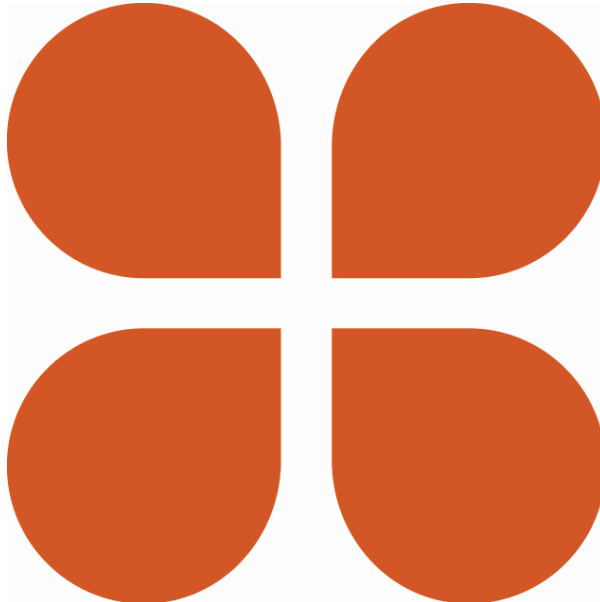


Vägledning för tillämpningen av Miljöbalken

Beslut om kulturresevat



Denna publikation ingår i Riksantikvarieämbetets serie om vägledningar till lagen och finns även publicerad på webbplatsen: www.raa.se

© 2014 Riksantikvarieämbetet -
Box 5405 -
114 84 STOCKHOLM -
www.raa.se -
riksant@raa.se -

2014-01-21

Innehåll

Allmänt om vägledningen.....	4 -
Kulturresevatinsinstrumentet.....	4 -
Lagrum för beslut om kulturresevat	5 -
Val av skyddsform – naturresevat eller kulturresevat.....	6 -
Förklarande av ett område som resevat	6 -
Syften med resevatet.....	6 -
Skälen för beslutet.....	7 -
Utformning av föreskrifter för resevat	7 -
Föreskrifter om skyldighet att tåla intrång.....	8 -
Ordningsföreskrifter.....	8 -
Myndighetssamråd.....	8 -
Ersättning och inlösen	9 -
Särskilda skäl för dispens	9 -
Kompensation	9 -
Interimistiska förbud.....	10 -
Skötselplaner	10 -
Förvaltning.....	10 -
Mätning och kartläggning.....	12 -
Tillsyn	12 -
Ändring av föreskrifter / upphävande av beslut.....	13 -

Allmänt om vägledningen

Kulturresevat har funnit som skyddsinstrument sedan 1999, i och med Miljöbalkens införande. Fram till 2012 gällde Naturvårdsverkets och Riksantikvarieämbetets gemensamma allmänna råd för bildande av natur- och kulturresevat. Detta allmänna råd upphävdes genom beslut av Naturvårdsverket.

Myndigheterna har därefter, var för sig, arbetat vidare med vägledningar för natur- respektive kulturresevat. Naturvårdsverkets vägledningar om naturresevat finns publicerade på myndighetens webbplats: <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning-amnesvis/Skyddade-omraden/Process-att-bilda-naturresevat/>

Föreliggande vägledning angående kulturresevat ersätter alltså motsvarande delar i de upphävda allmänna råden. Angående innehållet ansluter denna vägledning i allt väsentligt till de tidigare allmänna råden. Riksantikvarieämbetets vägledningar är rekommendationer om hur bestämmelserna i lagen bör tillämpas, och vägledningarna är inte juridiskt bindande.

Som komplement till miljöbalken och de allmänna råden fanns det tidigare en handbok för bildande, förvaltning och utveckling av kulturresevat; senaste versionen är från 2005 och är i sin helhet inaktuell. Ett arbete pågår för närvarande vid Riksantikvarieämbetet med att ta fram en handbok om vård och skötselfrågor.

Kulturresevatsinstrumentet

Sammanhängande kulturmiljöer har kunnat skyddas redan innan miljöbalken. I förarbetena till naturvårdslagens bestämmelse om naturresevat framhålls att begreppet natur innesluter även den kulturpräglade naturen (prop. 1964:148 s. 45). Med stöd av naturvårdslagen kunde därför kulturpräglade landskap avsättas till naturresevat.

I regeringens proposition Miljöbalk (1997/98:45) analyseras behovet av ett särskilt kulturresevatsinstrument som komplement till naturresevat:

”En god yttre miljö är ofta ett landskap eller område som har ett rikt kulturhistoriskt innehåll. Att bevara kulturlandskap med innehåll från olika tider och se till att de sköts på ett sätt som gör att värdena inte förstörs eller förringas är en av kulturmiljövårdens viktigaste uppgifter. Ambitionen att slå vakt om den historiska dimensionen i landskapet kan därför beskrivas som ytterligare en bevarandeaspekt vid sidan av omsorgen om den biologiska mångfalden och om landskapsbilden ur rent estetisk

synpunkt. Uttrycket ett historiskt landskap har internationellt börjat användas för att karakterisera ett landskap som är värt att slå vakt om därför att det präglats av markanvändning och byggnader från äldre tider. Ett historiskt landskap kan sägas vara ett landskap som präglas av hävdade eller ohävdade kulturlandskapselement som återspeglar väsentliga drag och företeelser från äldre markanvändning. En betydande del av det historiska landskapets värde utgörs av sambanden mellan de enskilda kulturlandskapselementen och av samspelet med naturmiljön. Det samlade kulturvärdet i ett historiskt landskap kan således sägas vara större än summan av kulturvärdet hos de enskilda element som ingår i landskapet.

Regeringen erinrar om att naturreservat kan vara en tänkbar skyddsform som kan användas för skydd av områden med såväl skyddsvärd naturmiljö som värdefulla kulturmiljöer. Regeringen anser, i likhet med Miljöbalksutredningen, att det dessutom behövs särskilda regler för att bevara kulturhistoriskt värdefulla landskap. När det infördes en möjlighet att genom reservatsföreskrifter skydda även den kulturpräglade naturmiljön förutsattes att kulturvärdena i landskapet skulle komma att skyddas i större utsträckning än vad som blivit fallet. Naturvårdslagen har hittills endast undantagsvis använts för att säkerställa de för kulturmiljövården viktigaste värdena. Inte heller har de ur kulturmiljösynpunkt mest värdefulla miljöerna säkerställts i tillräcklig omfattning genom reservatsförordningen.”

Lagrum för beslut om kulturresevat

Av 7 kap 9 § miljöbalken (1998:808), i fortsättningen förkortad MB, följer att ett mark- eller vattenområde får förklaras som kulturresevat i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. Beslutet får fattas av länsstyrelsen eller kommunen. Av bestämmelserna framgår också att det inte finns något hinder mot att bilda ett kulturresevat även om delar av området redan är skyddat enligt kulturmiljölagen (1988:950).

Det anges i 2§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., i fortsättningen förkortad FOM, att Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för områdesskyddet. Riksantikvarieämbetet har dock det centrala ansvaret i fråga om kulturresevat. Länsstyrelsen ansvarar i länet för områdesskyddet. Kommunen ansvarar dock för det områdesskydd som den har förordnat om. Av 3 kap. 9§ miljötillsynsförordningen (2011:13) följer att Riksantikvarieämbetet ska ge tillsynsvägledning i frågor om kulturresevat.

Val av skyddsform – naturreservat eller kulturresevat

Det bör inte tas beslut om både kulturresevat och naturreservat för samma område. Vid valet av beteckning har syftet eller syftena med områdesskyddet en avgörande betydelse. Båda reservatsformerna kan tillämpas för att bevara såväl natur- som kulturmiljövärden, men en bedömning av ett områdes bevarandevärden utifrån ett helhetsperspektiv bör vara vägledande för vilken beteckning som är lämplig att välja i det enskilda fallet. Naturvårds- och kulturmiljövärdena bör tillvaratas i respektive sektors arbete med bevarande och vård av natur- och kulturmiljöer.

Förklarande av ett område som reservat

Ett förklarande av visst område som reservat bör innehålla följande uppgifter:

- reservatets namn och lägesbeskrivning med hänvisning till karta, där det aktuella området - finns tydligt markerat, -
- län, kommun och socken. -

Beslut om upphörande av eventuellt tidigare interimistiskt förbud eller reservatsbeslut för - området bör fattas i samband med ett beslut att förklara ett område som reservat. -

Syften med reservatet

Till 7 kap. 4 och 5 §§ MB

I beslut om bildande av reservat bör finnas en precisering av samtliga syften med ett reservat utifrån bevarandevärdena i området. Syftena bör preciseras med utgångspunkt i vad för slags miljö reservatet representerar (landskapstyper, markslag, kulturhistoriska strukturer) samt vilka kulturmiljöer som ska bevaras. Syftet bör också ange den övergripande inriktningen för skötseln (bete, ängsbruk, åkerbruk, skogsbruk) och i förekommande fall pedagogisk verksamhet.

Med värdefull kulturmiljö bör i detta sammanhang bl.a. avses land- och vattenområden, som innehåller/utgör:

- geografiskt och/eller historiskt representativa landskapstyper, naturtyper, markslag, strukturer och system,
- skyddsvärda markslag och naturtyper,
- värdefulla kulturhistoriska spår och lämningar,
- särskilt goda förutsättningar att pedagogiskt belysa kulturhistoriska berättelser
- miljöer som har stor betydelse ur tillgänglighetssynpunkt,

- områden som pekats ut i regionala eller nationella program och strategier eller med stöd av internationella konventioner.

Skälen för beslutet

Till 7 kap. 5 § MB

En redovisning av skälen för beslut om bildande av resevat bör innehålla:

- en beskrivning av prioriterade bevarandevärden – med utgångspunkt i den landskapstyp eller struktur som området representerar
- precisering av värdena med en beskrivning av markslag, arrondering, naturtyper, bebyggelse, kulturhistoriska spår och lämningar samt eventuella förhållanden som är av betydelse för tillgängligheten.
- en redovisning av behov och förutsättningar att bevara de beskrivna värdena och vilka verksamheter eller åtgärder som kan utgöra ett hot mot dessa,
- motivering till att skyddsformen resevat har valts,
- redogörelse för beslutets överensstämmelse med detaljplan och områdesbestämmelser,
- uppgift om andra sakförhållanden som kan ha betydelse för avgörandet, såsom om området är av riksintresse enligt 3 och 4 kap. MB och går att förena med region- eller översiktsplan, om det finns upptaget i nationella eller regionala bevarandeplaner, samt om det finns byggnader som förklarats för byggnadsminne enligt 3 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,
- uppgift om internationella åtaganden som berör området, Natura 2000, världsarv m.fl.,
- intresseprövning enligt 7 kap. 25 § MB.

Utformning av föreskrifter för resevat

Till 7 kap. 5, 6 och 30 §§ MB

Föreskrifter för ett resevat bör utformas så att resevatsskyddet blir effektivt och utgår från syftena med resevatet. Föreskrifterna bör rikta sig mot verksamheter och åtgärder som förekommer eller kan bli aktuella i området, och inte mer omfattande än vad som krävs för att uppnå syftet. De bör omfatta sådana verksamheter och åtgärder samt nyttjande av området som kan motverka att de preciserade syftena med resevatet uppnås.

Resevatsföreskrifterna bör göras så tydliga att tvekan inte kan råda om deras innebörd. Det bör klart framgå vad som är otillåtet i området. Föreskrifter för resevat med förbud bör användas för att reglera sådana åtgärder och verksamheter som regelmässigt medför eller kan medföra att syftet med resevatet motverkas. Undantag för resevatförvaltningen bör skrivas in i föreskrifterna.

Föreskrifter om skyldighet att tåla intrång

Till 7 kap. 6 § MB

Föreskrifter om skyldighet att tåla att allmänheten bereds tillträde till mark utöver vad som gäller för allemansrätten bör endast beslutas om det är nödvändigt för att nå syftet med reservatet. Föreskrifter om skyldighet att tåla att det genomförs undersökningar av djur- och växtarter samt av mark- och vattenförhållanden bör i första hand avse den dokumentation och uppföljning av syftena och målen med reservatet som skall genomföras.

Ordningsföreskrifter

Till 7 kap. 30 § MB

Föreskrifterna bör utformas så att skador eller störningar på bevarandevärden i området inte uppstår. Reglering av rätten att färdas och vistas inom ett område och om ordningen i övrigt i området bör dock inte ske så att tillgängligheten eller utbytet av besök i området minskas i onödan.

Myndighetssamråd

Till 25 och 26 §§ FOM

Länsstyrelsen bör i ett tidigt skede samråda med kommunen om det planerade reservatet. När ett slutligt förslag till bildande av reservatet finns, bör länsstyrelsen sända det till kommunen för ett formellt samråd. Kommunen bör i ett tidigt skede samråda med länsstyrelsen om det planerade reservatet. När ett slutligt förslag till bildande av reservatet finns bör kommunen sända det till länsstyrelsen för ett formellt samråd. Samråd med Riksantikvarieämbetet om bildande av kulturresevat bör inledas så tidigt som möjligt i processen.

Av 26 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd följer att länsstyrelsen ska samråda med Riksantikvarieämbetet innan den fattar ett beslut enligt 7 kap miljöbalken om beslutet rör Riksantikvarieämbetet och kan leda till ersättning eller inlösen enligt 31 kap. miljöbalken eller någon annan ekonomisk förpliktelse för staten eller annars är av vikt. Samrådet mellan länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet i fråga om kulturresevat ska därför handla om intrångsersättningen samt långsiktiga ekonomiska åtagande i fråga om vård och skötsel som bekostas av kulturmiljövårdsbidraget.

Samrådshandlingen bör därför innehålla en beskrivning av det blivande reservatets avgränsning, en uppskattning av kostnader och finansiering samt eventuella särskilda frågeställningar.

Ersättning och inlösen

Till 34 § FOM

Länsstyrelsen eller kommunen bör i ett tidigt skede inbjuda sakägare till förhandling efter det att sakägaren fått tillfälle att lämna synpunkter på förslag till reservatsföreskrifter och gränser. De avgörande förhandlingarna om eventuell inträngsersättning bör genomföras först när sådana förslag till föreskrifter och gränser samt skötselplan föreligger. En fristående opartisk värdering avseende det intrång som föreskrifterna kan medföra bör översändas till sakägaren före förhandlingen.

Enligt 2 kap. 8§ expropriationslagen (1972:719) får expropriation ske för att bevara bebyggelse eller fornlämning med ett högt historiskt eller kulturhistoriskt värde eller bereda tillräckligt utrymme däromkring, Lag (2013:539).

Särskilda skäl för dispens

Till 7 kap. 7 § MB

Särskilda skäl bör anses föreligga om åtgärden har en i huvudsak positiv inverkan på områdets prioriterade bevarandevärden. Angelägna allmänna intressen kan i vissa fall utgöra särskilda skäl för dispens från de föreskrifter som meddelats för reservatet, om de är förenliga med förbudets eller föreskriftens syfte. Endast i undantagsfall bör enskilda intressen kunna utgöra särskilda skäl för dispens. Det bör i sådana fall röra sig om verksamheter eller åtgärder vars påverkan på reservatet är försumbara.

Kompensation

Till 7 kap. 7 § MB

Kompensation bör i första hand ske genom att miljövärden återställs i stället för de förlorade. Om det inte är möjligt att på detta sätt gottgöra ett ingrepp, bör verksamhetsutövarens ansvar vara att medverka till områdesskydd för ett område av liknande typ som det exploaterade. Områdesskydd för ett område med väsentligen andra bevarandevärden eller med lägre värden bör inte betraktas som kompensation. Att den enskilde exploatören kan

eller vill kompensera de ingrepp som sker genom en exploatering, bör inte påverka bedömningen av om det föreligger särskilda skäl för dispens.

Interimistiska förbud

Till 7 kap. 24 § MB

Ett beslut om interimistiskt förbud bör fattas, om det finns skäl att befara att de värden som avses bli skyddade genom reservatsbeslutet annars kan komma att skadas innan reservatsbildningen är genomförd. Värdena bör vara så höga att skyddsåtgärder redan är planerade eller med största sannolikhet kommer ifråga efter vidare utredning. Ett interimistiskt förbud bör vara formulerat så att det tydligt framgår vilka åtgärder och verksamheter som inte är tillåtna och inom vilket område förbudet gäller.

Skötselplaner

Till 3 § FOM

En skötselplan för reservat bör ha den inriktning och detaljeringsgrad som krävs för att syftet med reservatet skall uppnås. Den bör inte göras mer detaljerad än som behövs för att nå målen. Skötselplanen bör omfatta hela reservatet och utgöra ett praktiskt verktyg för skötseln av detta.

Skötselplanen bör innehålla en beskrivningsdel som behandlar områdets bevarandevärden och historisk mark- och vattenanvändning. Den bör även innehålla en plandel som behandlar de olika skötselområdena och deras avgränsningar, formulering av mål för prioriterade bevarandevärden samt en beskrivning av skötselåtgärder. Anvisningar för dokumentation och uppföljning, samt en sammanfattning med prioritering av skötselåtgärderna bör också ingå. Mål bör formuleras för varje skötselområde. En minsta ambitionsnivå bör vara att mål formuleras för samtliga markslag, samt för bevarande och synliggörande av kulturhistoriska spår och lämningar samt för tillgängligheten i området.

Förvaltning

Till 21 § FOM

Av 21 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. följer att länsstyrelsen eller kommunen är förvaltare för statliga respektive kommunala reservat

såvida inte förvaltningen överläts genom ett särskilt beslut. Förvaltningsansvaret ligger alltså primärt hos den myndighet som beslutat om reservatet.

Förvaltarens huvuduppgift är att ansvara för att de åtgärder som framgår av skötselplanen genomförs. I denna skötsel kan ingå en mängd olika typer av åtgärder; allt från skötsel av markområden till uppförande och underhåll av besöksanläggningar. I detta arbete ligger att utifrån skötselåtgärder enligt skötselplanen, planera och prioritera åtgärder inom de ekonomiska ramar som förvaltaren förfogar över för det skyddade området för att sedan ansvara för att åtgärderna genomförs på ett bra sätt antingen i egen regi eller genom upphandling. Vidare ska genomförda åtgärder dokumenteras, redovisas och registreras för att sedan följas upp, utifrån reservatsbeslut och skötselplan, för att utvärdera om syftet uppnåtts. Den praktiska skötseln kan alltså ske antingen genom att förvaltaren anställer personer som utförare eller upphandlar lämplig utförare. I båda fallen så kan den praktiska skötseln finansieras med bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer enligt förordning (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer. Den som utför den praktiska skötseln kan utföra en egenuppföljning som sen ligger till grund för förvaltarens uppföljning av hur skötseln svarar upp mot reservatsbeslut och skötselplan.

Länsstyrelsen eller kommunen får enligt 21 § FOM besluta att utse annan förvaltare. En sådan förvaltare kan, enligt förordningen, vara en annan myndighet, juridisk person eller markägare som har förutsättningar för att ha ett sådant ansvar. Det är länsstyrelsen eller kommunen som bedömer om en förvaltare uppfyller förutsättningarna.

Vid överlåtelse av förvaltningen av reservat, bör förvaltaren till övervägande del ansvara för finansieringen av reservatsförvaltningen. Att överlåta förvaltarskapet till en part som inte tar ett sådant finansiellt ansvar innebär att bestämmelserna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) kringgås. Möjligheten att förordna en annan förvaltare bör alltså inte användas när länsstyrelsen eller kommunen svarar för finansieringen av förvaltningen. Länsstyrelsen eller kommunen har även rätt att återkalla ett förordnande som förvaltare.

Samfinansiering av förvaltning bör normalt regleras genom fleråriga samarbetsavtal som reglerar verksamhet, organisation och finansiering. Riktlinjer för dokumentation och återrapportering bör också anges i sådana avtal.

Mätning och kartläggning

Till 38 § FOM

När beslutsmyndigheten fattat beslut om att bilda resevat, bör resevatsgränsen inom ett år markeras på ett tydligt sätt i terrängen.

Tillsyn

I regeringens skrivelse (Skr 2009/10:79) anges att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som innebär självständig granskning i syfte att kontrollera om ett tillsynsobjekt uppfyller lagarnas och andra föreskrifters krav och i de fall de inte gör det besluta om åtgärder som kan rätta till detta (Regeringens skrivelse 2009/10:79, s. 14).

Av 2 kap 8 § miljötillsynsförordningen (2011:13) följer att länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om de kulturresevat som länsstyrelsen beslutat om. Länsstyrelsen är också tillsynsvägledande gentemot kommunen.

Av 26 kap 1 § miljöbalken följer att tillsynen skall säkerställa syftet med miljöbalken och de föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

Av miljöbalken framgår också att tillsynsmyndigheten dessutom ska, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses. Lag (2005:182).

Av 26 kap 2 § miljöbalken följer att tillsynsmyndigheten skall anmäla överträdelse av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott.

Tillsyn ska alltså inte sammanblandas med förvaltning utan syftar till att se till att miljöbalken med tillhörande förordning och föreskrifter följs. Detta innebär i fråga om kulturresevat att länsstyrelsens tillsyn handlar om att se till att såväl miljöbalkens bestämmelser som kulturresevatets föreskrifter följs.

Det finns inte enligt miljöbalken några möjligheter att delegera tillsynen.

Ändring av föreskrifter / upphävande av beslut

Till 7 kap. 5-7 § MB

Det kan i vissa fall vara motiverat att ändra kulturresevatets föreskrifter. Av 7 kap 5 § miljöbalken framgår att om det senare visar sig finnas nya skäl eller behövas ytterligare inskränkningar för att uppnå syftet med skyddet, får länsstyrelsen eller kommunen meddela beslut om detta. Ändring av föreskrifter innebär inte att kulturresevatsbeslutet upphävs.

Av 7 kap 7 § miljöbalken följer att Länsstyrelsen eller kommunen helt eller delvis får upphäva beslut som den har meddelat om det finns synnerliga skäl. Upphävande av resevat kan komma i fråga endast i undantagsfall. Synnerliga skäl för upphävande av beslut om resevat kan till exempel vara att resevatet inte längre har kvar det/de värden som det avsåg att bevara.