresseområden i framtiden.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 22 januari 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Underremiss

Svenska Bostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stockholms riksintressen för kulturmiljövårderna är bl a beskrivna i översiktsplanen för Stockholm (Promenadstaden). De områden av riksintresse, där Svenska Bostäder äger fastigheter, är främst Stockholms innerstad med Djurgården samt Vällingby – Räcksta. Motiveringar och uttryck för riksintressena framgår av översiktsplanen.

Svenska Bostäder är en dominerande fastighetsägare i Vällingby och äger både Vällingby Centrum och ett stort antal bostäder i Vällingby och omgivande stadsdelar. I samband med den omfattande förnyelsen och utbyggnaden av centrum under senare år, har ett övergripande mål varit att ta tillvara och vårda ABC-stadens kvalitéer och goda arkitektur och samtidigt tillföra nya kommersiella ytor, med en nutida utformning. Motsvarande principer gäller för de nya bostäder, som har tillkommit och som planeras i stadsdelen.

Samarbetet med de myndigheter, som ska bevaka riksintresset har i huvudsak fungerat väl, i ovan nämnda projekt. Det är av största vikt för Vällingbys framtida utveckling att statens anspråk, när det gäller riksintresset, kan förenas med både kommersiell utveckling av centrum och tillskapandet av nya bostäder.

Motsvarande resonemang torde kunna föras för övriga riksintressen i Stockholm. Det vore olyckligt för stadens utveckling om Riksantikvarieämbetets vägledning, i förlängningen, skulle leda till en mer restriktiv inställning till utvecklingen inom dessa områden.

Familjebostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

För Familjebostäder, som bostadsproducent och fastighetsägare, utgör rapporten ingen direkt handledning i de operativa uppdragen. Vägledningen har däremot sin uppgift i den övergripande och långsiktiga stads- och landskapsplaneringen, som i sin tur och för Familjebostäders del specificeras i aktuella lokala översiktsplaner, områdesprogram och detaljplaner. Tydligast tar sig fastighetsägarens kulturvårdsansvar uttryck i förfarandet vid ansökan om markanvisning och specifika bygglov. Familjebostäder ser kultur- och kulturmiljövårderna som självklara inslag i utvecklings- och planeringsarbetet som rör bolagets geografiska verksamhetsområde och det ansvar, som i sammanhanget åvilar fastighetsägaren. I ett dynamiskt och expansivt Stockholm måste kulturvårdsarbetet och stadsförnyelsearbetet ske i samklang och resultera i tydliga planeringsförutsättningar och bestämmelser. Det är Familjebostäders förhoppning att den framtagna vägledningen bidrar till tydligare och mer förutsägbara regler för bolaget som fastighetsägare och

bostadsproducent.

Stockholmshems remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stockholmshem har för närvarande inga fastigheter, som direkt är utpekade som varande värdekärnor i Stockholm. Bolaget äger dock fastigheter i Stockholms innerstad, som i sin helhet är ett riksintresse, liksom fastigheter som gränsar till de riksintressanta stjärn- och terrasshusen i Gröndal och LM-staden i Midsommarkransen. Bolaget tar dock ett omfattande kulturellt ansvar, med genomtänkta renoveringar och ombyggnader av sina äldre byggnader och nyproducerade fastigheter, som anpassats till omgivande bebyggelse.

Inför den planerade stora utbyggnaden av nya bostäder m.m. i Stockholmsregionen tycker Stockholmshem att det är bra att man tar fram en vägledning, för bedömning av riksintressena. Bolaget är positivt till att man exempelvis fastslår att riksintressets utbredning, i motsats till världsarven, inte innefattar någon skydds- eller buffertzona. I stället ska möjligheten att genomföra åtgärder endast bedömas utifrån åtgärdens påverkan på riksintressets värden, d.v.s. vid påtaglig skada.

I den av Stockholms stad nyligen presenterade Bostadspotential i Stockholm, sägs tydligt att man inte ska ta i anspråk grönområden av riksintresse för kulturmiljövård i sitt utbyggnadsprogram. Därmed torde Stockholmshem i sin verksamhet endast i mycket liten utsträckning vara berört av de begränsningar som uppkommer med anledning av kulturmiljövårdens riksintressen.

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen ser positivt på Riksantikvarieämbetets ambition att förtydliga förutsättningarna för tillämpning av de bestämmelser om riksintressen för kulturmiljön, som finns i den lagstiftningen som styr samhällsplaneringen. Koncernledningen ser också positivt på projektets ingångsvärde, att kulturmiljövårdens riksintresse inte ska utgöra ett hinder för utveckling, men ställa krav på utvecklingens inriktning och kvalitet.

Under januari 2014 har den politiska ledningen presenterat en utredning, som visar att det finns en potential att bygga ca 140 000 nya bostäder t.o.m. 2030. Inför planeringen av denna expansion är ett gott och tydligt samarbete, med samtliga berörda aktörer och myndigheter, av största vikt för att åstadkomma denna utveckling. Den kontinuerliga intresseavvägningen, som planprocesserna innebär, är alltid en utmaning för alla inblandade. En ökad tydlighet och förutsägbarhet, avseende de olika myndigheternas bedömningskriterier, vilket denna vägledning har ambition att utgöra, är alltid välkommen i sammanhanget.

Koncernledningen delar också bolagens uppfattning om att samarbetet fungerat väl i bl.a. i Vällingby m.fl. områden, där bolagen verkat i eller nära områden som utpekats som riksintressen. I dessa sammanhang har nödvändig utveckling av fastigheterna kunnat genomföras, med en god avvägning mellan bevarande/hushållning av värden och om- och nybyggnation. Koncernledningen förutser därför en fortsatt konstruktiv dialog med berörda myndigheter i kommande projekt och i fortsatt utveckling av Stockholm, där denna avvägning kommer att bli aktuell.