



Riksantikvarieämbetet

Kulturmiljön som resurs

Hur kulturmiljöaspekterna på ett ändamålsenligt sätt kan behandlas i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar





Kulturmiljön som resurs

Hur kulturmiljöaspekterna på ett ändamålsenligt sätt kan behandlas i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar

ISBN 978-91-7209-472-7

Copyright © 2007 Riksantikvarieämbetet, Stockholm

Foto © Pål-Nils Nilsson omslag samt sidorna 10, 17 och 25.

Bengt A Lundberg sidorna 6, 12, 15, 18, 21 och 23.

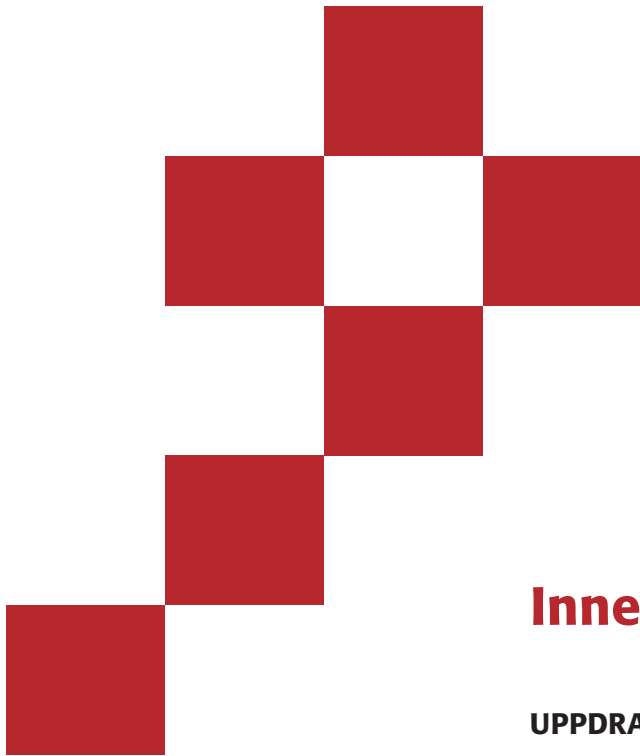
Jan Norrman sidan 13.

Jan Eve Olsson sidan 26.

Bild © Per Glembrandt och Krister Lindstedt, sidan 8. Ur den oavslutade bildsviten Romantiska landskap och illegala parker.

Formgivning: Skillnad AB

Tryck: Welins Tryckeri, Örebro



Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| UPPDRAGET | 6 |
| SAMMANFATTNING | 7 |
| VÅR VISION | 9 |
| DAGENS REGELVERK | 11 |
| <i>Kulturmiljön och hållbar utveckling</i> | 11 |
| <i>Sammanfattning</i> | 13 |
| <i>Förändringsprocesser med MKB</i> | 14 |
| <i>Sammanfattning</i> | 17 |
| FÖRÄNDRINGSBEHOV | 19 |
| <i>Helhetssyn på landskapet</i> | 19 |
| <i>Kulturmiljön berör alla</i> | 20 |
| <i>Länsstyrelsens nyckelroll</i> | 21 |
| <i>Kreativ och lärande dialog</i> | 21 |
| <i>Kulturmiljökompetensen</i> | 22 |
| <i>Utveckla kunskapsunderlagen</i> | 24 |
| <i>Förändring ger konsekvenser</i> | 26 |
| BILAGOR | 28 |
| <i>Lagregler</i> | 28 |
| <i>Begrepp</i> | 32 |
| <i>Källor</i> | 34 |
| <i>Referensgrupp</i> | 35 |
| <i>Projektgrupp</i> | 35 |

Uppdraget

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) ska som myndighet med övergripande ansvar för miljömålsfrågor relaterade till kulturmiljön, utveckla kulturmiljöarbetet mot bakgrund av miljömålen som anges i propositionen (prop. 2004/05:150) Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.

Inom ramen för arbetet med att nå miljökvalitetsmålen har Riksantikvarieämbetet fått i uppdrag

(Regleringsbrev 2006 och 2007) att redovisa hur kulturmiljöaspekterna på ett ändamålsenligt sätt kan behandlas i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar (MKB).

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2007.

Läsanvisning

I det första avsnittet – *Vår vision* – tecknas målbilder för ett ändamålsenligt MKB-arbete där kulturmiljön ses som resurs för en hållbar utveckling. I det andra avsnittet – *Dagens regelverk* – analyseras om gällande lagar och regler är tillräckliga för att uppnå målbilderna. Problem och möjligheter

kommenteras. Centrala lagregler finns samlade i bilagan. I det tredje avsnittet – *Förändringsbehov* – diskuteras hur dagens praktik behöver förändras och vad som krävs för att utveckla en ändamålsenlig praktik i enlighet med vår vision. I *Bilagor* återfinns även definitioner av olika begrepp.



Kulturmiljön berättar om samhällets utveckling och människors liv och verksamhet från förhistorisk tid fram till idag. De mångskiftande miljöerna är en del av vårt gemensamma kulturarv och vårt kollektiva minne.

Sammanfattning

Det är framför allt tillämpningen och inte regelverken som utgör hinder för ett effektivt och ändamålsenligt kulturmiljöarbete i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar. För att utveckla denna praktik föreslår Riksantikvarieämbetet ett antal åtgärder som sammanfattas nedan.

Kraven behöver skärpas

En hållbar utveckling förutsätter ett tvärsektorielt arbetssätt och att kulturmiljön i hela sin bredd uppmärksammas. Lagstödet är dock otydligt för kulturmiljön i landskapet som helhet. Kulturarvsbegreppet behöver också förtydligas. Länsstyrelsen har en nyckelroll i MKB-arbetet och måste bli mer pådrivande i arbetet. För att utveckla en ändamålsenlig MKB-praktik krävs bland annat att:

- landskapskonventionen lagregleras
- sektorsansvaret för kulturmiljön utvecklas
- länsstyrelsens mandat, roll och förmåga stärks.

Riksantikvarieämbetet avser att återkomma med mer utvecklade förslag i samband med regeringsuppdragen, Landskapskonventionen samt Fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet.

Dialogen mellan olika kompetenser behöver utvecklas

En hållbar utveckling förutsätter avvägningar mellan ett flertal, ofta motstridiga intressen. Genom en strukturerad dialog kan den kompetens och kunskap som finns i planerings- och projekteringsprocesser nyttiggöras, förståelse skapas för olika perspektiv och de miljöanpassade lösningarna utvecklas. För att utveckla en ändamålsenlig MKB-praktik krävs bland annat att:

- goda råd och exempel förmedlas
- kulturmiljökompetens säkras i planeringsprocesserna
- MKB-arbetet utvecklas till en arena för samverkan
- kunskaper och verktyg utvecklas för att hantera kulturmiljön i landskapet som helhet.

Riksantikvarieämbetet föreslår ett antal pilotprojekt för att utveckla ett sektorövergripande arbetssätt.

Underlag och kompetensförsörjning behöver förbättras

En hållbar utveckling förutsätter att kunskap om kulturmiljön integreras i planering och projektering. Kunskapsförsörjningen vad gäller kulturmiljön i landskapet behöver förbättras för att strategiska frågor ska uppmärksammas tidigt, för att ta tillvara allmänhetens kunskaper och värderingar och för att kunna bedöma konsekvenser. För att utveckla en ändamålsenlig MKB-praktik krävs bland annat:

- översyn av grundutbildningarnas MKB-kurser
- certifiering av MKB-konsulter
- forskning om konsekvenser för kulturmiljön av storskaliga förändringar
- utvecklade och uppdaterade kunskapsunderlag.

Riksantikvarieämbetet föreslår en särskild satsning på kunskapsöversikter för landskapet som helhet. För ett ändamålsenligt MKB-arbete behövs uppdaterade underlag för både kulturmiljön i landskapet som helhet och värdefulla områden.

Riksantikvarieämbetet föreslår en särskild satsning på konsekvensstudier vad gäller kulturmiljön.

We seem to know what is needed, but not how to achieve it. Without careful attention to this disconnect, concepts like biodiversity or cultural diversity risk to remain an abstraction. (Magnus Ljung 2001.)



Vår vision

Regeringsuppdraget innebär att beskriva hur kulturmiljöaspekterna på ett ändamålsenligt sätt kan behandlas i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar. Riksantikvarieämbetet har identifierat ett antal framgångsfaktorer – eller målbilder – som vi ser som centrala i arbetet för en hållbar utveckling.

Vidgat perspektiv på kulturmiljöns betydelse

Kulturarvet är en självklar grund för en god livsmiljö, för förankring och identitet. Men också som framtidskapital i lokal och regional utveckling och för den biologiska mångfalden. Kulturmiljön i landskapet ses som en av förutsättningarna för en samhällsutveckling som är hållbar – socialt, ekonomiskt och miljömässigt. Det är allmänt accepterat att kulturmiljö och landskap är samhällets gemensamma arkiv som är ovärderligt för att förstå och förklara vår historia. I arbetet för hållbar utveckling är de humanistiska och historiska perspektiven likvärdiga de tekniska miljöfrågorna. Myndigheter med sektorsansvar för miljön och kommuner tar ett aktivt ansvar för kulturmiljön i sin verksamhet.

Utvecklad helhetssyn på landskapet

Förändring och förnyelse av olika landskap sker så att såväl den kulturhistoriska som den biologiska mångfalden bevaras och utvecklas. I olika processer kännetecknas omsorgen om landskapet av en helhetssyn – natur- och kulturvärden betingar och befruktar varandra. Landskapets former, floran, faunan och kulturarvet ger tillsammans en förståelse för historien och de samhällsprocesser som har format landskapet. Omsorgen om stadslandskapet innefattar såväl hänsyn till bebyggelsens strukturer och mönster, stadsrum och byggnader som människors bruk av den byggda miljön.

Genomslag för kulturmiljön i tidiga skeden

MKB-arbetet fokuserar på vad som är väsentligt för att ta tillvara landskapets kulturvärden och hushålla med det som andra generationer skapat. I arbetet hanteras såväl villkoren för en hushållning med landskapets kulturvärden som hur förändringen bäst kan bygga vidare på befintliga karaktärsdrag och bidra till en hållbar utveckling. Ramverk och praxis har utvecklats så att frågor om landskapet som helhet och kulturmiljön i landskapet får genomslag i tidiga skeden.

Tydliga målbilder vägleder

MKB-arbetet

Miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar är inriktade på att beskriva vilken roll landskapets natur- och kulturmiljökvaliteter har i dag och hur de kan utvecklas på ett bra sätt i framtiden. Kulturmiljöfrågan i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar inriktas mot att:

- bevara värdefulla miljöer och objekt som speglar lokal, regional och nationell historia
- utveckla möjligheterna att läsa, förstå och uppleva platsers och landskaps hela historia i framtiden
- ta vara på och vidareutveckla lokala och regionala karaktärsdrag knutna till människans bruk av landskapet.

MKB-arbetet är en arena för samverkan

Arbetet med hushållning och hållbar utveckling engagerar många olika aktörer och intressen. Samråden är kreativa, tvärsektorieella processer med gemensamma avsiktsförklaringar för utvecklingen av planer och projekt. Den samlade kompetensen tas till vara i en tydlig och strukturerad dialog. Genom möten mellan aktörer

med olika perspektiv skapas förståelse och engagemang. I sådana möten utvecklas miljöanpassade lösningar som tillgodoser olika behov.

Kunniga och lyhörda aktörer i MKB-arbetet

Beställarna, konsulterna och granskarna är kompetenta och bedriver ett effektivt och strukturerat MKB-arbete. Försörjningen av ny kunskap och kompetens för ett offensivt kulturmiljöarbete har säkrats.

Kunskapsunderlaget har uppdaterats och utvecklats

Myndigheterna tillhandahåller uppdaterade kunskapsunderlag som förmedlar kulturmiljöaspekterna i landskapet som helhet. Allmänhetens kunskap tas tillvara.

MKB är integrerat i undervisningen

De humanistiska grundutbildningarna har kurser i planering och kommunikation. Parallellt har humanistisk och historisk kunskap integrerats i teknisk och naturvetenskaplig grundutbildning. MKB-utbildningarna är kvalitetssäkrade vad gäller landskapsfrågan och tvärsektorieell samverkan.

Tydliga konsekvensbeskrivningar för kulturmiljön

Kulturhistoriska konsekvensanalyser för planer och program är utvecklade liksom modeller för att integrera miljöfrågorna i samhällsekonomiska kalkyler. Forskning om betydelsen av förändringar av kulturmiljön har gett resultat. Konsekvenser av exploatering, urbanisering, strukturomvandling och ett ökat kommersiellt nyttjande av kulturmiljön i landskapet analyseras och följs upp.

Strategiska kulturmiljöfrågor hanteras tidigt

Planeringsprocessen är effektiv genom att de strategiska kulturmiljöaspekterna hanteras i planer och program. Nyttänkande och lösningar i samklang med en hållbar samhällsutveckling utvecklas och efterföljande MKB-arbete förenklas.



Dagens regelverk

Vilka krav kan, utifrån gällande regelverk, ställas på hur kulturmiljöaspekterna ska hanteras i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar? Hur stämmer de med behoven, är de tillräckliga för att uppnå de målbilder som beskrivits ovan? Hur stämmer teorin med verkligheten?

Riksantikvarieämbetet har analyserat dagens praktik och beskriver nedan de problem och möjligheter som är knutna dels till kulturmiljöfrågan i sig och dels till MKB-processerna. Utdrag ur gällande regelverk för miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar av vikt för kulturmiljön har redovisats i bilagan.

Kulturmiljön och hållbar utveckling

Kultur- och miljöpolitik

Miljöpolitikens inriktning mot en hållbar samhällsutveckling har inneburit ett vidgat miljöperspektiv där även kulturpolitiken och kulturmiljön ingår. Kulturmiljöprofilen i miljöarbetet omfattar tre olika perspektiv på kulturmiljön:

- Kulturmiljön betraktas som *en resurs* i kulturpolitiken och kulturmiljöarbetet ses som en drivande kraft i omställningen till ett hållbart samhälle.
- Kulturmiljön betraktas som något som *ska skyddas* i miljöpolitiken, miljömålsarbetet handlar även om *bevarande och utveckling/förändring*.
- Kulturmiljön betraktas som ett intresse att *ta hänsyn* till i samhällsbyggnaden/planeringen.

Av miljöpolitiken framgår att kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena är ett grundläggande värde som ska vara en utgångspunkt för de åtgärder som krävs för att uppnå

miljökvalitetsmålen. Möjligheterna att avläsa olika tidsspår och tidsdjup hos ett samhälle och att främja historiska berättelser framhålls allt oftare som en kvalitet för en god livsmiljö.

God hushållning

God hushållning i miljöbalkens mening, handlar främst om att motverka utarmning av miljön genom att skydda och bevara värdefulla objekt/områden och att stötta ett fortsatt bruk och en god förvaltning. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser och portalparagraf ställer krav på att hushålla med såväl avgränsade områden som den fysiska miljön i övrigt. Hushållningsbestämmelserna syftar främst till att begränsa störningar och hot inom utpekade områden i olika kommunala/regionala planer och program.

Hållbar utveckling

Hållbar utveckling handlar om hushållning med befintliga värden samt om förnyelse av kulturmiljön i landskapet som helhet. Miljöbalkens bestämmelser om miljöbedömningar ställer tydliga krav på att det är kulturmiljön i landskapet som helhet som ska beaktas. Miljökvalitetsmålen uttolkar den miljömässiga dimensionen i hållbar utveckling. Målen verkar för en bibehållen kulturhistorisk mångfald, ett fortsatt varsamt brukande och att kulturmiljön ska tas tillvara som resurs. Plan- och bygglagen och övriga lagar för markanvändning har också tydligt fokus på miljöhänsyn i landskapet som helhet.

MKB-arbetets fokus på skydd vidgas i miljöbedömningar av planer och program till att även handla om bruket och förvaltningen samt förståelsen och förankringen hos berörda aktörer. Kulturmiljön i landskapet ses som ett värde att kapitalisera i lokal/regional utveckling och i enskilda projekt. Hållbar utveckling innebär att planerna/projekten ska förnya

En varsam förvaltning och ett fram-synt tillvaratagande och brukande av kulturarvet i all dess mångfald är en nödvändig utgångspunkt i arbetet för en hållbar utveckling. Framför allt har kulturhistoriska och estetiska värden betydelse för människors välbefinnande och deras identitet och sammanhang i tillvaron. Kulturmiljön har även betydelse för kreativitet och företagsamhet och därmed för lokal och regional ekonomisk utveckling. Kulturmiljöarbetet har således koppling till såväl de miljömässiga som de sociala och ekonomiska aspekterna av hållbar utveckling. (Skr 2001/02:172 Nationell strategi för hållbar utveckling.)



En levande kulturmiljö förändras kontinuerligt. För att främja en hållbar landskapsutveckling måste landskapets kulturhistoria uppmärksammas. Goda livsmiljöer kännetecknas av kulturhistorisk mångfald.

Kulturmiljöbegreppet

Kulturmiljöbegreppet myntades i propositionen "Kulturmiljövård" (1987/88:104) och ansåg hela den av människan skapade miljön, samtidigt som kulturmiljöbegreppet i den samtida naturresurslagen knöts till särskilt värdefulla områden. I miljöbalken ingår kulturmiljö i naturmiljöbegreppet, eftersom naturmiljö där innefattar landskapsbild och kulturlandskap. Kulturmiljön i landskapet som helhet blir i miljöbalken en fråga om naturmiljö eller landskapsbild. Detta försvårar naturligtvis för kulturmiljösektorn att kommunicera sina frågor. Definitionen av kulturmiljön i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar behöver därför förtydligas.

kulturmiljön och verka för framväxten av nya värdefulla kulturmiljöer.

Kunskapen om kulturmiljöns betydelse för en hållbar utveckling och en god livsmiljö utvecklas kontinuerligt. Perspektiven på kulturmiljöns roll har både breddats och förskjutits. Det handlar nu inte enbart om att skydda värdefulla objekt och områden *från förändring*, utan även om att se förändringen som en förutsättning för en *förnyelse* av kulturmiljön i landskapet. Kulturmiljön ses i det första fallet som en icke förnybar resurs och det är skyddet av miljöns kulturvärden som ska hanteras. I det andra fallet ses kulturmiljön i stället som en förnybar resurs och det är möjligheterna att utveckla miljöns kulturvärden som ska hanteras. Denna breddning medför krav på nya förhållningssätt från kulturmiljösektorn såväl som andra samhällssektorer.

Kulturmiljön i landskapet

Miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar ska – enligt EG-direktivet och miljöbalken – behandla kulturmiljön i landskapet som helhet och dess betydelse för en hållbar utveckling i meningen att nuvarande och kommande generationer ska tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Kulturmiljön i landskapet som helhet omfattar enligt miljöbalken "värdefulla natur- och kulturmiljöer" som ska skyddas och vårdas, den "biologiska mångfalden" som ska bevaras och "mark, vatten och fysisk miljö i övrigt" som ska användas så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas. Kulturmiljön i landskapet som helhet uttolkas även i de nationella miljö kvalitetsmålen.

Enligt landskapskonventionen har landskapet en viktig roll som allmänt intresse på det kulturella, ekologiska, miljömässiga och sociala planet. Det utgör en resurs som är gynnsam för ekonomisk verksamhet. Skydd, förvaltning och planering av landskap kan bidra till att skapa arbetstillfällen. Landskapet bidrar till att skapa

lokala kulturer. Det är en grundläggande beståndsdel i det europeiska natur- och kulturarvet som bidrar till människornas välbefinnande och till att stärka den europeiska identiteten. Landskapet är också en viktig del av människornas livskvalitet överallt: i stadsområden och på landsbygden, i såväl vanvårdade områden som områden med hög kvalitet, såväl vardagliga områden som områden som anses vara särskilt vackra.

Ansvar för kulturmiljön

Sektorsansvaret för miljön (inklusive kulturmiljön) är avgörande för att miljöpolitiken ska förverkligas. Det innebär att företag och myndigheter ska se miljöhänsyn som en integrerad del av verksamheten. Kulturmiljön ska ingå i olika verksamheters sektorsansvar för miljön – men praktiken är ännu outvecklad. En svårighet ligger i att kommunicera kulturmiljöfrågorna – när kulturmiljö fortfarande döljs i miljöbalkens naturmiljöbegrepp och miljömässigt hållbar utveckling tolkas som enbart ekologiskt hållbar.

Ansvar för och inriktningen av miljöarbetet har utvecklats – från att enbart undvika intrång genom att styra bort från värdefulla objekt och miljöer till att även beakta kulturmiljön i landskapet som helhet och anpassa förändringen till platsens kulturmiljö kvaliteter. Vilket ansvar som tas i praktiken beror främst av förändringens karaktär och verksamhetsutövarens ambitioner att miljöanpassa planen eller projektet. Budskapet om kulturmiljön som resurs har nått ut, men metoder och kunskapsunderlag saknas vilket gör att synsättet inte tillämpas fullt ut i praktiken.

För fornlämningar är det länsstyrelsen som fattar beslut om eventuellt ingrepp i fornlämning med villkor om arkeologiska undersökningar. (KML 2 kap.)

Sammanfattning

- Genom miljöbedömningar av planer och program förskjuts tyngdpunkten i miljöarbetet alltmer till tidiga skeden av planeringen. Detta öppnar för nya möjligheter, men ställer också krav på att rätt frågor formuleras och att ett relevant underlag finns tillgängligt. De strategiska kulturmiljöfrågorna har fått en plattform.
- I dag tenderar kulturmiljöfrågan i miljöarbetet att begränsas till en fråga om myndighetsutövning. Hållbar utveckling däremot förutsätter ett brett och mer kreativt kulturmiljöarbete som är inbyggt i samhällets förhållningssätt.
- I dag strävar vi efter en god hus-hållning med kulturmiljön i landskapet som helhet. Ett problem är att fornlämningar och det övriga kulturlandskapet oftast behandlas i olika underlag och åtskilda processer.
- I dag finns en allmänt accepterad förståelse för att kulturmiljön ska ingå i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar. Lagstödet är dock otydligt för landskapet som helhet och kulturarvet. Landskapet som allmänt intresse behöver förtydligas och kulturarvsbegreppet i miljöbedömningar för planer och program uttolkas.
- För att kunna bevara en kulturmiljö präglad av variation och mångfald krävs ett förtydligande av att sektorsansvaret för miljön också omfattar kulturmiljön.



Landskapskonventionen

Landskap är ett område sådant det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan och samspelet mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer. (Europeiska Landskapskonventionen Florens 20/10 2000.)

Förändringsprocesser med MKB

Miljöbedömning för planer och program syftar till att integrera miljöaspekter, främja hållbar utveckling och arbeta målinriktat. *MKB för projekt* är en process som ska leda fram till ett beslutsunderlag som beskriver konsekvenserna människors hälsa och miljön. MKB-dokumentet ska vara ett objektiva beslutsunderlag och kan ses som en utvärdering av hur väl MKB-arbetet har lyckats påverka processen med att miljöanpassa planen eller projektet. I systemet med miljöbedömningar för planer och program och MKB för projekt ska övergripande miljöfrågor hanteras i tidiga skeden och inte i enskilda ärenden.

Hinder eller förutsättning

Vad klarar en miljökonsekvensbeskrivning att ta om hand och vilka frågor hanteras i olika planskeden? Olika arbetsmodeller har utvecklats – från att enbart styra bort från värdefulla objekt och miljöer till att även beakta kulturmiljön i landskapet som helhet och anpassa projektet till platsens kulturmiljöskvaliteter.

Den vanligaste arbetsmodellen utgår från miljöbalkens *hushållningsbegrepp* där målsättningen är att undvika påtaglig skada. Kulturmiljön uppfattas i detta fall som ett *särintresse*, ett *hinder* eller riskfaktor för förändringen. Modellen kräver inte något sektorövergripande arbete.

Den andra modellen, utgår från syftet att verka för en *hållbar utveckling*. Då ses förändringar som naturliga och nödvändiga för miljön och målsättningen blir att bygga vidare på och ta tillvara platsens kulturhistoria och naturgeografiska förutsättningar. Kulturmiljön utgör i detta fall ett *samhällsintresse*, en *förutsättning* för förändringen. Modellen förutsätter ett tvärsektorielt arbete.

Det finns ett stort utvecklingsbehov för miljöbedömningar med MKB för de planer och program som styr efterkommande beslut som till ex-

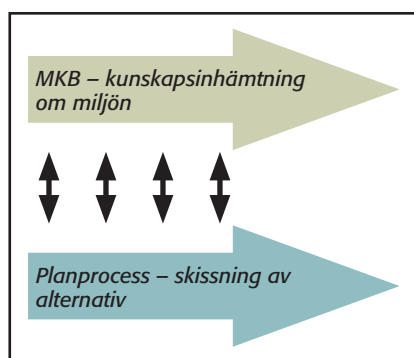
empel kommunala översiktsplaner, regionala utvecklingsplaner, och inriktningsplaner för infrastruktur. Om de strategiska och övergripande miljöfrågorna hanterats på övergripande nivå underlättas MKB-arbetet för efterföljande tillståndsbeslut. Miljöbedömningar för planer måste då ta ett bredare grepp och utgå från kulturmiljön i landskapet som helhet.

Nordiska Ministerrådet har gett ut en vägledning om kulturmiljö och MKB. Vägledningar som visar hur kulturmiljön kan behandlas i MKB finns utgivna både av systemansvariga centrala verk som Boverket och Naturvårdsverket och av sakansvariga verk som till exempel trafikverket och Riksantikvarieämbetet. Men hanteringen av kulturmiljön i MKB är trots detta bristfällig. Vägledning har inte ännu utarbetats för kulturmiljön i miljöbedömningar av planer och program.

Miljöbedömningar av planer och program

Syftet med miljöbedömningar är att integrera miljöaspekter så att hållbar utveckling främjas. En miljöbedömning ska efter en behovsbedömning göras för vissa planer och program om de anger förutsättningarna för kommande tillstånd och om de kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Av MKB-förordningen framgår vilka planer och program som avses. Om betydande miljöpåverkan kan antas uppkomma beror av vad planen eller programmet gäller, typen av påverkan och det område som kan antas bli berört. Områdets betydelse och sårbarhet med avseende på kulturarvet och områdets skyddsstatus ska beaktas.

Miljöbedömningen ska redovisa den betydande miljöpåverkan som kan uppkomma med avseende på biologisk mångfald, befolkning, människors hälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, *materiella tillgångar, landskap, bebyggelse, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter.* (MB 6 kap 12 §.)



Figur 1: Ett aktivt kunskapsutbyte måste äga rum mellan MKB-processen och planeringsprocessen för att kunna tillgodogöra all den kompetens och kunskap som finns.

I det konkreta fallet ska de kulturmiljöaspekter behandlas som krävs för att syftet med miljöbedömningen ska uppnås. För att avgöra vilka kulturmiljöaspekter – förutom riksintressen och lagskyddade objekt/områden – som bör beaktas krävs specialiststöd. Varje plan och program har sin *kulturbistoriska fråga*. Verksamhetsutövaren behöver kunskap om de kulturmiljöskvaliteter som är viktiga för att kunna bedöma planens eller programmens potential att samverka med den befintliga miljön. Bedömningarna av planens eller programmens, direkta och indirekta effekter handlar om påverkan på:

- fortsatt nyttjande och bruk (en god förvaltning) av befintlig kulturmiljö
- kulturmiljön som resurs för företagande och tillväxt
- platsens kulturbistoriska karaktärsdrag.

Kunskap om *lagskyddade objekt och miljöer* och om värdefulla kulturmiljöer och objekt som finns upptagna i kommunala/regionala planer/program krävs för att analysera projektets/planens miljökonsekvenser vad gäller hushållningsbestämmelserna. Samhället har ett ansvar att tillhandahålla denna kunskap.

Kunskap om *kulturbistoriska karaktärsdrag och betydelsebärande element* i landskapet som helhet krävs för att analysera kulturmiljön som resurs för projektet/utvecklingen och vara ett stöd i diskussionen om alternativa lokaliseringar och utformningar. Det är verksamhetsutövarens ansvar att ta fram denna kunskap, vilket också innefattar fornlämningarnas betydelse för landskapet i sin helhet.

För att kunna genomföra miljöbedömningar för planer och program är det viktigt att underlaget omfattar hela landskapets karaktär och kvaliteter och den traditionella synen att kulturmiljöfrågan enbart handlar om hot och intrång undviks. Det är också viktigt att tydliga mål och avsiktsförklara-

ringar (målbilder) formuleras för kulturmiljön redan i plan- eller programarbetets tidigaste faser. Vid bedömningen av planens eller programmens påverkan på kulturmiljön bör fokus läggas på möjligheter att ta tillvara, utveckla och stärka kulturmiljön.

Bestämmelserna om miljöbedömningar är tydliga när det gäller samråd, allmänhetens deltagande och miljöfrågornas integrering i planprocessen. Detta ställer krav både på tvärsektoriell samverkan, förmåga att tänka kreativt och att kunna väga olika intressen mot varandra. För att göra kulturmiljöfrågorna begripliga för beslutsfattare och allmänhet krävs även kunskaper om hur de kan presenteras på ett pedagogiskt och intresseväckande sätt.

Kunskaper saknas i stort sett om hur kulturarvet och kulturmiljön påverkas av strukturella samhällsförändringar som föreslås i planer och program. Några FoU-projekt har genomförts för att beskriva vad som händer i samhällen som ställs inför stora förändringar inom näringslivet eller ändrad transportinfrastruktur. För att kunna förutsäga effekter och konsekvenser krävs fortsatt forskning. Konsekvenser av att människornas villkor förändras när traditionella verksamheter och bebyggelseområden med stora identitetsvärden försvinner behöver beskrivas, liksom av förändringar som rör olika förvaltningsbetingelser.

MKB för projekt

Syftet med MKB för projekt är att möjliggöra en samlad bedömning av effekterna på människors hälsa och miljön. Miljökonsekvensbeskrivningen ska identifiera och beskriva de direkta och indirekta konsekvenserna som det planerade projektet kan medföra dels på *människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi.* (MB 6 kap. 3§)

MKB för projekt ska ha den inriktning och omfattning som behövs



Den kulturbistoriska frågan måste behandlas aktivt vid omvandling av en miljö. Vilka delar bör bevaras, vilka delar kan kompletteras med nya inslag och vilka delar kan rivas och omvandlas helt?

för verksamhetsutövarens projektutveckling. MKB-arbetet ska bidra med kunskaper för att miljöanpassa verksamheten och underlätta allmänhetens medverkan.

Ett av syftena med MKB är att ge verksamhetsutövaren ett redskap att identifiera och utveckla möjligheterna att miljöanpassa sitt projekt. Det är ett redskap för att analysera olika alternativa lokaliseringar och utformningar och utveckla skadeförebyggande åtgärder. Det kräver att verksamhetsutövaren samlar den kompetens som behövs både för att miljöanpassa projektet och för att beskriva konsekvenserna på ett pedagogiskt och objektivet sätt.

En miljökonsekvensbeskrivning ska göras oavsett platsens värden och projektets miljöpåverkan i det enskilda fallet och en MKB kan därför variera stort i utförande och omfattning. Länsstyrelsen har en central roll när det gäller att bestämma omfattning och avgränsning av MKB och de beslut om aktuellt företag kan innebära betydande miljöpåverkan eller inte. Länsstyrelsen ska framför allt se till miljöfrågor som är viktiga för att bedöma om en förändring är tillåtlig eller inte enligt lagar och bestämmelser. Kommunerna har en central roll när det gäller omfattningen och avgränsningen av MKB för PBL-planer, eftersom de både fattar besluten om betydande miljöpåverkan, kvaliteten på MKB och planens innehåll. Länsstyrelsen kan delta i samråd och formellt yttra sig innan planen antas.

Samverkan mellan verksamhetsutövaren, länsstyrelsen och övriga berörda ska ske vid olika former av samråd. Kriteriet ”*betydande miljöpåverkan*” medför utökade krav när det gäller samråd. När frågan om betydande miljöpåverkan ska avgöras ska bland annat miljöns känslighet beaktas, vilket för kulturmiljön motsvaras av historiskt, kulturellt eller arkeologiskt betydelsefulla markområden enligt MKB-förordningen 98:905. Där ingår bland annat lagskyddade områden till exempel kulturreservat, områden upptagna i internationella

konventioner och landskap med värdefulla kulturhistoriska karaktärsdrag och funktioner.

Lagreglerna om underlag anger att varje myndighet som ska tillämpa miljöbalken ska se till att ha tillgång till relevanta planeringsunderlag som belyser frågor om hushållning med mark och vatten. Länsstyrelsen har en skyldighet att tillhandahålla utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten.

För projekt som lokaliseras till kulturhistoriskt särskilt känsliga områden krävs ett uppdaterat kulturhistoriskt underlag och fördjupade kulturmiljöanalyser för att kunna avgöra om verksamheten kan innebära betydande miljöpåverkan och därmed krav på utökade samråd. För fornlämningar krävs särskilda tillstånd från länsstyrelsen för att med rättsverkan fastställa förekomst av eller undersökning av fornlämningar först då arbetsföretaget fått fast lokalisering.

I Nordiska Ministerrådets MKB-vägledning framhålls att det är viktigt att följa upp om de skadeförebyggande åtgärder som förslagits i miljökonsekvensbeskrivningen genomförs i verkligheten när beslutet är fattat. Inom forskningsprojektet INCLUDE har också framhållits vikten av att kunskap och villkor i miljökonsekvensbeskrivningar för olika skeden i en process förs vidare.

För att kunna följa upp vad som händer med kulturmiljön och hur detta uppfattas krävs att kvalitativa uppföljningsmetoder används i stället för att försöka hitta tekniska mätmetoder.

Sammanfattning

- Det finns i dag inga bra verktyg för att hantera landskaps- och kulturmiljöfrågor i tidiga skeden. Det är oklart vilket planeringsunderlag som krävs i olika skeden och vem som har ansvaret för dessa.
- Behoven är stora när det gäller att uppdatera kunskapsunderlaget för områden som är kulturhistoriskt särskilt värdefulla och att utveckla MKB-arbetet så att kunskaperna tas tillvara i projektutvecklingen.
- Svårigheterna med att integrera fornlämningarna i beskrivningen av landskapet som helhet, kan bland annat härledas till att man av praxis hanterar fornlämningarna enligt kulturminneslagen och inte som en del av kunskapsunderlaget enligt miljöbalken.
- Det saknas i dag rutiner för att arbeta i lösningsorienterade och målinriktade processer. Ett aktivt förändringsperspektiv kräver ett tvärsektorielt arbete där olika sektorer måste samverka för att utveckla en långsiktigt hållbar förvaltning och förnyelse (utveckling) av kultur- och naturmiljö.
- Kunskaperna om hur kulturmiljön påverkas på kort och lång sikt av olika förändringar är ofullständig, liksom möjligheterna att integrera kulturmiljöfrågorna i samhällsekonomiska kalkyler.



Kunskapsunderlaget för kulturmiljön syftar inte till att dokumentera en svunnen tid utan till att diskutera vilken roll de historiska spåren och platsens kulturhistoria kan spela i en framtid.



Förändringsbehov

För att kulturmiljöaspekterna ska kunna hanteras på ett ändamålsenligt sätt i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar har Riksantikvarieämbetet funnit följande förändringsbehov:

- behandla kulturmiljön i landskapet som helhet
- utveckla sektoransvaret för kulturmiljön
- stärk länsstyrelsens roll som kvalitetsgranskare
- utveckla metoder för samråd och dialog
- säkra specialiststöd under hela planeringsprocessen
- utveckla kunskapsunderlagen för kulturmiljön i landskapet
- utveckla uppföljningen av konsekvenser för kulturmiljön.

Det är framför allt tillämpningen och inte regelverken som utgör hinder för ett effektivt och ändamålsenligt kulturmiljöarbete i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar. Samhället behöver med olika medel utveckla denna praktik. Behoven ser lite olika ut för miljöbedömningar av planer och program och för miljökonsekvensbeskrivningar av projekt, främst vad gäller kunskapsförsörjningen. Behoven av uppdaterade underlag, tillgång till fackkompetens, med mera sammanfaller dock i stort – varför vi nedan inte gör någon skillnad på de olika processerna. Vi listar ett antal aktiviteter som sammantaget kan verka för att den målbild som beskrivs inledningsvis kan förverkligas.

Syftet med miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar är att främja en hållbar utveckling. Men för att uppnå detta räcker det inte med att kulturmiljöaspekterna eller andra miljöaspekter behandlas på ett ändamålsenligt sätt i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar. Miljöaspekterna måste också ingå i

ekonomiska analyser på ett adekvat sätt. I dagens samhällsekonomiska kostnadskalkyler uppträder miljönytta ofta som en minuspост – miljövinster kan helt enkelt inte räknas hem. Det uppstår därför ett behov av att sätta pris på miljön för att skapa utrymme för miljöoffensiva satsningar. Kompensationsåtgärder som metod att väga in miljöförluster behöver kompletteras med möjligheter att utveckla alternativa lösningar som ryms inom budget.

Modeller för att integrera landskaps- och miljöfrågorna i samhällsekonomiska analyser behöver utvecklas. Det ingår inte i föreliggande regeringsuppdrag att belysa denna fråga, men den är central för att kulturmiljöaspekter inte bara ska beskrivas på ett ändamålsenligt sätt i miljöbedömningar utan även kunna vägas in i de avgörande besluten. Detta är särskilt angeläget i den övergripande planeringen och inför planeringen av de stora infrastrukturprojekten. Riksantikvarieämbetet avser att återkomma i denna fråga.

Helhetssyn på landskapet

En hållbar samhällsutveckling förutsätter ett tvärsektoriellt arbetssätt och att kulturmiljön i betydelsen hela den av människan påverkade miljön uppmärksammas. Dagens praktik snävar in kulturmiljöaspekterna till värdefulla kulturmiljöer och lämnar vardagslandskapet därhän. En förklaring är miljöbalkens natur- och kulturmiljöbegrepp och dess fokus på hushållning med områden och inte på kulturmiljön i landskapet som helhet.

För att kulturmiljöaspekterna ska kunna behandlas på ett ändamålsenligt sätt i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar behövs ett tydligare lagstöd för kulturvärden i landskapet som helhet. Det finns ett indirekt stöd i miljöbalken för

Kulturpolitikens samverkan med andra politikområden är förhållandevis svagt utvecklad. Därmed har inte kulturens potential för olika samhällsområden tagits tillvara och kulturpolitikens samhällsförankring inte utvecklats som önskvärt. ... Bland annat bör ... utvecklingen av den kulturella dimensionen inom miljöpolitiken för att nå miljö kvalitetsmålen uppmärksammas. (Kommittédirektiv 2007:99 till Kulturutredningen.)

att arbeta med hela landskapet, men kraven behöver förtydligas. Riksantikvarieämbetet återkommer i denna fråga i samband med vår redovisning av hur landskapskonventionen kan implementeras.

Miljöarbetet bör vägledas av ett förhållningssätt till landskapet som helhet. Utifrån ett landskapsperspektiv kan ett sektorsövergripande arbetssätt underlättas och kulturmiljön i landskapet lyftas fram. Att diskutera utifrån landskapet som helhet öppnar för allmänhetens medverkan och för att diskutera vilken roll de historiska spåren och platsens kulturhistoria kan spela i en framtid.

Det måste tydligt framgå att planeringsprocessen ska baseras på uppdaterade underlag för att både positiva och negativa konsekvenser för kulturmiljöns förvaltning och utveckling ska kunna bedömas. Vägledning och stöd för kulturmiljöaspekterna i MKB måste utvecklas för att kulturmiljöaspekterna ska komma med tidigt och på ett relevant sätt.

För att kulturmiljöaspekterna ska kunna behandlas på ett ändamålsenligt sätt i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar krävs:

- Att landskapskonventionen lagregleras genom att en helhetssyn på landskapet integreras i miljöbalken och övriga lagar som styr markanvändningen.
- Att berörda centrala verk får i uppdrag att se över hur tillämpning och stöd kan utvecklas så att kulturmiljön i landskapet som helhet kan tas tillvara och utvecklas.

Kulturmiljön berör alla

Kulturmiljön har betydelse för många samhällssektorer. Kulturarvet som resurs för samhällets tillväxt och kulturmiljöns betydelse för människors hälsa och en god livsmiljö, har inneburit en breddning av kulturmiljöarbetet och fler kulturmiljöaktörer.

I kulturminneslagens första paragraf står att ansvaret för att skydda och vårda vår kulturmiljö delas av alla. Miljömålsarbetet och arbetet för den hållbara utvecklingen bygger på ett utvecklat sektorsansvar för miljön – inklusive kulturmiljön. Men i MKB-arbetet hanteras kulturmiljöaspekterna oftast enbart som en angelägenhet för den statliga kulturmiljösektorn.

Arbetet för en hållbar utveckling förutsätter att ansvaret för miljöns kulturvärden i ökad utsträckning bärs av olika sektorer i samhället. Regeringen har därför gett ett antal myndigheter i uppdrag att utveckla sektorsmål för sin verksamhet, mål som utgår från de nationella miljö kvalitetsmålen. Uppdraget behöver förnyas och förtydligas så att sektorsmålen även tillgodoser kulturvärdena som de uttrycks i miljö kvalitetsmålen. Den förändring som krävs behöver backas upp av tydliga beställningar, utbildningar och kompetensutveckling som svarar mot de nya behoven.

Kulturmiljön i miljömålsarbetet behöver lyftas fram tydligare som ett grundläggande värde och en miljöaspekt i arbetet för en hållbar utveckling. Regeringens senaste hållbarhetskrivelse uppmärksammar till exempel inte kulturmiljöfrågornas roll.

Samhällsutvecklingen behöver vägledas av kunskap om konsekvenser för kulturmiljön i landskapet av olika statliga satsningar. 3G-master, energiskogsodling och vindkraftsatsningen är särskilt tydliga exempel. Metoder behöver utvecklas för hur landskapsfrågorna kan hanteras i tidiga skeden och på strategisk nivå. Strategiska kulturmiljöfrågor behöver lyftas fram i miljöbedömningar av planer och program – kulturmiljöaspekter som har bäring på förankring, demokrati, hälsa, en god livsmiljö, tillväxt/utveckling och kunskapsuppbyggnad. Detta förutsätter ett sektorövergripande och tvärsektorielt arbete – vilket i dag inte kommer till stånd av sig själv.

För att kulturmiljöaspekterna ska kunna behandlas på ett ändamålsenligt sätt i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar krävs:

- Att den svenska strategin för hållbar utveckling förtydligas vad gäller kulturmiljöns betydelse som grundläggande värde i miljöarbete.
- Att centrala myndigheter med sektorsansvar för miljön får i uppdrag att redovisa hur man arbetar med att integrera kulturmiljöaspekterna i sin verksamhet.
- Att miljöbedömningar bör göras av policies och program vars genomförande innebär stora konsekvenser för landskapet.

Länsstyrelsens nyckelroll

Länsstyrelsen är den aktör som kan vara pådrivande för en utvecklad praktik. Länsstyrelsen styr i många fall både målsättning och metod i arbetet och de har en avgörande betydelse för hur kulturmiljöaspekterna hanteras. Det finns en förväntan att länsstyrelsen ska kvalitetssäkra MKB-arbetet och inte släppa igenom undermåliga miljökonsekvensbeskrivningar.

Beställare och MKB-konsulter förlitar sig på länsstyrelsen som garant för kvalitet i underlag och arbete. Både konsulter och beställare söker tydligare kravspecifikationer från länsstyrelsen. Länsstyrelserna är dock osäkra på vilket underlag som kan krävas när det gäller specialiststöd och kunskapsunderlag för kulturmiljöaspekterna i landskapet som helhet.

För att möta förväntningar och utveckla länsstyrelsens roll krävs en resursförstärkning vad gäller kulturmiljöfunktionen liksom kontinuerlig fortbildning. Länsstyrelsens mandat och förmåga att kräva uppdaterade underlag som förmedlar kulturmiljöaspekterna i landskapet som helhet måste förstärkas.

Resurssvaga aktörer har stort behov av stöd från länsstyrelsen till skillnad från myndigheter som Väg-

verket och Banverket som har sin egen kvalitetssäkring och utvecklade rutiner. Länsstyrelsen har också en möjlighet att vid samråd om kommunala planer som kräver MKB vara ett stöd för kommunerna.

För att kulturmiljöaspekterna ska kunna behandlas på ett ändamålsenligt sätt i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar krävs:

- Att länsstyrelsens handläggning av kulturmiljön i samhällsplaneringen förstärks.
- En löpande fortbildning av länsstyrelsens MKB-handläggare som bland annat visar på nödvändigheten av ett tvärsektorielt arbetssätt.

Kreativ och lärande dialog

I diskussionen om vad som sammantaget främjar en långsiktigt god hållning ingår att göra avvägningar mellan ett flertal, ofta motstridiga intressen. Arbetet berör många aktörer och kräver därför en målstyrd process med tydliga avsiktsförklaringar eller målbilder, bland annat för kulturmiljön i landskapet. För detta krävs en tydligt strukturerad dialog som syftar till att nyttiggöra den kompetens och kunskap som finns. Beställaren behöver specialiststöd för att kunna veta och ange i förfrågningsunderlaget hur kulturmiljöaspekterna bör hanteras.

MKB-aktörerna, inklusive kulturmiljökonsulterna, har liten eller ingen träning på att diskutera och analysera hur kulturmiljön kan vara en resurs för planen eller projektet. Eller tvärt om hur respektive planen eller projektet kan vara resurs för kulturmiljöns bevarande och utveckling. Metodiken att till exempel utveckla målbilder eller bedömningsgrunder för kulturmiljön tillämpas ännu inte i någon större utsträckning. Processer och verktyg behöver därför utvecklas. Målet ska vara att integrera olika perspektiv och verka för en kreativ konfrontation mellan olika aktörer. Genom en lärande process och möten mellan olika



Satsningarna på miljövänlig energi kommer att förändra landskapet. Svåra avvägningar måste göras mellan olika samhällsintressen. Arbetet underlättas om det finns tydliga målbilder för hur kulturmiljön ska förvaltas.

Riksantikvarieämbetet föreslår att pilotprojekt initieras där ett sektorövergripande arbetssätt prövas och utvecklas. Den arbetsmodell som vuxit fram i bland annat Tanum, Sundsvall och Tåkern-Omberg behöver utvecklas och arbetssättet testas i flera konkreta fall. Ett antal pilotprojekt bör väljas ut i olika delar av landet och av olika karaktär. Projekten bör utgöras av både kommunala planer och komplexa infrastrukturprojekt. Pilotprojekten bör främst kopplas till tidiga planeringsskeden – eftersom det är här som de stora vinsterna kan göras både vad gäller goda lösningar och effektiva planeringsprocesser. Uppdrag bör ges till berörda myndigheter att i samverkan utveckla verktyg och processer. Riksantikvarieämbetet ämnar fortsatt följa och stödja en utveckling av ett sektorövergripande arbetssätt.

kulturer och perspektiv skapas förståelse och engagemang och de miljös smarta lösningarna kan utvecklas.

Kvaliteten på samråden är viktig – om de enbart sker genom remisser och skriftliga yttranden uteblir de värdefulla mötena där kunskaper och synsätt kan brytas och ny kunskap uppstå.

För att kulturmiljöaspekterna ska kunna behandlas på ett ändamålsenligt sätt i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar krävs:

- Att berörda myndigheter har tillgång till egen kulturmiljökompetens.
- Att handböcker, vägledningar och stöd utvecklas och goda exempel förmedlas.

Kulturmiljökompetensen

Analysen av miljöns kvaliteter som resurs eller begränsning för den aktuella förändringen behöver baseras på kunskaper om kulturmiljökvaliteter i området eller i landskapet som helhet. I dag nyttjas inte den kulturmiljökompetens som finns att tillgå. En genomgång som gjordes av kulturmiljöaspekterna i vägplaneringen visade bland annat att MKB-aktörerna nöjer sig med det underlag som de får av länsstyrelsen – fornlämningar, riksintressen och skyddade objekt/områden. Konsulterna såg det inte som något problem att detta underlag varken speglar den kunskap som finns på länsstyrelsens kulturmiljöenhet eller landskapets kulturvärden.

De stora MKB-konsulterna anser att de besitter tillräcklig kunskap för att hantera kulturmiljöaspekterna i ”normalfallet” – förutom fornlämningarna som tas omhand av andra konsulter. Kulturmiljöfrågorna upplevs inte som tillräckligt angelägna eller svåra för att anlita experthjälp. Länsstyrelsen agerar ibland själva som ”konsulter” och tillhandahåller det material man anser borde tas fram. Utan specialiststöd finns en risk att delar av det alldagliga landskapet, som lyfts fram i land-

skapskonventionen, uppmärksammas för sent och först när allmänheten blir varse att kulturvärdena kan komma att utplånas.

Landskapets vardagliga kulturvärden är inte alltid på förhand givna. Kunskapen växer fram i dialog mellan professionella och med allmänheten. I en sådan process är det avgörande med ett expertstöd som kan ta emot och översätta olika kunskaper om kulturmiljön till ett relevant kunskapsunderlag för den aktuella planeringen eller projekteringen. Ett effektivt MKB-arbete ställer också stora krav på avgränsning, där det gäller att identifiera de relevanta kulturhistoriska frågorna.

I de fall verksamhetsutövaren eller konsulten har egen kulturmiljökompetens kan de själva tolka det befintliga underlaget och lyfta behovet av ny kunskap i tidiga skeden. Det innebär att krav på resurskrävande omtag i sena skeden kan undvikas.

MKB-arbetet utförs vanligen av konsulter på uppdrag av verksamhetsutövaren. Det är viktigt att rätt kompetens involveras i MKB-arbetet och att arbetet genomförs integrerat med det övriga planeringsarbetet. I planer och projekt där natur- och kulturmiljöfrågan är av betydelse behövs goda kunskaper om landskapets värden och hur de påverkas av förändringar. Detta krav måste framgå i förfrågningsunderlaget lika tydligt som kraven för övriga delar av arbetet.

Lyft fram kulturmiljöunderlaget

För att utveckla kulturmiljöaspekterna behövs kulturmiljökompetens under hela planeringsprocessen. Ett samspel och en samverkan mellan olika kompetenser krävs för att förmedla kulturmiljön i landskapet som helhet och diskutera kulturmiljöaspekter som resurs för planen/projektet. Kulturmiljöexperterna är i dag ofta underkonsulter till MKB-konsulterna, vilket innebär att de hamnar i periferin. De kan då inte utveckla och kommunicera sin kunskap i vare sig MKB-arbetet, planeringen, projekte-

ringen eller MKB-dokumentet. Kunskapen förblir ofta liggande dold i en bilaga och processas inte med dem som ansvarar för planering och projektering. För infrastrukturåtgärder sträcker sig projekten dessutom över så lång tid att mycket material hinner bli föråldrat.

Verksamhetsutövarna har en nyckelroll när det gäller tillgången till kulturmiljökompetens i MKB-arbetet. Förfrågningsunderlag och annat upphandlingsmaterial anger dock sällan specifika krav för hur kulturmiljön ska hanteras.

Bilden kompliceras av att länsstyrelsen är den part som på samhällets uppdrag hanterar de arkeologiska undersökningarna enligt kulturminneslagen. Därför uppfattar inte verksamhetsutövaren behovet av att själv utveckla ett aktivt förhållningssätt visavi kulturmiljöaspekterna för planen/projektet i de tidiga skedena. Kulturmiljöfrågan blir statens ansvar och ett särintresse.

Gränsöverskridande utbildning

För att kulturmiljön ska kunna hanteras som en resurs i utvecklingen av ett hållbart samhälle krävs dels djupare förståelse för humanistiska värden hos tekniker och planerare, dels bättre kunskaper om planeringens villkor hos kulturmiljövårdare. Grundutbildningarna behöver därför utvecklas. De humanistiska utbildningarna måste kompletteras med kurser i planering, och de tekniska och naturvetenskapliga grundutbildningarna med humanistisk och historisk kunskap. För samtliga behövs bättre kunskaper i kommunikation. MKB-utbildningarna som nu bedrivs vid ett 20-tal lärosäten måste baseras på det breda miljöbegreppet och en helhetssyn på landskapet. I dag ingår kulturmiljön i landskapet enbart i några få av dessa utbildningar. I Riksantikvarieämbetets omvärldsanalys för 2007 poängteras behovet av att bredda och fördjupa den antikvariska kompetens och ge ökad kulturarvskunskap hos andra yrkesgrupper.



Inför varje omvandling av en miljö behöver man veta vilka kulturmiljökvaliteter som inte bör byggas bort, kvaliteter som både kan vara knutna till platsens kulturhistoriska särart och dess naturförutsättning.

För att kulturmiljöaspekterna ska kunna behandlas på ett ändamålsenligt sätt i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar krävs:

- Att alla MKB-processer där kulturmiljön är en viktig fråga har tillgång till kulturmiljöexpertis i plan- eller projektgruppen.
- Att MKB-samordnare certifieras och utbildas i metoder för delaktighet.
- Att miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar ingår i alla planerings- och miljöutbildningar och att kulturmiljöperspektivet stärks i dessa MKB-utbildningar.

Utveckla kunskapsunderlagen

Länsstyrelsen ska tillhandahålla befintligt kulturmiljöunderlag. Det underlag som finns redovisar *värdefulla objekt/områden* som har ett skydd eller omfattas av särskilda hushållningsbestämmelser, till exempel riksintressen och fornlämningar. Kulturmiljöunderlaget fokuserar på att avgränsa och hävda värdefulla områden som inte bör påverkas. Det begränsas därför ofta till de lagligt skyddade och expertstyrda kulturmiljöaspekterna. Ett mer demokratiskt förankrat kunskapsunderlag behövs för att uppfylla kraven på hållbar utveckling.

Befintliga kunskapsunderlag är föråldrade. Vägverket och Banverket uppfattar de kulturmiljöunderlag som tillhandahålls av länsstyrelsen som fläckvisa och att de inte speglar dagens syn på kulturmiljöns värden. En projektledare kan därför utan minsta tvekan säga att ”här finns ingen kulturmiljö”. En god hushållning med vår kulturmiljö kan inte baseras på underlag från 1970-talet. Befintliga underlag måste uppdateras. Lämpliga underlag för övergripande planeringsnivåer saknas helt.

Förstudier och tidiga samråd grundas ofta på sådana undermåliga underlag, vilket i komplexa pla-

neringssituationer kan leda till att knäckfrågor inte uppmärksammas i tid. Detta förlänger och fördröjer planeringsprocessen.

Planerings- och beslutsprocesserna skulle underlättas om ett översiktligt kunskapsunderlag fanns tillgängligt. *Översiktliga karaktärsbeskrivningar av kulturmiljön i landskapet som helhet* behövs för att kunna diskutera miljöanpassade lösningar och om eller hur planering och projekt kan samverka med kulturmiljön i landskapet. Planerade förändringar av landskapet behöver kunna diskuteras inte bara utifrån frågan om påtaglig skada på värdefulla kulturmiljöer (hushållning) utan även utifrån frågan om påtaglig förbättring avseende fortsatt bruk och förnyelse av kulturmiljön (hållbar utveckling). Det är också viktigt att få en helhetsbild av landskapet för att kunna sätta in särskilt värdefulla kulturmiljöer och objekt i sitt sammanhang. Landskapskaraktär behandlas i dag enbart som landskapbild, tidsdjupet och berättelserna saknas.

Samordna underlag och processer

Att fornlämningarna hanteras genom kulturminneslagen har fått till följd att de inte integreras i de tidiga skedernas beskrivningar, analyser och planeringsunderlag som beskriver landskapet som helhet. I normalfallet beskrivs det förhistoriska och det mer sentida kulturlandskapen i helt olika underlag och processer. Fornlämningarna hamnar ofta i fokus eftersom de kan innebära en kostnad. Deras hantering behöver förtydligas som ett led i att utveckla en helhetssyn både på landskapet och på kulturmiljön. Samspelet mellan miljöbalken och kulturminneslagen behöver utvecklas. Krav på kunskapsunderlag i tidiga skeden bör bygga på miljöbalkens bestämmelser och även inbegripa fornlämningarna.

I tidiga skeden i planeringsprocessen bör det förhistoriska landskapet, det bosättnings- och anläggningsmönster som fornlämningar och kulturlämningar bildar, integreras i den

översiktliga karaktärsanalysen. Först i senare skeden är det nödvändigt att – med rättsverkan – kunna fastställa fornlämningsförekomsten för att klargöra exploatörens kostnadsansvar inför beslut om eventuell borttagning av fornlämningar.

I komplicerade ärenden eller särskilt känsliga miljöer har bredare kulturmiljöbeskrivningar, översiktliga karaktärsbeskrivningar av kulturmiljön i landskapet börjat utvecklas. Fornlämningarna ingår där som en naturlig del i landskapets tidsdjup. De goda erfarenheterna från dessa projekt har lett till ett ökat intresse för detta arbetssätt. En väl genomförd kulturmiljöbeskrivning har visat sig kunna underlätta både MKB-processen och projektutvecklingen.

En aktuell översiktlig karaktärsbeskrivning av landskapet som helhet bör utvecklas som ett redskap för samverkan mellan olika aktörer och för att utveckla allmän delaktighet i kunskapsutveckling och värdebildning. Det är viktigt att områdets historia behandlas, från förhistoria ända fram till vår tid.

Befintliga underlag är inte anpassade till MKB-arbetet utan måste alltid tolkas och bearbetas. Detta är verksamhetsutövarens ansvar och kräver tillgång till kulturmiljöexpertis, vilket diskuterats ovan.

För att kulturmiljöaspekterna ska kunna behandlas på ett ändamålsenligt sätt i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar krävs:

- Att metoder för beskrivningar av landskapet som helhet utvecklas och bygger på lokal delaktighet och tillvaratagande av lokal kunskap i planeringen.
- Att länsstyrelsen får i uppdrag att tillsammans med länets kommuner utveckla kommunala karaktärsbeskrivningar av landskapet som helhet.
- Att beställaren av MKB-underlag inte separerar det förhistoriska och mer sentida kulturlandskapet i olika underlag och processer i tidiga skeden.

Riksantikvarieämbetet föreslår en flerårig satsning för att ta fram ett kunskapsunderlag som förtydligar kultur- och naturmiljöaspekterna i landskapet som helhet och som lägger en grund för en samsyn i miljöarbetet. En aktuell och översiktlig karaktärsbeskrivning av landskapet som helhet behövs som underlag för miljömålsarbetet, för kommunal planering och för regional utveckling – och som underlag för miljöbedömningar av andra planer och program. Metoder för beskrivningar av landskapet som helhet behöver utvecklas, metoder som innebär ökad delaktighet och tillvaratagande av lokal kunskap i planeringen. Riksantikvarieämbetet ämnar att, i samverkan med andra aktörer, ta initiativ till ett förstärkt stöd och vägledning till länsstyrelser och kommuner.



En karaktärsbeskrivning av landskapet som helhet ska behandla områdets hela historia från forntiden ända fram till vår tid.

Förändring ger konsekvenser

Kunskapen om sambanden mellan kulturmiljö och samhällsutveckling liksom hur olika förändringar inverkar på kulturarvets bevarande och bruk behöver bli bättre. Energi- och klimatpolitiken kommer sannolikt att medföra stora landskapsförändringar. Den höga förändringstakten i stadslandskapen och tätortsnära landsbygd måste kunna vägledas av kunskap om konsekvenser för hälsan och miljön, för att beslutsfattarna ska kunna göra upplysta val. Det måste gå att förut säga konsekvenserna av att något försvinner och att något annat kommer i stället – vad som blir bättre och vad som blir sämre.

En vanlig slutsats i miljökonsekvensbeskrivningar är att en förändring kommer att påverka en utpekad värdefull kulturmiljö utan att utveckla

vad detta kan innebära för kulturmiljön som helhet eller för dess olika delar. För att ge ledning för kommande beslut måste konsekvensbeskrivningarna vara tydligare och möjliga att följa upp och dra lärdom av.

I Riksantikvarieämbetets kommande fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet kommer bland annat frågorna om indikatorer för förändringar i kulturmiljön att diskuteras. Dessa frågor utvecklas därför inte vidare i detta sammanhang.

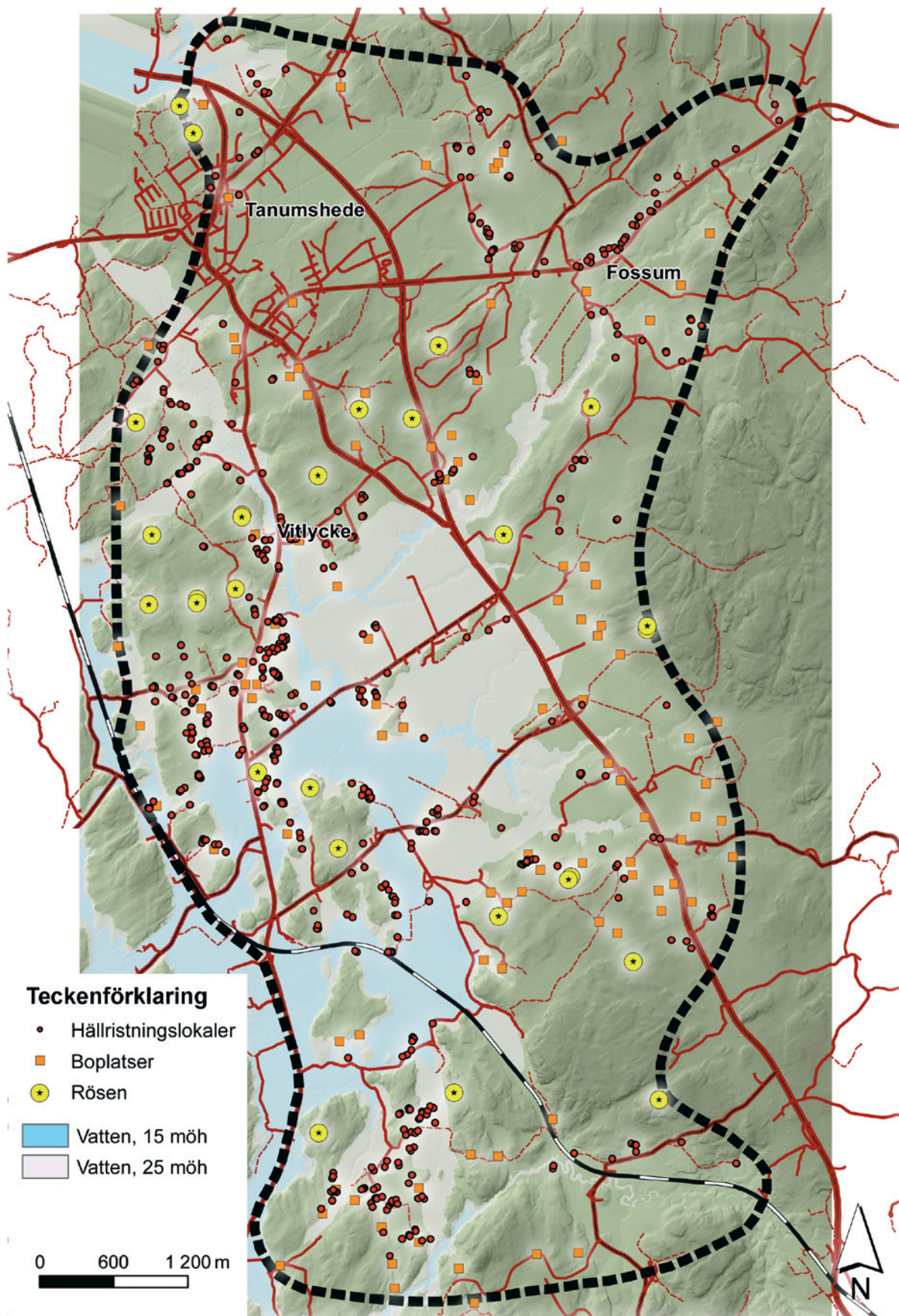
För att kulturmiljöaspekterna ska kunna behandlas på ett ändamålsenligt sätt i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar krävs:

- Att centrala myndigheter med sektorsforskningsansvar stimuleras till fler tvärssektoriella forsknings- och utvecklingsprojekt kring kulturmiljön i landskapet.

Riksantikvarieämbetet föreslår att forskningen bör förstärkas för att utveckla kunskap och förhållningssätt om genomgripande eller storskaliga förändringar i landskapet. Universitet och högskolor bör stimuleras till tvärssektoriella forskningsprojekt kring kulturmiljöns förändringar. Riksantikvarieämbetet ämnar ta initiativ till seminarier för att utveckla frågeställningar och samverkan mellan olika forskarmiljöer. Vi avser även att utveckla vår samverkan med olika forskningsråd och andra centrala verk med särskilda forskningsmedel.



Karaktärsbeskrivningar av landskapet som helhet bör byggas både på expertkunskaper, lokal delaktighet och lokala kunskaper.



Figur 2. Kunskapsunderlag för världsarvet i Tanum som visar landskapets tidsdjup. Viktiga kulturhistoriska samband lyfts fram som till exempel sambanden mellan hällristningar, boplatser, rösen och den forntida strandlinjen, liksom viktiga strukturer som vägnät, vattendrag och bebyggelsemönster.

Lagregler

Miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) är redskap i arbetet för en god livsmiljö och en långsiktig hållbar utveckling. Krav på MKB som beslutsunderlag har stegvis integrerats i svensk lagstiftning. 1987 infördes krav på miljökonsekvensbeskrivningar i väglagen och 1991 kom bestämmelser om MKB i Naturresurslagen. Bestämmelserna utvecklades ytterligare i miljöbalken 1999. Krav på miljöbedömningar för planer och program infördes i miljöbalken 2004. Bestämmelserna om miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar finns i miljöbalkens 6:e kapitel och är Sveriges tolkning av EG-direktivet 85/337 om miljökonsekvensbeskrivningar för projekt och EG-direktivet 2001/42 om miljöbedömningar av planer och program. Bestämmelser om MKB finns även i plan- och bygglagen och i olika lagar som styr förändrad markanvändning som till exempel väglagen, lagen om byggande av järnväg och ellagen.

Nedan sammanfattas några centrala bestämmelser för kulturmiljöaspekternas behandling i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar.

Miljöbalken (1998:808)

God hushållning

Bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. Miljöbalken ska tillämpas så att:

- Människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan.
- Värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas.

- Den biologiska mångfalden bevaras.
- Mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.
- Återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås. (MB 1 kap. 1 §.)

Miljöbedömningar av planer och program

Statliga och kommunala myndigheter ska göra en miljöbedömning om en plan eller ett program som krävs i lag eller annan författning och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan, upprättas eller ändras. Syftet är att integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas. (6 kap. 11 §.)

Inom ramen för miljöbedömningen ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas där den betydande miljöpåverkan identifieras, beskrivs och bedöms och rimliga alternativ identifieras. (6 kap. 12 §.)

Miljöbedömningen, miljökonsekvensbeskrivningen och synpunkterna från samråd ska beaktas innan planen eller programmet antas. (6 kap. 16 §.)

... innehållet i en MKB för planer och program

MKB ska enligt 6 kap. 12 § innehålla:

- Sammanfattning av planens eller programmets innehåll.
- Beskrivning av miljöförhållandena på platsen och den sannolika utvecklingen om planen eller programmet inte genomförs.
- Beskrivning av de miljöförhållanden som kommer att påverkas betydligt.
- Beskrivning av miljöproblem relaterade till områden av särskild betydelse för miljön.
- Beskrivning av hur relevanta miljömål och andra miljöhänsyn beaktats.

- Beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan uppkomma avseende biologisk mångfald, befolkning, människors hälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, landskap, bebyggelse, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter.
- Beskrivning av skadeförebyggande åtgärder.
- Sammanfattande redogörelse med bland annat val av alternativ.
- Redogörelse för åtgärder för uppföljning och övervakning.
- Icke-teknisk sammanfattning.

Uppgifterna i MKB ska enligt 6 kap. 13 § vara rimliga med hänsyn till:

- bedömningsmetoder och aktuell kunskap
- planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad
- allmänhetens intresse
- om frågorna kan bedömas bättre i andra prövningsområden.

... *samråd*

Myndigheten eller kommunen ska samråda med berörda kommuner och länsstyrelser och ev. berörda centrala myndigheter. (6 kap. 13 §.)

MKB och planen eller programmet ska göras tillgängligt för berörda myndigheter och allmänheten som ska kunna yttra sig. (6 kap. 14 §.)

... *redovisningskrav*

När planen eller programmet antagits ska enligt 6 kap. 16 § redovisas:

- hur miljöaspekterna integrerats
- hur MKB och synpunkter från samråd beaktats
- skälet till varför det valda alternativet antagits
- åtgärder som ska vidtas för uppföljning och övervakning.

... *uppföljning*

MKB ska enligt 6 kap. 12 § bland annat innehålla en redogörelse för åtgärder för uppföljning och övervakning. När planen eller programmet antagits ska beslutande myndighet skaffa sig kunskap om den betydande miljöpåverkan som genomförandet faktiskt medför 6 kap. 18 §.

Miljökonsekvensbedömningar av verksamheter och åtgärder (projekt)

En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, jordbruk eller annan verksamhet.

Syftet är att möjliggöra en samlad bedömning av effekterna på människors hälsa och miljön. (6 kap. 1§.)

En MKB för projekt ska tas fram och bekostas av verksamhetsutövaren. (6 kap. 10 §.)

... *innehåll*

En MKB för verksamheter och åtgärder ska identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som det planerade projektet kan medföra dels på människor, djur, mark, vatten, växter, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. (6 kap. 3§.)

... *samråd*

Den som avser att bedriva sådan verksamhet som kräver tillstånd eller beslut om tillåtlighet enligt miljöbalken, ska samråda med länsstyrelsen, tillståndsmyndigheten eller enskilda som kan antas bli berörda. Om verksamheten enligt länsstyrelsen kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska samrådet ske även med berörda statliga myndigheter, kommuner, organisationer och allmänheten. (6 kap. 4 §.)

Samrådet ska genomföras i god tid och i behövlig omfattning. Projektets lokalisering, utformning, omfattning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning ska beskrivas. (6 kap. 4 §.)

Länsstyrelsen ska under samrådet pröva om projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. (6 kap. 5 §.)

Ansökan och MKB ska hållas tillgängliga för allmänheten som ska beredas tillfälle att yttra sig. (6 kap. 8 §.)

... redovisningskrav

En MKB ska med hänsyn till projektets art innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet. (6 kap. 7 §.)

Om betydande miljöpåverkan förväntas ska MKB innehålla:

- Beskrivning av projektets lokalisering, utformning och omfattning.
- Beskrivning av planerade skadeförebyggande åtgärder.
- Uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark, vatten och andra resurser.
- Redovisning av alternativa platser och utformningar, val av alternativ.
- En beskrivning av konsekvenserna om projektet inte genomförs.
- Icke-teknisk sammanfattning.

... kvalitetssäkring

Länsstyrelsen får inom ramen för samrådsförfarandet ställa krav på andra jämförbara sätt att redovisa alternativ. (6 kap. 7 §.)

Länsstyrelsen ska under samrådet verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen. (6 kap. 5 §.)

Beslutsmyndigheten ska genom ett särskilt beslut ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven enligt MB 6 kap.

... uppföljning

I 6 kap. finns inga särskilda regler för uppföljning av MKB för projekt.

Planer och planeringsunderlag

Varje myndighet som ska tillämpa miljöbalken ska se till att sådana planer enligt PBL och sådant planeringsunderlag för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga. (MB 6 kap. 19 §.)

Länsstyrelsen ska 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 samt åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. MB (6 kap. 20 §.)

Allmänna hänsynsregler

Den som avser att vidta en åtgärd ska:

- Skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. (MB 2 kap 2 §.)
- Utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. (2 kap 3 §.)
- Välja en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. (MB 2 kap 6 §.)

Områdesskydd

- Områden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras kulturvärden ska så långt möjligt skyddas och områden av riksintresse – utpekade av statliga myndigheter – ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön. (MB 3 kap. 6 §.)
- För att bevara värdefulla kulturpräglade landskap eller naturmil-

jöer kan mark- eller vattenområden förklaras som kulturresevat eller naturresevat. (MB 7 kap. § 4 och § 9.)

- Nationalparker syftar till att bevara större sammanhängande områden av en viss landskapstyp i sitt naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. (MB 7 kap 2 §.)

Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

Verksamheter enligt bilaga 1 antas alltid medföra betydande miljöpåverkan. För annan verksamhet eller åtgärd anges i bilaga 2 kriterier till stöd för länsstyrelsens bedömning av om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Särskild uppmärksamhet ska då bland annat tas till miljöns känslighet i kulturresevat och historiskt, kulturellt eller arkeologiskt betydelsefulla områden.

Plan och bygglag (1987:10)

Miljöbedömningar för planer och program

Vid upprättandet av en översiktsplan ska också bestämmelserna i MB 6 kap. 11–18 och 22 § tillämpas om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan. (PBL 4 kap. 2a §.)

När detaljplanen upprättas ska bestämmelserna i MB 6 kap. 11–18 och 22 § tillämpas om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan. (PBL 5 kap. 18 §.)

Statliga och kommunala myndigheter ska sträva efter att samordna arbetet med de bedömningar och beskrivningar som görs enligt MB 6 kap. 22 §.

Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.

I kulturminneslagen finns bestämmelser om Ortsnamn, fornminnen, byggnadsminnen, kyrkliga kulturminnen samt om utförelse och återlämnande av kulturföremål.

Ansaret för kulturmiljön

Det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö. Ansaret för detta delas av alla. Såväl enskilda som myndigheter ska visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Den som planerar eller utför ett arbete ska se till att skador på kulturmiljön såvitt möjligt undviks eller begränsas. (KML 1 kap. 1 §.)

Byggnadsminnen

En byggnad som är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller som ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde får förklaras för byggnadsminne av länsstyrelsen. Bestämmelserna om byggnadsminnen får också tillämpas på park, trädgård eller annan anläggning av kulturhistoriskt värde. (KML 3 kap 1.)

Fornlämningar

Fasta fornlämningar inklusive fornlämningsområdet har ett generellt skydd. (KML 2 kap. § 1–2.) Det är förbjudet att utan tillstånd, rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändra eller skada en fast fornlämning. En verksamhetsutövare är skyldig att ta reda på om ett företag berör någon fast fornlämning.

Förordning (1988:1221) om statliga byggnadsminnen, m.m.

En byggnad som tillhör staten får förklaras för statligt byggnadsminne, om den är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde. (1 §.)

En fastighet som ägs av staten och som representerar en viktig del av det nationella kulturarvet eller annars är av stort kulturhistoriskt värde skall förvaltas så att det kulturhistoriska värdet inte minskar. (26 §.)

Nationella miljö kvalitetsmålen

God hushållning

Karaktäristiska bebyggelsemönster och odlingslandskap ska upprätthållas, kulturmiljövärden och sociala värden i skogen värnas liksom kulturupplevelser vid sjöar och vattendrag, strukturer och funktions samband av betydelse för den byggda miljöns historiska identitet, karaktär och estetiska uttryck ska respekteras, tas tillvara och utvecklas. (Prop. 97/98:145 Svenska miljömål.)

Ansvar för kulturmiljön

De myndigheter som föreslås ha ett särskilt sektorsansvar när det gäller ekologiskt hållbar utveckling ska integrera miljöhänsyn och resurshushållning i statlig verksamhet. (Prop. 1997/98:145 Svenska miljömål.)

Begrepp

Kulturmiljö

Med kulturmiljö menas den av människan påverkade fysiska miljön som vittnar om historiska och geografiska sammanhang. Kulturmiljön är en viktig del av kulturarvet.

Kulturarv

Med kulturarv avses såväl materiella som immateriella uttryck. Det omfattar traditioner, idéer och värden som vi medvetet eller omedvetet övertar från tidigare generationer. Vad som betraktas som kulturarv förändras över tiden och är ett uttryck för samhällets skiftande värderingar.

Kulturmiljövärde

Bedömning av vad som är att betrakta som kulturmiljövärde är främst beroende av syftet med värderingen men även vilka som deltagit i processen. Värdet är i hög grad avhängigt kunskapen om, intresset för och användningen av de kulturhistoriska miljöerna. Grovt kan man sortera in värdena i tre huvudgrupper:

Kunskapsvärde

Med kunskapsvärde avses kulturmiljöers informationsinnehåll. Landskap, miljöer och enskilda lämningar är en viktig kunskapsbank som berättar om historisk utveckling och livsvillkor i äldre tider. De är även dokument över funktionella och sociala samband, människans förhållande till naturen, riter och trosföreställningar.

Upplevelsevärde

Kulturmiljön är källa till upplevelser av olika slag beroende på perspektiv och kunskap. Upplevelsevärdet inbegriper visuella, symboliska och identitetsskapande värden. Det kan exempelvis handla om känslor av igenkännande, tillhörighet, skönhet, motvilja eller avståndstagande.

Bruksvärde

Med bruksvärde menas hur ett område eller en plats används i dag och hur platsen kan utvecklas i framtiden. Kulturmiljön representerar stora samhällsinvesteringar i form av bebyggelse eller åkermark och den ingår som en förutsättning för att kunna bo och verka på en plats. Till bruksvärde hör även hur ett område kan användas som besöksmål eller för friluftsliv. Källa: Nordiska ministerrådet/TemaNord 2000/17.

Kulturmiljökvalitet

Materiella och immateriella företeelser som ger uttryck för platsers kulturhistoriska karaktär och särart.

Kulturhistoriska frågan

Avgränsningen av den *kulturhistoriska frågan* handlar om att identifiera den eller de frågor som är av betydelse för en långsiktigt hållbar utveckling av kulturmiljön i området eller på platsen. Frågan är vad som krävs för att tidsdimensionen i landskapet eller på platsen fortsatt ska kunna avläsas och upplevas och att kulturmiljön fortsatt ska kunna brukas. Förändringens art och landskapets eller platsens karaktär avgör hur avgränsningen ska göras.

Landskap

Landskap är ett område sådant som det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer. Källa: Europarådet, Landskapskonventionen.

Landskapet som förutsättning

Landskapets naturliga förutsättningar, funktion och samlade värden bör tas tillvara i samhällsutvecklingen. Det innebär att landskapets eller platsens karaktär ska ses som en utgångspunkt för en planerad förändring eller nytillskott. Planen, programmet eller projektet ska integreras eller inpassas i landskapet, så att dess ka-

raktär och värden inte förstörs utan stärks och utvecklas. Det betyder att landskapets eller platsens värden och förutsättningar tidigt i processen ska beskrivas samlat och inte uppdelat i olika intresseområden.

Målbilder

Att formulera mål i olika projekt är ett redskap för att åstadkomma goda lösningar och en hjälp att bedöma konsekvenser. Målbilderna är uttolkningar av planens eller projektets förutsättningar att samverka med kultur- och naturmiljön i landskapet. Det är viktigt att målen utgår från *landskapet som förutsättning* och fångar in den *kulturhistoriska frågan*.

Lagar och förordningar

- Miljöbalken (1998:808)
- Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar
- Lag (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML)
- Plan och bygglag (1987:10)

Regeringens propositioner, skrivelser och direktiv

- 1987/88:104 Kulturmiljövård
- 1998/99:114 Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål
- 2000/01:130 Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier
- 2001/02:172 Nationell strategi för hållbar utveckling
- 2007:99 Kommittédirektiv till kulturutredningen

Handböcker och vägledningar om MKB

- Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn (Vägverket 2007).
- Miljöuppföljning av väg- och järnvägsprojekt (Remissutgåva 20070208, BV, VV).
- Att lära om MKB (MKB-centrum 2007).
- Miljöbedömningar för planer och program enligt plan- och bygglagen – en vägledning (Boverket 2006).
- Miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken (Naturvårdsverket, Remissmaterial 2006).
- Miljöbedömning av planer och program enligt miljöbalken. Handbok med allmänna råd (Naturvårdsverket, Remissversion 2006).
- Karaktärsanalys av landskap, (remissversion) (Vägverket 2005).
- Kulturmiljöet i miljökonsekvensvurderingen – Et idehefte om handtering av kulturmiljötemaet (Nordiska ministerrådet 2000:17).

Riksantikvarieämbetets rapporter

- För framtidens kulturarvsarbete – Riksantikvarieämbetets omvärldsanalys, 2006.
- Riksantikvarieämbetets miljömålsstrategi, 2005.
- Kulturmiljöns hantering i MKB-processen – delrapport från projektet MKB med kulturvärde, 2003:5.
- MKB med kulturvärde – slutrapport från projektet MKB med kulturvärde, 2004:10, 2004.

- Kulturvärden och MKB. Målsättning och vägledning för miljökonsekvensbeskrivningar, 1997.

Övrigt

- Kulturmiljöfrågan i MKB – processen och kompetensbehovet (J. Kofoed, K. Lisitzin, S. Lundström, SLU 2002).
- Kulturvärden i MKB för detaljplan – praxis, kvalitet, diskussion (Anna Krus 2002).
- Strukturella förändringars påverkan på kulturmiljön (Krister Olsson KTH 2004).
- MKB och kulturmiljön (Sweco FFNS 2006).
- Kulturarvets behandling i MKB för detaljplan (Thyréns 2006).
- Arbetet med kulturmiljö behöver utvecklas (Hans Antonsson VTI 2001).
- Landskap i fokus (Bengt Schibbye, Ylva Pålstam 2001).
- Analys av tillämpningen av Mål och Mått för Natur och Kulturmiljövärden i transportsystemet (Katri Lisitzin, Magnus Ljung SLU 2003).
- MKB och fornlämningar (UV/arbetsmaterial 2007).
- MKB i praktiken (arbetsmaterial KMV-forum 2007).
- Arkeologi i vägprocessen. Ett pilotprojekt i Skåne för bättre planeringsunderlag (Länsstyrelsen i Skåne och Vägverket Region Skåne 2007).
- Styrning av markanvändning och miljö (Lars Emmelin BTH, Peggy Lerman Lagtolken AB 2006).
- Samverkan mellan Riksantikvarieämbetet och Vägverket, Pilotprojekt E4 Sundsvall (Arbetsrapport maj 2007).
- Dealing with the cultural heritage aspect of environmental impact assessment in Europe. Impact assessment and Project Appraisal, Volume 22. (Bond A et al. 2004).
- Managing Change, Sustainable Approaches to the Conservation of the Built Environment. Cultural Landscape, Sustainability and Living with Change? (Graham Fairclough 2003).

Referensgrupp

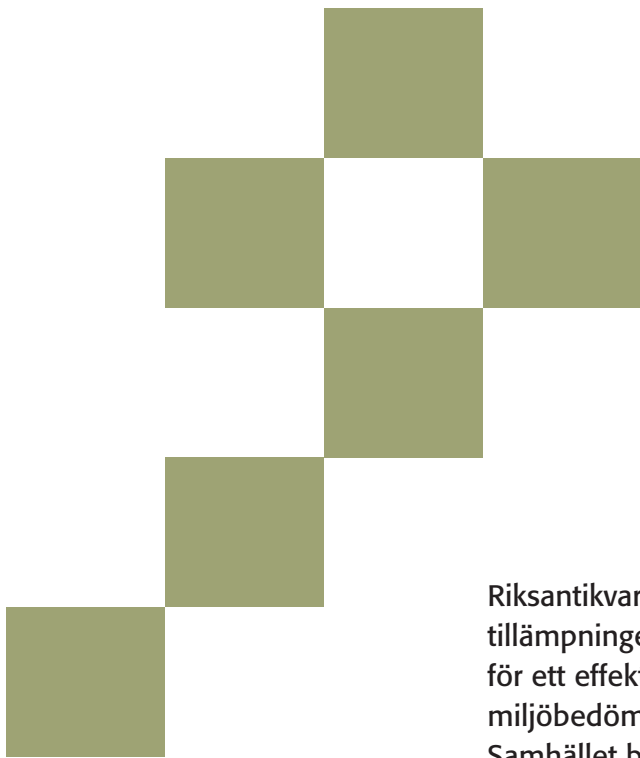
Följande referensgrupp har varit knuten till arbetet:

Anna Hed-Jakobsson, *Arkeologikonsult*
Malin Andersson, *Banverket Väst*
Rolf Karlsson, *Länsstyrelsen Västmanland*
Mats Riddersporre, *Malmö museer*
Josefin Kofoed Schröder, *MKB-centrum*
Egon Enocksson, *Naturvårdsverket*
Eva-Lisa Anderson, *Ramböll*
Ulrika Sundgren, *Vägverket Region Mitt*

Projektgrupp

Följande projektgrupp har varit knuten till arbetet:
(samtliga *Riksantikvarieämbetet*)

Karin Schibbye (*projektledare*)
Michael Frisk
Birgitta Sander
Ann-Mari Westerlind



Riksantikvarieämbetet har funnit att det framför allt är tillämpningen och inte regelverken som utgör hinder för ett effektivt och ändamålsenligt kulturmiljöarbete i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar. Samhället behöver med olika medel främja utvecklingen av en ändamålsenlig praktik. Riksantikvarieämbetet vill tillsammans med berörda aktörer utveckla:

- kulturmiljödimensionen i landskapet som helhet
- sektorsansvaret för kulturmiljön
- länsstyrelsens roll som kvalitetsgranskare
- metoder för samråd och dialog
- specialiststöd under hela planeringsprocessen
- kunskapsunderlagen för kulturmiljön i landskapet
- uppföljningen av konsekvenser för kulturmiljön.