



Riksantikvarieämbetet

**Rapport om Riksantikvarieämbetets särskilda
sektorsansvar inom miljömålssystemet**

Kulturmiljösektorns miljöarbete

Rapport från Riksantikvarieämbetet 2007:2

Rapport om Riksantikvarieämbetets särskilda sektorsansvar inom miljömålssystemet

Kulturmiljösektorns miljöarbete

Rapport från Riksantikvarieämbetet 2007:2



Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet

Box 5405, 114 84 Stockholm

Tel. 08-5191 8000

Fax 08 5191 8083

www.raa.se

E-post riksant@raa.se

Dnr 330-0685-2006

Layout Alice Sunneback

© 2007 Riksantikvarieämbetet

ISSN 1651-1298

ISBN 978-91-7209-451-2

Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning	6
Uppdrag	6
Definition av kulturmiljösektorn	6
Syfte och avgränsningar av uppdraget	6
Kulturmiljösektorns miljöpåverkan	8
Beskrivning av kulturmiljösektorns uppdrag	8
Riksantikvarieämbetet	8
Länsstyrelserna	8
Ansvar och roller	8
Kulturmiljösektorns miljöpåverkan	8
Det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet	9
Genomförda och pågående åtgärder	10
Angelägna styrmedel och åtgärder som syftar till att nå miljö kvalitetsmålen	11
Allas ansvar	11
Helhetssyn	11
Förvaltning	12
Synergieffekter och målkonflikter	13
Kulturmiljö som övergripande fråga	14
Ett humanistiskt och historiskt perspektiv på miljön	14
Kulturen i EU-fördraget	15
Referenser	16

Sammanfattning

Denna rapport från Riksantikvarieämbetet (RAÄ) om kulturmiljösektorns miljöpåverkan utgör underlagsrapport till det fortsatta arbetet med målvisa utvärderingar och arbetet med att vidareutveckla åtgärdsstrategier. Därtill deltar Riksantikvarieämbetet i arbetet med flera av de målvisa utvärderingarna och planerar att överlämna ytterligare en rapport – om kulturmiljö som övergripande fråga.

Då det i begreppet sektorsansvar finns många olika roller och ansvarsområden finns det ett behov av att förtydliga Riksantikvarieämbetets roll i miljömålsarbetet och vad kulturmiljö som ett övergripande värde innebär i det gemensamma miljöarbetet. Denna rapport ska därför ses som ett första steg i att lämna förslag till hur och på vilket sätt kulturmiljövården kan bidra till miljöarbetet och vad kulturmiljö som övergripande värde innebär för inriktningen på ett gemensamt miljöarbete.

Problemformuleringar och förslag till åtgärder som lämnas i denna sektorsrapport baseras på det behov som uttrycks i de regionala underlagsrapporterna och har fram-

kommit i dialog med representanter från länsstyrelserna men även genom erfarenheter från uppdraget att implementera Europeiska landskapskonventionen.

- Riksantikvarieämbetet föreslår att myndighetens särskilda sektorsansvar upphör då det väl täcks av ansvaret för kulturmiljö som övergripande värde.
- Riksantikvarieämbetet framhåller att det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet samt miljömålsansvaret innebär att samtliga utpekade myndigheter har ansvar för det breda miljöbegreppet, vilket också omfattar kulturmiljö.
- Riksantikvarieämbetet framhåller att hållbar utveckling är ett förhållningssätt som innebär att såväl enskilda individer som myndigheter, organisationer och företag tar hänsyn till de långsiktiga konsekvenserna av olika handlingsalternativ och beslut.
- Riksantikvarieämbetet ser det som angeläget att begrepp som människans livsmiljö och livskvalitet sätts i fokus.

Inledning

Miljömålens uppdelning i sektorsansvar, målansvar och övergripande ansvar är ledmotiv i hur myndigheterna ska samverka och agera inom dagens miljöpolitik. För att finslipa miljömålssystemet ges myndigheterna stor möjlighet att beskriva och belysa sin roll och sitt ansvar, bland annat i den fördjupade utvärderingen av miljömålssystemet.

Begreppet sektor och sektorsansvar kan definieras som en samling aktörer med gemensamma arbetsuppgifter eller som en samling beslätade aktiviteter (Naturvårdsverket 2000:5087). Myndighetens ansvar kan gälla den egna sektorn, ett eller flera miljö kvalitetsmål eller ansvar för ett övergripande värde.

Då det i begreppet sektorsansvar finns många olika roller och ansvarsområden finns det ett behov av att förtydliga Riksantikvarieämbetets roll i miljömålsarbetet och vad kulturmiljö som ett övergripande värde innebär i det gemensamma miljöarbetet. Denna rapport ska därför ses som ett första steg i att lämna förslag till hur och på vilket sätt kulturmiljövården kan bidra till miljöarbetet och vad kulturmiljö som övergripande värde innebär för inriktningen på ett gemensamt miljöarbete. Därtill deltar Riksantikvarieämbetet i arbetet med flera av de målvisa utvärderingarna och planerar att överlämna ytterligare en rapport – om kulturmiljö som övergripande fråga.

Problemformuleringar och förslag till åtgärder som lämnas i denna sektorsrapport baseras på det behov som uttrycks i de regionala underlagsrapporterna samt har framkommit i dialog med representanter från länsstyrelserna men även genom erfarenheter från uppdraget att implementera Europeiska landskapskonventionen.

Uppdrag

Myndigheter med särskilt sektorsansvar för miljömålsfrågor ska rapportera till regeringen vart fjärde år om miljömålsarbetet inom sektorn. Rapporteringen ska ske enligt riktlinjer från Miljömålsrådet. Avrapportering ska ske senast den 28 februari 2007.

Följande områden ska enligt Miljömålsrådets riktlinjer behandlas i rapporten:

1. Analys av sektorns miljöpåverkan.
2. Redogörelse för genomförda och planerade åtgärder inom sektorn.
3. Identifiering av angelägna styrmedel och åtgärder inom sektorn som syftar till att nå miljö kvalitetsmålen.
4. Beskrivning av identifierade målkonflikter och synergi-

effekter mellan miljömålen och övriga mål såväl inom sektorn som gentemot andra sektorer.

5. Redogörelse för hur sektorn ser på kopplingen mellan sitt arbete med särskilt sektorsansvar och miljö kvalitetsmålen.
6. Redogörelse för hur sektorn arbetar gentemot EU och hur sektorn påverkas av beslut inom EU och andra internationella beslut.

Följande myndigheter har särskilt sektorsansvar för miljömålsfrågor inom respektive sektor: Banverket, Boverket, Fiskeriverket, Försvarsmakten, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Luftfartsstyrelsen, Läkemedelsverket, Myndigheten för skolutveckling, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket Skogsstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Statens räddningsverk, Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete, Verket för näringslivsutveckling och Vägverket.

Definition av kulturmiljösektorn

Utifrån regeringens definition (prop. 2004/05:150), Miljömålsrådets riktlinjer och mot bakgrund av hur kulturmiljövårdens uppdrag beskrivs i regleringsbrev och instruktioner har vi valt att i detta sammanhang avgränsa kulturmiljösektorns särskilda sektorsansvar för miljömålsarbetet till att omfatta den statliga kulturmiljövården som aktör, det vill säga Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna.

Då kulturmiljösektorn enligt definition innefattar den statliga kulturmiljövården är det tydligt att kulturmiljön påverkas av flera och större aktörer än sektorn ensamt. Kulturmiljösektorn inte är den enda eller heller den största aktören i formande av kulturmiljön. Kulturmiljön förändras mot bakgrund av hur olika sektorer aktiviteter sammantaget påverkar miljöns kulturvården.

Syfte och avgränsningar av uppdraget

Syftet med sektorsrapporterna är att integrera det särskilda miljömålsansvaret med övrigt miljömålsarbete. Rapporteringen ska ingå i underlaget till fördjupad utvärdering och bidra till de gemensamma förslag till framtida åtgärder och styrmedel som Miljömålsrådet ska lämna till regeringen.

Vid överlämnandet av sektorsrapporten pågår dialogen kring de målvisa rapporterna. Det är därför inte möjligt att i detta skede av fördjupad utvärdering ange omfattningen av åtgärder och styrmedel för kulturmiljösektorn. Ambitio-

nen är i stället att denna sektorsrapport ska utgöra ett stöd till målmyndigheterna genom att visa på den grundläggande inriktning på miljöarbetet som är nödvändig för att ur kulturmiljöns perspektiv nå miljömålen.

Ett utvecklat resonemang om ansvar för kulturmiljö som övergripande fråga samt konsekvensanalyserade förslag till åtgärder och styrmedel kommer att lämnas i Riksantikvarieämbetets underlagsrapport om kulturmiljö som övergripande fråga. Målsättningen med den rapporten är att:

- införliva kulturmiljö som självklar del av miljöbegreppet
- utveckla kulturmiljösektorns del i arbetet med miljömålen
- utveckla de gemensamma förslag som lämnas i respektive målvis utvärdering så att effekterna för miljöns kulturvärden ska bli tydliga.

Kulturmiljösektorns miljöpåverkan

Beskrivning av kulturmiljösektorns uppdrag

Kulturmiljösektorns uppdrag har ändrats från att huvudsakligen ha arbetat med monument och utvalda miljöer till att också omfatta hela vår omgivning som människor uppfattar den, det vill säga människors livsmiljö. Detta avspeglar sig också i Riksantikvarieämbetets syn på kulturmiljö som övergripande fråga.

Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet ska som central förvaltningsmyndighet arbeta för att målen för verksamheten inom kulturmiljöområdet uppnås. Verksamheten ska bland annat syfta till att arbeta för en långsiktigt hållbar utveckling och att kulturarvet och miljöns kulturvärden tas tillvara inom olika samhällssektorer, samt att kunskapsuppbyggnaden och sektorsforskningen utvecklas och resultaten sprids.

Som myndighet med övergripande ansvar för miljömålsfrågor relaterade till kulturmiljön ska Riksantikvarieämbetet utveckla kulturmiljöarbetet mot bakgrund av miljömålen och har inom ramen för detta givits särskilda uppdrag. Arbetet består även i hög grad att föra in kulturmiljön i olika tvärsektoriella uppdrag samt att genom kulturmiljöövervakningen studera tillståndet för kulturmiljön och effekterna på miljöns kulturvärden av olika utförda åtgärder.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har det praktiska ansvaret för tillämpningen av Kulturminneslagen. De bevakar kulturarvsfrågor inom samhällsplaneringen, har det praktiska ansvaret för tillämpningen av Kulturminneslagen samt ser till att andra regelverk till skydd för kulturmiljön efterlevs. Vidare har länsstyrelsen tillsyn över kulturmiljövården i länet och ger tillstånd, råd och information. De kan också bevilja bidrag till vård av särskilt värdefulla fornlämningar, byggnader och kulturlandskap.

En stor del av länsstyrelsernas arbete består i att delta i olika tvärsektoriella processer. Detta medför att stora delar av det arbete som har bäring på kulturmiljön bedrivs utanför kulturmiljösektorns styrmedel, exempelvis i arbetet med landsbygdsprogram, miljöbalken, plan- och bostadsfrågor, regional utveckling mm.

Ansvar och roller

I riksdagens miljöpolitiska beslut från 1998 betonades att alla samhällssektorer har ett miljöansvar inom sitt verksamhetsområde. Det innebär att existerande miljöproblem i möjligaste mån löses genom att myndigheter, företag och andra organisationer tar ansvar för miljöfrågor inom sina verksamhetsområden. En viktig del i denna utveckling mot en integrering av miljöfrågorna är att samhällets olika sektorer tar ansvar för den miljöpåverkan som de ger upphov till. Att sektorsansvaret är ett viktigt arbetssätt inom svensk miljöpolitik har slagits fast vid olika tillfällen det senaste decenniet.

För att utveckla ansvaret för miljöhänsyn gavs år 1998 ett särskilt sektorsansvar för en ekologisk hållbar utveckling till 24 myndigheter. Detta innebar bland annat ett ansvar för att driva arbetet framåt genom att belysa hur sektorns verksamheter påverkar utvecklingen mot ekologisk hållbarhet.

Med införandet av miljömålen breddades miljöbegreppet till att även innefatta naturmiljö, kulturmiljö, sociala värden och fysisk planering. Målet var nu en miljömässigt hållbar utveckling. För att länka ihop det tidigare arbetet med ekologiskt hållbar utveckling och arbetet med miljö kvalitetsmålen förslogs att namnet ändras till *särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet* (prop. 2004/05:150). Det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet är tänkt att komplettera de miljömålsansvariga myndigheternas arbete genom att de utpekade myndigheterna har ett ansvar för att verka för att alla relevanta miljö kvalitetsmål uppnås inom sin respektive sektor.

För Riksantikvarieämbetet medförde införandet av miljömålssystemet ett *övergripande ansvar* för kulturmiljön relaterade till miljömålsarbetet. I det övergripande miljömålsansvaret ligger att tillsammans med andra myndigheter utveckla lämpliga indikatorer för dessa frågor och i övrigt verka för att de berörda målen nås. Riksantikvarieämbetet har dock fortfarande ett utpekat särskilt sektorsansvar parallellt med det övergripande ansvaret för kulturmiljö.

Kulturmiljösektorns miljöpåverkan

Kulturmiljösektorn har förvisso en viss direkt miljöpåverkan genom val av material, energiåtervändning, transporter etc. Den miljöpåverkan regleras av respektive organisations

miljöledningssystem och behandlas inte i sektorsrapporten.

Kulturmiljösektorns miljöpåverkan handlar i stället om hur sektorns åtgärder och styrmedel direkt bidrar till en hållbar förvaltning av byggnader, forn- och kulturlämningar, det biologiska kulturarvet samt utvalda delar av landskapet. De juridiska och ekonomiska styrmedel som kulturmiljösektorn förfogar över är *Kulturminneslagen*, upprättande av *kulturresevat enligt miljöbalken* och användning av *Kulturmiljövårdsbidraget*.

Dessa styrmedel har till stor del en bakgrund i kulturmiljösektorns tidigare uppdrag att arbeta med utvalda miljöer och är inte anpassade för att bedriva miljöarbete på bred front. Riksantikvarieämbetet arbetar för närvarande med att analysera på vilket sätt styrmedlen skulle kunna utvecklas för att svara mot miljöarbetets behov. Förslag till omfattning och användning av kulturmiljösektorns styrmedel kommer att lämnas samlat i rapporten om kulturmiljö som övergripande fråga.

Kulturminneslagen. Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML) är den centrala lagen för kulturmiljövården. Lagen innehåller bland annat bestämmelser för skydd av ortnamn, fornlämningar och fornfynd, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen, samt för utförelse och export av äldre kulturföremål. Enligt kulturminneslagen har Riksantikvarieämbetet överinseende över kulturminnesvården i landet.

Kulturresevat blev möjligt genom införandet av miljöbalken 1999 (7 kapitlet § 9) och avsikten är att möjliggöra vård och bevarande av värdefulla kulturpräglade landskap. Arbetet med kulturresevat kännetecknas av helhetssyn och landskapsperspektiv genom att det är områdets sammanlagda värden som skyddas och vårdas. Kulturresevatinsinstrumentet är under utveckling och det finns för närvarande 27 kulturresevat (24 statligt beslutade och tre kommunalt beslutade).

Kulturmiljövårdsbidraget utgör kulturmiljöområdets viktigaste ekonomiska styrmedel för att bedriva ett effektivt kulturmiljöarbete (Riksantikvarieämbetet 2005:2). Anslaget fördelas årligen av Riksantikvarieämbetet till främst länsstyrelserna som i sin tur ger bidrag till olika objekt/projekt i hela landet. För budgetåret 2006 disponerade Riksantikvarieämbetet 260,6 miljoner kronor. Av dessa fördelades 240 miljoner kronor till länsstyrelserna medan fyra miljoner kronor utbetalades till arbetslivsmuseer

Sammantaget kan sägas att kulturmiljösektorns bidrag till miljöarbete kan hänföras till två kategorier;

- dels genom att skydda och stimulera ett varsamt förvaltande av lämningar, strukturer, byggnader och det biologiska kulturarvet,
- dels genom att förmedla kunskap om hur människans interagerande med naturen skapat dagens miljö och landskap och vad vi lämnar efter oss till nästa generation.

Det särskilda sektorsansvaret för miljöarbete

Riksantikvarieämbetet har tidigare lämnat synpunkter och underlag till utformningen av miljöpolitiken. En sådan sammanställning är Riksantikvarieämbetets förslag till sektorsmål och åtgärder för kulturmiljön som de finns beskrivna i rapporten "Kulturarvet och miljön" (Riksantikvarieämbetet 1999).

Vi redovisade även, enligt regleringsbrev för 2003, arbetet med det särskilda sektorsansvaret för ekologisk hållbar utveckling (M98/2998/8). Det som då lyfts är att det breda miljöbegreppet som används inom miljöarbete inte har bidragit till att andra inkluderar kulturmiljön i sitt miljöledningssystem eller i sitt sektorsansvar. Riksantikvarieämbetet redovisade då att det saknas en integrering mellan miljöledningssystemet och sektorsansvaret.

Detta fördjupades i vårt svar över Naturvårdsverkets rapport "Myndigheternas miljöansvar – vidareutveckling av det särskilda sektorsansvaret" (M2004/634/Hm). Detta genom att Riksantikvarieämbetet motsatte sig att det särskilda sektorsansvaret döps om till miljöansvar utan att innehållet förändras. Det förordades istället att sektorsansvaret ersätts av ett miljöansvar i bredare mening för berörda myndigheter.

Införandet av det särskilda sektorsansvaret för miljöarbete har inte medfört att ansvar och roller för kulturmiljö som del i miljöbegreppet har förtydligats för berörda myndigheter. Det är också oklart varför Riksantikvarieämbetet bör besitta dels ett särskilt sektorsansvar, dels ett övergripande ansvar för miljöfrågor relaterade till kulturmiljö. Dessa dubbla roller har ingen klar skiljelinje och medför inte några mervärden för miljöarbetet.

Kulturmiljösektorns uppdrag i dag, förutom att hantera sektorns ekonomiska och juridiska styrmedel, innebär att mycket arbete görs i samverkan med andra sektorer. Kulturmiljösektorn och dess styrmedel är inte längre ensamma i att utgöra tydliga aktörer kring miljöns kulturvården. Riksantikvarieämbetet anser därför att fortsatt fokus bör ligga på myndighetens ansvar för kulturmiljö som övergripande fråga.

Riksantikvarieämbetet föreslår att myndighetens särskilda sektorsansvar upphör då det väl täcks av ansvaret för kulturmiljö som övergripande värde.

Genomförda och pågående åtgärder

Införandet av de nationella miljö kvalitetsmålen har förändrat perspektivet från ekologisk hållbarhet till miljö som brett begrepp. Miljö målen har också stärkt många myndigheters miljö ansvar ytterligare, då de fått sig tilldelat ansvar för något av miljö kvalitetsmålen. För kulturmiljö värden har detta inneburit en bredare samverkan med andra sektorer och delaktighet i flera gemensamma uppdrag och redovisningar. Dessa har avrapporterats i särskild ordning och redovisas därför inte i denna rapport.

Riksantikvarieämbetets utvärdering av genomförda och pågående åtgärder pågår som del i underlaget till respektive miljö kvalitetsmål och kommer att avrapporteras i dessa målrapporter samt i rapporten om kulturmiljö som övergripande fråga.

Vi ser dock att det finns stora fortsatta utvecklingsmöjligheter i redan befintliga styrmedel och åtgärder och har valt att exemplifiera detta med nedanstående. Exempelen tillhör ytterligheter och miljö arbetet bedrivs i dag i en glidande skala mellan ett enskilt sektorsintresse och det breda miljö begreppet.

Exempel på åtgärder som speglar miljö arbetet förr, före miljö målsarbetet, är skyddet av fjällmiljöer som naturreservat eller nationalpark. Flertalet av dessa områden avsattes under 1900-talet. Riksantikvarieämbetet har i en utvärdering visat på en i princip genomgående avsaknad av skötselplan för kulturvärden i de avsatta områdena. Ett generellt problem i dessa miljöer är igenväxning av samiska visten och renvallar samt andra tidigare hävdade marker. I den utsträckning skötsel och restaurering av samiska kulturmiljöer förekommer sker detta utan stöd i skötselplan.

Exempel på styrmedel som gemensamt har utformats för att verka i det breda miljö begreppet är Miljö- och landsbygdsprogrammet. Inom programmet görs stora insatser

för att bibehålla eller förändra jordbrukets effekt på miljö och landskapet. Till exempel har miljö ersättningarna genom att vara rättighetsbaserade styrt bort fokus från vård och underhåll av det särskilt utpekade värdefulla till att i viss mån försöka återskapa människans stora betydelse i skapandet av odlingslandskapets värden.

En grundprincip bör vara att styrmedel och åtgärder i största möjliga mån ska syfta till målpuffyllelse i det breda miljö begreppet och inte motverkar varandra. Det finns därför anledning att tydligt definiera det särskilda sektorsansvaret och miljö målsansvaret som innefattande det breda miljö begreppet och som ett förhållningssätt för hållbar utveckling.

Riksantikvarieämbetet framhåller att det särskilda sektorsansvaret för miljö målsarbetet samt miljö målsansvaret innebär att samtliga utpekade myndigheter har ansvar för det breda miljö begreppet, inkluderande kulturmiljö.

Riksantikvarieämbetet anser att utformandet av förslag till åtgärder och styrmedel, oavsett om det rör kulturmiljö sektorns eller andras verksamhet, måste analyseras i relation till det breda miljö begreppet. Detta innebär att se den omgivande miljö som ett komplext begrepp som innefattar människans livsmiljö och livskvalitet såväl som ett system av ekologiska processer.

Riksantikvarieämbetet framhåller att hållbar utveckling är ett förhållningssätt som innebär att såväl enskilda individer som myndigheter, organisationer och företag tar hänsyn till de långsiktiga konsekvenserna av olika handlingsalternativ och beslut.

Angelägna styrmedel och åtgärder som syftar till att nå miljökvalitetsmålen

Förhållningssättet till vad en hållbar förvaltning av landskapet innebär skiljer sig åt mellan olika sektorer och mellan olika situationer. I huvudsak kan man urskilja två kontrasterande perspektiv. En inriktning innebär att hållbarhet uppnås genom att staten står som garant för en hållbar förvaltning genom att markområden köps in och förvaltas av särskilda myndigheter. Den omfattande reservatsbildningen som skett i skogsmark de senaste åren är ett uttryck för detta.

Den andra inriktningen pekar på att hållbar förvaltning måste handla om förvaltningsformer som ”står på egna” ben, det vill säga inte ska vara helt beroende av statens stöd. Den långsiktiga förvaltningen måste vara inbyggd i samhällsutvecklingen. En god förvaltning innefattar därför en kombination av stimulans, hänsyn och skydd. Genom att utveckla användningen av frivilliga avsättningar kan ett fortsatt skyddsarbete bedrivas och mark endast i undantagsfall läggas under statens förvaltningsansvar. Ännu så länge är verktygen och styrmedlen för denna typ av förvaltning förhållandevis utvecklade.

Miljöarbetet bedrivs i realiteten emellan dessa båda inriktningar. Det ska dock klargöras att för kulturmiljön är den första inriktningen motsägelsefull och inte alltid i samklang med vad som krävs för kulturmiljön. Frånvaron av människor som brukar och underhåller miljön är i många fall mer bekymmersamt för kulturmiljövärdena än människans närvaro. Riksantikvarieämbetet anser därför att skyddsarbetet är ett fortsatt viktigt spår i miljöarbetet men ser att skyddsinstrumenten måste utvecklas och att de skyddade områdena måste få en större betydelse som delar i ett sammanhang.

Allas ansvar

En hållbar utveckling av miljöns kulturvärden innebär att alla, enskilda såväl som staten eller näringslivet, uppmärksammar miljöns kulturvärden genom varsamt bruk, vård och levandegörande, det vill säga sådana aktiviteter som syftar till att kulturmiljövärdena tas till vara och integreras i samhällsutvecklingen. Miljöpolitik bör sålunda handla om att människor har ett varsamt och tillvaratagande förhållningssätt till sin miljö. Ytterst är syftet att säkra nuvarande och kommande generationers framtidsutsikter, hälsa, livsmiljöer och livskvalitet.

För att uppnå detta krävs att samhället har tillgång till kunskap om de processer och det agerande som är grun-

den för miljön och landskapet. Att nå miljömålen innebär att människans interagerande med miljö och landskap ger bättre villkor för landskapet och miljön som helhet. Kulturmiljövården kan i detta arbete bidra genom att ge kunskap om miljö- och landskapsutveckling. En relation till landskapet och platsen bidrar till att dagens generation tar ett ökat ansvar för miljöns tillstånd och sin livsmiljö.

Riksantikvarieämbetet avser att arbeta vidare med följande förslag till åtgärder och styrmedel för att utveckla allas ansvar:

- Beslut inom alla politikområden bör så långt möjligt miljöbedömas och konsekvensanalyseras.
- Utveckla användningen av frivilliga avsättningar som verktyg för skydd.
- Arbeta för förbättrade samrådsprocesser och medborgardeltagande inför förändringar och förvaltning.

Helhetssyn

Ett av de mest påtagliga problemen som lyfts fram när det gäller hanteringen av miljö- och landskapsfrågor i Sverige är den starka sektoriseringen som råder i dag. Det finns en allmän uppfattning om att ansvaret för landskapsfrågorna vilar i enskilda sakfrågor samtidigt som ansvar för helheten i stora stycken saknas. Sveriges långa tradition av specialisering inom förvaltningsapparaten och stora antalet myndigheter med smala ansvarsområden är en bidragande orsak till detta.

Sektorisering uppträder i stort sett på alla nivåer, såväl mellan de olika politikområdena som mellan de centrala och regionala förvaltningsmyndigheterna. Sektoriseringsproblematiken kommer till uttryck på flera olika sätt:

- Sektoriserad politik: De flesta politikområden som berör landskapets nyttjande har i regel en stark sakpolitisk prägel. Här finns dessutom problem med en ojämn fördelning av ekonomiska medel för att uppnå de satta målen.
- Sektoriserad lagstiftning: Merparten av den lagstiftning och de regelverk som reglerar landskapets nyttjande utgår från en kombination av närings- och sektorsperspektiv på landskapet där exempelvis bebyggelse, skog, vatten och jordbruksmark hanteras var för sig. I gränssnitten mellan olika markanvändningar och sektorer uppstår inte sällan intressekonflikter på grund av otydliga eller överlappande regelverk.

- Sektoriserad förvaltning: Miljöfrågorna är i hög grad beroende av multisektoriella lösningar. Detta blir särskilt tydligt hos länsstyrelserna där ansvarsuppdelningen på olika enheter med olika sektorsuppdrag gör att helhetssynen försvåras. Länsstyrelserna påtalar därför vikten av att det regionala miljömålsarbetet inkluderar alla sektorer. Ett problem som ofta påtalar är att man upplever en snedfördelning av bemanning och ekonomi mellan de olika sektorerna. Ett gott miljöarbete kräver att de olika sektorerna ges möjlighet att delta på lika villkor.

Riksantikvarieämbetet avser att arbeta vidare med följande förslag till åtgärder och styrmedel för en utvecklad helhetssyn:

- Det breda miljöbegreppet måste finnas med och uttryckas tydligt i samtliga politikområden från början.
- Förbättra förutsättningarna för länsstyrelsernas miljömålsarbete genom att tydligt definiera och ge gemensamma uppdrag inom det breda miljöbegreppet.
- Möjlighet att initiera en översyn av lagstiftningen för att uppgradera aktuella lagar med ett brett miljöbegrepp och en helhetssyn på landskapet.

Förvaltning

Riksantikvarieämbetet anser att den breddade miljöpolitik som krävs för att vi på sikt ska nå en hållbar utveckling kan utvecklas genom åtgärder inom miljömålsarbetet. Genom fokus på åtgärdsstrategierna har perspektivet vidgats från det traditionella skyddet av värdefulla natur- och kulturmiljöer till att även omfatta ett varsamt bruk av hela vår ytt-

re miljö. Detta arbete kräver ett ökat tvärsektorielt arbete samt en helhetssyn på landskapet där människans livsmiljö och livskvalitet åter sätts i fokus.

Riksantikvarieämbetet ser det som angeläget att begrepp som människans livsmiljö och livskvalitet sätts i fokus.

Det landskapsperspektiv som genomsyrar bland annat Europeiska landskapskonventionen medför att långsiktiga förvaltningsformer och genomtänkta planeringslösningar blir allt viktigare. Renodlade skydds- och bevarandeåtgärder kan därför endast undantagsvis vara lösningen för att nå miljömålen. I dag saknas en effektiv och strategisk landskapsplanering både på ett nationellt och regionalt plan. Landskapsplanering måste göras på flera olika plan samtidigt för att uppnå den nödvändiga överblicken, från en övergripande strategisk nivå till en tillämpad lokal.

Riksantikvarieämbetet avser att arbeta vidare med följande förslag till åtgärder och styrmedel för att utveckla förvaltning av miljön:

- Utarbeta förslag till genomförande av den Europeiska landskapskonventionen.
- Utveckla användningen av regionala landskapsstrategier som arena för det breda miljöbegreppet.
- Utveckla en strategisk och långsiktig kulturmiljöövervakning som redovisas i återkommande kulturmiljöbokslut.
- Utveckla strategier för hur de olika statliga skyddsinstrumenten ska samverka och interagera med varandra.
- Få i uppdrag att intensifiera kunskapsuppbyggnaden avseende kulturmiljövården.

Synergieffekter och målkonflikter

Målen för kulturmiljösektorns verksamhet innebär i förlängningen att verka för ett humanistiskt och historiskt perspektiv på vår samtid, en helhetssyn på landskapet, attraktiva regioner och synergier mellan olika sektorer – en målbild som harmonierar med miljömålsarbetets vision.

Miljöns kulturvärden påverkas i stort av allt miljömålsarbete och kulturmiljösektorn kan mer eller mindre bidra till måluppfyllelse för alla miljö kvalitetsmål. Däremot finns det anledning att fortsätta utveckla miljömålsarbetet genom att se hur olika sektorer och styrmedel kan förstärka varandra. En tydlig sådan förstärkning av miljöarbetets interna synergieffekter är att utforma och tillämpa styrmedel och åtgärder i enlighet med det breda miljöbegreppet. Detta görs redan för många av åtgärderna och styrmedlen. Det är dock viktigt att den fortsatta tillämpningen av dessa åtgärder och styrmedel genomsyras av ett tvärsektorielt synsätt.

Kulturmiljö som övergripande fråga

Ett humanistiskt och historiskt perspektiv på miljön

I regeringens proposition 1998/99:114 definierades kulturmiljö som det samlade uttrycket för människans materiella och immateriella påverkan på den omgivande miljön. Kulturmiljöer är områden där det finns historiskt och geografiskt samband betingat av den mänskliga påverkan och präglning som utformat eller bidragit till att utforma platsen eller på annat sätt ge den en mening. Med denna definition avgränsas absoluta merparten av Sverige till att utgöra av människan påverkad miljö – kulturmiljö.

Ordet kultur betyder i sin ursprungliga form ”odling”. Vår miljö är i sin helhet ett levande historiskt dokument över hur människan genom tiderna har brukat och omdanat hela landskapets naturresurser. Mycket av den kulturhistoriska mångfald som vi i dag värdesätter utgör fysiska spår och lämningar från system, metoder och tekniker som inte längre används. Den kulturhistoriska mångfalden består av objekt som forn- och kulturlämningar, olika byggnader och bebyggelsemiljöer, landskapets struktur och markslagsfördelning, det biologiska kulturarvet m.m. Förvaltning av denna kulturhistoriska mångfald genom kun-

skap och skydd har stor betydelse för miljön som helhet, för människors livsmiljö och hälsa och för den biologiska mångfalden.

Enligt Europeiska landskapskonventionen definieras landskap som ett område sådant det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer. Denna definition medför ett erkännande av att alla generationer har lämnat, och kommer att lämna, mer eller mindre tydliga spår i landskapet och att vår miljö alltid har förändrats. Även dagens moderna metoder och tekniker skapar nya lämningar som i framtiden kommer att visa på hur dagens generation bidrog till skapandet av miljön genom hur vi alla väljer att använda marken och interagera med landskapets naturresurser.

Ett hållbart nyttjande av miljöns befintliga kulturvärden är beroende av att takten och omfattningen av förändringen inte tillåts bli så stora och genomgripande att mångfalden av kulturhistoriska spår utarmas. Hoten består av dels aktiv förstörelse och dels av förfall genom bristande skötsel och underhåll. Avgörande faktorer för bevarandet av miljöns kulturvärden är således att de uppmärksammas och underhålls.

Kulturen i EU-fördraget

I Europeiska unionen är kulturpolitiken i första hand en nationell, regional eller lokal angelägenhet. Kulturområdet regleras av EU-fördragets artikel 151. Enligt denna ska gemenskapen bland annat beakta de kulturella aspekterna då den handlar enligt andra bestämmelser i fördraget, särskilt för att respektera och främja kulturell mångfald. Samarbete mellan medlemsstaterna framhålls också. Betydelsen av samverkansvinster, till exempel kulturens växelverkan med andra sektorer, uppmärksammas i rådets resolution om kulturens övergripande aspekter (OJ C 136/1 11/6/03).

Förutom europeiska överenskommelser finns flera internationella överenskommelser och policys, framtagna bland annat av FN och Världsbanken, som betonar kulturens betydelse för en långsiktig hållbar samhällsutveckling samt i arbetet med mänskliga rättigheter och fattigdomsbekämpning. Exempel på detta är bland annat Habitat och Agenda 21-arbetet.

Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Statens kulturråd och Svenska Filminstitutet har sedan 1997 haft ett särskilt uppdrag av regeringen att årligen redovisa antalet svenska projekt med kulturanknytning som beviljats stöd från EU: s strukturfonder, samt det ekonomiska utfallet för kultursektorn. Under 2000-2005 har drygt 2 000 projekt med

kulturanknytning beslutats finansiering via strukturfonder. Budgeten för dessa projekt har omfattat totalt cirka 5,5 miljarder kronor, där EU-finansiering utgjorde drygt 1,9 miljarder kronor. Riksantikvarieämbetets erfarenhet från det nationella arbetet med strukturfonder är att insatser för kultur och kulturarv har en viktig roll i främjandet av bland annat sysselsättning, företagande och hållbar utveckling.

Företrädare för kulturmiljövården har sedan 2003 samarbetat för att granska bland annat EU-direktivs oavsiktligt negativa påverkan på kulturarvet och diskutera hur denna påverkan kan minskas. En arbetsgrupp har bildats med representanter från ett dussin europeiska länder, såväl medlemsländer som kandidatländer och andra. Riksantikvarieämbetet har tillsammans med andra svenska representanter ingått i denna arbetsgrupp, som även har undertecknat ett samarbetsavtal, European Cultural Heritage Observatory (Dnr 302-3852-2004). I detta avtal ingår även utbyte av annan information exempelvis statistik etc.

Under åren har flera EU-direktiv granskats och Riksantikvarieämbetet har fört en relevant diskussion både med arbetsgruppen och den svenska kulturmiljösektorn såväl som med andra nationella sektorer och myndigheter, bland annat Kemikalieinspektionen.

Riksantikvarieämbetet
Box 5405
114 84 Stockholm
www.raa.se
bocker@raa.se

ISSN 1651-1298
ISBN 978-91-7209-451-2

Referenser

- Naturvårdsverket, 2000. *Miljömål och sektorsansvar*. Rapport 5087.
- Regeringens proposition 1997/98:145. *Svenska miljömål*.
- Regeringens proposition 2000/01:130. *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*.
- Regeringens proposition 2004/05:150. *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*.
- Riksantikvarieämbetet, 1998. *Kulturarvet och miljön*. Redovisning av regeringsuppdrag Ku98/1908/Ka. Riksantikvarieämbetet 1999.
- Riksantikvarieämbetet, 2005. *Rapport om 28:26-anslagets användning åren 2000–2004*. Riksantikvarieämbetet 2005:2.
- Riksantikvarieämbetet, 2005. *Riksantikvarieämbetets miljömålsstrategi: Miljömål inklusive kulturarvet i kust- och skärgårdsområden, i anslutning till sjöar och vattendrag samt för lantbrukets kulturhistoriskt värdefulla ekonomibyggnader*. Återrapportering enligt 2005 års regeringsbrev.
- Riksantikvarieämbetet, 2006. *Skydd av kulturmiljöer i skog*. Riksantikvarieämbetet 2006:
- Riksantikvarieämbetet, 2006. *Fallstudie kring indikatorn Skyddade fjällmiljöer*. Arbetsmaterial.

(Riksantikvarieämbetets publikationer kan hämtas från www.raa.se.)