

Innehållsförteckning

Naturvårdsverkets underlagsrapport	2
Riksantikvarieämbetets underlagsrapport	57
Statens energimyndighets underlagsrapport.....	118
Tillväxtverkets underlagsrapport.....	146
Trafikverkets underlagsrapport.....	166

Naturvårdsverkets underlagsrapport



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2021-09-03

Ärendenr:

NV-01135-20

Översyn av kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse

Naturvårdsverkets bidrag till slutredovisning av ett
regeringsuppdrag

Innehåll

SAMMANFATTNING	3
1. INLEDNING	5
1.1 Uppdraget	5
1.2 Förutsättningar	5
1.3 Utgångspunkter, avgränsningar och prioriteringar	7
1.4 Genomförande	8
1.5 Använda förkortningar och termer	8
2. RIKSINTRESSE FÖR NATURVÅRD	10
2.1 Genomförande	10
2.2 Resultat	12
2.3 Diskussion och reflektioner	18
2.4 Slutsatser och förslag till fortsatt arbete med riksintresse för naturvård	21
3. RIKSINTRESSE FÖR FRILUFTSLIV	26
3.1 Genomförande	26
3.2 Resultat	28
3.3 Diskussion och reflektion	34
3.4 Slutsatser och förslag till fortsatt arbete med riksintresse för friluftsliv	44
4. ÖVERGRIPANDE FÖRSLAG OCH ÅTAGANDEN, ÖVRIGA SAMLADE REFLEKTIONER	48
4.1 Övergripande förslag och åtaganden	48
4.2 Övriga samlade reflektioner	48
BILAGA 1. ANALYS AV BYGGBEHOV OCH RIKSINTRESSEANSPRÅK I PILOTLÄN	51
KÄLLFÖRTECKNING	54

Sammanfattning

Regeringen har den 23 januari år 2020 gett Naturvårdsverket i uppdrag att genomföra en översyn av de riksintressen enligt 3 kap. 6–8 § miljöbalken som myndigheten ansvarar för. I uppdraget ingår att se över och precisera kriterierna för vilka områden som ska anses vara av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken (del 1), och utvärdera om de nuvarande anspråken på områden av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken motsvarar de kriterier som tas fram och ta ställning till om dessa anspråk behöver ändras (del 2). Sammantaget ska översynen leda till en kraftig minskning av såväl antalet anspråk på områden av riksintresse som dessa områdens samlade areella utbredning.

Del 1 av uppdraget har redovisats den 20 november år 2020. Del 2 av uppdraget har genomförts med stöd av två länsstyrelser: länsstyrelserna i Västerbottens och Västra Götalands län. Dessa så kallade pilotlän har utifrån Naturvårdsverkets metodvägledningar gjort en analys av nuvarande riksintresseanspråk och levererat förslag till nya avgränsningar av riksintresseområden för naturvård respektive friluftsliv samt en samlad analys av hur metodvägledningar inklusive preciserade kriterier fungerar. Pilotlänens leveranser utgör tjänstemannaunderlag som stöd för Naturvårdsverkets arbete med uppdraget och har varken förankrats inom länsstyrelsen eller remitterats till berörda kommuner.

Slutsatser och förslag till fortsatt arbete med riksintresse för naturvård

Kriterierna har under del 1 av uppdraget förtydligats och moderniserats i några avseenden. Naturvårdsverket föreslår att kriterium E omformuleras för att ge en tydligare bild av vilken typ av områden som kriteriet avser, och har samrått med SGU kring detta.

Naturvårdsverket bedömer att det finns behov av att aktualisera de nuvarande anspråken på områden av riksintresse för naturvård enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, genom en nationell översyn av riksintresse för naturvård. Naturvårdsverket konstaterar att det finns ett betydande arbete att göra vad gäller aktualisering av gränser men även vad gäller det nationella urvalet av områden och att en sådan omfattande nationell översyn behöver ges mer rimliga förutsättningar i tid än vad som har varit möjligt under aktuella uppdraget.

Naturvårdsverket konstaterar att pilotlänens förslag till nya avgränsningar av riksintresseområden tillsammans innebär en minskning av riksintresse för naturvård med cirka 1 000 km². Ett grovt antagande med utgångspunkt från dessa pilotlän kan indikera att 5 - 15 % av landets befintliga areal av områden av riksintresse för naturvård skulle kunna vara inaktuell. Men aktualiseringen av riksintresseområden innebär även att nya områden och värden kan tillkomma.

Naturvårdsverket planerar under hösten 2021 att i dialog med Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna och SGU utarbeta formerna för genomförande och finansiering av den nationella översynen av riksintresse för naturvård.

Slutsatser och förslag till fortsatt arbete med riksintresse för friluftsliv

Naturvårdsverket avser att genomföra ett arbete med det nationella urvalet utifrån dagens gällande anspråk. Inom ramen för detta behöver ett arbete utföras av länsstyrelserna på motsvarande sätt som av pilotlänen för att få fram ett underlag inför Naturvårdsverkets urvalsprocess. Naturvårdsverket ser det som ett lämpligt arbetssätt att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten arbeta med grupper av län utifrån gemensamma frågeställningar och områdeskategorier. Ett sätt kan vara att samla länsstyrelser som har riksintressen inom liknande landskapstyper (som till exempel fjäll- eller kustområden) för gemensamma diskussioner.

Under del 2 av uppdraget har Naturvårdsverket förtydligat de tre gällande huvudkriterierna och fört samman dem till ett samlat huvudkriterium samt försett detta med ett antal preciseringar. Inför beslut om att fastställa omformulerade och preciserade kriterier behöver dessa testas på fler länsstyrelser samt beredas bredare internt och externt.

Naturvårdsverket konstaterar att pilotlänens förslag till nya avgränsningar av riksintresseområden sammantaget innebär en minskning av riksintresse för friluftsliv med cirka 1 860 km². Utifrån resultaten av den begränsade pilotstudien är det dock omöjligt att ange en möjlig eller rimlig nationell nivå för vilken sammantagen minskning av utpekande av riksintresseområden för friluftslivet som kan ske. Däremot kan det konstateras att en inte obetydlig nettominskning sannolikt är möjlig att åstadkomma.

Naturvårdsverket konstaterar att ett samlat nationellt urval inte har genomförts för dagens riksintresseanspråk gällande områden för friluftsliv. Som ett led i arbetet med det nationella urvalet kommer Naturvårdsverket att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten behöva utveckla och tydliggöra vari det nationella intresset består. Detta kräver dock ett utvecklingsarbete utifrån ett bredare perspektiv och utifrån dialog med fler länsstyrelser.

1. Inledning

1.1 Uppdraget

Naturvårdsverket fick den 23 januari 2020 följande uppdrag¹:

Regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens energimyndighet, Tillväxtverket och Trafikverket (riksintressemyndigheter) att tillsammans med Boverket som samordnande myndighet göra en översyn av sina respektive anspråk på områden av riksintresse.

I uppdraget ingår att:

- se över och precisera kriterierna för vilka områden som ska anses vara av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken, och
- utvärdera om de nuvarande anspråken på områden av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken motsvarar de kriterier som tas fram och ta ställning till om dessa anspråk behöver ändras.²

Sammantaget ska översynen leda till en kraftig minskning av såväl antalet anspråk på områden av riksintresse som dessa områdens samlade areella utbredning.

Boverket ska redovisa den del av uppdraget som avser kriterierna för områden av riksintresse till regeringen (Finansdepartementet) senast den 20 november 2020. Myndigheten ska slutredovisa uppdraget till regeringen senast den 15 september 2021. Boverket ska inför del- respektive slutredovisningen samråda med riksintressemyndigheterna.

1.2 Förutsättningar

1.2.1 Generella förutsättningar för Naturvårdsverkets arbete med riksintressen för friluftsliv och naturvård

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har ett gemensamt ansvar för riksintressen naturvård och friluftsliv inom sina ansvarsområden. Vattenmiljöer ingår som en väsentlig komponent i majoriteten av riksintressen för naturvård och friluftsliv. Expertkunskap från Havs- och vattenmyndigheten är viktig både för att ge stöd och vägledning till länsstyrelserna vid en översyn och för Naturvårdsverkets vidare arbetet med en revidering av riksintressen. Vid senaste

¹ Regeringen (2020). Uppdrag att göra se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse, Fi2020/00252/SPN.

² Fokus i denna rapport ligger på genomförandet av del 2 av uppdraget. För mer detaljer kring del 1, se kapitel 7 och 9 i uppdragets delredovisningsrapport: Boverket (2020). Översyn kriterier riksintressen - Regeringsuppdrag till Boverket att samordna fem myndigheters översyn av kriterierna för riksintresseanspråk. Rapport 2020:26.

översynen av riksintresseutpekanden för friluftsliv togs beslutet gemensamt av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Länsstyrelsen tar fram och samordnar många viktiga planeringsunderlag som är en grund för kommunernas planläggning och för statliga och mellankommunala samhällsintressen. Länsstyrelsens ansvar för tillsynen över hushållningen med mark- och vattenområden och för att förse myndigheter med underlag framgår av bland annat 3 kap. 12 § MB och den s.k. hushållningsförordningen (Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden). Särskilt hushållningsförordningens 4 § klargör länsstyrelsernas roll vid klassificering och avgränsning av områden av riksintressen som bör omprövas. Länsstyrelserna har en nyckelroll i att ta fram relevanta underlag för utpekande av riksintresse för naturvård och friluftsliv och utgör den regionala expertinstansen som flera myndigheter, däribland Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, är beroende av för att fullgöra sitt uppdrag. Länsstyrelserna har den regionala överblicken och kunskapen om de enskilda områdena som är nödvändig för att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten i sin tur ska kunna göra en bedömning av behovet av utpekande av områden på en nationell nivå.

Sveriges geologiska undersökning (SGU) är förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och ska tillhandahålla geologisk information för samhällets behov på kort och lång sikt. SGU har inget formellt uppdrag vad gäller riksintressen för naturvård och friluftsliv, men Naturvårdsverket bedömer att den expertkompetens som SGU innehar är väsentlig i samband med en översyn av riksintresse för naturvård, då geologiska värden är en viktig komponent för några av huvudkriterierna för riksintresse för naturvård.

1.2.2 Förutsättningar för genomförandet av uppdraget

I regeringens beslut framgår att urvalet av riksintressemyndigheter som fick det aktuella uppdraget gjordes ”utifrån de riksintressen som kan antas ha stor betydelse för planering och byggande”³. Havs- och vattenmyndigheten fick därmed inte uppdraget, men Naturvårdsverket har tagit initiativ att samverka med Havs- och vattenmyndigheten, både vad gäller översyn och precisering av kriterier, och vad gäller utvärdering huruvida nuvarande riksintresseanspråk behöver ändras. Havs- och vattenmyndighetens resurser har dock varit ansträngda vad gäller deltagandet i uppdraget.

Länsstyrelserna har inte fått i uppdrag att medverka i det aktuella uppdraget, men Naturvårdsverket har haft en nära samverkan med länsstyrelserna genom ett urval av län.

³ Regeringen (2020). Uppdrag att göra se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse, Fi2020/00252/SPN, s.4.

SGU har inte heller fått i uppdrag att medverka i uppdraget. Samverkan med SGU har skett framförallt vad gäller översyn av kriterier för riksintresse för naturvård.

1.3 Utgångspunkter, avgränsningar och prioriteringar

Enligt hushållningsförordningen har Naturvårdsverket ansvar för att lämna uppgifter om områden av riksintresse för friluftsliv, för naturvård, och för anläggningar för avfallshantering. I dagsläget icke utpekade riksintressen ingick inte i uppdraget, därmed har inga analyser gjorts kring områden av riksintresse för anläggningar för avfallshantering.

Del 1 av uppdraget, en översyn av kriterier för områden av riksintressen som Naturvårdsverket ansvarar för enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken (naturvård, friluftsliv) har redovisats den 20 november 2020. Under del 1 har inga avgränsningar gjorts mellan terrestra och akvatiska miljöer.

Arbetet under del 2 av uppdraget har genomförts utifrån de åtgärdsförslag som togs fram under del 1 av uppdraget⁴:

RI naturvård	RI friluftsliv
<ul style="list-style-type: none"> • Tydliggjort nationellt urval • Förtydliga hur kriterier ska tillämpas • Översyn av områdenas avgränsningar • Uteslutning av exploaterade områden 	<ul style="list-style-type: none"> • Tydliggjort nationellt urval • Förtydliga hur kriterier ska tillämpas • Översyn av områdenas avgränsningar • Överlappsanalyser

Del 2 har avgränsats till ett urval av län, ”pilotlän”. Initialt planerades för att sex pilotlän skulle delta, för att få en god spridning och ett tillräckligt underlag för att bedöma potentialen för arealminskning. Länsstyrelserna hade slutligen möjlighet att bemanna deltagande från två länsstyrelser, under cirka en tremånadersperiod. Följande länsstyrelser deltog i del 2 av regeringsuppdraget:

- Riksintresse för naturvård: länsstyrelserna i Västerbottens och Västra Götalands län.
- Riksintresse för friluftsliv: länsstyrelserna i Västerbottens och Västra Götalands län. Även länsstyrelserna i Norrbottens och Jämtlands län deltog, men i väldigt begränsad utsträckning: dessa två länsstyrelser hade ingen möjlighet att se över sina riksintresseområden, och deltog enbart vid möten, som bollplank till Naturvårdsverkets projektgrupp.

För att genomföra del 2 av uppdraget, tog Naturvårdsverket fram ett ramverk för utvärdering av anspråken utifrån åtgärdsförslagen i delredovisningen av uppdraget, inklusive utkast till metodvägledningar för översyn av områden av riksintresse till

⁴ Se kapitel 7 och 9 i uppdragets delredovisningsrapport: Boverket (2020). Översyn kriterier riksintressen - Regeringsuppdrag till Boverket att samordna fem myndigheters översyn av kriterierna för riksintresseanspråk. Rapport 2020:26.

pilotlän (separata metodvägledningar för riksintresse för naturvård och för friluftsliv⁵). Metodvägledningar har sedan diskuterats och fastställts i samverkan med pilotlänen och Havs- och vattenmyndigheten. Pilotlänen har utifrån metodvägledningar gjort en analys av nuvarande riksintresseanspråk och levererat förslag till nya avgränsningar av riksintresseområden samt en samlad analys av hur metodvägledningar inklusive preciserade kriterier fungerar. Pilotlänens leveranser utgör tjänstemannaunderlag som stöd för Naturvårdsverkets arbete med uppdraget och har varken förankrats inom länsstyrelsen eller remitterats till berörda kommuner. Naturvårdsverket har sammanställt, analyserat och bearbetat vidare pilotlänens leveranser – slutsatserna framkommer i denna rapport.

Analyserna under del 2 av uppdraget har vad gäller riksintresse för naturvård huvudsakligen fokuserat på terrestra områden. Analys av geologiska objekt inom riksintresse för naturvård har inte kunnat prioriteras. Vad gäller analyserna av riksintresse för friluftsliv i del 2 har dessa inte haft någon uttalad avgränsning men i praktiken kommit att främst hanterat terrestra områden.

Den faktiska översynen av riksintresseområden ingick inte i uppdraget. Slutliga detaljavgränsningar, förankringsprocess för förändringar i områden, själva besluten om nya riksintresseanspråk och verkställandet av ändringar i områden ingick därmed inte i uppdraget.

1.4 Genomförande

Arbetet med regeringsuppdraget har genomförts i samråd med Boverket. Därutöver har samverkan skett med Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Riksantikvarieämbetet (RAÄ) och representanter för länsstyrelserna.

Uppdraget har genomförts i projektform och projektgruppen vid Naturvårdsverket har bestått av Ann Åkerskog, Egon Enocksson, Lena Odeberg, Olle Höjer, Gisela Norberg (del 1), Per-Olov Wikberg (del 2) och Olena Kashyna (projektledare).

Beslut om denna redovisning har fattats av generaldirektören Björn Risinger genom beslut den 3 september 2021 (NV-01135-20).

1.5 Använda förkortningar och termer⁶

MB: Miljöbalken (1998:808)

Hushållningsförordningen: Förordning (1998:896) om hushållning med mark och vattenområden.

⁵ Se mer detaljer kring genomförande för riksintresse för naturvård respektive friluftsliv i avsnitt 2.1 och 3.1

⁶ Här används samma definitioner som i delredovisningen, se avsnitt 1.3 i Boverket (2020). Översyn kriterier riksintressen - Regeringsuppdrag till Boverket att samordna fem myndigheters översyn av kriterierna för riksintresseanspråk. Rapport 2020:26.

Kriterier: Här avses preciserade krav som måste vara uppfyllda för att ett område ska bedömas vara av riksintresse. Kriterierna är riksintressemyndighetens preciseringar av de krav som kan ställas på ett område för att vara ett riksintresse utifrån förarbetena till hushållningsbestämmelserna.

Påverkansområde: Ett område utanför ett riksintresseområde där åtgärderna kan leda till en påtaglig skada på riksintresset. Skadan kan uppstå genom att åtgärder inom påverkansområdet kan medföra skada på riksintresset eller genom att åtgärder inom påverkansområdet medför sådana restriktioner för den verksamhet som bedrivs eller är planerad att kunna ske inom riksintresseområdet så att skada uppstår.

Riksintresseanspråk: Område som ansvarig riksintressemyndighet har bedömt vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken.

Riksintressemyndighet: Statlig myndighet som anges i Hushållningsförordningen med ansvar att bedöma vilka geografiska områden de anser vara av riksintresse inom sin sektor.

Riksintresseområde: Område som vid rättsligt bindande beslut, rörande ändrad markanvändning, har bedömts vara riksintresse för någon av de sektorer som anges i 3 kap. MB.

2. Riksintresse för naturvård

2.1 Genomförande

2.1.1 Aviserade åtgärder i del 1 av redovisningen av regeringsuppdraget

Baserat på de analyser som gjorts av kriterier och sammansättning av riksintresse för naturvård, inklusive förutsättningar och bedömda brister föreslog Naturvårdsverket att fyra olika övergripande åtgärder bör komma ifråga i samband med översyn av riksintresse för naturvård: tydliggjort nationellt urval, förtydligande av hur kriterier ska tillämpas, översyn av områdenas avgränsningar och uteslutning av exploaterade områden.

2.1.2 Åtgärder i del 2 av redovisningen av regeringsuppdraget

Naturvårdsverket har ansett att det är nödvändigt att länsstyrelserna medverkar i del 2 av riksintresseöversynen, vilket även framgår av delredovisningen av uppdraget. Naturvårdsverket har konstaterat att den nationella översynen inte ryms inom ramen för uppdraget, men att översynen kan påbörjas genom att ett urval av områden analyseras. En lämplig nivå på medverkan från länsstyrelserna i del 2 har bedömts vara genom ”pilotlän” som Naturvårdsverket har påbörjat översynen av anspråk tillsammans med. Som pilotlän valdes Västerbottens län och Västra Götalands län. Ytterligare län föreslogs men de länsstyrelserna hade inte möjlighet att delta.

Pilotlänens uppgift inom del 2 av regeringsuppdraget har primärt avsett att gå igenom om det finns kända brister i urval och avgränsning och utesluta exploaterade områden som saknar relevans att ingå i riksintresset. Inom ramen för arbetet har man särskilt tittat närmare på avgränsningen av större områden för att se om det funnits inaktuella, schablonartade eller på annat sätt irrelevanta avgränsningar som bör ändras och på vilket sätt i så fall. Länsstyrelserna har även påbörjat granskning av vissa objektstyper, till exempel odlingslandskap.

Naturvårdsverket har tagit fram ett förslag till ändrad ordalydelse för kriterium E med stöd av SGU. Kriteriet har dock inte tillämpats inom ramen för del 2 av uppdraget, men det omformulerade kriteriet E föreslås utgöra en grund i den fortsatta översynen.

2.1.3 Riktlinjer för översynen

Naturvårdsverket har tagit fram en metodvägledning med riktlinjer för översynen till pilotlän. I riktlinjerna framgår att avgränsningen av områden för riksintresset

ska vara tydliga och väldefinierade och att områden med brister i dessa avseenden bör ses över; att översynen inom ramen för det aktuella uppdraget bör i första hand ske av större områden där det kan antas att gränserna kan inkludera även sådant som inte är av riksintresse; att det är väsentligt att fokusera på sådana ändringar som inte alls eller endast försumbart riskerar att försvaga de värden som riksintresset avser att bevara. Mot bakgrund av regeringens motivering av uppdraget gjorde Naturvårdsverket bedömningen att översynen inom del 2 av uppdraget bör fokusera på landmiljöer. Det innebär att riksintressen där vattenmiljöerna utgör huvudsaklig grund för utpekandet begränsas till mer specifika frågeställningar - mer relevanta avgränsningar för riksintresset vid större norrlandsälvar har noterats som en sådan frågeställning.

För befintliga riksintresseområden skulle pilotlänens arbete i första hand inriktas på att se över områdets geografiska avgränsning och uppdatera dokumentationen för de områden där större förändringar i omfattning föreslås vidtas. I de fall nuvarande gräns inte är förenlig med kriterierna skulle ges förslag till ändrad avgränsning. Översynen kunde även leda till att områden utgår på grund av att värdena för riksintresset inte längre finns.

Uppenbara skäl för ändring av områden är enligt riktlinjerna:

- Områden som redan från början fick en schablonartad eller på annat sätt mindre preciserad avgränsning där det inte är uppenbart varför gränsen dragits på det sätt som den gjorts. Det kan till exempel handla om markområden längs vattendrag eller vissa geovetenskapliga objekt.
- Områden som exploaterats av täkter, vindkraft, bebyggelse eller andra anläggningar som på ett uppenbart sätt reducerat naturvärdena.
- Områden som pga. ändrad markanvändning eller andra åtgärder förlorat sina utpekade värden i så stor utsträckning att de inte utgör riksintresse längre. Det kan handla om rester av odlingslandskap med begränsade kvarvarande värden, hårt brukade skogsområden eller utdikade våtmarker.

Motivet till riksintresset skulle tydligt framgå av värdebeskrivningarna, samt förutsättningarna för att natur- och friluftslivsvärdena ska kunna behållas. I de fall där ett riksintresse geografiskt berör flera län, förutsatts samarbete mellan två eller flera länsstyrelser för det specifika riksintresseområdet.

Naturvårdsverket har i metodvägledning till länsstyrelserna formulerat följande målbild för översynen och det samlade resultatet:

”Aktuella, relevanta, tydliga och väldefinierade områden som kan utgöra grund för ett nytt aktualiseringsbeslut”. Målbilden har preciserats enligt följande:

”Områdena i redovisningen ska matcha ett eller flera kriterier för riksintresse för naturvård, ha en majoritet värdefulla naturmiljöer, ha få eller inga exploaterade miljöer samt ha en avgränsning som kan förklaras på ett logiskt och välunderbyggt

sätt. Områdena har uppdaterade registerblad där värdena för riksintresset är kortfattat beskrivna baserat på aktuella underlag”.

2.1.4 Länsstyrelsernas genomförande

Arbetet har genomförts av naturvårdsenheterna vid länsstyrelserna i Västerbottens och Västra Götalands län under mitten av mars-juni 2021. Länsstyrelserna har bedömt att Naturvårdsverkets metodvägledning med riktlinjer varit ett bra stöd och utgångspunkt för arbetet tillsammans med regelbundna avstämningsmöten mellan myndigheterna. Länsstyrelserna har lämnat detaljerade synpunkter om genomförandet samt hur arbetet kan utvecklas.

2.2 Resultat

2.2.1 Möjliga arealminskningar av riksintresseområden i Västerbottens län

I Västerbottens län finns i dagsläget 132 områden som är av riksintresse för naturvård. En arbetsgrupp på länsstyrelsen har analyserat 54 av områdena, och fokuserade arbetet på områden som man initialt bedömde var potentiellt möjliga att minska. Man bedömer att 29 områden kan utgå från länets anspråk på riksintressen för naturvård (motsvarar 80 km²), samt att arealen kan minskas med omkring 880 km² inom 18 riksintresseområden. Sammanlagt innebär förslagen en minskning av riksintresseanspråket med 960 km² i Västerbottens län. Detta motsvarar en minskning på cirka 7 % av total areal riksintresseanspråk (som är på 13 374 km²), och 34 % av riksintresseareal som har setts över inom pilotstudien (2 808 km²). Inom 7 av de analyserade områdena bedömer man att riksintresseanspråket bör bibehållas eller utökas.

Tabell 1. Riksintresseanspråk för naturvård som har varit föremål för översyn i Västerbottens län.

Gällande riksintresseanspråk i länet, antal	132
Gällande riksintresseanspråk i länet, areal (km ²)	13 374
Antal riksintresseanspråk som har setts över i länet	54
Andel riksintresseanspråk som har setts över i länet (sett till antal)	41 %
Areal riksintresseanspråk som har setts över i länet (km ²)	2 808
Andel riksintresseanspråk som har setts över i länet (sett till areal)	21 %
Antal riksintresseanspråk som föreslås utgå	29
Andel av riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till antal)	22 %
Areal riksintresseanspråk som föreslås utgå (km ²)	960
Andel riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till total areal riksintresseanspråk i länet)	7 %
Andel riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till areal riksintresseanspråk som har setts över i länet)	34 %

ANALYS AV AREALMINSKNINGAR⁷

Majoriteten av arealminskningarna, 61 %, utgörs av skogsmark, 16 % av öppen våtmark, 10 % av hav, 8% av åkermark och övrig öppen mark med eller utan vegetation, 3 % av sjö och vattendrag. Exploaterad mark utgör drygt 2 % av arealminskningar.

59 % av arealminskningarna utgörs av mark som ägs av privata och enskilda markägare som taxerar för mindre än 10 km² skog, 24 % av statligt ägd mark (statliga verk och myndigheter samt Sveaskog), 15 % av stora privatägda skogsbolags mark, 2 % av övriga aktörers mark.

Av den föreslagna arealminskningen av riksintresse för naturvård sker 15 % av minskningen inom områden som är utpekade som riksintresse för kulturmiljövården. På motsvarande sätt sker en minskning på 42 % inom områden som är utpekade som riksintresse för friluftsliv. 40 % av den föreslagna arealminskningen för riksintresse för naturvård sammanfaller med den föreslagna arealminskningen för riksintresse för friluftsliv.

För att analysera hur riksintresseanspråk samspelar med byggbehovet i pilotlänet användes Boverkets beräkningar av årligt byggbehov (antal bostäder som behöver byggas årligen) i så kallade funktionella analysregioner (FA-regioner). Det genomsnittliga byggbehovet i olika FA-regioner som ligger (helt eller delvis) i Västerbottens län är relativt lågt. Även om stora arealer kan avföras som riksintresseanspråk för naturvård i Västerbottens län ligger majoriteten av arealminskningarna i FA-regioner där byggbehovet är mycket begränsat, se Bilaga 1 och Tabell 5 för mer detaljer.

Andel av totalareal gällande riksintresseanspråket för naturvård i Västerbottens län som ligger inom tätortsområden⁸ är 0,05%. De föreslagna arealminskningarna reducerar arealen inom tätorter med 23 %.

I Västerbottens län omfattas 73 % av riksintresseanspråkets areal av någon form av områdesskydd. Av den föreslagna arealminskningen sker enbart 3 % inom områden som omfattas av någon form av områdesskydd.

⁷ Med arealminskningarna avses pilotlänens bruttoarealminskningar. Analys av gällande riksintresseanspråkets och de föreslagna arealminskningarnas fördelning på markslag, ägarskap, överlapp med övriga riksintressen, skyddade områden och FA-regioner baseras på en sammanställning av länsstyrelsernas underlag och befintliga data för riksintressen naturvård och friluftsliv med mera. Analysen genomförts av Metria på beställning av Naturvårdsverket: Metria (2021). Beskrivning av riksintresse för naturvård och friluftsliv utifrån pilotstudien, Dnr NV-01135-20.

⁸ Uppgifter om tätortsareal baseras på SCB:s "Tätorter 2018".

ÖVERBLICK AVSEENDE NATURTYPER OCH OMRÅDEN

Fjällen

Fjällområdet har ej bedömts. Länsstyrelsen i Västerbottens län hänvisar till att det behövs nationell vägledning från Naturvårdsverket om hur riksintressanta fjällområden ska väljas ut och avgränsas. Nuvarande riksintresset för naturvård omfattar 4 områden i Västerbottens egentliga fjällområde. Fjällen har mycket höga naturvärden och är helhetsmiljöer med låg grad av påverkan och omfattar allt från högalpina miljöer till fjälldalar med vattendrag, våtmarker, fjällskogar med mera.

Skogar

Nuvarande riksintresse för naturvård omfattar 18 skogsområden i Västerbotten, inkluderat delvis skogsklädda lågfjällsområden/höjdryggar varav 8 områden bedömts. Skogar med höga värden finns även som betydande delar i andra mer komplexa riksintressen för till exempel fjäll och våtmarker. Av 8 bedömda områden föreslås de fem minsta tas bort som riksintressen, utifrån sin begränsade storlek. Övriga tre områden föreslås förändras i avgränsning.

Våtmarker

Nuvarande riksintresse för naturvård omfattar 31 våtmarksområden i Västerbotten, inkluderat delvis skogsklädda lågfjällsområden/höjdryggar. Våtmarker med höga värden ingår även som betydande delar i andra mer komplexa riksintressen för fjäll, skogar, vattendrag och kust- och skärgårdsområden. Länsstyrelsen har analyserat 23 av våtmarksriksintressena och bedömt att 8 av dem kan utgå som riksintressen. Huvudmotivet är att de är förhållandevis små och därför inte kvalificerar sig som nationellt viktiga, även om de har mycket höga värden i ett lokalt och regionalt perspektiv. Länsstyrelsen anser att ytterligare 11 våtmarksområden bör minskas till ytan, främst så att de anpassas till avgränsningar av beslutade eller planerade myrskyddsplanreservat.

Vattendrag/deltaområden

Det finns 19 riksintressanta vattendrag/deltaområden i länet varav fyra har bedömts. Det är outbyggda älvar och andra värdefulla vattenmiljöer som har mycket höga naturvärden ur ett nationellt perspektiv. Bedömningar begränsar sig till hur befintliga vattenområden bör avgränsas på land. Bedömningen är att tre av fyra områden kan minskas i sin utbredning. Länsstyrelsen bedömer att det är möjligt att minska områdena med en avsevärd areal. Bedömningar av geovetenskapliga värden har inte gjorts utan behöver göras med stöd av SGU.

Kustnära landskap

Nuvarande riksintresse för naturvård omfattar 8 kust- och skärgårdsområden i Västerbotten. Två har reviderats utifrån de terrestra naturvärdena och bedöms vara möjliga att minska till ytan vad gäller de terrestra delarna.

Odlingslandskap

Det finns 19 områden i Västerbottens som är utpekade som riksintressanta odlingslandskap. Av dessa är 17 områden analyserade varav 15 av dem bedöms inte hålla nationella värden idag och föreslås utgå. I de flesta fallen beror det på utebliven hävd under många år. I några fall rör det sig också om att naturvärdena är begränsade till mycket små geografiska områden som inte kan anses ha nationell dignitet även om de har höga kulturhistoriska värden och höga naturvärden i ett lokalt och regionalt perspektiv.

Exploaterad mark

Här avses bland annat hårdgjorda ytor inom tätorter, vägar och andra anläggningar. Vindkraftsanläggning inom ett av områdena kan exkluderas ur riksintresset.

2.2.2 Möjliga arealminskningar av riksintresseområden i Västra Götalands län

Sammanlagt har 38 områden granskats närmare av länets 188 riksintressen för naturvård. Av dessa föreslås två områden utgå i sin helhet. För 25 områden föreslås större eller mindre gränjusteringar. Gränjusteringarna varierar mellan marginella justeringar på några procent och ett antal tiotals procent. Totalt har denna översyn lett till förslag på minskning av riksintresseanspråk för naturvård med minst 65 km². Detta motsvarar en minskning med 1 % av total areal riksintresseanspråk (som är på 6 744 km²) i länet, och 6 % av riksintresseareal som har setts över inom pilotstudien (1 135 km²).

Tabell 2. Riksintresseanspråk för naturvård som har varit föremål för översyn i Västra Götalands län.

Gällande riksintresseanspråk i länet, antal	188
Gällande riksintresseanspråk i länet, areal (km ²)	6 744
Antal riksintresseanspråk som har setts över i länet	38
Andel riksintresseanspråk som har setts över i länet (sett till antal)	20 %
Areal riksintresseanspråk som har setts över i länet (km ²)	1 135
Andel riksintresseanspråk som har setts över i länet (sett till areal)	17 %
Antal riksintresseanspråk som föreslås utgå	2
Andel av riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till antal)	1 %
Areal riksintresseanspråk som föreslås utgå (km ²)	65
Andel riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till total areal riksintresseanspråk i länet)	1 %
Andel riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till areal riksintresseanspråk som har setts över i länet)	6 %

ANALYS AV AREALMINSKNINGAR

Majoriteten, 48 %, av arealminskningarna i Västra Götalands län utgörs av skogsmark, 21% av åkermark, 14 % av övrig öppen mark med eller utan vegetation, 4 % av öppen våtmark, 3 % av sjö och vattendrag. Exploaterad mark utgör 10 % av arealminskningar.

85 % av arealminskningarna utgörs av mark som ägs av privata och enskilda markägare som taxerar för mindre än 10 km² skog, 8 % - av kommunal mark, resterande 7 % - av övriga aktörers mark.

Av den föreslagna arealminskningen av riksintresse för naturvård sker 17 % av minskningen inom områden som är utpekade som riksintresse för kulturmiljövården. På motsvarande sätt sker en minskning på 52 % inom områden som är utpekade som riksintresse för friluftsliv. 24 % av den föreslagna arealminskningen för riksintresse för naturvård sammanfaller med den föreslagna arealminskningen för riksintresse för friluftsliv.

Inom Västra Götalands län finns ett antal FA-regioner med relativt högt byggbehov. Av arealminskningar som föreslås utgå ur riksintresset för naturvård finns 35 % i FA-regionen Göteborg där byggbehovet är högst i länet, se Bilaga 1 och Tabell 6 för mer detaljer.

Andel av totalareal gällande riksintresseanspråket för naturvård i Västra Götalands län som ligger inom tätortsområden är 0,7 %. De föreslagna arealminskningarna reducerar arealen inom tätorter med 18 %.

I Västra Götalands län omfattas 25 % av riksintresseanspråkets areal av någon form av områdesskydd. Av den föreslagna arealminskningen sker enbart 0,1 % inom områden som omfattas av någon form av områdesskydd.

ÖVERBLICK AVSEENDE NATURTYPER OCH OMRÅDEN

För att kunna värdera arbetsmetodiken och då den givna tiden inte medgivit en fullständig genomgång av samtliga områden har Länsstyrelsen i Västra Götalands län valt och ut och studerat ett antal representativa områden närmare. Då en del i metodvägledningen till länsstyrelserna var att undanta exploaterade ytor har ett antal riksintresseområden med förhållandevis stora exploaterade ytor valts ut för att utvärdera metoden samt områden där andelen exploaterad yta varit påfallande hög. Vidare har några områden i Göteborgsregionen valts ut som exempel på storstadnära områden. Även några områden som angränsar till motsvarande riksintesseområden i grannlänerna har studerats närmare för att samordna gränsdragningarna över länsgränserna. Även ett representativt urval av olika typer av riksintesseområden som våtmarker och odlingslandskap har valts ut för att tänka i en så stor del av länets olika landskapstyper som möjligt.

Våtmarker

Länsstyrelsen har analyserat 12 riksintresseområden som har värden kopplade till våtmarker, och bedömt att ett av dem kan utgå i sin helhet, vilket beror på att värden i området inte når upp till riksintressevärde som våtmark. I 6 områden föreslås arealminskningar genom gränsjusteringar. I dessa områden har naturvärdena oftast identifierats närmare genom reservatsbildning, därmed föreslås att riksintresseområdets gränser anpassas till naturreservatsgränser.

Vattendrag och kustnära landskap

Västra Götalands län har en lång kust och omgärdas även av Vänern och Vättern, vilket innebär i en förhållandevis stor andel vattenanknutna riksintresseområden. Av länets 188 riksintresseområden för naturvård har 29 områden bedömts vara utpekade främst för sina limniska eller marina värden och har därmed inte granskats närmare.

Odlingslandskap

En arbetshypotes när arbetet inleddes var att riksintresseområden som ursprungligen utpekades som värdefulla odlingslandskap till följd av jordbrukets strukturomvandlingar de senaste decennierna skulle ha resulterat i att många odlingslandskap förlorat sina värden på grund av igenväxning och avbruten hävd. Arbetet inom pilotstudien visade att så inte är fallet i någon stor utsträckning inom länet. Detta beror på att Västra Götalands län har övervägande goda förhållanden för aktivt jordbruk och de flesta områden utpekade för sina värden som odlingslandskap har fortfarande ett i hög grad aktivt brukande av marken och även en god hävd. De värden som låg till grund för ett utpekande som riksintresseområde bedömdes generellt sett kvarstå i de områden som har granskats. Länsstyrelsen bedömer att förhållanden bör vara likadana även i de av länets riksintresseområden som inte hunnit granskats närmare. Samtidigt framgår det av arbetet att mer perifera delar av sådana riksintresseområden i dagsläget kan ha förlorat sina värden som odlingslandskap genom till exempel igenväxning och skogsplantering och att gränsjusteringar av riksintresseområdet i många fall därför är motiverade, även om centrala delar av området fortfarande kan ha höga värden som odlingslandskap.

Exploaterad mark

Här avses bland annat hårdgjorda ytor inom tätorter, vägar och andra anläggningar. Länsstyrelsen instämmer i Naturvårdsverkets uppfattning att det i många fall är prioriterat att se över riksintresseavgränsningarna och undanta exploaterade områden, även om potentialen att minska det totala riksintresseanspråket i länet genom denna åtgärd är begränsat: en analys av de större riksintresseområdena där den exploaterade marken ianspråktar mer än 90 ha visar att den sammanlagda arealen exploaterad mark utgör cirka 1 % av den totala landarealen inom

riksintresseområdena. Även täkter och annan storskalig sammanhållen exploatering utgör i sammanhanget små arealer jämfört med helheten.

2.3 Diskussion och reflektioner

2.3.1 Diskussion kring kriterier

Naturvårdsverket föreslår att kriterium E omformuleras och har under del 2 av uppdraget samrått med SGU kring detta. Motivet till förändringen är att den nuvarande formuleringen kan vara missvisande och uppfattas ha en oklar innebörd. Den nuvarande ordalydelsen *”Områden av mycket säregen och märklig beskaffenhet”* föreslås därmed ersättas av *”Områden med geovetenskapliga särdrag av särskilt bevarandevärde”*. Den nya ordalydelsen förväntas ge en tydligare bild av vilken typ av områden som kriteriet avser. Innebörden ska tolkas som att kriteriet avser sådana områden i land eller vattenmiljöer som har märkliga och ofta uppseendeväckande och sällsynta företeelser och särdrag. Områdena kan vara spännande för besökare genom att de ofta har tydligt ikoniska värden som uppvisar spektakulära och uppseendeväckande företeelser och element som inte påträffas i vardagsnaturen.

2.3.2 Diskussion kring arealminskningen och det nationella urvalet

Naturvårdsverket bedömer att urvalet av riksintresseområden för naturvård generellt har en fortsatt hög relevans. Det finns dock vissa områdestyper som behöver ses över på en övergripande nivå, detta gäller till exempel odlingslandskap men även skogar. Naturvårdsverket konstaterar att det finns ett betydande arbete att göra vad gäller aktualisering av gränser men även vad gäller det nationella urvalet av områden, och att en sådan omfattande nationell översyn behöver ges mer rimliga förutsättningar i tid än vad som har varit möjligt under aktuella uppdraget. Naturvårdsverket bedömer att pilotlänens förslag till ändringar är relevanta på en övergripande nivå. Naturvårdsverket har inte detaljstuderat förändringarna på områdesnivå. Generellt sätt finns en stor samstämmighet mellan pilotlän och Naturvårdsverket i synen på vilka förändringar som behöver vidtas. Vissa skillnader i synen på hur riksintresset bör avgränsas vid tätorter kan möjligen noteras för Västra Götaland.

Naturvårdsverket bedömer att översynen kan vara mer komplicerad i ett sydligt län som Västra Götaland än i ett nordligt län som Västerbotten. Detta bedöms delvis bero på småskaligheten samt den ökande komplexiteten i landskapet söderut vad gäller markanvändning och naturtyper.

EXPLOATERADE OMRÅDEN

Det är tydligt att det finns vissa arealer som bör utgå ur riksintresset. Detta gäller till exempel tätorter, vissa vägar och andra anläggningar. Det bedöms vara möjligt att göra vissa generella exkluderingsregler av exploaterade områden men som regel bör

det göras en individuell analys av varje riksintresseområde för att få en relevant gräns.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län pekar på att avgränsningen av riksintresset ofta har en hög aktualitet i de kustnära och storstadsnära områdena av länet medan behovet av aktualiserade gränser är betydligt större i de inre delarna av länet. Detta bedöms bero på att målkonflikterna inom markanvändning för de kust- och storstadsnära områdena har historiskt varit större vilket innebär att man redan vid tidigare riksintresseöversyner klargjort och aktualiserat gränser på ett mer preciserat sätt.

FJÄLLEN

Pilotlänen har ej bedömt riksintresseanspråk i fjällområdet utan hänvisar till att det behövs nationell vägledning från Naturvårdsverket om hur riksintressanta fjällområden ska väljas ut och avgränsas.

Naturvårdsverket konstaterar att riksintresseanspråk för naturvård enligt 3 kap. 6 § MB delvis överlappar med utpekande genom 4 kap. 5 § MB, obrutna fjäll. I redovisningen av regeringsuppdraget om att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur⁹ föreslår Naturvårdsverket att en närmare geografisk studie av riksintresset obrutna fjäll genomförs då nuvarande avgränsning är för grovt. Naturvårdsverket anser att den preciserade avgränsningen för riksintresset obrutna fjäll enligt 4 kap. 5 § MB behöver beaktas även för vägledningen kring och urvalet av riksintressanta fjällområden enligt 3 kap. 6 § MB.

VÅTMARKER

Inom denna kategori av områden har relativt stora arealer kunnat avgränsas bort. Det avser främst områden inom Myrskyddsplanen som fått en mer relevant gräns som en följd av att de sedan förra översynen undersökts närmare och blivit naturreservat. Det finns anledning att närmare överväga om det nationella urvalet av riksintresset för naturvård vad gäller våtmarker bör begränsas till större sammanhängande områden med mycket höga naturvärden, huvudsakligen sådana utpekade inom Myrskyddsplanen. Om mindre områden ska pekats ut bör det göras utifrån att de har nationellt betydelsefulla artförekomster eller har nationella värden i något annat avseende.

SKOGAR

Det har skett en stor kunskapsuppbyggnad om skogar med höga naturvärden under de senaste 20 åren. Därför anser Naturvårdsverket att det behöver göras en översyn

⁹ Naturvårdsverket (2021). Redovisning av regeringsuppdrag om att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur.

av vilka skogar som bör utgöra riksintresse. Flera tidigare utpekade områden anser Naturvårdsverket inte håller som riksintresse med dagens bedömningar. Samtidigt anser Naturvårdsverket att det finns många i senare tid dokumenterade områden som har nationella värden och som bör ingå i riksintresseanspråket. Det finns emellertid skäl att förtydliga vilka områden som ska anses vara av riksintresse. Troligen bör riksintressanta skogar främst begränsas till större sammanhängande områden med mycket höga värden. Om mindre områden pekas ut bör det göras till exempel utifrån att de har nationellt mycket betydelsefulla artförekomster eller nationella värden i något annat avseende.

ODLINGSLANDSKAP

De två pilotlänen indikerar en skillnad vad gäller urvalet av områden i odlingslandskap. Medan en större andel av områden i Västerbottens län bedöms vara inaktuella på grund av igenväxning och förändrad markanvändning verkar inte motsvarande trend finnas i Västra Götalands län. Detta bör delvis kunna förklaras med det aktiva jordbruket i Västra Götalands län, vilket innebär att hävd och markanvändning inte förändrats i lika stor utsträckning som i Västerbottens län.

GEOVETENSKAPLIGA VÄRDEN

Geovetenskapliga värden har inte bedömts av pilotlänen. En omfattande översyn behöver göras med stöd av SGU över vilka geovetenskapliga värdefulla områden som är av riksintresse för naturvård, och i vilken utsträckning som geovetenskapliga värden bör ingå som en väsentlig del vid avgränsningen av andra riksintressen för naturvård, till exempel de riksintressanta vattendragen.

2.3.3 Övriga reflektioner och lärdomar

Naturvårdsverket konstaterar att för att en översyn av riksintressen ska bli relevant och robust behöver en individuell analys göras av varje enskilt område och avgränsningen göras så att den utgår från de naturtyper och värden som utgör grunden för riksintresse. Det kan konstateras att detta inte är gjort på ett konsekvent sätt för alla riksintresseområden, och behöver kontrolleras områdesvis. Pilotlänen har pekat på att det ibland kan ingå naturtyper inom delområden som inte utgör en bärande del för riksintresset. En genomgång av områden är ett tidskrävande arbete som kräver ett deltagande från flera olika professioner. Det är väsentligt att denna process helt utgår från riksintresset och inte lokala eller regionala prioriteringsgrunder. Pilotlänen efterfrågar ett utökat nationellt stöd i urvalsprocessen för vilka områden som bör anses vara av riksintresse.

I denna redovisning ingår både områden som bör övervägas att avföras som riksintresse för naturvård samt områden som fortsatt bör vara av riksintresse men där avgränsningen föreslås minskas ned. Det är väsentligt att framhålla att de här sammanställda underlagen inte bygger på förankrade förslag, eftersom tiden för uppdraget inte medgett samråd internt inom pilotlänen och remisser till kommuner.

Detta är anledningen till att det inte är en lista över de enskilda områdena utan endast ackumulerade data som redovisas i denna rapport. Däremot anges exempel på möjliga avgränsningar inom olika typer av områden.

De marina värdena har inte varit i fokus för pilotstudien, men Havs- och vattenmyndighetens arbete med havsplaner har genererat mycket marint underlag och pekar på att befintliga avgränsningar och värdebeskrivningar av områden av riksintresse för naturvård i vissa fall har brister eller saknar de marina naturvärdena. Alla värden är därmed inte likvärdigt representerade i riksintresseanspråken.

Naturvårdsverket konstaterar att det finns behov av att förbättra det digitala underlaget och dess förvaltning vad gäller riksintresse för naturvård. Det handlar bland annat att förfina vissa gränsdragningar i GIS-underlaget, att uppdatera dataspecifikation av riksintresseområden för naturvård så att den är jämförbar med dataspecifikation för riksintressen för friluftsliv och övriga riksintressen med mera.

2.4 Slutsatser och förslag till fortsatt arbete med riksintresse för naturvård

2.4.1 Justeringar av kriterier för riksintresse

Befintliga huvudkriterier A–E gällande riksintresse för naturvård utgår från Naturvårdsverkets handbok¹⁰. Naturvårdsverket konstaterar att huvudkriterier har stöd i lagstiftning och förarbeten, och är fortsatt relevanta som utgångspunkt för riksintresse för naturvård. En signifikant minskning av arealer eller antal områden kan inte uppnås genom att ta bort enstaka kriterier då de flesta områden har sammansatta värden som har varit relevanta att klassa med stöd av flera kriterier.

Kriterierna har under del 1 av uppdraget förtydligats och moderniserats i några avseenden och finns redovisade mer utförligt i ett separat promemoria¹¹. Naturvårdsverket föreslår att kriterium E omformuleras och har under del 2 av uppdraget samrått med SGU kring detta. Motivet till förändringen är att den nuvarande formuleringen kan vara missvisande och uppfattas ha en oklar innebörd. Den nuvarande ordalydelsen *”Områden av mycket säregen och märklig beskaffenhet”* föreslås därmed ersättas av *”Områden med geovetenskapliga särdrag av särskilt bevarandevärde”*.

¹⁰ Naturvårdsverket (2005). Riksintresse för naturvård och friluftsliv. Handbok med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket, miljöbalken. Handbok 2005:5.

¹¹ Höjer, O. - Naturvårdsverket (2020). Översiktlig analys av kriterier för riksintresse naturvård 3 kap miljöbalken, Dnr. NV-07291-20.

2.4.2 Den nationella översynen: aktualisering av gränser och det nationella urvalet

Naturvårdsverket bedömer att det finns behov av att aktualisera de nuvarande anspråken på områden av riksintresse för naturvård enligt 3 kap. 6 § MB, genom en nationell översyn av riksintresse för naturvård.

Naturvårdsverket bedömer att pilotlänens förslag till ändringar är relevanta på en övergripande nivå. Naturvårdsverket har inte detaljstuderat förändringarna på områdesnivå. Generellt sett finns en stor samstämmighet mellan pilotlänerna och Naturvårdsverket i synen på vilka förändringar som behöver vidtas.

Metodvägledningen och arbetsmetodikerna som tillämpats i pilotstudien under del 2 av uppdraget har i huvudsak fungerat väl. Den ger en god struktur i arbetet och möjliggör att bedömningarna för olika områden ensas i så stor utsträckning som möjligt. Den bör kunna användas som ett viktigt stöd även i den fortsatta översynen.

Naturvårdsverket konstaterar att pilotlänens förslag tillsammans innebär en minskning av riksintresse för naturvård med cirka 1 000 km². Det innebär en betydande minskning inom områden som har setts över (Västra Götalands län – minskning på cirka 6 % av areal av områden som har setts över; Västerbottens län – minskning på 34 % av areal av områden som har setts över).

Av antalet riksintresseanspråk för naturvård har 20% gått igenom i Västra Götalands län och drygt 40 % i Västerbottens län. I Västra Götalands län är den areella minskningen 1 % och i Västerbottens län 7,2 %. Naturvårdsverket bedömer med stöd av pilotlänerna att det finns ytterligare arealer som bör utgå men eftersom urvalet i Västerbottens län delvis varit inriktat på de områden som kan anses ha störst behov av översyn är omfattningen av ytterligare arealer sannolikt något mer begränsad. Ett grovt antagande med utgångspunkt från dessa pilotlän kan indikera att 5 - 15 % av landets befintliga areal av områden av riksintresse för naturvård skulle kunna vara inaktuell.

Aktualiseringen av riksintresseområden innebär att nya områden och värden kan tillkomma. Naturvårdsverket kan utifrån pilotlänens underlag konstatera att det finns ytor som bör tillfogas riksintresse för naturvård både i form av nya områden och genom utvidgande av vissa områden. Naturvårdsverket framhåller med stöd av pilotlänerna vikten av en samlad översyn och aktualitetsprövning snarare än begränsad ansats utifrån att minska riksintresset som var utgångspunkten i det aktuella regeringsuppdraget. Naturvårdsverket bedömer att det fortsatta arbetet med översynen av riksintressen för naturvård bör fokusera inte enbart på arealminskningar, men beakta även områden som bör tillfogas riksintresse för naturvård både i form av nya områden och genom utvidgande av vissa områden. Naturvårdsverkets bedömning är att en samlad översyn av riksintresseanspråket kan leda till en nettominskning av både antalet och arealen riksintressanta områden.

Fördelning och sammansättning av områden varierar mellan länen vilket i stort återspeglar de geografiska variationerna. Det kan dock finnas vissa skillnader som beror på metod för avgränsning och tillämpning av kriterier i urvalet av områden. Även förändringar över tiden innebär behov av översyn. Som grund är gällande urvalet av riksintresseområden av hög relevans men det finns brister i vissa naturtyper och vissa underlag är föråldrade.

Det behövs en översyn av urvalet av områden, och för att den översynen ska bli relevant och robust behöver varje enskilt område bedömas individuellt av länsstyrelsen och Naturvårdsverket, i vissa fall med stöd av SGU (gällande geologiska värden) och Havs- och vattenmyndigheten (gällande akvatiska miljöer). Detta är ett tidskrävande arbete som kräver ett deltagande från flera olika professioner.

- Inom kategorin *vattendrag* har relativt stora arealer kunnat avgränsats bort i Västerbottens län och man har konstaterat att avgränsningen kring de stora älvarna behöver ses över så att den ska vara konsekvent i förhållande till riksintressets värden. Naturvårdsverket bedömer med stöd av Länsstyrelsen i Västerbottens län att det finns stor potential för minskning av arealen för de riksintressanta vattendragen. Ett närmare samarbete med Havs- och vattenmyndigheten bör utvecklas för en översyn av gränserna. Det finns även ett behov av tydligare nationell vägledning och styrning från Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket i hur urval av riksintressanta kuststräckor ska göras.
- Det behövs nationell vägledning om urvalet av *våtmarker* så att bedömningarna görs på ett likartat sätt över hela landet.
- Naturvårdsverket delar Länsstyrelsens i Västerbottens län bedömning att riksintresseanspråk i *fjällområden* behöver hanteras på nationell nivå snarare än på länsnivå. Naturvårdsverket konstaterar att riksintresseanspråk för naturvård enligt 3 kap. 6 § MB delvis överlappar med utpekande genom 4 kap. 5 § MB, obrutna fjäll, samt att det pågår flera större processer kring fjällområdet som behöver beaktas (till exempel ökat intresse för vindkraftutbyggnad, situationen kring fjällnära skogar med flera). I redovisningen av regeringsuppdraget om att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur¹² föreslår Naturvårdsverket att en närmare geografisk studie av riksintresset obrutna fjäll genomförs då nuvarande avgränsning är för grovt. Naturvårdsverket anser att den preciserade avgränsningen för riksintresset obrutna fjäll enligt 4 kap. 5 § MB behöver beaktas även för vägledningen kring och urvalet av riksintressanta fjällområden enligt 3 kap. 6 § MB.

¹² Naturvårdsverket (2021). Redovisning av regeringsuppdrag om att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur.

Det behöver ytterligare tydliggöras var skiljelinjen ligger mellan vad som är att anse som nationellt intressant – av riksintresse – och vad som endast är av regionalt eller lokalt intresse. Naturvårdsverket behöver tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten vägleda om detta. Analysstöd för att objektivt kvantifiera olika förekomster och värden kan behöva utvecklas. Naturvårdsverket bedömer även att kalibreringsverksamhet med praktiska exempel och kurser behöver utvecklas så att erfarenheter från olika länsstyrelser och det nationella perspektivet kan utvecklas och klargöras genom olika länsöverskridande övningar och diskussioner. På så vis kan Naturvårdsverket förtydliga nivån för urval av områden.

Naturvårdsverket konstaterar att det finns ett betydande arbete att göra vad gäller aktualisering av gränser men även vad gäller det nationella urvalet av områden och att en sådan omfattande nationell översyn behöver ges mer rimliga förutsättningar i tid än vad som här har varit möjligt under aktuella uppdraget.

Naturvårdsverket konstaterar att det finns behov av att förbättra det digitala underlaget och dess förvaltning vad gäller riksintresse för naturvård.

2.4.3 Naturvårdsverkets fortsatta arbete

DEN NATIONELLA ÖVERSYNEN AV RIKSINTRESSE FÖR NATURVÅRD

Naturvårdsverket planerar under hösten 2021 att i dialog med Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna och SGU utarbeta formerna för genomförande och finansiering av den nationella översynen av riksintresse för naturvård.

Naturvårdsverket anser att regeringsuppdraget om att identifiera områden av riksintresse för naturvården och kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § MB som behöver aktualitetsprövas¹³, som länsstyrelserna ska genomföra under hösten 2021 och redovisa 31 december 2021, kommer att utgöra ett viktigt underlag för Naturvårdsverkets planerade nationella översyn av riksintresse för naturvård. Naturvårdsverket anser vidare att länsstyrelserna i genomförandet av detta nya uppdrag med fördel kan använda ett liknande upplägg och metodvägledning som har använts av pilotlänen i det nu genomförda regeringsuppdraget.

FORTSATT ARBETE MED FÖRANKRING OCH KVALITETSSÄKRING AV FÖRSLAG TILL ÄNDRINGAR

Naturvårdsverket vill understryka att de underlag som tagits fram inom detta uppdrag är ett arbetsmaterial baserat på tjänstemannaförslag från de berörda länsstyrelserna. Naturvårdsverket anser att underlaget har en hög relevans för det vidare arbetet men framhåller med stöd av berörda länsstyrelser att ett fortsatt förankringsarbete är nödvändigt, inte minst gentemot kommunerna.

¹³ Regeringen (2021). Uppdrag om identifiering av riksintresseanspråk som behöver aktualitetsprövas, Fi2021/02423.

Naturvårdsverket bedömer att länsstyrelsernas naturvårdskompetens har en stor del av ansvaret för att översynen även fortsättningsvis ska genomföras på ett relevant sätt och konstaterar att så varit fallet i detta pilotstudie. Naturvårdsverket anser att grunden för en relevant genomgång och ett väl genomarbetat förslag beror av erfarenhet, god kännedom om länets natur och att nya kunskapsunderlag beaktats. Naturvårdsverket bedömer även att ytterligare samverkan med kompetens inom länsstyrelsernas plan-, natur- och kulturmiljöenheter bör eftersträvas för översynen.

Naturvårdsverket ser vidare ett behov av att detta arbete även fortsatt genomförs i nära samarbete med berörda myndigheter. Detta för att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten som ansvariga myndigheter för utpekande av områdena ska kunna ta en större aktiv del i beredningen av urval och avgränsning av utpekade områden.

3. Riksintresse för friluftsliv

3.1 Genomförande

3.1.1 Den senaste översynen utgör en viktig utgångspunkt

Den senaste översynen av områden av riksintresse för friluftsliv avslutades så sent som 2019. Naturvårdsverket har därför utgått från att beskrivningen av de värden som utgör grund för riksintresseanspråken i allt väsentligt kan anses vara aktuella och giltiga utifrån nuvarande kriterier.

Vid den senaste översynen av riksintressen för friluftsliv genomfördes dock aldrig en samlad bedömning av urvalet utifrån ett nationellt perspektiv. Mot bakgrund av detta och utifrån uppdragets syften har Naturvårdsverket bedömt att det kan finnas skäl att, utöver ett genomförande av ett nationellt urval, även genomföra en översyn av områdenas avgränsningar. Naturvårdsverket har i delrapporteringen av uppdraget föreslagit följande åtgärder i syfte att ytterligare precisera riksintresseanspråken och nå en minskning i areal:

- Tydliggjort nationellt urval.
- Förtydliga hur kriterier ska tillämpas.
- Översyn av områdenas avgränsningar
- Överlappsanalyser.

3.1.2 Översyn med hjälp av pilotlän

Naturvårdsverket lyfte i redovisningen av del 1 vikten av såväl Havs- och vattenmyndigheten som länsstyrelsernas medverkan i genomförandet av uppdragets del 2 för att kunna dra slutsatser huruvida föreslagna åtgärder bidrar till ett uppfyllande av uppdragets syften. Ingen av dessa myndigheter har dock givits i uppdrag att genomföra eller delta i uppdraget. Detta har, tillsammans med begränsad tid för genomförandet av del 2, inneburit att genomförandet har fått ske med hjälp av ett urval av länsstyrelser. Naturvårdsverket bedömde att ett urval på sex länsstyrelser vore lämpligt för att kunna testa åtgärdernas utformning och dra generella slutsatser avseende förväntat genomslag. De länsstyrelser som slutligen kom att utgöra pilotlän och genomföra delmoment av en översyn utifrån angivna åtgärder blev endast två: länsstyrelserna i Västerbottens respektive i Västra Götalands län. Länsstyrelserna i Jämtlands och Norrbottens län deltog även i mindre omfattning som bollplank. Havs- och vattenmyndigheten har utifrån sitt myndighetsansvar avseende riksintresse för friluftsliv deltagit i diskussionerna och bidragit till analyserna avseende havs- och vattenanknutet friluftsliv.

3.1.3 Upplägg av länens översyn – pilotstudie

Naturvårdsverket arbetade i samråd med Havs- och vattenmyndigheten och pilotlänen för att ta fram metodvägledningen för pilotlänens översyner. I detta

ingick ett förtydligt huvudkriterium med preciseringar och anvisningar. Som stöd för genomförandet utarbetades en uppdaterad mall utifrån de riktlinjer och mallar som togs fram inför förra översynen. Denna diskuterades och ändrades i samverkan med de deltagande länsstyrelserna. Fokus för pilotstudien om riksintresse för friluftsliv låg på att om möjligt identifiera befintliga utpekade riksintesseområden som enligt kriterierna inte bedöms vara av nationellt intresse. Dessutom ombads länen så långt som möjligt göra en prioritering av de befintliga områdena i de fall flera områden med liknande karaktär och värden fanns utpekade för att underlätta det nationella urvalet av riksintessanta områden. De ombads också föreslå avgränsningar av befintliga områden till kärnområden för friluftslivsvärden och ta bort eventuella buffertzoner. Pilotlänen arbetade så långt de bedömde möjligt under den begränsade tid som gavs vilket innebar att vissa typer av områden lämnats utanför översynen. Det rör sig bland annat om utpekanden och eventuella avgränsningar av större sjöar och fjällområdet. Utifrån det material som kommit in från pilotlänen har Naturvårdsverket dels analyserat möjligheten att minska riksintesse för friluftsliv både i omfattning och till antal, dels dragit lärdomar utifrån pilotlänens reflektioner kring den metod och vägledning som tagits fram för översynen.

3.1.4 Precisering av kriterier och utgångspunkter för nationellt urval

Utifrån det ställningstagande avseende de befintliga kriteriernas aktualitet och giltighet som gjordes i uppdragets del 1 har Naturvårdsverket, istället för att ändra kriterierna i sak, valt att förtydliga och precisera dessa samt utforma anvisningar för kriteriernas tillämpning. Detta bör enligt Naturvårdsverkets bedömning bidra till en förenklad och mer likvärdig tillämpning länsstyrelserna emellan samt ge ett bättre stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete med det nationella urvalet. Mot bakgrund av den analys som gjordes under del 1 utifrån gällande huvudkriterier för riksintesse för friluftsliv har ett arbete med att förtydliga och precisera dessa genomförts. Det har resulterat i ett förslag till ett samlat huvudkriterium med en rad preciseringar som tillsammans ska tydliggöra utifrån vilka grunder riksintessen för friluftsliv pekas ut. Detta framgick tidigare i riktlinjerna för utpekande¹⁴, men var inte uttryckt som tydliga preciseringar. Att lyfta fram dem tydligare bör enligt Naturvårdsverkets bedömning leda till att länsstyrelserna, utöver en beskrivning av värden av allmänt intresse, tydligare motiverar vari det nationella intresset består. I de anvisningar som tagits fram uppmanas länsstyrelsen att, om möjligt, rangordna eller prioritera likartade områden sinsemellan. En sådan rangordning förväntas ge ytterligare stöd för genomförandet av det nationella urvalet. Utöver detta behöver ett områdes värden också ställas mot de flertal stödkriterier som togs fram inför tidigare översyn. Dessa stödkriterier har inte setts över inom ramen för detta uppdrag då de fortsatt

¹⁴ Naturvårdsverket och Havs och vattenmyndigheten (2013). Riktlinjer för översyn 2012–2014 av riksintessen för friluftsliv.

bedöms vara aktuella och giltiga även i relation till det förtydligande och den precisering av gällande huvudkriterier som nu genomförts.

Förslaget till ny formulering av huvudkriterium och preciseringar för områden som bedöms vara av riksintresse för friluftslivet lyder:

- *Områden med attraktiva och tillgängliga natur- och/eller kulturmiljöer med särskilt goda förutsättningar för berikande upplevelser och/eller friluftaktiviteter.*

Preciseringar:

1. *Är området tillgängligt för allmänheten?*
2. *Är området attraktivt för besökare från hela och/eller en stor del av landet och/eller utlandet?*
3. *Nyttjas området för friluftslivsaktiviteter ofta och mycket?*

Förslagen till omformulering och preciseringar har endast testats på pilotlänen och behöver beredas bredare innan den slutgiltiga utformningen kan fastställas. Bland annat behöver det tydliggöras vad som avses med begreppet tillgänglighet.

3.1.5 Överlappsanalyser

Under del 1 av detta uppdrag påbörjades en överlappsanalys för att undersöka om ett utpekande av ett område av riksintresse för natur- eller kulturmiljövård enligt 3 kap. 6 § MB eller enligt 4 kap. MB, i vissa fall, i tillräcklig grad tar hänsyn till friluftslivets intressen. Den juridiska analysen som genomfördes under del 1 av uppdraget syftade till att ta reda på om det idag finns omotiverade eller irrelevanta överlapp av utpekanden enligt de olika kapitlen i miljöbalken. I del två av uppdraget var avsikten att låta pilotlänen bedöma möjligheter och risker med att minska överlappet mellan länets riksintresse för friluftsliv och andra kategorier av riksintressen.

3.2 Resultat

3.2.1 Länsvis kvantitativ analys av arealminskningar

I denna redovisning ingår både områden som bör övervägas att avföras som riksintresse för friluftsliv samt områden som fortsatt bör vara av riksintresse men där avgränsningen föreslås minskas. Det är väsentligt att framhålla att de här sammanställda underlagen inte bygger på förankrade förslag, eftersom tiden för uppdraget varken medgett tid för länsstyrelseintern samråd eller remisser till kommunerna i pilotlänen. Detta är anledningen till att det i detta avsnitt inte redovisas en lista över enskilda områden utan endast i form av ackumulerade data. Däremot anges exempel på möjliga avgränsningar inom olika typer av områden.

3.2.2 Möjliga arealminskningar av riksintresseområden i Västerbottens län

I Västerbottens län finns i dagsläget 10 områden som är utpekade som riksintresse för friluftsliv. En arbetsgrupp på länsstyrelsen har analyserat 7 av områdena som sammantaget omfattar 14 % av länets totala riksintresseanspråk för friluftsliv. Två av tre områden som inte analyserats är fjällområden som utgör 85% av riksintresseanspråket i länet. Länsstyrelsens arbetsgrupp har bedömt att arealen sammanlagt kan minskas med omkring 895 km² inom 6 av de 7 analyserade riksintresseområdena, vilket motsvarar en minskning på cirka 6 % av total areal riksintresseanspråk för friluftsliv (som är på 14 994 km²), och 43 % av den riksintresseareal för friluftsliv som har setts över inom pilotstudien (2 084 km²). Inom ett av de analyserade områdena bedömer man att riksintresseanspråket bör bibehållas i oförändrad omfattning.

Tabell 3. Riksintresseanspråk för friluftsliv som har varit föremål för översyn i Västerbottens län.

Gällande riksintresseanspråk i länet, antal	10
Gällande riksintresseanspråk i länet, areal (km ²)	14 994
Antal riksintresseanspråk som har setts över i länet	7
Andel riksintresseanspråk som har setts över i länet (sett till antal)	70 %
Areal riksintresseanspråk som har setts över i länet (km ²)	2 084
Andel riksintresseanspråk som har setts över i länet (sett till areal)	14 %
Antal riksintresseanspråk som föreslås utgå	0
Andel av riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till antal)	0 %
Areal riksintresseanspråk som föreslås utgå (km ²)	895
Andel riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till total areal riksintresseanspråk i länet)	6 %
Andel riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till areal riksintresseanspråk som har setts över i länet)	43 %

Majoriteten av arealminskningen¹⁵, hela 67 %, utgörs av skogsmark, medan 11 % utgörs av hav och 10 % av öppen våtmark, 7 % av åkermark och övrig öppen mark med eller utan vegetation, 3 % av sjö och vattendrag och 2% av exploaterad mark.

Av de föreslagna arealminskningarna utgörs 58 % av mark som ägs av privata och enskilda markägare som taxerar för mindre än 10 km² skog, 27 % av statligt ägd mark (som tillhör statliga verk och myndigheter samt Sveaskog), 13 % av stora privatägda skogsbolags mark, 2 % av övriga aktörers mark.

¹⁵ Med arealminskningarna avses pilotlänens bruttoarealminskningar. Analys av gällande riksintresseanspråkets och de föreslagna arealminskningarnas fördelning på markslag, ägarskap, överlapp med övriga riksintressen, skyddade områden och FA-regioner baseras på en sammanställning av länsstyrelsernas underlag och befintliga data för riksintressen naturvård och friluftsliv med mera. Analysen genomförts av Metria på beställning av Naturvårdsverket: Metria (2021). Beskrivning av riksintresse för naturvård och friluftsliv utifrån pilotstudien, Dnr NV-01135-20.

Av den föreslagna arealminskningen av riksintresse för friluftsliv sker 31 % av minskningen inom områden som är utpekade som riksintresse för kulturmiljövården. På motsvarande sätt sker en minskning på 54 % inom områden som är utpekade som riksintresse för naturvård. 38 % av den föreslagna arealminskningen för riksintresse för friluftsliv sammanfaller med den föreslagna arealminskningen för riksintresse för naturvård.

För att analysera hur riksintresseanspråk samspelar med byggbehovet i pilotlänet användes Boverkets beräkningar av årligt byggbehov (antal bostäder som behöver byggas årligen) i så kallade funktionella analysregioner (FA-regioner). Det genomsnittliga byggbehovet i olika FA-regioner som ligger (helt eller delvis) i Västerbottens län är relativt lågt. Även om stora arealer kan avföras som riksintresseanspråk för friluftsliv i Västerbottens län görs det i FA-regioner där byggbehovet är mycket begränsat, se Bilaga 1 och Tabell 7 för mer detaljer.

Andel av totalareal gällande riksintresseanspråket för friluftsliv i Västerbottens län som ligger inom tätortsområden¹⁶ är liten, 0,06 %. De föreslagna arealminskningarna reducerar arealen inom tätorter med 32 %.

I Västerbottens län omfattas 63 % av riksintresseanspråkets areal av någon form av områdesskydd. Av den föreslagna arealminskningen sker 11 % inom områden som omfattas av någon form av områdesskydd.

3.2.3 Möjliga arealminskningar av riksintresseområden i Västra Götalands län

Sammanlagt har 56 av länets 62 riksintressen för friluftsliv granskats närmare (sex områden i och i anslutning till Vänern har inte granskats och riksintresseområdena utmed Bohuskusten har lämnats oförändrade). Av dessa 56 områden föreslås 10 områden utgå i sin helhet. För 10 områden föreslås gränsjusteringar. Totalt har denna översyn lett till förslag på minskning av riksintresseanspråk för friluftsliv med cirka 962 km². Detta motsvarar en minskning med 12 % av total areal riksintresseanspråk i länet (som är på 8 269 km²), och 15 % av den riksintresseareal som har setts över inom pilotstudien (6 249 km²).

¹⁶ Uppgifter om tätortsareal baseras på SCB:s "Tätorter 2018".

Tabell 4. Riksintresseanspråk för friluftsliv som har varit föremål för översyn i Västra Götalands län.

Gällande riksintresseanspråk i länet, antal	62
Gällande riksintresseanspråk i länet, areal (km ²)	8 269
Antal riksintresseanspråk som har setts över i länet	56
Andel riksintresseanspråk som har setts över i länet (sett till antal)	90 %
Areal riksintresseanspråk som har setts över i länet (km ²)	6 249
Andel riksintresseanspråk som har setts över i länet (sett till areal)	76 %
Antal riksintresseanspråk som föreslås utgå	10
Andel av riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till antal)	16 %
Areal riksintresseanspråk som föreslås utgå (km ²)	962
Andel riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till total areal riksintresseanspråk i länet)	12 %
Andel riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till areal riksintresseanspråk som har setts över i länet)	15 %

Majoriteten av arealminskningarna i Västra Götalands län, hela 69 %, utgörs av skogsmark, medan 9 % utgörs av åkermark, 7 % av övrig öppen mark med vegetation, 9 % av sjöar och vattendrag och 3 % av öppen våtmark. Exploaterad mark utgör 3 % av arealminskningen.

Av den föreslagna arealminskningen utgörs 78 % av mark som ägs av privata och enskilda markägare som taxerar för mindre än 10 km² skog, 7 % av kommunal mark, 4 % av statligt ägd mark (som tillhör statliga verk och myndigheter samt Sveaskog) och resterande 11 % av övriga aktörers mark.

Av den föreslagna arealminskningen av riksintresse för friluftsliv sker 6 % av minskningen inom områden som är utpekade som riksintresse för kulturmiljövården. På motsvarande sätt sker en minskning på 38 % inom områden som är utpekade som riksintresse för naturvård. 2 % av den föreslagna arealminskningen för riksintresse för friluftsliv sammanfaller med den föreslagna arealminskningen för riksintresse för naturvård.

Inom Västra Götalands län finns ett antal FA-regioner med relativt högt byggbehov. Av arealminskningar som föreslås utgå ur riksintresset för friluftsliv finns 55 % i FA-regionen Göteborg där byggbehovet är högst i länet, se Bilaga 1 och Tabell 8 för mer detaljer.

Andel av totalareal gällande riksintresseanspråket för friluftsliv i Västra Götalands län som ligger inom tätortsområden är 0,9 %. De föreslagna arealminskningarna reducerar arealen inom tätorter med 16 %.

I Västra Götalands län omfattas 19 % av riksintresseanspråkets areal av någon form av områdesskydd. Av den föreslagna arealminskningen sker 6 % inom områden som omfattas av någon form av områdesskydd.

3.2.4 Samlad analys av arealminskningar

REGIONALA OCH LOKALA INTRESSEN

Utifrån det förtydligade kriteriet med tillhörande preciseringar har pilotlänen vid en förnyad bedömning av vissa riksintresseområden kommit fram till att de värden som utgjort grunden för utpekandet snarare är att betrakta som allmänna intressen än riksintressen och därmed föreslagit att dessa helt eller i delar kan avföras som riksintressen i det nationella urvalet. Områdenas friluftslivsvärden är visserligen höga men har till exempel snarare nyttjats av en regional eller lokal publik.

TÄTORTSNÄRA FRILUFTSOMRÅDEN

Resultatet av arbetet som gjorts av pilotlänen kring tätortsnära riksintresseområden visar att avgränsningar av stora områden till mindre områden är möjliga. Det kan dels åstadkommas genom att dela upp ett område i flera små kärnområden, dels genom att avgränsa den totala ytan av ett sammanhängande område till det område som hyser kärnvärden. Sådana avgränsningar bör ses ihop med vad som är allmänna intressen (3 kap. 6 § MB första stycket, "... Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter ska särskilt beaktas"). Pilotstudien visar också att det kan vara möjligt att avföra vissa tätortsnära områden som snarare är av regionalt och/eller lokalt intresse utifrån ett nationellt perspektiv.

KUST OCH SKÄRGÅRD

Ett arbete med att se över hur avgränsningar av kustområden bör göras har påbörjats i och med pilotlänens arbete. Det finns stora skillnader mellan länen hur avgränsningar av kustområden har genomförts. Några skillnader handlar om hur man har hanterat sådana frågor som båtliv, kanot- och farleder men är också relaterade till administrativa gränser, landskapets förutsättningar med många eller enstaka öar exempelvis och vilka aktiviteter som området möjliggör.

Pilotlänens arbete visar på viss potential, genom ett identifierat exempel i Västerbottens län, att avgränsa riksintressen i kust- och havsområden till kärnvärden för vad som kan anses vara av nationellt intresse. I Västra Götalands län har samtliga riksintresseanspråk vid kusten (Bohusläns kust och Göteborgs skärgård) bedömts ha högsta prioritet för ett nationellt urval och pilotarbetet har snarare identifierat svårigheter med att avgränsa kärnområden. Detta beror på att friluftsvärdena finns i stora områden och det saknas underlag för att avgränsa var friluftsliv utövas i större utsträckning än på andra platser. Ett fortsatt samarbete med länsstyrelsen, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten krävs för vidare arbete med nationellt urval och avgränsningar.

STORA SJÖAR

För att kunna genomföra det nationella urvalet och eventuellt avgränsa de stora sjöar som är utpekade som riksintresse för friluftsliv krävs fortsatt samarbete med länsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten. Detta arbete har påbörjats. De

översiktliga analyser som hittills genomförts utifrån befintliga värdebeskrivningar, avgränsningar och övrigt underlag från tidigare översyn tyder på att det kan finnas ett antal olika principer för att peka ut och avgränsa områden med större sjöar och deras omgivning. En närmare analys bör mot bakgrund av detta genomföras tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna för att reda ut om dessa skillnader är befogade eller om det är möjligt att hitta nationellt gällande principer för urval och avgränsning av större sjöar.

ÄLVSTRÄCKOR

Båda pilotlänen har älvdalar och älvsträckor som i delar eller i sin helhet utgör riksintresse för friluftsliv. En avgränsningsprincip som fått genomslag i dessa områden är borttagandet av buffertzoner längs älvarna. Här finns en potential enligt en första bedömning att ta bort vissa landtytor som har blivit omotiverat breda längs vattendraget. Pilotlänen har bedömt att kärnvärdena i riksintresseområdena främst är kopplade till älven och intilliggande strandområde vilket inneburit att landområdena i kringlandskapet kunde minskas ner. De nya avgränsningarna följer i högre grad stränder, strandskydd och/eller vägar eller annan exploatering i anslutning till älven. Analyser av vilka aktiviteter som utgör grunden för dessa riksintressen har också medfört att vissa områden, eller delar av dem, har bedömts snarare utgöra ett allmänt intresse än ett riksintresse. Däremot har pilotlänen funnit det svårt att prioritera mellan älvar eller vattendrag inom länet, då det behöver göras utifrån ett nationellt perspektiv. En viss rangordning har kunnat utläsas för vissa älvsträckor, baserat på huruvida de värden som utgör grunden för riksintresset finns eller kan upplevas längs hela älvsträckan. Delsträckor med färre aktiviteter, mindre besökandeströmmar och inte lika utmärkande natur- eller kulturmiljöer kan därmed komma att utgå efter den nationella urvalsprocessen.

FJÄLLEN

Avgränsningar av riksintresse för friluftsliv i fjällområdet har varit uppe till diskussion i pilotstudien men har ej bedömts. Pilotlänen hänvisar till att det behövs nationell vägledning från Naturvårdsverket om hur riksintressanta fjällområden ska väljas ut och avgränsas för att möjliggöra minskningar av de utpekade områdena. Nuvarande riksintresset för friluftsliv i fjällområdet omfattar stora arealer. I fjällområdet finns förutom riksintresseanspråk baserat på 3 kap. 6 § MB, även omfattande områden utpekade genom 4 kap. 2 § MB (Rörligt friluftsliv) samt 4 kap. 5 § MB (Obrutna fjäll). Fjällen har mycket höga naturvärden och är helhetsmiljöer med låg grad av påverkan som uppfattas som mycket attraktiva för friluftslivet. Fjällen behöver mot denna bakgrund hanteras samlat och likvärdigt över länsgränserna utifrån gemensamma principer för avgränsning.

3.3 Diskussion och reflektion

3.3.1 Preciserade kriterier och behovet av anvisningar för tillämpningen

Naturvårdsverket har arbetat fram ett förslag till precisering av de kriterierna för riksintresse för friluftsliv som togs fram inför den senaste översynen 2013. En ansats att precisera kriterierna och tydliggöra VAD som utgör grunden för att ett område är av riksintresse för friluftslivet har gjorts. Pilotlänen har efterlyst förtydligade anvisningar om HUR kriterierna ska tillämpas i samband med en översyn snarare än nya kriterier. De preciserade kriterierna har därför följts av utvecklade anvisningar. Vilket genomslag för arealminskningarna dessa preciserade kriterier och anvisningar har fått går inte att bedöma utifrån de två pilotlänens genomgångar. Vad som däremot har kunnat utläsas är att en översyn av urvalet inte bara kan förväntas medföra borttagande av områden och värden utan även medför att nya värden och områden tillförs. Detta har inte genomförts systematiskt då det inte ingått i uppdraget, men vissa tillägg ingår i länsstyrelsernas redovisningar. Reflektionen från pilotlänen är bland annat att det varit alltför kort om tid för att närmare ta till sig och fullt ut applicera det omformulerade kriteriet med preciseringar, inte minst då fokus i uppdraget varit att främst arbeta med avgränsningarna.

3.3.2 Behovet av ett samlat nationellt urval

Vad gäller behovet av att tydliggöra det nationella urvalet har Naturvårdsverket tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten påbörjat arbetet med att tydliggöra utgångspunkterna och utforma processen för det arbetet. På grund av det begränsade antalet pilotlän under genomförandet av del 2 har det varit svårt att dra slutsatser och testa olika urvalsprinciper, än mer genomföra det nationella urvalet. Resultaten från och diskussionerna med pilotlänen har dock bekräftat att det nationella urvalsmomentet saknats vid tidigare översyn och att det är ett moment som Naturvårdsverket tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten har kvar att genomföra. Utformningen av processen för det nationella urvalet kan göras på olika sätt. Även om länsstyrelserna inte kan förväntas utgå från ett nationellt perspektiv bör det vara möjligt att genom bland annat preciserade kriterier, riktlinjer och anvisningar tydligare efterfråga motiv och eventuellt en rangordning eller prioritering mellan områden av samma karaktär eller liknande användning inom länet och därigenom få ett tydligare och mer samstämmigt material att utgå ifrån. Detta bör underlätta genomförandet av det nationella urvalet. Ett systematiskt genomfört jämförande moment mellan län som har liknande områden med liknande karaktär eller kvalitet kan också fylla en viktig funktion. Naturvårdsverket kan behöva stötta utvecklingen av ett sådant arbetssätt, tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten. Naturvårdsverket har utifrån pilotstudien inte kunnat utläsa om ett utökat utbyte mellan länen i samband med framtagande av underlag för riksintresseutpekande kan förväntas öka eller minska anspråket. Vissa områden kan sannolikt begränsas eller utgå, samtidigt som vissa nya områden kan tillkomma.

3.3.3 Översyn av avgränsningar för att minska arealen

PILOTSTUDIENS FOKUS OCH BEGRÄNSNINGAR

Pilotlänen har i första hand sett över områdenas avgränsningar utifrån uppdragets syfte att minska områdenas antal och utbredning. Detta ser ut att ha gett resultat. Minskningar framför allt ha möjliggjorts genom att stryka bort buffertzoner och i högre grad anpassa avgränsningen utifrån riksintressets kärnvärden. Områden, eller delar av områden som snarare bedömts utgöra ett regionalt eller lokalt intresse än ett nationellt har också bedömts kunna utgå ur riksintresseanspråket. Pilotlänens översyner visar att det i båda länen rör sig om tydliga nettominskningar. Här är dock viktigt att betona att arbetet inom länsstyrelserna skett utifrån knappa resurser och utifrån ett fåtal handläggares bedömningar. Någon intern beredning har inte tiden medgivit, än mindre förankring med berörda kommuner. Den genomförda översynen är endast att betrakta som en pilot för att se i vilken mån Naturvårdsverkets nya kriteriepreciseringar och anvisningar kan förväntas få någon effekt på utbredningen av riksintresse för friluftsliv. Eftersom områden av riksintresse för friluftsliv nyligen setts över finns det inte skäl att anta att de värden som ingår i riksintresseanspråket blivit inaktuella. Däremot kan det i flera fall även finnas med värden som vid en närmare granskning utifrån ett nationellt perspektiv bör bedömas som ett regionalt eller lokalt allmänt intresse snarare än riksintresse. Dessa avser Naturvårdsverket tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten i ett senare skede ta förnyad ställning till. Detta kommer att ske i nära dialog med länsstyrelserna.

TÄTORTSNÄRA FRILUFTSOMRÅDEN

Vid den senaste översynen av riksintresse för friluftsliv fanns det ett tydligt uppdrag från regeringen att peka ut områden intressanta för det tätortsnära friluftslivet i storstadsregionerna. Översynen gav olika utfall i de tre olika storstadsregionerna. Runt Göteborg finns det ett relativt stort antal utpekade områden för riksintresse för friluftsliv. Flera av dessa har tillkommit eller utvidgats vid den senaste översynen. I och i närheten av Stockholm finns ett antal områden av riksintresse för friluftsliv, om än i mindre omfattning jämfört med Göteborg. Situationen skiljer sig framför allt jämfört med hur det ser ut runt Malmö där det saknas tätortsnära områden av riksintresse för friluftsliv. En anledning till skillnaderna är de landskapliga förutsättningarna runt Malmö. En reflektion är att det borde finnas utrymme för fler utpekade tätortsnära områden runt Malmö för att säkerställa friluftslivsintressena i en så tätbefolkad och besöksintensiv region. Samtidigt kan antalet och storleken på riksintresseområden för friluftsliv i och runt Göteborg eventuellt bedömas som alltför omfattande.

En annan fråga som infinner sig i de tätortsnära lägena är hur förbindelsen från det centrala stadslandskapet ut till tätortsnära friluftslivsområden ser ut och säkerställs. Mot bakgrund av de vinster som ett aktivt friluftsliv spelar för hälsan hos

befolkningen och de vetenskapliga belägg¹⁷ som finns för att den som har nära till grönska och naturområden också oftare tar sig ut i naturen och idkar friluftsliv behöver sådana stråk stärkas i och kring större städer. Det skulle kunna vara ett sätt att utveckla och stärka värdena för friluftsliv i de storstadsnära områdena, men skulle också spela stor roll runt om i andra delar av landet. Sådana värden bör säkerställas inom ramen för den kommunala planeringen, men skulle också kunna komma ifråga för utpekande som riksintresse för friluftsliv.

Vidareutveckling och säkerställande av värden för friluftsliv kan göras på motsvarande sätt som det görs för grön infrastruktur genom att identifiera och peka ut kärnområden och spridningskorridorer. Det skulle också möjliggöra att vissa nu omfattande utpekade riksintresseområden för friluftsliv skulle kunna avgränsas till mindre kärnområden och till viktiga sammanlänkande stråk där emellan, exempelvis för väletablerade vandringsleder.

KUST OCH SKÄRGÅRD

Kust- och havsområden står för en relativt stor areal av de utpekade riksintressena för friluftsliv. Detta är naturligt då de hyser stora natur- och kulturvärden, möjliggör en mångfald av friluftslivsaktiviteter och berikande upplevelser, är välbesökta och relativt, om än i varierande grad, tillgängliga. Kust och havsområden som är utpekade som riksintresse för friluftsliv är till övervägande delen också angivna som obruten kust (4 kap. 4 § MB) eller för det rörliga friluftslivet (4 kap. 2 § MB).

Avgränsningarna av befintliga utpekade riksintressen som rör kust och skärgård ser mycket olika ut, alltifrån stora heltäckande kust- och skärgårdsområden, likväl som kluster av öar respektive små avgränsade kärnområden i större värdefulla natur- och kulturlandskap. Likaså finns långsmala kustremsor där det saknas skärgårdar. Avgränsning av utsjöbankar är ytterligare ett exempel på en avgränsningsprincip.

Det arbete som påbörjats mellan länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket behöver fortsätta för att hitta förordade principer för avgränsning och nationellt urval av dessa områden. De skilda naturgivna förutsättningarna och skillnader i nyttjandet av kust- och havsområden för friluftslivet medför sannolikt att det även i fortsättningen kommer att behövas olika angreppssätt för dessa områdens avgränsning och nationella urval.

Vissa avgränsningsprinciper som har använts under pilotstudien kan sannolikt nyttjas även i ett kommande arbete med att avgränsa och prioritera mellan olika kust- och havsavsnitt: bland annat att avgränsa till kärnområden och särskilt värdefulla leder och noder, att förfina eller tydliggöra urvalsgrunderna för vad som utgör ett riksintresse utifrån ett nationellt perspektiv, att renodla

¹⁷ Fredman, P., Stenseke, M., Sandell, K. och Mossing, A. (2013). Friluftsliv i förändring. Resultat från ett forskningsprogram, slutrapport. Stockholm: Naturvårdsverket. Rapport 6547.

värdebeskrivningen utifrån det värde som tydligast utgör riksintresse och tydligt urskilja andra friluftsvärden som i sig inte motiverar att området är av riksintresse. Det kan även bli aktuellt att utifrån flera likvärdiga områden med särskilt goda förutsättningar för friluftsliv att prioritera och välja ut några som i något avseende märker ut sig i förhållande till andra.

Flera av dessa avgränsnings- och urvalsprinciper är dock svåra att tillämpa för kust- och havsområden som i sin helhet har särskilt goda förutsättningar för friluftsliv. Områdena kännetecknas ofta av att de hyser en stor mångfald av värden, är attraktiva för många olika typer av friluftslivsaktiviteter och besöks av en stor mängd människor från hela landet och utlandet. Områdena är därmed i sin helhet av stor vikt för såväl friluftsliv som turism.

Havs- och vattenmyndigheten har genom det nationella havsplaneringsarbetet förvärvat kunskaper och erfarenheter som är relevanta även för arbetet med riksintresse för friluftsliv. Bland annat behövs utvecklade planeringsunderlag, såväl nationellt som lokalt, som återger vilken betydelse rekreativvärden har i den fysiska planeringen. Utifrån den påtalade bristen på sådant underlag har länsstyrelserna, på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten, tagit fram en förstudie som en förberedelse för ett större uppdrag. Förstudien innefattar bland annat behovsanalys och metodförslag. Förstudien lyfter bland annat fram behovet av metodstöd för kommunal marin friluftslivplanering.

Som en del i projektet Mellankommunal kustzonplanering i Göteborgsregionen för att uppnå en hållbar utveckling av kust- och havsområdet i de åtta deltagande kommunerna, har ett kunskapsunderlag¹⁸ tagits fram som är relevant i riksintressesammahanget och för vidare värdering av det marina friluftslivet. I samband med det arbetet konstaterades att det på Västkusten och för i stort sett hela Sverige saknas kartläggningar för hur det marina friluftslivet ser ut.

STORA SJÖAR

Flera stora sjöar, till exempel Vänern, Mälaren, Hjälmaren och Siljan, har stora utpekade områden för friluftsliv. Vättern å andra sidan har i förhållande till dessa andra sjöar en mycket begränsad del utpekad som riksintresse för friluftsliv. I denna del 2 av regeringsuppdraget har det inte funnits möjlighet att närmare granska hur tidigare avgränsning av riksintresse skett för dessa sjöar. En viktig uppgift i kommande arbete med det nationella urvalet är att analysera dessa olikheter och bedöma i vilken mån de är motiverade eller bör justeras. Områdena inrymmer ofta en mångfald av värden och friluftslivsaktiviteter, som bedrivs såväl på land som till sjöss, samtidigt som fritidsfiske och vattenanknutna friluftslivsaktiviteter ofta är centrala. Därmed får bedömningarna av dessa områden i första hand anses falla inom Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområde.

¹⁸ Glette, V., Blomsterberg, K., Hansen, A.S. (2020). Kartläggning och analys av marint friluftsliv. Göteborg: Ramböll och Göteborgsregionen.

Även i det inre av Götaland (Sydsvenska höglandet med dess randzon) är flera av de större sjöarna utpekade som riksintresse för friluftsliv. I denna del av Sverige är stora sjöar och sjösystem i stort sett den enda typ av områden som är utpekade som riksintresse för friluftsliv. Dessa sjöar är vanligtvis avgränsade med en mycket smal strandremsa men ibland omfattas även den kulturbygd som omger sjöarna. Sjöarna och dess närmsta omgivning ger förutsättningar för ett varierat friluftsliv som är knutet till såväl vattenaktiviteter som aktiviteter i det omgivande kulturlandskapet och som attraherar inte minst många turister från norra Europa.

Naturvårdsverket har inom ramen för det aktuella uppdraget inte haft möjlighet att närmare utreda möjligheterna att välja bort någon eller några av dessa sjöar eller avgränsa riksintresset för friluftsliv till vissa delar av sjöarna. Ett sådant arbete måste ske tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten och i nära dialog med berörda länsstyrelser.

ÄLVSTRÄCKOR

Av de 10 riksintresseområdena för friluftsliv i Västerbottens län är det 5 som i första hand utgörs av älvsträckor. För samtliga dessa har en minskning av arealen skett genom att buffertzoner tagits bort. Detta har bedömts kunna ske utan att nämnvärt påverka områdenas värden och värdebeskrivningar. Bakgrunden till att buffertzoner ingått i områdena är att länsstyrelserna vid senaste översynen, utifrån Naturvårdsverkets riktlinjer, arbetade med avgränsningar kring älvarna utifrån landskapsrum där även buffertzoner kunde ingå. I vilken omfattning övriga län har valt att ange buffertzoner längs vattendrag har inte analyserats närmare. De utpekade älvsträckorna i Västerbottens län är långa och effekten av att ta bort buffertzoner, om än smala, längs båda sidor av dessa blir därmed avsevärd arealmässigt. Även i Västra Götalands län har vissa älvsträckor avgränsats snävare under pilotstudien genom att ta bort buffertzoner. Sannolikt finns det fler älvsträckor av riksintresse för friluftsliv som på motsvarande sätt kan begränsas genom att buffertzoner utgår.

Utöver borttagande av buffertzoner har pilotlänen även sett en möjlighet till att renodla områdena genom att lyfta fram de aktiviteter som utgör den huvudsakliga grunden för varför området är utpekad som riksintresse för friluftslivet. Flera av dem inrymmer en mångfald av aktiviteter. Vid en förnyad bedömning har inte alltid alla dessa aktiviteter ansetts utgöra grund för riksintresset. Vissa sträckor bör dessutom avgränsas i längd då bland annat graden av nyttjande och områdenas attraktivitet skiljer sig åt betydligt längs olika delar av sträckan. Detta kan ses som ett utslag av principen att avgränsa området utifrån värdekärnor.

Pilotlänen har inte föreslagit att någon älvsträcka i sin helhet ska utgå. En sådan prioritering mellan älvsträckor inom länet bör ske utifrån ett nationellt perspektiv, utifrån en samlad bedömning av samtliga liknande älvsträckor inte bara i ett enskilt

län utan för landet som helhet. Älvsträckor är en typ av riksintresse som också tydliggör behovet av ökad samverkan mellan länen vid framtagande av underlag. Flera älvsträckor som utgör riksintresse i ett län upphör i och med länsgränsen, även om det knappast är sannolikt att värdena alltid är väsensskilda på andra sidan gränsen. Detta behöver ses över i ett nationellt perspektiv där Havs- och vattenmyndigheten har ett ansvar.

FJÄLLEN

Fjällområdet bedöms ha mycket höga upplevelsevärden för friluftslivet med låg grad av påverkan från exploateringar och omfattar allt från högalpina miljöer till fjälldalar med vattendrag, våtmarker, fjällskogar med mera. Många olika aktiviteter bedrivs, såsom vandring, cykel, skidåkning, fiske, jakt, klättring, kanot, blomstervandring snöskoteråkning med mera. I fjällen finns även mer än 500 mil statliga fjälleder vilket bidrar till en stark infrastruktur för att främja friluftslivet.

Nuvarande riksintresse för friluftsliv enligt 3 kap. 6 § MB omfattar 2 områden i Västerbottens fjällområde. Länsstyrelsen i Västerbottens län har dock inte bedömt dessa områden inom ramen för pilotstudien, och hänvisar till att det behövs en nationell vägledning från Naturvårdsverket om hur riksintressanta fjällområden ska väljas ut och avgränsas. Det har även framkommit att det bland länsstyrelserna i fjällänen tidigare har tillämpats olika principer vid utpekande av riksintressen för friluftsliv. Det finns därför ett behov av fortsatta utredningsinsatser för att utveckla en nationell samsyn kring hur fjällområdets riksintressen för friluftsliv kan avgränsas.

3.3.4 Överlappsanalyser

En juridisk analys har påbörjats under del 1 av detta uppdrag för att undersöka om ett utpekande med stöd av 3 kap. 6 § MB (riksintresse för naturvård och riksintresse för kulturmiljövård) och 4 kap. MB, i vissa fall, i tillräcklig grad tar hänsyn till friluftslivets intressen. Naturvårdsverket har inom ramen för uppdraget varken funnit några klara fördelar med eller motiv till att ta bort eller minska områden där det finns överlapp mellan olika riksintressen, utan att värden samtidigt riskeras. Länsstyrelserna i pilotstudien under del 2 av uppdraget har varken sett det som sin uppgift eller som möjligt att utifrån endast ett enskilt läns perspektiv och utifrån ett fåtal riksintressekategorier genomföra någon närmare analys av hur överlappet mellan olika kategorier riksintressen eventuellt skulle kunna minskas och vilka effekter det skulle få. Däremot avser Naturvårdsverket arbeta vidare med ett antal möjliga avgränsningsprinciper för stora områden med mycket omfattande överlapp, det gäller till exempel fjällen, kustområden och större sjöar. Vissa av dessa områden skulle, när det gäller 3 kap. 6 § miljöbalken, eventuellt kunna avgränsas tydligare utifrån kärnområden, men dessa principer behöver testas på fler än två pilotlän innan några slutsatser kan dras. De fortsatta analyserna behöver även genomföras i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten. Samtidigt är det

viktigt att betona att olika paragrafer har olika syften som kan medföra att det i flera fall krävs överlapp.

Riksintressen enligt 4 kap. kan vid första anblick framstå som ett starkare skydd än 3 kap. MB. Eftersom de anges direkt i lag har riksdagen beslutat om områdenas status som riksintresse, geografiska omfattning och att natur- och kulturvärdena i dessa områden ska ges företräde framför andra konkurrerande anspråk.

Riksintressen enligt 3 kap. MB är inte rättsligt bindande vid prövningar, vilket innebär att det är prövningsmyndigheten som slutligt avgör om ett riksintresse föreligger eller inte i det enskilda fallet. Å andra sidan kan riksintressen enligt 4 kap. till sin utformning anses vara mer tillåtande mot exploatering medan 3 kap. MB mer tydligt anger att områdena ska skyddas mot vissa åtgärder.

För riksintressen enligt 4 kap. MB finns dessutom möjlighet till undantag för utveckling av befintliga tätorter, lokalt näringsliv, totalförsvaret och mineralutvinning, vilket inte finns för 3 kap. MB. Eftersom åtgärder i områden som är av riksintresse enligt både 3 kap. och 4 kap. MB ska prövas enligt 4 kap. MB i första hand kan situationer uppstå där en åtgärd omfattas av undantagen till 4 kap. MB, men sedan hindras av 3 kap. MB.

Ett problem vid tillämpningen av 4 kap. MB är också de vanligtvis mycket bristfälliga beskrivningarna och avsaknad av uppdatering av områdenas värden vilket gör dessa svåra att tillämpa i tillståndsärenden och i den kommunala planeringen. Riksintressen enligt 3 kap. MB redovisas mer ingående i myndigheternas underlag. Detta torde underlätta prövningsmyndighetens uppgift. Vid prövning av åtgärder inom överlappande områden kan prövningsmyndigheten dessutom ta vägledning av 3 kap.-underlaget även vid bedömningen av 4 kap. MB.

Innebörden av ett riksintresse enligt 4 kap. MB varierar beroende på vilket område det rör sig om. 4 kap. 2 § MB skyddar de primära rekreationsområdena mot åtgärder som är oförenliga med turismens och friluftslivets intressen i områdena men innebär inget förbud mot ingrepp i områdena. Även motstående markanvändningsintressen får beaktas vid tillämpningen av bestämmelsen. För de obrutna fjällområdena gäller enligt 4 kap. 5 § MB starkare begränsningar av exploatering, där bebyggelse och anläggningar endast får komma till stånd om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. Andra åtgärder får endast ske om det kan ske utan att områdenas karaktär påverkas. Vägar, järnvägar och vattenkraftsutbyggnad bör enligt förarbetena inte tillåtas i dessa områden.

Som utgångspunkt går det alltså inte att ta bort utpekandet enligt 3 kap. 6 § MB inom överlappande områden utan att det medför ett svagare skydd för områdets värden. En åtgärd kan till exempel passera prövningen enligt 4 kap. MB för att sedan stoppas av 3 kap. 6 § MB, och underlaget till 3 kap. 6 § MB kan dessutom utgöra stöd vid prövningen enligt 4 kap. MB. Ett riksintresse enligt 4 kap. MB

innebär dock grundläggande skydd mot exploatering som kan vara rätt starkt beroende på vilket område det rör sig om.

Effekten för möjligheten att ta i anspråk områden för till exempel exploatering genom att undvika överlapp kan också ifrågasättas. Så länge syftet med olika paragrafer är så närbesläktade som idag ser Naturvårdsverket inte att ett borttagande av den ena paragrafen skulle nämnvärt påverka denna möjlighet. Däremot finns risken att det medför en obalans i det nationella urvalet som på sikt kan urholka riksintresset.

3.3.5 Samlad bedömning av möjlig minskning

Naturvårdsverket konstaterar att pilotlänens förslag till nya avgränsningar av riksintresseområden sammantaget innebär en minskning av riksintresse för friluftsliv med cirka 1 860 km². För de områden som de båda pilotlänerna har granskat varierar den föreslagna arealminskningen från 15 % till 43 % (Västra Götalands län respektive Västerbottens län). Sett till de båda länens samlade areal för riksintresse för friluftsliv medför de föreslagna nya avgränsningarna för riksintresseanspråket i länet minskningar motsvarande 12 % respektive 6 %. Det bör dock poängteras att de båda länen inte kan anses representera landet i stort och att föreslagna minskningar inte heller har förankrats inom länsstyrelserna eller med länets kommuner. Det är utifrån resultaten av den begränsade pilotstudien därför omöjligt att ange en möjlig eller rimlig nationell nivå för vilken sammantagen minskning av utpekande av riksintresseområden för friluftslivet som kan ske utan att riskera de värden som lagstiftningen syftar till att värna. Däremot kan det konstateras att en inte obetydlig nettominskning sannolikt är möjlig att åstadkomma.

För vissa delar av landet där stora områden av likartade riksintresseområden finns utpekade kan det förväntas att dessa områden skulle kunna minskas utan att den långsiktiga tillgången på dessa typer av riksintresseområden riskeras. För andra delar av Sverige där tillgången på områden av riksintresse för friluftsliv är begränsad, exempelvis östra Götaland, och för de län där den senaste översynen medförde en minskad areal av riksintresseområden är det svårare att se att ytterligare minskningar kan genomföras i större omfattning utan att riskera det långsiktiga behovet av friluftsområden. Sett till areal är fjällen den dominerande kategorin områden som är utpekade som riksintresse för friluftsliv. I vilken omfattning fjällområdena även i framtiden ska anses vara av riksintresse för friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken är till stor del avgörande för hur stor minskningen av riksintresseområden kan bli. Å andra sidan är dessa områden endast i begränsad omfattning intressanta för bostadsbyggande.

3.3.6 Övriga reflektioner och lärdomar

LÄRDOMAR UTFRÅN GENOMFÖRD PILOTSTUDIE

- Att genomföra uppdraget med hjälp av länsstyrelserna i ett antal pilotlän var absolut nödvändigt för att få del av länsstyrelsernas kunskap, kompetens och erfarenhet av att hantera riksintressen för friluftsliv. Diskussionerna med länsstyrelserepresentanter gav bättre kännedom om såväl vilka värden som ingår i respektive läns riksintresseområden, som vilka problem länsstyrelsen kan stöta på vid tillämpningen av kriterier och riktlinjer.
- Att det endast var två länsstyrelser som ingick i pilotstudien gjorde arbetet hanterbart utifrån de begränsade tidsramarna men samtidigt försvårade detta möjligheten att dra generella slutsatser gällande riksintresse för friluftsliv i sin helhet. För att möjliggöra en samlad analys hade ett större antal länsstyrelser behövt delta i genomförandet av uppdraget.
- Pilotlänen uttryckte att det var utmanande att på en kort tid med begränsade resurser genomföra analyserna, samt att metodvägledning och mallar kunde varit tydligare. Samtidigt lyckades de leverera underlag som bör utgöra en god start för en översyn i respektive län och framför allt värdefulla inspel till Naturvårdsverket inför framtagande av riktlinjer och anvisningar för kommande översyn. Länsstyrelserna uttryckte också vikten av diskussionerna länsstyrelserna emellan. Erfarenhetsutbytet och diskussioner om likheter och olikheter samt möjligheten att bolla generella frågeställningar med kollegor bedömdes utgöra en framgångsfaktor.

GENERELLA REFLEKTIONER AVSEENDE TILLÄMPNINGEN AV RIKSINTRESSESYSTEMET

Allmänt intresse, riksintresse och det kommunala ansvaret

Vikten av tätortsnära natur har ökat markant de senaste åren och särskilt under det senaste årets pandemi. Fler har upptäckt vinsterna med att kunna umgås utomhus och de hälsovinster som vistelse och rörelse i naturen medför. Behovet av att tillgodose människors olika behov av tätortsnära områden för friluftsliv och har ökat samtidigt som bebyggelsestrycket i många städers randzoner och befintliga grönområden är stort. Riksintressen kan vara ett viktigt instrument för att säkerställa att områden med särskilt goda värden för friluftslivet inte försvinner. Det stora flertalet av tätortsnära friluftslivsområden ska emellertid säkerställas i regional och kommunal planering. Det görs genom riktlinjer i region- och översiktsplaner och genom att skydda områden som exempelvis naturreservat. Det är regionernas och kommunernas ansvar enligt 2 kap. 2–3 §§ plan- och bygglagen samt 3 kap. 1 § MB att i sin planering tillgodose de allmänna intressena.

I arbetet med regeringsuppdraget har frågan om tillämpningen av 3 kap 6 § MB i sin helhet återkommande tagits upp. Under lång tid har paragrafens andra stycke, som lyfter fram områden av riksintresse, helt överskuggat betydelsen av det första

stycket där det framgår att de värden som där beskrivs (allmänna värden) så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan skada dessa värden. För att 3 kap. MB i sin helhet ska tillämpas som det är tänkt behöver myndigheter från lokal till nationell nivå ta ett större ansvar för att paragrafens första stycke kan tillämpas på avsett sätt. Istället för att allt fokus läggs på riksintressen bör de allmänna intressena generellt sett ges större utrymme och tyngd i kommunernas fysiska planering och vid tillståndsgivning. Att ett område avförs från att vara riksintresseområde innebär med andra ord inte att det saknar värde, men att det sannolikt bör anges som ett allmänt intresse som ”så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön” i enlighet med 3 kap. 6 § MB.

Påverkansområde

Från pilotlänens sida framfördes i samband med diskussionerna om riksintresseavgränsningar, att gränsen som sådan främst avser avgränsningen av värdena och inte det område där skada på områdets värde kan uppstå. Huruvida skada på det beskrivna värdet kan antas komma att ske får alltså avgöras i det enskilda fallet utifrån den planerade verksamheten oavsett om den är belägen innanför eller utanför den angivna avgränsningen. Gränsen som sådan är alltså inte absolut utan måste ses som ett observandum för när staten, främst genom länsstyrelsen, behöver delta i planering och tillståndprocesser.

UTVECKLINGSFRÅGOR

Nya grupper och fler som utövar friluftsliv

Under senare år, inte minst under covid-19-pandemin, har många nya besökare upptäckt vikten av friluftsliv. Dessa ovana friluftslivsidkare söker sig ofta till stadsnära och förhållandevis välkända områden. Detta har under pilotstudien aktualiserat frågan om huruvida stora parkområden kan betraktas som friluftslivsområden och därmed i något fall kunna pekas ut som riksintresse.

Den ökande mängden besökare i friluftslivsområden har lett till ökat slitage. Frågor om i vilken omfattning det är lämpligt att tillåta friluftsliv i känsliga kultur- och naturmiljöer har väckts eftersom slitaget riskerar de värden som är tänkta att skyddas. Fortsatt forskning och utveckling krävs för att utröna om andra typer av skyddsformer och behov av begränsningar krävs för att säkerställa riksintressanta värden.

Framtidens friluftsliv

Nuvarande riksintresseanspråk för friluftsliv bygger på tidigare bedömningar av hur friluftslivet ser ut, vilka aktiviteter som bedrivits och vilka miljöer som har haft de kvaliteter som efterfrågas. Men friluftslivet, dess utövare och aktiviteterna har förändrats genom åren och det är rimligt att anta att det även i framtiden kommer att fortsätta att utvecklas. Särskilt viktiga frågor att beakta är vilka områden som

kommer att vara attraktiva i framtiden, huruvida friluftslivutövarna kommer att vara ”purister” eller ”urbanister”¹⁹ och vilka miljöer som nya grupper av utövare kommer att se som attraktiva. Det bedrivs en hel del forskning om framtidens friluftsliv. Ett större forskningsprogram, Mistra Sport & Outdoors, som pågår för tillfället kan förväntas bidra med ytterligare kunskap. Friluftsvärden som kan få en än större roll och uppskattning i framtiden skulle exempelvis kunna vara större tysta områden.

Omvärldsförändringar kommer att påverka urvalet av områden

Pågående klimatförändring kommer att spela roll för var och hur friluftsliv kommer att idkas framöver när exempelvis trädgränsen flyttas uppåt i fjällen och sandstränder spolats bort. Detta kommer behöva tas hänsyn till vid utvecklingen av riksintressen för friluftsliv.

Fler och nya perspektiv kan påverka urvalet och avgränsningar av områden

Andra aspekter att ta hänsyn till är hur genus och andra perspektiv spelar roll för vilka områden som pekats ut. Eftersom synen på vad friluftsliv är förändras och utvecklas kontinuerligt kommer den här typen av frågor att behöva hanteras vid kommande aktualisering av riksintresse för friluftsliv. Det är därför viktigt att med tätare uppdateringar vara beredd på att ompröva utpekade områden och vid behov även se över urvalet av områden, alternativt att gränser ses över.

3.4 Slutsatser och förslag till fortsatt arbete med riksintresse för friluftsliv

3.4.1 Justeringar av kriterier för riksintresse för friluftsliv

Naturvårdsverket konstaterade i delredovisningen att nu gällande kriterier för riksintresse för friluftsliv har stöd i lagstiftning och förarbeten. Därmed finns inget behov av att i sak ändra kriterierna. Däremot kan kriterierna för vad som utgör riksintresse för friluftsliv behöva förtydligas i vissa avseenden i syfte att förenkla tillämpningen vid utpekandet av områden. En förväntad effekt av ett sådant förtydligande skulle framför allt vara en ökad samstämmighet i urvalet över landet samt ökad grad av jämförbarhet mellan olika värdebeskrivningar. Under genomförandet av del 2 av uppdraget har Naturvårdsverket förtydligat de tre gällande huvudkriterierna och fört samman dem till ett samlat huvudkriterium. Innebörden i huvudkriteriet är inte ändrat, däremot har det försetts med ett antal preciseringar för att tydliggöra innebörden av det. Naturvårdsverkets bedömning är att preciseringarna, som i riktlinjer vid senaste översynen inte varit så tydligt kopplade till kriterierna, bör leda till att länsstyrelsernas samlade urval i något högre grad omfattar nationella intressen och i något färre fall regionala eller lokala

¹⁹ För definition av purister och urbanister, se till exempel s.48 i Fredman, P. Hörnsten Friberg, L. Emmelin, L. (2005). Friluftsliv och turism i Fulufjället, före – efter nationalparksetableringen. Naturvårdsverket. Rapport 5467.

intressen. Detta ska dock ses som antaganden då antalet pilotlän endast varit två. Naturvårdsverket har inte kunnat utläsa om den föreslagna justeringen av kriterierna i sig åstadkommit någon minskning av riksintresseanspråket. Inför beslut om att fastställa omformulerade och preciserade kriterier behöver dessa testas på fler länsstyrelser samt såväl beredas bredare internt inom Naturvårdsverket som samrådas med Havs- och vattenmyndigheten och Boverket.

3.4.2 Den nationella översynen: aktualisering av gränser och det nationella urvalet

Att dagens riksintresseanspråk gällande områden för friluftsliv inte genomgått ett samlat nationellt urval konstaterades redan i del 1 av uppdraget. På grund av att underlaget för Naturvårdsverkets slutsatser och ställningstaganden endast bygger på redovisningar från två pilotlän är det både svårt och riskabelt att försöka dra alltför långtgående slutsatser och testa den nationella giltigheten för olika principer. Än svårare är att genomföra ett nationellt urval utifrån ett så begränsat underlag. En precisering av kriterier och tydligare anvisningar för utpekande och avgränsning kan förväntas leda till ökad likvärdighet mellan länen, tydligare motiv till utpekande och i vissa fall även en prioritering eller rangordning inom likvärdiga kategorier. Detta bör i sin tur underlätta och till viss del utgöra ett led i genomförandet av det nationella urvalet.

De förslag till justerade avgränsningar och ändringar av anspråket som de två pilotlänen arbetat fram visar på att det kan finnas viss potential att justera anspråket genom förtydligade anvisningar.

3.4.3 Naturvårdsverkets fortsatta arbete

FASTSTÄLLA PRECISERADE KRITERIER

Inför beslut om att fastställa omformulerade och preciserade kriterier behöver dessa testas på fler länsstyrelser samt såväl beredas bredare internt inom myndigheten som samrådas med Havs- och vattenmyndigheten och Boverket. Naturvårdsverket avser genomföra detta i samband med framtagande av riktlinjer för kommande arbete med urval och översyn.

GENOMFÖRA NATIONELLT URVAL SAMT SE ÖVER AVGRÄNSNINGAR

Som ett led i arbetet med det nationella urvalet kommer Naturvårdsverket att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten behöva utveckla och tydliggöra vari det nationella intresset består. Preciseringen av kriterierna är ett led i detta. Detta kräver dock ett utvecklingsarbete utifrån ett bredare perspektiv och utifrån dialog med fler länsstyrelser där Naturvårdsverket kan få möjlighet att dra slutsatser avseende likheter och skillnader utifrån natur- och kulturgeografiska förutsättningar med mera. Naturvårdsverket behöver även förhålla sig till ny kunskap och forskning på området och dra nytta av eget utvecklingsarbete under de

senaste åren (till exempel metod för kartläggning av värdefulla områden för friluftsliv²⁰).

Naturvårdsverket avser att genomföra ett arbete med det nationella urvalet utifrån dagens gällande anspråk. Inom ramen för detta behöver ett arbete utföras av länsstyrelserna på motsvarande sätt som av pilotlänen för att få fram ett underlag inför Naturvårdsverkets urvalsprocess. Arbetet inom länen ska bedrivas utifrån anvisningar från Naturvårdsverket. Dessa kommer att innehålla bland annat:

- Preciseringar avseende kriterier
- Riktlinjer för avgränsning
- Riktlinjer för prioritering och rangordning

Naturvårdsverket ser det som ett lämpligt arbetssätt att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten arbeta med grupper av län utifrån gemensamma frågeställningar och områdeskategorier. Ett sätt kan vara att samla länsstyrelser som har riksintressen inom liknande landskapstyper för gemensamma diskussioner. Till exempel fjällen är en sådan kategori där synen på värden, avgränsningar och urval behöver ske gemensamt över länsgränserna i ett helhetsperspektiv. Kartläggningen av friluftslivets omfattning över året behöver också förbättras och det finns även behov av att kartlägga och förbättra kunskapen kring i vilken omfattning och under vilka omständigheter som friluftslivet påverkar renkötselutövningen i fjällen. Andra kategorier kan vara kust och skärgård, större sjöar, älvsträckor med flera.

Den metodvägledning som har tagits fram inom ramen för del 2 av det aktuella regeringsuppdraget och testats av pilotlänen behöver förfinas och färdigställas inför genomförande i en större skala. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten kommer tillsammans att arbeta fram dessa. I anvisningarna till länsstyrelserna kommer även ingå att se över riksintressenas avgränsningar. Stöd för hur detta ska genomföras kommer att formuleras i de samlade riktlinjerna. Det ska bland annat tydliggöras att buffertzoner inte ska ingå i riksintresseutpekande. Även här behöver de riktlinjer som testats av pilotlänen stämmas av mot fler län.

Det är viktigt att säkerställa att länsstyrelserna ges möjlighet och resurser att delta i det fortsatta arbetet med rätt kompetens. Förutom friluftslivskompetens behöver även samhällsplanerings-, naturvårds- och kulturmiljökompetens knytas till arbetet.

Naturvårdsverket konstaterar att det nya uppdraget om att identifiera områden av riksintresse för naturvården och kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § MB som behöver aktualitetsprövas²¹, som länsstyrelserna ska genomföra under hösten 2021

²⁰ Naturvårdsverket (2020). Kartlägga naturområden för friluftsliv. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Friluftsliv/Kartlagga-naturomraden/> [2021-08-15].

²¹ Regeringen (2021). Uppdrag om identifiering av riksintresseanspråk som behöver aktualitetsprövas, Fi2021/02423.

och redovisa 31 december 2021, påverkar arbetet med riksintresse för friluftsliv då friluftslivsvärden kopplar till natur- och kulturmiljövärden. Dessutom tar uppdraget länsstyrelsens resurser i anspråk.

FÖRDJUPADE ÖVERLAPPSANALYSER

Naturvårdsverket bedömer att det i nuläget inte behövs ytterligare generella juridiska analyser kring överlappande riksintressen, men att det finns ett behov av att genomföra fördjupade konsekvensanalyser med fokus på de kategorier som berörs som till exempel inom 3 kap. 6 § och 4 kap. 2–3 §§ MB.

Naturvårdsverket konstaterar även att riksintresseanspråket för friluftsliv enligt 3 kap. 6 § MB i hög grad överlappar med 4 kap. 5 § MB, obrutna fjäll. Naturvårdsverket ser ett behov av en närmare geografisk studie av riksintresset obrutna fjäll genomförs då nuvarande avgränsning är för grovt²². Naturvårdsverket anser att den preciserade avgränsningen för riksintresset obrutna fjäll enligt 4 kap. 5 § MB kommer att utgöra ett viktigt underlag även för vägledningen kring och urvalet av riksintressanta fjällområden enligt 3 kap. 6 § MB.

LÖPANDE ÖVERSYNSARBETE OCH FÖRVALTNING

Naturvårdsverket ser ett behov av att utveckla ett arbetssätt som innebär ett mer kontinuerligt översynsarbete som inte omfattar alla riksintresseanspråk samtidigt. Ett sätt är att successivt arbeta igenom riksintressena utifrån olika kategorier, till exempel utifrån landskapstyp som fjäll, sjöar, kust och skärgård. Det blir inte lika resurstungt som att se över alla riksintressen samtidigt. Viktigt är dock att översynen sker i en behovsanpassad prioritetsordning och att de länsstyrelser som berörs ges möjlighet att delta med rätt kompetens. En plan för turordningen gällande kategorier bör sättas upp och stämmas av med länsstyrelserna.

Det finns ett behov av en löpande uppdatering av handboken med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket, MB²³, den behöver kunna kompletteras bland annat utifrån ny kunskap. En webbaserad vägledning underlättar en sådan löpande uppdatering.

Ett förenklat förfarande och tydligare ansvars- och rollfördelning med tydliga rutiner för ändringar av såväl värdebeskrivningar, urval som avgränsningar av riksintresseområden är också viktiga delar i en löpande förvaltning.

²² Naturvårdsverket (2021). Redovisning av regeringsuppdrag om att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur.

²³ Naturvårdsverket (2005). Riksintresse för naturvård och friluftsliv. Handbok med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket, miljöbalken. Handbok 2005:5.

4. Övergripande förslag och åtaganden, övriga samlade reflektioner

I detta avsnitt redovisas åtaganden och förslag som berör både riksintresse för naturvård och för friluftsliv, samt övergripande reflektioner vad gäller riksintressesystemet.

4.1 Övergripande förslag och åtaganden

4.1.1 Uppdatering av vägledning för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket, MB

Naturvårdsverket konstaterar att handboken med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket, MB i vissa delar är föråldrad och att det finns behov av att uppdatera denna vägledning. Naturvårdsverket avser att uppdatera vägledningen tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten.

4.1.2 En gemensam dataspecifikation för riksintressen och utvecklad digitalisering

Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket har inlett ett arbete med att ta fram en gemensam dataspecifikation för de båda myndigheternas riksintressen. En sådan dataspecifikation skulle på sikt kunna bidra till en standardiserad utformning av geodata för samtliga riksintressen. Målet är att genom en gemensam tydlig struktur för värdebeskrivningarna bidra till enklare och mer likvärdig tillämpning och ett standardiserat tillgängliggörande av informationen.

Boverket har tillsammans med andra riksintressemyndigheter påbörjat ett arbete med att utveckla digitaliseringen av riksintressena som bland annat ska bidra till att förenkla ajourhållningen av dem. Naturvårdsverket avser att fortsätta bidra i detta arbete.

4.2 Övriga samlade reflektioner

4.2.1 Riksintressesystemet behöver såväl vårdas som utvecklas

Riksintressesystemet behöver såväl vårdas som utvecklas för att riksintressena ska ses som relevanta och beaktas i fysisk planering även framöver. Staten bör kunna leverera aktuella och uppdaterade planeringsunderlag som beskriver det statliga anspråket på ett sådant sätt att det blir både angeläget och möjligt att ta som utgångspunkt för den fysiska planeringen. En miniminivå är att få till en rutin för löpande översyn och aktualitetsförklaring och att berörda myndigheter är väl

förtrogna med hur ansvar, roller och kunskap fördelar sig mellan den centrala myndigheten och länsstyrelsen.

4.2.2 Urvalet av riksintressen behöver ses över kontinuerligt

Urvalet av riksintressen är inte statiskt utan behöver ses över och kontinuerligt kompletteras utifrån samhällsutvecklingen, ny kunskap, nya behov och omvärldsförändringar. Det kan röra nya förutsättningar som anpassningar utifrån klimatförändringar, nya behov och hur riksintressena ska förhålla sig till företeelser som till exempel grön infrastruktur.

4.2.3 Kompetensutveckling

Det behövs kompetensutveckling hos berörda aktörer som till exempel riksintressemyndigheter, länsstyrelserna och kommuner. Kompetensutveckling inom såväl riksintressesystemet vad gäller roller och ansvar som tillämpningen och de olika tematiska värden som inryms bör ske. Kommunerna behöver stärka sin kompetens och ta sitt ansvar för att inom ramen för den fysiska planeringen hantera riksintressena men även de allmänna intressena som delar av helheten.

4.2.4 Utvecklade underlag och arbetssätt

Riksintressemyndigheterna och länsstyrelser behöver förse den fysiska planeringsprocessen med utvecklade kunskapsunderlag, vägledning och i ökad grad bidra till samverkan mellan olika nivåer liksom över kommun- och länsgränser för ökad likvärdighet i tillämpningen. Utöver uppgiften att se över områdenas avgränsningar så att de bättre avspeglar det nationella intresset och utpekade värdet finns det också ett grundläggande behov av att hitta ett sätt och en modell för att löpande hålla områdenas gränser aktuella, relevanta och uppdaterade. Anvisningar för att främja en likvärdighet i avgränsningar mellan länen, och/eller välmotiverade avvikelser från denna likvärdighet, behöver också utvecklas. Detta behöver göras inom ramen för arbetet med utvecklad digitalisering av riksintressen.

4.2.5 Tillämpningen av 4 kap. miljöbalken behöver stärkas

Utvecklad tillämpning och utvecklade planeringsunderlag behövs inte bara avseende 3 kap. MB utan även för områden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. MB.

4.2.6 Riksintressemyndigheternas samordning behöver utvecklas och stärkas

I det ingår bland annat ett förtydligande av Boverkets samordnande roll. Det bör tydligare framgå vad som ingår i Boverkets uppgifter i form av samordning mellan

riksintressemyndigheter. Såväl Boverkets som övriga riksintressemyndigheters roll och ansvar i sammanhanget bör ses i ljuset av det nu pågående myndighetsinitiativet om nationellt ramverk för fysisk planering.

4.2.7 Reglering om strategisk miljöbedömning

Frågan om huruvida utpekande av områden av riksintresse är en sådan plan eller program som omfattas av Europaparlamentets och Rådets direktiv 2001/42/EG (SEA-direktivet) om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, har varit uppe till diskussion sedan direktivets tillkomst och någon samsyn har inte kunnat nås bland riksintressemyndigheterna.

Under senare år har olika ställningstaganden som myndigheter i flera europeiska länder har gjort och som är ämnade att ha styrande verkan för efterkommande beslut bedömts av EU-domstolen som varande en sådan plan eller program som omfattas av SEA-direktivet. En tydlig utvidgning av SEA-direktivets tillämpningsområde har därmed skett och det kan inte uteslutas att utpekande av riksintresse också skulle bedömas omfattas av SEA-direktivet om frågan avgjordes i EU-domstolen. Naturvårdsverket anser att detta är en fråga som behöver utredas mot bakgrund av domarna i EU-domstolen för att nå samsyn mellan olika myndigheter om vad som ska gälla vid aktualisering och utpekande av riksintresseområden framöver.

Bilaga 1. Analys av byggbehov och riksintresseanspråk i pilotlän

För att analysera hur riksintresseanspråk samspelar med byggbehovet i pilotlänen användes Boverkets beräkningar av årligt byggbehov i så kallade funktionella analysregioner²⁴.

Funktionella analysregioner (FA-regioner) är regioner, inom vilka människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor och beräknas av Tillväxtverket. FA-regioner följer kommungränser, men inte nödvändigtvis länsgränser. En FA-region består av en eller flera kommuner och baseras i grunden på arbetspendling över kommungräns, Den baseras även på ett antal antaganden som härleds från historisk utveckling och framtidsprognoser. Den senaste indelningen som gjordes av Tillväxtanalys år 2015 delar in Sverige i 60 FA-regioner²⁵.

Årligt byggbehov (antal bostäder som behöver byggas årligen) per 1000 innevånare 2020–2029 är beräknat av Boverket²⁶.

En del av riksintresseanspråk ligger i havet, utanför FA-regioner då FA-gränser inte går ut i havet. Detta redovisas i tabellerna nedan genom en särskild rad, ”Havsområden”.

Riksintresse för naturvård

Det genomsnittliga värdet av årligt byggbehov per 1000 innevånare i olika FA-regioner som ligger helt eller delvis i Västerbottens län är relativt lågt. 89 % av länets gällande riksintresseanspråk finns i FA-regioner där byggbehovet är 0 (Strömsund, Åsele, Lycksele, Vilhelmina, Storuman, Arjeplog). 4 % av länets gällande riksintresseanspråk för naturvård finns i FA-regionen Umeå som har högsta byggbehov i länet (3,00). 62 % av arealminskningar som föreslås utgå ur riksintresset ligger i FA-regioner där byggbehov är 0. 19 % av arealminskningar ligger i FA-regionen Umeå med högsta byggbehov i länet (3,0), och 19 % - i FA-regionen Skellefteå (byggbehov 1,3).

²⁴ Denna bilaga baseras på Metrias sammanställning av länsstyrelsernas underlag och befintliga data för riksintressen naturvård och friluftsliv med mera, som genomförts på beställning av Naturvårdsverket. Se Metria (2021). Beskrivning av riksintresse för naturvård och friluftsliv utifrån pilotstudien, Dnr NV-01135-20

²⁵ Tillväxtverket (2021). FA-regioner. <https://tillvaxtverket.se/statistik/regional-utveckling/regionala-indelningar/fa-regioner.html> [2021-08-15]

²⁶ Uppgifter om årligt byggbehov per 1000 invånare baseras på följande rapport: Boverket (2020). Bostadsbyggnadsbehov 2020–2029. Rapport 2020:32.

Tabell 5. Riksintresseanspråk för naturvård i Västerbottens län och årligt byggbehov per 1000 innevånare 2020–2029 i FA-regionerna som ligger inom Västerbottens län.

FA-kod	FA-namn	Årligt byggbehov per 1000 innevånare 2020–2029	Andel av riksintresseanspråk enligt gällande avgränsning, %	Andel av totala arealen som föreslås utgå, %
46	Strömsund ²⁷	0,0	4 %	3 %
47	Åsele	0,0	1 %	3 %
48	Umeå	3,0	6 %	19 %
49	Lycksele	0,0	5 %	13 %
50	Vilhelmina	0,0	21 %	5 %
51	Storuman	0,0	16 %	10 %
52	Skellefteå	1,3	5 %	19 %
54	Arjeplog ²⁸	0,0	37 %	17 %
n/a	Havsområden	0,0	5 %	10 %

Inom Västra Götalands län finns ett antal FA-regioner med relativt högt värde av årligt byggbehov per 1000 innevånare 2020–2029. 35 % av arealminskningar som föreslås utgå ur riksintresset för naturvård finns i FA-regionen Göteborg där byggbehovet är högst i länet (6,4). 21 % av arealminskningar som föreslås finns i FA-regionen Borås (3,8), 18 % - i FA-regionen Skövde-Skara (3,1), 18 % - i FA-regionen Trollhättan (2,1).

Tabell 6. Riksintresseanspråk för naturvård i Västra Götalands län och årligt byggbehov per 1000 innevånare 2020–2029 i FA-regionerna som ligger inom Västra Götalands län.

FA-kod	FA-namn	Årligt byggbehov per 1000 innevånare 2020–2029	Andel av riksintresseanspråk enligt gällande avgränsning, %	Andel av totala arealen som föreslås utgå, %
14	Borås	3,8	6 %	21 %
15	Göteborg	6,4	15 %	35 %
16	Trollhättan-Vänersborg	2,1	18 %	18 %
17	Lidköping-Götene	2,6	4 %	3 %
18	Skövde-Skara	3,1	23 %	18 %
27	Karlstad ²⁹	2,0	2 %	0 %
28	Västlandet	0,0	11 %	5 %
n/a	Havsområden	0,0	22 %	0 %

Riksintresse för friluftsliv

Det genomsnittliga värdet av årligt byggbehov per 1000 innevånare i olika FA-regioner som ligger (helt eller delvis) i Västerbottens län är relativt lågt. 4 % av riksintresseområdena för friluftsliv finns i FA-regionen Umeå som har högsta

²⁷ I FA-regionen Strömsund ingår kommunerna Strömsund (Jämtlands län) och Dorotea (Västerbottens län).

²⁸ I FA-regionen Arjeplog ingår kommunerna Arjeplog (Norrbottens län) och Sorsele (Västerbottens län).

²⁹ I FA-regionen Karlstad ingår 13 kommuner i Värmlands län (inklusive Karlstads kommun), samt Åmåls kommun (Västra Götalands län).

byggbehov i länet (3,00). 94 % av länets gällande riksintresseanspråk finns i FA-regioner där byggbehov är 0 (Strömsund, Åsele, Lycksele, Vilhelmina, Storuman, Arjeplog). Även om stora arealer kan avföras som riksintresseanspråk för friluftsliv i Västerbottens län görs det i FA-regioner där byggbehovet är mycket begränsat. 69 % av arealminskningar som föreslås utgå ur riksintresset ligger i FA-regioner där byggbehov är 0. 17 % av arealminskningar ligger i FA-regionen Umeå med högsta byggbehov i länet (3,0), och 14 % - i FA-regionen Skellefteå (byggbehov 1,3).

Tabell 7. Riksintresseanspråk för friluftsliv i Västerbottens län och årligt byggbehov per 1000 innevånare 2020–2029 i FA-regionerna som ligger inom Västerbottens län.

FA-kod	FA-namn	Årligt byggbehov per 1000 innevånare 2020–2029	Andel av riksintresseanspråk enligt gällande avgränsning, %	Andel av totala arealen som föreslås utgå, %
46	Strömsund	0,0	4 %	0 %
47	Åsele	0,0	1 %	0 %
48	Umeå	3,0	4 %	17 %
49	Lycksele	0,0	2 %	20 %
50	Vilhelmina	0,0	27 %	5 %
51	Storuman	0,0	25 %	0 %
52	Skellefteå	1,3	2 %	14 %
54	Arjeplog	0,0	32 %	32 %
n/a	Havsområden	0,0	3 %	12 %

Inom Västra Götalands län finns ett antal FA-regioner med relativt högt värde av årligt byggbehov per 1000 innevånare 2020–2029. Av arealminskningar som föreslås utgå ur riksintresset för friluftsliv finns 55 % i FA-regionen Göteborg där byggbehovet är högst i länet (6,4). 10 % av arealminskningar finns i FA-regionen Skövde-Skara (byggbehov 3,1) minskas arealerna med 10% och i FA-regionen Trollhättan-Vänersborg (byggbehov 2,1) står minskningen för 14 %.

Tabell 8. Riksintresseanspråk för friluftsliv i Västra Götalands län och årligt byggbehov per 1000 innevånare 2020–2029 i FA-regionerna som ligger inom Västra Götalands län.

FA-kod	FA-namn	Årligt byggbehov per 1000 innevånare 2020–2029	Andel av riksintresseanspråk enligt gällande avgränsning, %	Andel av totala arealen som föreslås utgå, %
14	Borås	3,8	2 %	1 %
15	Göteborg	6,4	15 %	55 %
16	Trollhättan-Vänersborg	2,1	15 %	14 %
17	Lidköping-Götene	2,6	10 %	0 %
18	Skövde-Skara	3,1	16 %	10 %
27	Karlstad	2,0	4 %	1 %
28	Västlandet	0,0	11 %	18 %
n/a	Havsområden	0,0	26 %	0 %

Källförteckning

Boverket (2020). Översyn kriterier riksintressen - Regeringsuppdrag till Boverket att samordna fem myndigheters översyn av kriterierna för riksintresseanspråk. Rapport 2020:26.

Boverket (2020). Bostadsbyggnadsbehov 2020–2029. Rapport 2020:32.

Fredman, P. Hörnsten Friberg, L. Emmelin, L. (2005). Friluftsliv och turism i Fulufjället, före – efter nationalparksetableringen. Naturvårdsverket och författarna, Stockholm. Naturvårdsverket. Rapport 5467.

Fredman, P., Stenseke, M., Sandell, K., Mossing, A. (2013). Friluftsliv i förändring. Resultat från ett forskningsprogram, slutrapport. Stockholm: Naturvårdsverket. Rapport 6547.

Glette, V., Blomsterberg, K., Hansen, A.S. (2020). Kartläggning och analys av marint friluftsliv. Göteborg: Ramböll och Göteborgsregionen.

Höjer, O. - Naturvårdsverket (2020). Översiktlig analys av kriterier för riksintresse naturvård 3 kap miljöbalken, Dnr. NV-07291-20.

Metria (2021). Beskrivning av riksintresse för naturvård och friluftsliv utifrån pilotstudien, Dnr NV-01135-20.

Naturvårdsverket (2005). Riksintresse för naturvård och friluftsliv. Handbok med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket, miljöbalken. Handbok 2005:5.

Naturvårdsverket (2020). Kartlägga naturområden för friluftsliv. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledninga/Friluftsliv/Kartlagga-naturomraden/> [2021-08-15].

Naturvårdsverket (2021). Redovisning av regeringsuppdrag om att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur.

Naturvårdsverket och Havs och vattenmyndigheten (2013). Riktlinjer för översyn 2012–2014 av riksintressen för friluftsliv.

Regeringen (2020). Uppdrag att göra se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse, Fi2020/00252/SPN.

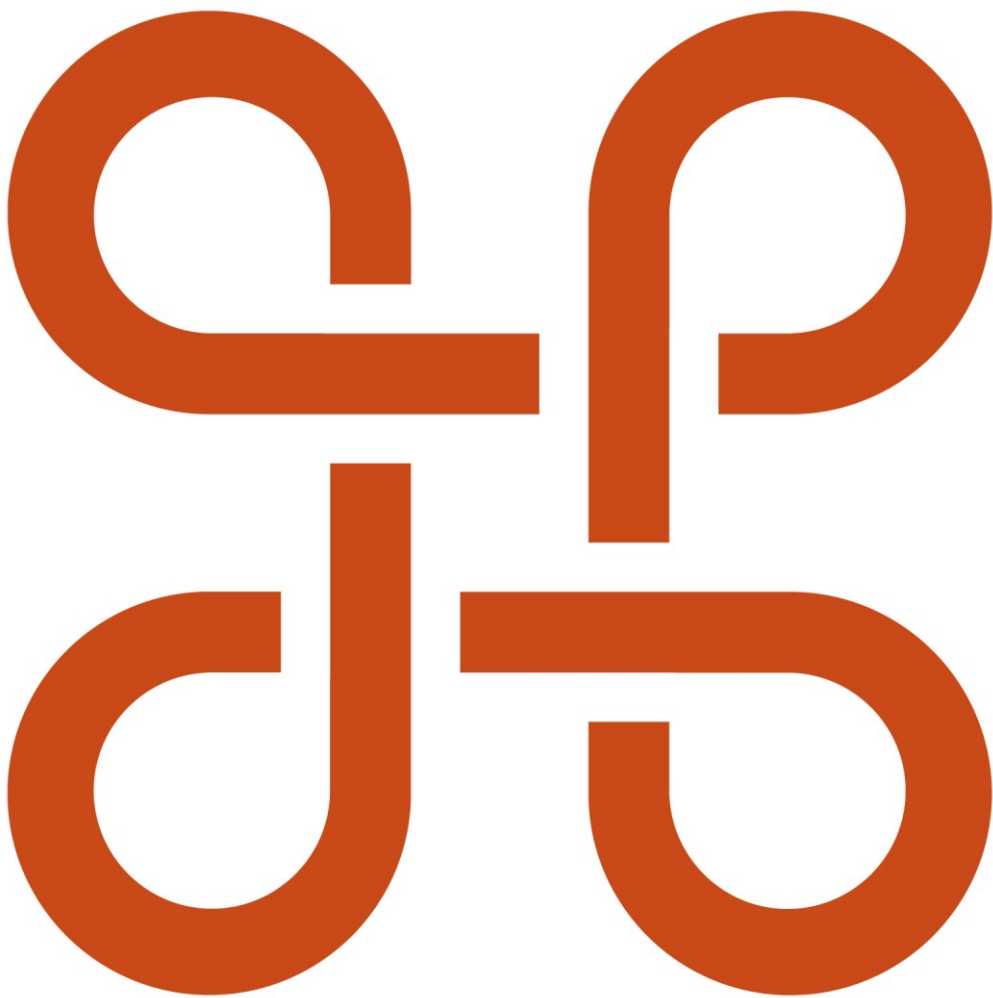
Regeringen (2021). Uppdrag om identifiering av riksintresseanspråk som behöver aktualitetsprövas, Fi2021/02423.

Tillväxtverket (2021). FA-regioner. <https://tillvaxtverket.se/statistik/regional-utveckling/regionala-indelningar/fa-regioner.html> [2021-08-15]

Riksantikvarieämbetets underlagsrapport

Regeringsuppdrag om kriterier för och anspråk på områden av riksintresse för kulturmiljövården

Del 2. Utvärdering av nuvarande anspråk



Riksantikvarieämbetet
Box 1114, 621 22 Visby
Tel 08-5191 80 00
www.raa.se
registrator@raa.se

Riksantikvarieämbetet 2021

Regeringsuppdrag om kriterier för och anspråk på områden av riksintresse för kulturmiljövården.
Del 2. Utvärdering av befintliga nuvarande anspråk. Diarienummer RAÅ-2020-301.

Upphovsrätt, där inget annat anges,
enligt Creative Commons licens CC BY.
Villkor på <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.sv>

Innehållsförteckning

Förord	6
Sammanfattning	7
1. Riksintressen för kulturmiljövården	10
1.1 Överblick över fortsatt arbete med översyn av riksintresseanspråk 11	
1.2 Upplägg av arbetet i regeringsuppdragets andra del	13
1.3 Ändrade planer jämfört med delredovisningen	14
2. Pågående åtgärder – lägesredovisning utifrån delredovisningens förslag	15
2.1 Åtgärder för högre kvalitet och minskad omfattning av riksintresseanspråk	15
2.1.1 Remiss och beslut om förtydligade kriterier	16
2.1.2 Fördjupad kartläggning av riksintresseanspråk.....	16
2.1.3 Informationsförsörjning för riksintressen för kulturmiljövården	17
2.1.4 Utvärdering av funktionalitet och helhetsmiljö	18
3. Utvärdering av nuvarande riksintresseanspråk	18
3.1 Byråmässig granskning utifrån kriteriet om helhetsmiljö samt frekvent förekommande anspråk	18
3.1.1 Inriktning i granskningen	19
3.1.2 Metod och frågeställningar	20
3.1.3 Resultat av byråmässig granskning	22
3.2 Slutsatser från den byråmässiga granskningen	26
3.2.1 Riksintresseanspråk utan tydliga funktionella samband....	26
3.2.2 Frekvent förekommande anspråk	31

4. Fortsatt arbete med översyn av riksintresseanspråk	32
4.1 Förutsättningar – samverkan mellan nationell och regional uppsikt 33	
4.2 Inriktning på fortsatt översyn.....	35
4.2.1 Nationell utvärdering av anspråk i förhållande till samtliga kriterier	37
4.2.2 Regionala granskningar baserat på kriterier om helhetsmiljö och fysiska uttryck.....	39
4.2.3 Kompletterande metod för att granska enskilda riksintresseanspråk	42
5. Revideringar, avståenden och nya riksintresseanspråk	43
5.1 Tidigare revideringar av riksintresseanspråk	43
5.2 Beslut om avståenden av riksintresseanspråk.....	44
5.3 Beslut om nya riksintresseanspråk	48
5.4 Pågående revideringar av riksintresseanspråk.....	49
6. Konsekvenser.....	50
Referenser.....	54
Bilagor	56

Förord

Regeringen gav i januari 2020 Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Tillväxtverket och Trafikverket i uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse (Fi2020/00252/SPN). Boverket har varit samordnande myndighet för uppdraget.

Första delen av uppdraget redovisades i november 2020, och återfinns i Boverkets rapport ”Översyn kriterier riksintressen. Regeringsuppdrag till Boverket att samordna fem myndigheters översyn av kriterierna för riksintresseanspråk.”

Riksantikvarieämbetet redovisar den andra delen av regeringsuppdraget genom denna underlagsrapport till Boverkets slutredovisning.

I juni 2021 gavs länsstyrelserna i uppdrag av regeringen att identifiera områden av riksintresse för naturvården och kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § som behöver aktualitetsprövas. Länsstyrelserna ska i dialog med berörda myndigheterna verka för att sammanställningarna utformas så att de blir användbara för det efterföljande arbetet att ompröva anspråken. Riksantikvarieämbetet avser därför att bidra med sådant underlagsmaterial från det uppdrag som myndigheten nu redovisar, som kan underlätta länsstyrelsernas och myndighetens fortsatta arbete.

Sammanfattning

Uppdraget om att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse består av två delar. I första delen, som redovisades i november 2020, lade Riksantikvarieämbetet fram förslag till förtydligade och samlade kriterier för kulturmiljövårdens riksintressen.

I andra delen av uppdraget ska myndigheten utvärdera om de nuvarande anspråken på områden av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken motsvarar de kriterier som tagits fram, och ta ställning till om anspråken behöver ändras.

14 procent av landets riksintresseanspråk för kulturmiljövården behöver revideras

Riksantikvarieämbetet har utvärderat samtliga 1 501 riksintresseanspråk i de 21 länen, utifrån kriteriet om helhetsmiljö, och till viss del utifrån kriteriet om fysiska uttryck. I granskningen har begreppet ”huvudmotiv” använts som ett verktyg för att undersöka om anspråken rymmer sammanhängande kulturhistoriska system och om det finns en ”röd tråd” i anspråkens berättelser.

Riksantikvarieämbetets granskning visar att cirka 200 (14 procent) av landets riksintresseanspråk inte lever upp till kriteriet om helhetsmiljö, eftersom sambanden mellan anspråkens huvudmotiv och de fysiska uttrycken inte är tillräckligt tydliga. Myndigheten bedömer att samtliga anspråk med sådana otydliga funktionella samband måste ändras i någon grad, från enklare revidering av riksintressebeskrivningen eller ändringar av den geografiska avgränsningen, till avstående av hela eller delar av anspråket. Granskningen har också identifierat vilka anspråk med likartat innehåll som är mest frekvent förekommande i respektive län.

Regionala granskningar behövs

Utvärderingen har genomförts som en byråmässig granskning, och utgått från skriftligt material i form av riksintressebeskrivningarnas texter om motiv och uttryck. Riksantikvarieämbetet betonar därför behovet av att granskningen fullföljs genom att länsstyrelsen genomför regionala granskningar. Texterna i riksintressebeskrivningarna säger inget om anspråkens faktiska tillstånd och anspråken behöver därför undersökas närmare genom bland annat fältundersökningar, innan revideringar görs.

Revidering för högre kvalitet och minskade riksintresseanspråk

Regeringen förväntar sig att uppdraget ska leda till minskningar av antalet anspråk och deras samlade areella utbredning. Riksantikvarieämbetets målsättning är att

minska omfattningen av riksintresseanspråken genom en striktare tillämpning av kriterierna, samtidigt som kvaliteten i anspråken ska öka. En del i kvalitetshöjningen blir de revideringar som genomförs i det fortsatta ordinarie arbetet, baserat på underlag från uppdraget. Lösningarna vid en revidering kan variera, exempelvis kan delar av anspråk lyftas ut för att bilda egna riksintressen, med minskad geografisk utbredning som följd. Andra anspråk kan komma att avstås helt eller delvis, eftersom det finns andra riksintresseanspråk som bättre belyser det aktuella kulturhistoriska sammanhanget.

Anspråk som bör prioriteras vid fortsatt översyn

För att effektivisera översynen förordar Riksantikvarieämbetet ett stegvis arbete, där vissa anspråk och kriterier prioriteras. För att underlätta länsstyrelsernas arbete har myndigheten identifierat vilka grupper av anspråk som bör prioriteras. Riksantikvarieämbetet föreslår att följande anspråk prioriteras vid länsstyrelsernas regionala granskningar:

- anspråk som visar tydliga tecken på förvanskning
- anspråk med otydliga funktionella samband utifrån kriteriet om helhetsmiljö
- frekvent förekommande anspråk, som bedöms ha ett likartat innehåll
- anspråk som ligger i anslutning till tätorter med byggbehov för bostäder, infrastrukturprojekt och liknande
- anspråk som har en stor areal (sett i förhållande till länets övriga anspråk).

I juni 2021 gav regeringen ett nytt uppdrag om riksintresseanspråk enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, denna gång till länsstyrelserna. Uppdraget innebär att länsstyrelserna ska identifiera områden med brister avseende aktualitet eller utbredning. Riksantikvarieämbetet bedömer att sådana resultat kan ingå som ett led i det ”stegvisa arbete” myndigheten förordar. Länsstyrelsernas arbete med det nya uppdraget och Riksantikvarieämbetets fortsatta hantering kan underlättas genom att involvera resultaten från myndighetens byråmässiga granskning, som kommer att ställas till förfogande för samordnande länsstyrelse.

Fullständig översyn behöver kombineras med löpande uppföljning och aktualisering

Riksantikvarieämbetet har påbörjat en fullständig översyn av landets samtliga riksintresseanspråk. För Riksantikvarieämbetets egen del bör arbetet kunna genomföras inom en tidsperiod av fyra år, förutsatt att inflödet till myndigheten från länsstyrelserna av föreslagna revideringar sker löpande. Tidsuppskattningen bygger på att länsstyrelserna ges i uppdrag av regeringen och tillförs resurser för att medverka i arbetet. Länsstyrelsernas möjligheter att medverka är avgörande. För att arbetet med översyn och aktualisering ska bli framgångsrikt och hållbart på lång

sikt, måste en översyn av samtliga riksintressen kombineras med att formerna för det nationella och regionala uppsiktsarbetet utvecklas. Uppsiktsarbetet bör bland annat på ett tydligare sätt inkludera en löpande uppföljning och återkommande aktualisering av riksintressenas urval, omfattning och innehåll. En sådan utveckling av uppsiktsarbetet kan inte anstå till efter den fullständiga översynen, utan måste ske parallellt med denna, för att det löpande arbetet med uppföljning och aktualisering ska kunna ta vid i takt med att riksintressena revideras.

Några begrepp som används i redovisningen av uppdraget

Riksintressebeskrivning

Riksantikvarieämbetets beskrivning vid utpekande av riksintresseanspråk. Beskrivningen innehåller en motivering till utpekandet och beskriver de uttryck som finns för riksintresset. En geografisk kartredovisning över anspråkets utbredning kompletterar beskrivningen.

Byråmässig granskning

En byråmässig granskning görs enbart utifrån skriftligt material, i detta fall riksintressebeskrivningarna, inte genom till exempel fältstudier.

Helhetsmiljö och funktionellt historiskt system

I en helhetsmiljö finns ett tydligt samband mellan motivet för anspråket och de fysiska uttryck som ska spegla motivet, samt mellan de olika uttrycken. Anspråket uppvisar då ett funktionellt historiskt system.

Huvudmotiv

Begreppet huvudmotiv används i redovisningen av uppdraget för att beskriva anspråkets bärande berättelse, en ”röd tråd”, som de fysiska uttrycken belyser. Huvudmotivet visar på de kulturhistoriska utvecklingskedan och verksamheter eller aktiviteter som främst präglar landskapet i området.

Revidering

Revidering av riksintresseanspråk ingår i det ordinarie arbetet och innebär att granska riksintressebeskrivningar, anspråkens tillstånd och geografiska avgränsningar, samt att ta ställning till om anspråk ska avstås eller om nya ska pekas ut.

1. Riksintressen för kulturmiljövården

Kulturmiljövårdens riksintressen ska representera Sveriges historia från forntid till nutid, och ge en bred bild av samhällets kulturhistoria. Riksantikvarieämbetet lade i regeringsuppdragets första del fram förslag till förtydligade och samlade kriterier för utpekande av riksintresseanspråk för kulturmiljövården. Kriterierna återges i sin helhet i bilaga 1.

Följande förtydligade kriterier föreslås:

- A. Riksintressant berättelse
- B. Helhetsmiljö
- C. Fysiska uttryck

Kriterierna A–C ska alltid vara uppfyllda.

Även följande kriterier kan tillämpas vid utpekande av ett riksintresse:

- D. Regionala och lokala förhållanden
- E. Internationella åtaganden

De förtydligade kriterierna bedöms stämma väl överens med lagstiftningens förarbeten. Riksantikvarieämbetet använder begreppen förtydligade och samlade eftersom kriterierna innehållsmässigt inte är nya, förutom kriteriet om internationella åtaganden¹. Kriterierna har dock formulerats kortare och tydligare och finns nu samlade, istället för att vara spridda i olika handlingar.

Riksantikvarieämbetet betonade i delredovisningen (2020)² vikten av hur kriterierna tillämpas, när riksintresseanspråk pekas ut, avstås eller revideras på andra sätt. Förslaget till förtydligade kriterier syftar till att göra dem lättare att tillämpa. Myndighetens målsättning är att minska omfattningen av riksintresseanspråken genom en striktare tillämpning av kriterierna, samtidigt som kvaliteten i anspråken ska öka.

¹ Internationella åtaganden finns med bland de generella kriterier som Boverket anger i sin vägledning till riksintressemyndigheterna. Boverket, 2017. Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen i 3 kap. miljöbalken.

² Boverket, 2020:26. Översyn kriterier riksintressen. Regeringsuppdrag till Boverket att samordna fem myndigheters översyn av kriterierna för riksintresseanspråk.

Med hög kvalitet avses här att urvalet ska vara relevant, att de enskilda anspråken ska motiveras och avgränsas utifrån fastställda kriterier, samt vara tydligt beskrivna. Läsbarheten i landskapet är en grundförutsättning för att anspråken ska anses ha hög kvalitet.

Riksintresseanspråken i korthet

Det samlade areella anspråket för kulturmiljövårdens anspråk på områden av riksintresse är cirka fyra procent av rikets totalareal, cirka 2,13 miljoner hektar.³ Skogsmark är den dominerande markanvändningen inom anspråken, följt av åker- och betesmark. Ungefär 70 procent av de areella anspråken består av skog och drygt 20 procent av åker- eller betesmark. Drygt tre procent av kulturmiljövårdens anspråk består av bebyggd mark. Antalet riksintresseanspråk enligt 3 kap. 6–8 §§ uppgår för närvarande till 1 501 (juni 2021). Kulturmiljövårdens samlade anspråk har varit tämligen stabilt sedan 1990-talet.

Riksintressen för kulturmiljövården – några utmärkande drag

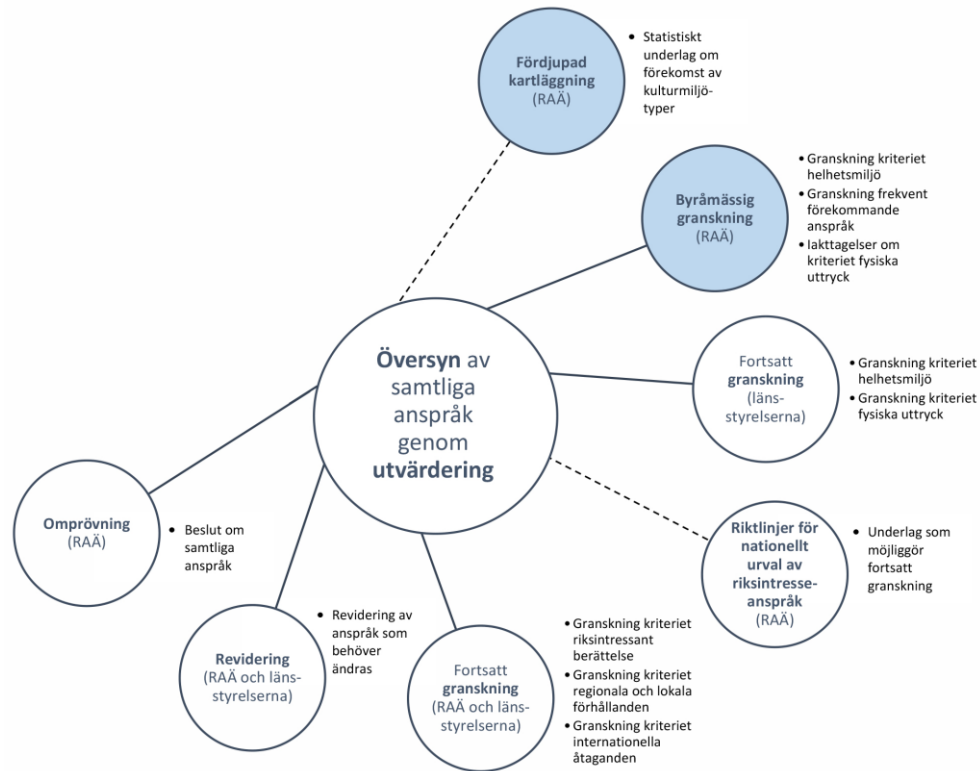
- Ett riksintresse belyser särskilt väl en betydelsefull samhällshistorisk utvecklingsprocess.
- Möjligheten att utläsa eller uppleva “det riksintressanta sammanhanget” i landskapet är central.
- Ett riksintresse kräver fysiska uttryck.
- Ett riksintresse är en sammanhängande kulturmiljö, inte en samling objekt.
- Ett riksintresse är inte ett skyddsområde, utan en resurs för samhällsutvecklingen. Anspråken bär på värden och möjligheter som bör tas tillvara.

1.1 Överblick över fortsatt arbete med översyn av riksintresseanspråk

Upplägget för Riksantikvarieämbetets arbete med översyn av riksintresseanspråk illustreras i figur 1 nedan. Det är utformat för att bidra till den nationella överblicken och de prioriteringar som krävs i det fortsatta arbetet med riksintressen. Vidare ska det bidra till den metodik som kan användas av Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna i det fortsatta arbetet med översyner.

³ Riksintresseområden för kulturmiljövård, areal i land och vatten, 2019: 2 132 131 hektar. Myndigheten för kulturanalys, 2020. Kulturmiljöstatistik Kulturfakta, s. 31.

Figur 1. Upplägg av arbetet med översyn av riksintresseanspråk inom och efter regeringsuppdraget.



Modellen visar översiktligt de former av insatser som sammantaget utgör en fullständig översyn av samtliga riksintresseanspråk. I figuren syns både arbetet som gjorts inom regeringsuppdraget och förslag till Riksantikvarieämbetets och länsstyrelsernas fortsatta arbete.

Blå färg indikerar vad som färdigställts inom uppdragstiden. Streckade linjer indikerar underlag som har tagits fram eller kommer att tas fram för att användas i översynen.

De olika insatserna är inte ordnade kronologiskt, även om arbetet i stort följer cirklarna medurs. Insatserna i det fortsatta arbetet efter regeringsuppdragets slut kommer att präglas av en växelverkan mellan de olika insatserna samt mellan Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna.

Riksantikvarieämbetet konstaterar att ett väl fungerande system för riksintressen för kulturmiljövården också i fortsättningen bygger på samverkan mellan nationell och regional uppsikt. Myndighetens nationella uppsikt och överblick, samt till exempel principiella ställningstaganden kring kriteriernas tillämpning, behöver samspela med länsstyrelsernas regionala uppsikt, som ger god kännedom om de befintliga riksintressena, bland annat om anspråkens tillstånd och hur den berörda kulturmiljön förändrats över tid.

För att kunna fatta kvalitetssäkrade beslut kring enskilda riksintresseanspråk behöver Riksantikvarieämbetet länsstyrelsernas medverkan. Det är därför angeläget

att utveckla formerna för uppsiktsarbetet så att detta på ett tydligare sätt inbegriper en löpande uppföljning och återkommande aktualisering av riksintressenas urval, omfattning och innehåll. Som ett led i detta inleder Riksantikvarieämbetet under hösten 2021 arbetet med att etablera rutiner för fortlöpande och systematisk uppsikt över kulturmiljövårdens riksintressen.

1.2 Upplägg av arbetet i regeringsuppdragets andra del

I regeringsuppdragets andra del ska de nuvarande anspråken på områden av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken utvärderas, för att se om de motsvarar de kriterier som tagits fram. Myndigheterna som deltar i regeringsuppdraget ska också ta ställning till om anspråken behöver ändras.

Riksantikvarieämbetet har valt att i andra delen av uppdraget göra en byråmässig granskning⁴ av landets samtliga riksintresseanspråk utifrån kriteriet om helhetsmiljö, det vill säga att ett anspråk särskilt väl ska uppvisa ett sammanhängande funktionellt historiskt system. Ett sådant funktionellt system utmärks av att det finns ett tydligt samband mellan de delar som ingår. Kriteriet om fysiska uttryck berörs också av granskningen. Anspråkens fysiska uttryck är viktiga för att bedöma helheten, bland annat hur de speglar riksintresseanspråkets motiv. I granskningen har det därför också ingått att bedöma beskrivningen av fysiska uttryck i texten (men inte uttryckens tillstånd i praktiken, se avsnitt 3.1.1). Granskningen belyser också vilka riksintresseanspråk som är mest frekvent förekommande i olika län.

Den byråmässiga granskningen är ett viktigt led i arbetet att identifiera de anspråk som behöver revideras och i vissa fall avstås. Att granskningen gjorts byråmässigt innebär att den är baserad på skriftligt underlag, utan besök i fält. (Se vidare i kapitel 3.)

Innehåll i redovisningen

I kapitel 1 ges en kort summering av innehållet i delredovisningen och av några utmärkande drag för riksintressen för kulturmiljövården. Pågående åtgärder för att på kort och lång sikt nå målsättningen om ett minskat antal riksintresseanspråk med högre kvalitet i urval och innehåll redovisas i kapitel 2. Utvärderingen av nuvarande anspråk redovisas i kapitel 3 och förslag på hur den fortsatta översynen av riksintresseanspråk kan läggas upp beskrivs närmare i kapitel 4. I kapitel 5

⁴ I en byråmässig granskning görs bedömningar baserat på skriftligt underlag, utan besök i fält.

redovisas revideringar, inklusive avståenden och nya riksintresseanspråk under senare år. Konsekvenser av föreslagna åtgärder tas upp i kapitel 6.

1.3 Ändrade planer jämfört med delredovisningen

Utformningen av utvärderingen av de nuvarande anspråken på områden av riksintresse i uppdragets andra del har ändrats jämfört med vad som planerades i delredovisningen.

Avsikten var ursprungligen att samverka med länsstyrelserna kring utvärderande insatser, främst i form av en pilotundersökning. Efter samråd med länsstyrelserna har Riksantikvarieämbetet avstått från detta och istället fokuserat arbetet på den mer teoretiska, byråmässiga delen, som myndigheten kunnat utföra i egen regi.

Eftersom inspel från länsstyrelserna kring förslagen till förtydligade kriterier inte kunnat inhämtas under uppdragets andra del⁵ som det var avsett, får sådana synpunkter istället tas om hand vid Riksantikvarieämbetets remissbehandling.

Utmaningar i arbetet – några reflektioner

Riksantikvarieämbetet konstaterar att det finns stora skillnader mellan de myndigheter och de anspråk som omfattas av uppdraget. När det gäller riksintresseanspråkens antal varierar dessa mellan ensiffriga till fyrsiffriga tal. Stora skillnader finns även i hur riksintressearbetet är organiserat. För vissa myndigheter är samverkan med länsstyrelserna en viktig och angelägen förutsättning för att få nödvändiga underlag för det ordinarie arbetet.

En annan skillnad är riksintresseanspråkens karaktär, vilket medför behov av olika angreppssätt för att utvärdera om nuvarande anspråk motsvarar kriterierna eller ej. Utvärderingarna av kulturmiljövårdens riksintresseanspråk innehåller viktiga inslag av kvalitativa bedömningar som behöver göras i fält, till skillnad från till exempel sådana bedömningar som kan baseras på mätbara data.

Riksintressen för kulturmiljövården saknar också valmöjlighet när det gäller lokalisering. De kulturhistoriska miljöerna har en befintlig lokalisering, och kan inte omlokaliseras till andra lämpliga områden. Riksintresseverktyget ska ge ett stöd i att hantera detta.

⁵ I första delen av uppdraget medverkade en referensgrupp med deltagare från sex länsstyrelser, se delredovisningen i november 2020. (Boverket 2020:26).

2. Pågående åtgärder – lägesredovisning utifrån delredovisningens förslag

2.1 Åtgärder för högre kvalitet och minskad omfattning av riksintresseanspråk

Riksantikvarieämbetets målsättning är att minska omfattningen av riksintresseanspråken genom en striktare tillämpning av kriterierna, samtidigt som kvaliteten i anspråken ska öka. I delredovisningen beskrev myndigheten de åtgärder som behövs för att nå målsättningen, på kort sikt samt i det långsiktiga arbetet. Åtgärderna ska sammanfattningsvis leda till en förbättrad nationell överblick och ett systematiskt uppsiktsarbete, samt förstärka och komplettera det pågående ordinarie arbetet med översyn och revidering av riksintressen.

I tabell 1 samt respektive textavsnitt nedan ges en lägesbeskrivning för pågående åtgärder och aktiviteter, kopplat till vad som föreslogs i delredovisningen.

Tabell 1. Lägesredovisning, pågående åtgärder i riksintressearbetet baserat på förslag i delredovisningen (2020).

Åtgärd	Tidpunkt genomförande	Kommentar
Kort sikt		
Remiss och beslut om förtydligade kriterier	Hösten 2021	Se avsnitt 2.1.1
Utvärdering av frekvent förekommande kulturmiljötyper	Avslutad våren 2021	Se avsnitt 2.1.2 Kartläggning av frekvens av kulturmiljötyper gjord inom "Fördjupad kartläggning av riksintresseanspråk".
Informationsförsörjning för riksintressen via Kulturmiljöregistret	Inledd 2021	Se avsnitt 2.1.3
Utvärdering av funktionalitet och helhetsmiljö	RAÄ:s del genomförd våren 2021 (byråmässig granskning).	Se avsnitt 2.1.4

Längre sikt och fortlöpande arbete		
Riktlinjer för nationellt urval av anspråk formuleras och beslutas	2022	Se avsnitt 4.2.1
Utvärdering och omprövning av samtliga anspråk	Flerårigt arbete, tidigarelagt jämfört med beskedet i delredovisningen. Inlett våren 2021, i och med den byråmässiga granskningen.	Se avsnitt 4.2.1
Rutiner för fortlöpande och systematisk uppsikt över kulturmiljövårdens riksintressen	Start hösten 2021, sedan löpande.	Samverkansmöte gällande nationell och regional uppsikt.

2.1.1 Remiss och beslut om förtydligade kriterier

Riksantikvarieämbetet har i delredovisningen av uppdraget lagt fram förslag till förtydligade och samlade kriterier för riksintresseanspråk för kulturmiljövården. Förslaget kommer att remissbehandlas efter uppdragstidens slut, under hösten 2021. Därefter fattas beslut om Riksantikvarieämbetets kriterier. Kriterierna bör framöver inkluderas i en sådan sektorsbeskrivning som anges i Boverkets vägledning för nationella myndigheter gällande anspråk på riksintressen.⁶

2.1.2 Fördjupad kartläggning av riksintresseanspråk

Riksantikvarieämbetet har gjort en fördjupad kartläggning av kulturmiljövårdens riksintressen. Avsikten är att genom kunskapsunderlag stötta tillämpning och förståelse för riksintressesystemet, i enlighet med myndighetens nationella uppsiktsansvar.

Innehållet i kartläggningen redovisades i viss mån i delredovisningen (2020). Nu har ett statistiskt material färdigställts, som med högre detaljeringsgrad redovisar de olika kulturmiljötyper som riksintresseanspråken i landet består av. Klassificeringen i kulturmiljötyper utgår ifrån Riksantikvarieämbetets ordlista för kulturhistoriska begreppsdefinitioner.⁷ Syftet med kartläggningen är att åskådliggöra den spännvidd av miljöer och den bredd av historiska skeden som finns representerad inom anspråken.

⁶ Boverket, 2017.

⁷ Riksantikvarieämbetet, 2018. Ordlista med kulturhistoriska begreppsdefinitioner till miljöer av riksintresse för kulturmiljövården.

Resultatet av den fördjupade kartläggningen har sammanställts till en tabellsamling, som på olika sätt belyser de kulturmiljötyper som ingår i anspråken. Statistiken är nedbruten på länsnivå och bedöms kunna vara av intresse i länsstyrelsernas fortsatta arbete med regional uppsikt och översyn, samt i Riksantikvarieämbetets fortsatta analysarbete. Värt att notera är att det inte är enskilda riksintresseanspråk som är i fokus för kartläggningen, utan de kulturmiljötyper som anspråken rymmer. Statistiken kommer att göras tillgänglig på Riksantikvarieämbetets webbplats.

2.1.3 Informationsförsörjning för riksintressen för kulturmiljövården

Digital information om riksintressen för kulturmiljövården består idag av beslutstexter samlade i länsvisa pdf-filer på Riksantikvarieämbetets webb, och geografiska avgränsningar (GIS-kartor) samlade i en geodatafil på länsstyrelsernas webb. Dessa datamängder ajourhålls separat av respektive myndighet och är inte sammanlänkade.

Riksantikvarieämbetet bedömer att informationen bör hanteras som en helhet och samlas på ett ställe. Detta för att underlätta åtkomst, uppdatering och att det ska finnas enbart ett masterdata. Ett sådant förfarande är även en förutsättning för att informationen enkelt ska kunna vara en del i pågående myndighetsgemensamma nationella arbeten kring digitala infrastrukturer och nationell grunddatadomän.

I nuläget utreds hur och om informationen ska komma in i och tillgängliggöras via den digitala plattformen Kulturmiljöregistret. I arbetet med att utreda förutsättningarna för detta har handläggare på Riksantikvarieämbetet och länsstyrelser intervjuats för att kartlägga arbetsprocesser och behov, samt vilken information som är central i arbetet. Två huvudprocesser har urskilts, en handläggprocess för att skapa och ajourhålla informationen och en process för att tillgängliggöra informationen. Dessa två processer har legat till grund för de lösningsförslag som håller på att tas fram.

I arbetet har även befintlig information analyserats och en specifikation till ett uppdaterat geodata har tagits fram. Arbetet har även pekat på en del frågor som behöver utredas vidare, till exempel id-sättning och indelning i kulturmiljötyper, men också hur den centrala informationen tillgängliggörs för slutanvändare.

Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket har inlett ett arbete med att ta fram en gemensam dataspecifikation för de båda myndigheternas riksintressen. En sådan dataspecifikation skulle på sikt kunna bidra till en standardiserad utformning av geodata för samtliga riksintressen.

2.1.4 Utvärdering av funktionalitet och helhetsmiljö

I delredovisningen aviserades en utvärdering gällande funktionalitet och helhetsmiljö i riksintresseanspråken. Vid revideringar av anspråk som görs i det ordinarie arbetet framkommer ibland att det finns brister när det gäller sambanden mellan syftet med anspråket och de angivna fysiska uttrycken. Det kan tyda på att beskrivningarna är otillräckliga, men också att det faktiskt saknas funktionella kopplingar mellan uttrycken i landskapet. Ett viktigt led i att nå målet om att höja kvaliteten i riksintresseanspråken är därför att utvärdera om anspråken innehåller de önskvärda funktionella sambanden, och om så inte är fallet genomföra revideringar (se vidare i kapitel 4).

En väl fungerande helhetsmiljö med tydliga funktionella samband mellan fysiska uttryck och motiv för riksintresset är lättare att avgränsa geografiskt, och detta påverkar anspråkens omfattning. När omfattningen av riksintresseanspråken ska minska är det därför av stor vikt att undersöka hur väl anspråken svarar mot kriteriet om helhetsmiljö. Funktionalitet och helhetsmiljö har därför varit utgångspunkter i Riksantikvarieämbetets utvärdering av de nuvarande riksintresseanspråken i andra delen av regeringsuppdraget, se vidare i kapitel 3.

3. Utvärdering av nuvarande riksintresseanspråk

3.1 Byråmässig granskning utifrån kriteriet om helhetsmiljö samt frekvent förekommande anspråk

Riksantikvarieämbetet har genomfört en byråmässig granskning i form av en textanalys som omfattar samtliga riksintresseanspråk i alla 21 län, med inriktning på ett av de förtydligade kriterier som alltid ska vara uppfyllda – kriteriet om helhetsmiljö. Syftet med granskningen är att bidra till utvärderingen av om nuvarande anspråk motsvarar de förtydligade kriterierna, och ge underlag till ställningstaganden om anspråken behöver ändras. Resultaten av granskningen identifierar sådana anspråk som bör prioriteras i en fortsatt granskning på regional nivå, baserad på undersökningar i fält eller jämförbar regional kunskap.

För att kunna utföra granskningen inom tidsramen för uppdraget har myndigheten utgått från de förslag till förtydligade kriterier som presenterades i delredovisningen. Detta har möjliggjorts genom att innehållet i kriterierna inte är nytt i sig, utan förtydligar och samlar de kriterier som funnits hittills. Undantaget är kriteriet om internationella åtaganden, som enbart berör ett mindre antal anspråk.

Beslut för att fastställa kriterierna kommer att tas efter samråd med berörda myndigheter, genom remissbehandling efter uppdragstidens slut.

3.1.1 Inriktning i granskningen

Genomförandet av den byråmässiga granskningen ska ses som en del i den utvärdering av samtliga anspråk som Riksantikvarieämbetet aviserat i delredovisningen, som nu är tidigarelagd.

Den byråmässiga granskningen utgår ifrån kriteriet om helhetsmiljö, det vill säga att ett anspråk särskilt väl ska uppvisa ett sammanhängande funktionellt historiskt system. Granskningen är delvis gjord också utifrån kriteriet fysiska uttryck. Anspråkens fysiska uttryck är viktiga för att bedöma helheten, bland annat hur de speglar riksintresseanspråkets motiv. Därför ingår också att bedöma beskrivningen av fysiska uttryck i riksintressebeskrivningens text (men inte uttryckens tillstånd i praktiken, se nedan). Granskningen belyser också vilka riksintresseanspråk med liknande innehåll som är mest frekvent förekommande i olika län.

Kriteriet om helhetsmiljö lämpar sig väl för en byråmässig granskning, eftersom det går att dra slutsatser baserat på riksintressebeskrivningarnas texter om motiv och uttryck. Kriterierna om riksintressant berättelse respektive regionala och lokala förhållanden är mer komplicerade att utvärdera, eftersom de behöver relateras i ett nationellt perspektiv till faktorer som kulturhistoriska skeenden och typer av miljöer som bör ingå i urvalet, antal, areall omfattning, tidsepoker, regionala variationer, fördelning i landet och så vidare. Kriteriet om internationella åtaganden berör endast ett mycket begränsat antal riksintresseanspråk. Fortsatt utvärdering av dessa övriga kriterier beskrivs i kapitel 4.

En granskning av funktionella samband kan leda till revideringar som innebär att anspråken renodlas⁸, så att det blir tydligare vad som är den röda tråden i den kulturhistoriska berättelse som anspråket representerar. Det blir lättare att urskilja vad som är av nationellt intresse för kulturmiljövården och vad som är lokala kulturvården, som inte ligger till grund för riksintresseanspråket. Detta bedöms medföra att den geografiska utbredningen av anspråken kan minskas.

Eftersom översynen av anspråken genomförs stegvis (se vidare avsnitt 4.2), kan resultat från kommande utvärderingar av andra kriterier påverka helhetsbedömningen av om ett riksintresseanspråk är relevant eller inte. Arbetet kräver därmed god dialog mellan nationell och regional nivå.

⁸ Målsättningen att renodla anspråken är inte någon ny metodik i revideringssammanhang. I till exempel den översyn av samtliga riksintresseanspråk som genomfördes i mitten av 1990-talet eftersträvades ”renodling och förenkling”. Se Riksantikvarieämbetet, 1995. PM Bakgrund till remiss rörande riksintresseöversynen.

I granskningen uppmärksammas också vilka motiv för riksintresseanspråk som är vanligast förekommande i respektive län. Ett likartat beskrivet huvudmotiv i många anspråk kan tyda på överrepresentation. Samtidigt kan det också vara en naturlig följd av att en region präglats av en viss verksamhet eller vissa naturgeografiska förutsättningar, och att de regionala och lokala särdragen behöver tas tillvara. Det kommer i fortsatta utvärderingar att bli viktigt att identifiera de enskilda anspråk som *särskilt väl* belyser den riksintressanta kulturmiljö som ingår i urvalet av anspråk. Kriterierna betonar återkommande vikten av att de utpekade anspråken särskilt väl ska spegla skeden, händelseförlopp eller verksamheter, särskilt väl uppvisa sammanhängande funktionella historiska system eller ge särskilt goda möjligheter till upplevelser, kunskap och förståelse för den kulturhistoriska utvecklingen. (Se bilaga 1, Förslag till förtydligade kriterier.)

Den byråmässiga granskningen innebär att Riksantikvarieämbetet delvis har genomfört en åtgärd som aviserats i delredovisningen om "Utvärdering av riksintresseanspråk med utgångspunkt i funktionalitet och helhetsmiljö". Det har dock inte funnits möjlighet att genomföra utvärderingen fullt ut, eftersom detta förutsätter ett samarbete med länsstyrelserna och tillgång till den regionala kunskapen om anspråkens aktuella tillstånd, något som kräver fältundersökningar eller motsvarande. Riksantikvarieämbetet bedömer det som önskvärt med sådana undersökningar (se vidare i avsnitt 4.1).

Riksantikvarieämbetets granskning har därför begränsats till att undersöka om riksintressebeskrivningarnas texter visar på ett behov av att revidera anspråken. Detta säger inget om anspråkens faktiska tillstånd, det vill säga hur anspråket ser ut "i praktiken". Exempelvis kan ett anspråk hålla hög kvalitet, men ha en beskrivning som inte motsvarar förslagen till förtydligade kriterier. Detta medför i så fall att beskrivningen behöver revideras för att kunna fungera som ett stöd för kommuner och andra intressenter, till exempel byggbolag och konsulter. I ett annat fall kan en fältundersökning som länsstyrelsen genomför visa på att anspråket till exempel har förvanskats och därför är lämpligt att avstå.

3.1.2 Metod och frågeställningar

För att kunna granska om anspråken motsvarar kriteriet om helhetsmiljö har vi fokuserat på om anspråkens berättelser innehåller en "röd tråd", i denna redovisning kallad *huvudmotiv*. Huvudmotivet visar på de kulturhistoriska utvecklingskedan och verksamheter eller aktiviteter som främst präglat landskapet i området. De fysiska uttryck som återspeglar huvudmotivet ska utgöra en helhetsmiljö.

I granskningen har begreppet huvudmotiv använts som ett verktyg för att undersöka om anspråken visar sammanhängande kulturhistoriska system. Huvudmotivet uttrycker anspråkets bärande berättelse och ska ses som en sammanfattande och övergripande kategorisering av motiven för riksintresset. För

att avgöra vad som utgör anspråkens huvudmotiv har en samlad bedömning gjorts av motiv, uttryck och deras inbördes samband.

Att riksintresseanspråken ska utgöra en helhetsmiljö ligger i linje med inriktningen på tidigare översyner. Inför revideringen av samtliga riksintresseanspråk 1995-1996 betonades vikten av att ett riksintresse ska representera en helhet av något slag⁹. Det bör dock poängteras att riksintresseanspråken kan vara komplexa och till exempel innehålla flera årsringar samt spegla olika verksamheter och skeenden, men det bör som tidigare nämnts finnas en tydlig linje i det kulturhistoriska sammanhanget. Att titta på anspråkens funktionalitet i fråga om helhetsmiljö är också en av de aspekter som vägts in vid andra översyner, bland annat vid regionala översyner till exempel i Jönköpings¹⁰ och Stockholms län.

Riksantikvarieämbetets ordlista över kulturmiljötyper, med definitioner och beskrivningar av det kulturhistoriska innehållet i respektive kulturmiljötyp, har använts i granskningen. De sammanfattade huvudmotiven i tabellerna nedan finns alltså utförligare beskrivna i ordlistan.¹¹ Ett exempel är huvudmotivet stadsmiljö, som vanligtvis har ett komplext kulturhistoriskt innehåll, som tillsammans bildar en riksintressant berättelse med syftet att ge en bild av stadens historiska utveckling. En typisk stadsmiljö innehåller ofta uttryck för stadsbildning och försvarsfunktion, 1800-talets utveckling av handel, skolväsende och förvaltning med tillhörande tillväxt och stadsregleringar samt 1900-talets järnvägs- och industristad. Allt detta bedöms samlat utgöra en "röd tråd", det vill säga att det har ett funktionellt samband ur kulturhistorisk synvinkel.

Hela texten i riksintressebeskrivningen har granskats, det vill säga både beskrivningen av motiven för riksintresseanspråket och beskrivningen av de fysiska uttrycken.

Granskningen av riksintressebeskrivningarna utgår från följande frågeställningar:

1) Vilket är huvudmotivet i riksintresseanspråket?

En bedömning görs av om anspråket har ett huvudmotiv (bestående av berättelse och fysiska uttryck) och vilket detta i så fall är. Huvudmotivet visar på de

⁹ I remissen beskrevs det som ett grundläggande krav att ett riksintresse ska representera en helhet av något slag. Tidigt i motiveringen skulle det framgå vilken miljötyp eller, som det då också benämndes, vilken miljöaspekt som riksintresset avser återspegla i landskapet. PM, Riksantikvarieämbetet, 1995-04-26.

¹⁰ Mer att läsa om riksintressen och helhetssyn på kulturmiljöer i Jönköpings län finns bland annat i artikeln "Några vackra stenar i en påse. Vad gör vi med riksintressena i landskapskonventionens tidevarv? Med speciell inriktning på Jönköpings län." Franzén, Ådel. 2010.

¹¹ Riksantikvarieämbetets ordlista finns tillgänglig på webben, se "Referenser".

kulturhistoriska utvecklingsskeden och verksamheter eller aktiviteter som främst präglat landskapet i området.

2) Beskriver texten ett sammanhängande funktionellt historiskt system kopplat till huvudmotivet?

En bedömning görs av om de fysiska uttryck för landskapets kulturhistoriska värden som anges i beskrivningstexten har ett tydligt funktionellt samband, och om de speglar huvudmotivet eller inte. Beskrivs en sammanhängande helhetsmiljö? (Utifrån kriterium B, Helhetsmiljö). Beskrivs relevanta uttryck som speglar motivet? (Utifrån kriterium C, Fysiska uttryck).

För länets samtliga anspråk ställs följande frågor:

3) Vilka är de mest frekvent förekommande riksintresseanspråken i länet, sorterade efter huvudmotiv? Har dessa anspråk ett likartat innehåll som i hög grad också finns i andra riksintresseanspråk i länet?

3.1.3 Resultat av byråmässig granskning

I tabell 2 och 3 nedan sammanfattas resultaten av den byråmässiga granskningen av anspråkens helhetsmiljö. I tabellerna visas vilka anspråk som Riksantikvarieämbetet bedömer ska prioriteras i kommande regionala granskningar. För varje län redovisas även de två mest frekvent förekommande grupperna av riksintresseanspråk, sorterade efter huvudmotiv. Där storleksordningen är likartad redovisas tre olika huvudmotiv.

Observera att granskningen av samtliga anspråk i länen och deras huvudmotiv samt hur de olika enskilda anspråken har sorterats finns tillgänglig som ett mer fullständigt underlag för länsstyrelserna för fortsatt arbete. För slutsatser av den byråmässiga granskningen, se avsnitt 3.2.

Förklaringar till tabellernas kolumner

Otydligt funktionellt samband mellan huvudmotiv och fysiska uttryck

Anspråket lever inte upp till kriteriet om helhetsmiljö utifrån en bedömning av riksintressebeskrivningen.

Frekvent förekommande anspråk

Anspråk som till innehållet är vanligast förekommande i respektive län.

Huvudmotiv

Anspråkets bärande berättelse ("röda tråd") som de fysiska uttrycken belyser. Kan även beskrivas som ett "kulturhistoriskt system". Huvudmotivet visar på de kulturhistoriska utvecklingsskeden och verksamheter eller aktiviteter som främst präglat landskapet i området.

Samma motiv ingår också som del i andra anspråk

Samma berättelse som utgör huvudmotiv i ett anspråk kan också förekomma som ett inslag i andra anspråk i länet.

Terminologin i tabellen utgår ifrån ordlistan för kulturhistoriska begreppsdefinitioner till miljöer av riksintresse för kulturmiljövården (2018), så att beskrivning av huvudmotiv och fysiska uttryck ska vara konsekventa. Ordlistans samlingsbegrepp (till exempel odlingslandskap, fornlämningsmiljö) används för att enklare kunna kommunicera huvuddragen i materialet.

Detaljeringsnivån för begreppen kan variera. Regionala varianter av vissa kulturmiljötyper har exempelvis inte specificerats, till exempel slättbygd och älvdalsbygd, som är ingående underkategorier under kulturmiljötypen odlingslandskap.

Tabell 2. Riksintresseanspråk med otydligt funktionellt samband mellan huvudmotiv och fysiska uttryck, länsvis.

Län	Undersökt egenskap: otydligt funktionellt samband mellan huvudmotiv och fysiska uttryck, antal anspråk per län	Totalt antal anspråk i respektive län
Stockholm	0* *Reviderade 2021.	104
Uppsala	17	65
Södermanland	9	58
Östergötland	35	85
Jönköping	12	88
Kronoberg	8	36
Kalmar	6	78
Gotland	9	60
Blekinge	5	18
Skåne	11	100
Halland	9	40
Västra Götaland	38	197
Värmland	2	41
Örebro	2	54
Västmanland	7	24
Dalarna	7	141
Gävleborg	2	76
Västernorrland	4	54
Jämtland	11	60

Västerbotten	4	49
Norrbottn	3	73
Total	201	1 501

Källa: Riksantikvarieämbetet, 2021. Uppgift om antalet riksintressen per län hämtad från Kulturmiljöstatistik 2020, samt från Riksantikvarieämbetets revideringar.

Tabell 3. Frekvent förekommande riksintresseanspråk, länsvis

Län	Undersökt egenskap: frekvent förekommande anspråk (sorterade efter huvudmotiv)	Huvudmotiv, antal per län	Samma motiv ingår också som del i andra anspråk, antal per län
Stockholm	Herrgårdsmiljöer	18	6
	Odlingslandskap	18	18
Uppsala	Fornlämningsmiljö	12	32
	Odlingslandskap	11	22
Södermanland	Odlingslandskap	15	11
	Fornlämningsmiljö	7	20
	Herrgårdsmiljö	7	10
	Stadsmiljö	7	0
Östergötland	Fornlämningsmiljö	23	21
	Herrgårdsmiljö	18	4
Jönköping	Bymiljö	18	8
	Odlingslandskap	14	30
	Sockencentrum	13	6
Kronoberg	Odlingslandskap	14	12
	Fornlämningsmiljö	7	17
Kalmar	Odlingslandskap	28	5
	Fornlämningsmiljö	13	18
Gotland	Odlingslandskap	32	2
	Fornlämningsmiljö	14	31
Blekinge	Odlingslandskap	3	3
	Stadsmiljö	3	0

Regeringsuppdrag om riksintressen för kulturmiljövården

Skåne	Odlingslandskap	20	12
	Slottsmiljö	15	13
Halland	Stadsmiljö	6	0
	Kust- och skärgårdsmiljö	6	0
Västra Götaland	Odlingslandskap	53	23
	Fornlämningsmiljö	42	73
Värmland	Fornlämningsmiljö	8	5
	Odlingslandskap	7	10
	Bruksmiljö	7	4
Örebro	Bergslagsmiljö	10	1
	Stadsmiljö	8	0
Västmanland	Fornlämningsmiljö	7	3
	Odlingslandskap	5	0
Dalarna	Fornlämningsmiljö	38	12
	Fäbodmiljö	31	5
	Bymiljö	25	12
Gävleborg	Odlingslandskap	23	20
	Bymiljö	13	17
Västernorrland	Fornlämningsmiljö	13	7
	Fiskeläge	8	0
	Odlingslandskap	7	9
Jämtland	Fornlämningsmiljö	14	13
	Gårdsmiljö	8	22
	Odlingslandskap	8	21
Västerbotten	Odlingslandskap	13	8
	Fornlämningsmiljö	10	4
Norrbotten	Fornlämningsmiljö	14	12
	Odlingslandskap	13	8
	Samisk kulturmiljö	11	1

Källa: Riksantikvarieämbetet, 2021.

Kommentarer till tabellerna

Överlag har det inte funnits större svårigheter att identifiera huvudmotivet för varje riksintresse. Dock kan det skilja sig åt mellan länen hur begreppen används. Exempelvis kan ett anspråk rubriceras som en förindustriell bruksmiljö i ett län, men som industrimiljö i ett annat, trots att texterna tycks beskriva liknande kulturhistoriska sammanhang.

Det finns anspråk som uppvisar ”parallella huvudmotiv”, där det finns två huvudmotiv som sinsemellan har ett funktionellt samband, men där inget av motiven har bedömts dominera mer än det andra. I dessa fall får riksintresset två huvudmotiv, och förekommer därför i tabellen två gånger. Exempelvis beskrivs samiska kulturmiljöer i flera fall som att det är ett parallellt huvudmotiv till fornlämningsmiljöer. Värt att nämna är också beskrivningen av agrara miljöer, som ibland lägger lika stor vikt vid bybebyggelse som odlingslandskap.

Frågan om ”parallella huvudmotiv” kan också vara mer komplicerad. Exempel på detta är flera fall av bergslagsmiljöer, som har utvecklats från en bergsmansgård till en bruksmiljö eller till och med en industriort. Ett och samma område kan anges som gruvmiljö, hyttmiljö, bruksmiljö, industrimiljö och bergslagsmiljö. För att identifiera huvudmotivet i dessa fall krävs djupare kunskaper om varje plats, både när det gäller hur området ser ut i praktiken och bakgrundskunskap om området och den berättelse anspråket ska förmedla.

3.2 Slutsatser från den byråmässiga granskningen

Resultatet från den byråmässiga granskningen bidrar till att identifiera vilka anspråk som bör prioriteras vid det fortsatta regionala översynsarbetet. En prioriteringsordning för detta beskrivs närmare i kapitel 4. Nedan finns en beskrivning av hur bilden av anspråk med otydliga funktionella samband respektive frekvent förekommande anspråk ser ut på nationell nivå.

3.2.1 Riksintresseanspråk utan tydliga funktionella samband

De förtydligade kriterierna betonar vikten av att de utpekade anspråken särskilt väl ska spegla skeden, händelseförlopp eller verksamheter och uppvisa sammanhängande funktionella historiska system. När uttrycken inte korrelerar med den utpekade berättelsen uppstår svårigheter att identifiera ett kulturhistoriskt system som huvudmotiv, det vill säga den bärande röda tråden. Anspråket har i granskningen då sorterats in i en grupp som utmärks av otydliga funktionella samband mellan fysiska uttryck och huvudmotiv (se tabell 2). Exempelvis kan

detta vara en förhistorisk fornlämningsmiljö, där riksintressebeskrivningen också innehåller en stationsmiljö. I denna kategori finns också områden med två, med av allt att döma funktionellt väsensskilda, huvudmotiv. (Ibland används benämningen A- och B-områden, där till exempel område A är en bymiljö och område B är en rekreativmiljö).¹²

Vissa riksintresseanspråk kännetecknas av innehållsrika system som inte sällan speglar flera förlopp i historien. Tidigare har stadsmiljöer nämnts, men även odlingslandskap är ett tydligt exempel inom denna kategori, en grupp som dominerar i södra och till viss del mellersta delen av landet. Dessa områden kan innehålla ett stort antal kulturmiljötyper och samband, såväl rumsligt som tidsmässigt – se Riksantikvarieämbetets ordlista över kulturmiljötyper, där odlingslandskapets innehåll beskrivs. Fornlämningar är en vanligt förekommande delkomponent i dessa anspråk. I vissa fall nämns inte odlingslandskapet, utan endast gårds- och bybebyggelsen, vilket förmodligen har skiftande skäl.

Vissa län har mycket korta beskrivningstexter¹³ i kombination med geografiska avgränsningar som ser ut att fånga in ett mer komplett system än vad texten återger. Flest riksintressen med otydliga samband hittas i landets jordbruksbygder, som till sin natur kan vara komplexa områden. I dessa fall behöver dock antingen sambanden beskrivas tydligare eller valet av berättelse ändras. Det finns färre av dessa områden i de norra delarna av landet, där anspråken också överlag har tydligare, inte så komplexa beskrivningar. Lite tillspetsat kan sägas att det är enklare att förstå syftena med riksintressena i Norrlandslänen och i vissa län i norra Svealand. Ett undantag är de långsträckta älvdalsbygderna som på grund av de stora geografiska utbredningarna inrymmer flera system, funktioner och tidsskeden.

Hantering av anspråk med otydliga funktionella samband

Riksantikvarieämbetets granskning visar att cirka 200 (cirka 14 procent) av landets riksintresseanspråk inte lever upp till det förtydligade kriteriet om helhetsmiljö, baserat på skriftligt material. Det betyder att dessa anspråk behöver undersökas närmare genom fältundersökningar eller motsvarande, för att fastställa om anspråken uppvisar brister också i praktiken, eller om det är beskrivningarna som måste göras om för att det ska bli tydligt att anspråken motsvarar kriteriet om

¹² Detta angreppssätt användes vid den översyn som gjordes 1996-1997. Istället för att peka ut två eller fler skilda aspekter i ett område som olika riksintressen, valde man att istället benämna dem A, B, C och behålla områdena inom samma anspråk. Riksantikvarieämbetet, 1995.

¹³ Utformningen av beskrivningstexterna har varierat under åren. Vid den stora översynen av samtliga riksintressebeskrivningar 1996–1997 förordade Riksantikvarieämbetet mycket korta, men precisa beskrivningar av anspråkens motiv. Riksantikvarieämbetet, 1995-04-26, PM. Bakgrund till remiss rörande riksintresseöversynen.

helhetsmiljö. Riksantikvarieämbetets bedömning är att samtliga anspråk med otydliga funktionella samband måste ändras i någon grad, från enklare revideringar av riksintressebeskrivningarna eller ändringar av den geografiska avgränsningen, till avstående av hela eller delar av anspråk. Se vidare i avsnitt 4.2.2.

Områden med otydliga funktionella samband kommer att behöva hanteras på flera olika sätt i kommande revideringar. Många gånger innehåller dessa områden en eller en serie kulturhistoriska system som inte tycks hänga ihop. Detta kan bland annat ses i arealmässigt stora områden. Målet är att anspråken renodlas, så att det blir tydligare vad som är den röda tråden i den kulturhistoriska berättelse som ett anspråk representerar, och att det är de kulturhistoriska värden som är av nationellt intresse som motiverar riksintresset.

Några möjliga lösningar vid en revidering kan vara:

- att lyfta ut delar av anspråken för att bilda egna riksintressen. De utlyfta delarna granskas då separat utifrån kriterierna, och nya gränsdragningar som medför effekter på den geografiska utbredningen kan bli aktuella. Exempelvis kan det handla om att lyfta ur en bruksmiljö ur ett odlingslandskap, om det visar sig att de funktionella sambanden saknas.
- att avstå delar av anspråken, om berättelserna i dessa delområden inte är starka nog att själva utgöra ett riksintresse.
- att avstå anspråket i sin helhet. Ett skäl till detta kan till exempel vara att det finns andra riksintresseanspråk som bättre belyser det aktuella kulturhistoriska sammanhanget.

En kvalitetsmässig vinst med att renodla de kulturhistoriska sammanhangen är att anspråken blir lättare att hantera i olika prövningssituationer, inte minst för att de reviderade anspråken får egna riksintressebeskrivningar.

Några faktorer att uppmärksamma vid kommande översyner

Områden med få fysiska uttryck

Av granskningen framgår att det finns vissa mindre områden med liten geografisk omfattning med till synes svaga funktionella system, på grund av att de komponenter som ingår är få. Dessa miljöer är dock mycket svåra att granska byråmässigt och entydigt sortera in i en grupp, utan samråd med den regionala expertisen, varför detta har avståtts. De är av allt att döma inte vanligt förekommande, men bör uppmärksammas vid översyner, eftersom kopplingen till landskapet ibland framstår som svag. Ett typiskt exempel är renodlade fornlämningsmiljöer, alltså riksintressen som endast innehåller fornlämningar. I dessa beskrivs ofta mycket få uttryck, inte sällan bara ett, till exempel ett gravfält eller en eller ett par fornborgar. Uttrycken utgör snarare objekt än helhetsmiljöer. Till denna kategori hör också ikonmässiga fornlämningar av objektkaraktär, exempelvis enstaka monumentalgravar.

Liknande frågeställningar uppkommer för en del kyrkomiljöer, som i de fall riksintresset utgörs av en kyrka i ett dominerande läge utan att omkringliggande landskap och bebyggelse ingår i utpekandet. Flera av dessa riksintressen kan troligen uppnå funktionalitet genom utvidgningar av både det textmässiga och geografiska innehållet.

Interiöra värden har felaktigt tagits med

Otvetydigt felaktiga utpekanden, utifrån riksintressesystemets landskapsinriktning, är uttryck som tar upp interiöra värden i bebyggelse, till exempel planlösningar, ristningar på timmerväggar och invändigt måleri i kyrkor och herrgårdar.

Fornlämningar under mark

Fornlämningsmiljöer kan också utgöras av strukturer under mark, till exempel boplatser, utan att de syns i landskapet eller tar stöd av något topografiskt element ovan mark. Det är då tveksamt om kriteriet om fysiska uttryck uppfylls och om strukturerna därmed kan fungera som en delkomponent i en helhetsmiljö. Även här krävs närmare studier än vad en byråmässig granskning tillåter. Än mer tveksamma är utpekanden av områden som utgörs av platser för lösfynd, vilka kan förekomma som uttryck eller i något enstaka fall som helhetsmiljö.

Kognitiva miljöer

Kognitiva miljöer (se nedan) har en relevans när de kan kopplas till fysiska uttryck och sammanhang med tydlig koppling till exempelvis en kulturutövning eller en specifik person och dess livsgärningar. Det finns dock kognitiva riksintressen där man kan diskutera relevansen utifrån funktionaliteten, inte minst ur ett tillämpningsperspektiv, när det till exempel handlar om att en historisk person bara tillfälligtvis vistats på en plats.

Med kognitiva miljöer avses miljöer med märkliga naturbildningar eller formationer, som det har knutits folkliga, magiska eller religiösa föreställningar till. Med kognitiv miljö avses även platser för historiska händelser, som har gett upphov till muntliga traditioner, samt platser med personhistorisk anknytning som till exempel konstnärs- eller författarhem.¹⁴

Utredningsområden

I flera län förekommer anspråk som i beskrivningstexten definieras som utredningsområden. De kan vara innehållsmässigt otydliga, vilket tyder på att de befinner sig i just ett utredningsskede. Utredningsområdena har i granskningen därför placerats i gruppen av anspråk med otydliga funktionella samband. Det finns starka skäl att granska dessa områden, och fastställa om de bör avstås eller om de ska revideras för att de ska kunna kvarstå som anspråk.

¹⁴ Riksantikvarieämbetet, 2018.

Stadsmiljöer

Stadsmiljöer är komplexa kulturhistoriska system, där utformningen av riksintresseanspråkens geografiska utbredning varierar starkt mellan olika städer. Ofta behöver plats specifika, snarare än generella lösningar tillämpas i de geografiska avgränsningarna. Sådana lösningar behöver utredas ytterligare, bland annat ifråga om så kallade satellitområden. Ibland kan satellitområden vara en möjlig lösning, i andra fall inte. Ett par exempel på riksintressen där denna lösning tillämpas är riksintresset Göteborgs stad som är uppdelat i delområden, där delområdena utgör satelliter, som i varierande grad hänger ihop geografiskt. Detsamma gäller för Jönköping.

En kontrast till dessa städer är Stockholm, som har hela innerstaden med Djurgården som ett enda funktionellt system. En sådan innehållsrik och komplicerad stadsmiljö har liknande pedagogiska svårigheter som återfinns i de stora agrara riksintressena med flera tids- och funktionsöverlappande strukturer. Det är svårt att identifiera riksintressebeskrivningens många uttryck och samband i Stockholms intrikata väv av stadsbebyggelse, som geografiskt även inbegriper värden av lokal karaktär, varför staden tillämpar ett eget satellitsystem med så kallade värdekärnor för de mest pedagogiska och tydliga delarna. I praktiken har detta mer eller mindre lett till att värdekärnorna utgör det egentliga riksintresset, vilket inte är avsikten.

Tematiska anspråk

Kyrkomiljöer kan vara problematiska ur ett funktionellt landskapsperspektiv, oftast är de små till ytan med förhållandevis få komponenter. På Gotland finns en egen lösning för de medeltida kyrkomiljöerna. De 92 medeltida kyrkomiljöerna tillsammans med de fyra ödekyrkorna utgör ett enda riksintresse. En liknande lösning har också valts för en annan relativt stor grupp på Gotland, de 11 fiskelägena.

De medeltida kyrkomiljöerna är en för Gotland karaktäristisk miljötyp, med stor betydelse för öns kulturmiljöprofil. Att de utgör ett enda riksintresse medför att kyrkomiljöerna betraktas som geografiska satelliter inom ett sammanhängande kulturhistoriskt system. Det är i dessa fall svårt att tillämpa ett utpräglat landskapsperspektiv och inte självklart med så många separata, tydligt geografiskt avskilda områden, även om de representerar samma kulturmiljöföreteelse. Hur ska man se på förändringar mellan satelliterna och kan man verkligen se dem som funktionellt sammanhängande? En annan nackdel med detta tillvägagångssätt är att varje kyrkomiljö saknar egna, individuella beskrivningstexter, vilket försvårar hanteringen i plan- och lovärenden, och att funktionaliteten eventuellt kan upplevas som svag inom varje miljö. Sammanfattningsvis har de tematiska anspråken av denna typ en problematik som behöver uppmärksammas vid fortsatta översyner.

3.2.2 Frekvent förekommande anspråk

I tabell 3 ovan framgår vilka huvudmotiv som är vanligast förekommande i landets olika län. De mest frekvent förekommande anspråken ingår bland de grupper som bör prioriteras vid fortsatta granskningar (se vidare i avsnitt 4.2.2).

Några frekvent förekommande huvudmotiv är exempelvis odlingslandskap och herrgårdsmiljöer i söder och odlingslandskap samt fornlämningsmiljöer i norr. De olika regionala naturgeografiska förutsättningarna har satt stark prägel på frekvensen av vissa riksintressetyper, vilket gör att specifika kategorier av riksintresseanspråk inte återfinns i alla delar av landet. Exempelvis är bruksmiljöer sällsynta i södra Sverige, men vanliga i Mellansverige. Fäbodmiljöer finns inte överhuvudtaget som riksintressen i södra Sverige. Å andra sidan är herrgårdsmiljöer, som är vanliga i odlingsbygderna, mycket sällsynta som renodlade riksintressen norr om Dalälven. När de förekommer där är de en av flera beståndsdelar inom i första hand bruksmiljöer.

De allra flesta riksintresseanspråk ligger utanför bebyggt område, många i skogsbygder, speciellt i Norrland och norra Svealand. Här är Dalarna framträdande med många skogsbundna fornlämnings- och fäbodmiljöer. I Norrbotten hör fjällanknutna samiska kulturmiljöer till en av de största grupperna, se tabell 3. En stor grupp i södra delen av landet utgörs av arealkrävande riksintressen av agrar typ, till exempel odlingslandskap och slotts- eller herrgårdsmiljöer, se till exempel Skåne och Stockholm i tabell 3. Dessa landsbygdsmiljöer har inslag av bebyggelse och kan i flera fall ansluta mot tätorter.

Stadsmiljöer som stor grupp i länen finns företrädesvis i södra delen av landet, till exempel i Halland och Blekinge. Stockholm är ett län med förhållandevis få stadsbildningar historiskt sett, vilket förklarar att de agrara miljöerna dominerar i detta län. Det finns generellt förvånansvärt få riksintressanta urbana miljöer från 1900-talet i landet, i synnerhet från dess senare hälft.

De största grupperna av anspråk speglar landets naturgeografiska och kulturhistoriska skillnader, men återger i liten grad landets historia efter andra världskriget, vilket är en slående omständighet. Nya utpekanden blir därför en logisk följd för att riksintressesystemet ska kunna spegla landets hela historia.

Hantering av frekvent förekommande anspråk

Vilka anspråk som är mest frekvent förekommande i respektive län varierar, som nämnts tidigare, utifrån länens respektive kulturhistoriska och naturgeografiska förutsättningar. Att anspråk med ett visst innehåll, säg en bruksmiljö eller ett fiskeläge, förekommer i större antal i vissa län är därför logiskt och stämmer också väl överens med kriteriet om regionala och lokala förhållanden. Granskningen signalerar dock att det finns anledning att i det fortsatta arbetet utvärdera vilka

anspråk i länet som särskilt väl speglar den aktuella riksintressanta berättelsen, en aspekt som betonas i kriterierna (se vidare i avsnitt 4.2.2). Jämförelse av anspråken utifrån den aspekten bidrar till bedömningar av om det förekommer en överrepresentation av anspråk med likartat innehåll inom länet. Samtidigt kan det vara relevant med stora grupper som återspeglar tongivande kulturhistoriska drag i respektive region, eftersom det bidrar till den nationella bilden av hela landets historia.

Exemplet fornlämningsmiljöer – stora skillnader regionalt

Renodlade fornlämningsmiljöer uppfattas ofta som ett vanligt förekommande riksintresseanspråk i hela landet. Att avstå anspråk av fornlämningstyp nämns därför som en enkel lösning för att minska omfattningen av riksintresseanspråken. Detta stöds inte av granskningen. De regionala skillnaderna är stora, och tillgången till potentiellt byggbar mark skulle inte påverkas i någon större utsträckning om fornlämningar avstods som anspråk. Ett fördjupande resonemang kring exemplet fornlämningar finns i bilaga 3.

4. Fortsatt arbete med översyn av riksintresseanspråk

De översynsbehov som beskrivs i delredovisningen¹⁵ resulterade bland annat i att Riksantikvarieämbetet har påbörjat en utvärdering och omprövning av samtliga befintliga riksintresseanspråk. Efter nyligen genomförda revideringar uppgår anspråk som pekats ut enligt 3 kap. miljöbalken till 1 501 (juni 2021). Fördelningen varierar stort över länen, från 18 till 197 i de län som har lägst respektive högst antal riksintressen. Utvärderingen har inletts genom den byråmässiga granskning som beskrivs i kapitel 3.

Riksantikvarieämbetets målsättning är att riksintresseanspråken ska hålla en hög kvalitet¹⁶ och att urvalet ska spegla Sveriges historia från forntid till nutid. Detta i kombination med regeringens intention att riksintresseanspråken ska minska, gör det viktigt att i det fortsatta arbetet identifiera anspråk som av olika skäl inte håller tillräckligt hög kvalitet. Syftet med en översyn av samtliga anspråk är att identifiera

¹⁵ Boverket, 2020:26, avsnitt 8.4.

¹⁶ Översynen ska resultera i att riksintresseanspråken för kulturmiljövården håller hög kvalitet. Med hög kvalitet avses att urvalet ska vara relevant, att de enskilda anspråken ska motiveras och avgränsas utifrån fastställda kriterier samt vara tydligt beskrivna. Läsbarheten i landskapet är en grundförutsättning för att anspråken ska anses ha hög kvalitet.

behov av att revidera och eventuellt avstå anspråk, som en följd av de förtydligade kriterierna och andra skäl som framkommit under översynen.

En fortsatt översyn ger också möjlighet att identifiera behov av kompletteringar i beståndet av anspråk. Inrättande av nya riksintressen hanteras dock i en särskild process.

4.1 Förutsättningar – samverkan mellan nationell och regional uppsikt

Som tidigare konstaterats kräver en kvalitetssäkrad översyn av nuvarande riksintresseanspråk insatser av länsstyrelserna. Det är inte lämpligt att utifrån enbart en byråmässig granskning av riksintressebeskrivningarnas texter föreslå att anspråk avstås. Texterna säger inget om anspråkens faktiska tillstånd, det vill säga om hur anspråket ser ut i praktiken. Viktiga förutsättningar framöver blir därför länsstyrelsernas kunskap om anspråkens innehåll och kvalitet samt deras möjligheter att genomföra fältundersökningar. Länsstyrelsernas deltagande i översyner bygger på det samspel som ska finnas mellan nationellt och regionalt uppsiktsarbete. I tidigare större översyner av riksintresseanspråken som genomförts (1985–1987 respektive 1996–1997)¹⁷ har länsstyrelserna varit djupt involverade¹⁸.

Fullständig översyn behöver kombineras med löpande uppföljning och aktualisering

En fullständig översyn av samtliga riksintresseanspråk är komplicerad och resurskrävande, och har också en begränsad aktualitet. Riksantikvarieämbetet ser därför behovet av att en sådan översyn kombineras med ett utvecklat uppsiktsarbete. Kulturmiljövårdens riksintressen är inte skyddsområden på samma sätt som exempelvis kulturreseervat eller byggnadsminnen, utan utgör områden som är avsedda att användas, utvecklas och förändras, men där de riksintressanta kulturhistoriska värdena ska finnas med som en utgångspunkt. Det innebär att riksintressena ständigt påverkas och utmanas av olika åtgärder, verksamheter och processer. Vissa mer och andra mindre, beroende på bland annat typ av miljö och geografisk belägenhet. Dessutom fortgår den historiska utvecklingen och nya kunskaper om kulturmiljöerna växer fram.

Även om omfattande översynsinsatser genomförs kommer resultaten snart att vara mer eller mindre inaktuella, om inte det regionala uppsiktsarbetet inrymmer en löpande behovsstyrd uppföljning och uppdatering av riksintressena. Ett sådant

¹⁷ Boverket, 2020:26, s.103.

¹⁸ Riksantikvarieämbetet och Statens Historiska Museer, PM Kulturmiljöavdelningen 1987. Områden med kulturvården av riksintresse i Göteborg och Bohus län., samt Riksantikvarieämbetet PM 1995.

arbete är lättare att planera, bidrar till kunskapskontinuitet och möjliggör fördjupad dialog med berörda aktörer inom samhällsplaneringsarbetet.

Ett jämnare, även om tätare, flöde av mindre komplicerade förslag till revideringar underlättar även Riksantikvarieämbetets arbete med uppsikt och ärendehandläggning. För att arbetet med översyn och aktualisering ska bli framgångsrikt och hållbart på lång sikt måste därför en översyn av samtliga riksintressen kombineras med att formerna för det regionala och nationella uppsiktsarbetet utvecklas. Uppsiktsarbetet bör bland annat på ett tydligare sätt inkludera en löpande uppföljning och återkommande aktualisering av riksintressenas urval, omfattning och innehåll. En sådan utveckling av uppsiktsarbetet kan inte anstå till efter den fullständiga översynen, utan måste ske parallellt med denna, för att det löpande arbetet med uppföljning och aktualisering ska kunna ta vid i takt med att riksintressena revideras.

Länsstyrelsen kan baserat på förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden föreslå nya riksintresseanspråk, ändringar av eller upphävande av riksintresseanspråk.¹⁹ Detta sker med jämna mellanrum, men omfattningen och behovet varierar mellan olika län, vilket framgår av det ordinarie arbete med uppsikt och revideringar, som Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna samverkar kring.

Riksantikvarieämbetet har inte befogenhet att ge länsstyrelserna ett uppdrag om att genomföra en översyn av riksintresseanspråken. Länsstyrelsernas insatser är därför beroende av antingen deras egna initiativ, som är starkt resursberoende, eller riktade regeringsuppdrag. Dessa förutsättningar är avgörande för den komplettering av granskningen av kriteriet om helhetsmiljö som beskrivs i avsnitt 4.2.2 nedan, samt fortsatta utvärderingar. Riksantikvarieämbetet förordar dock ett fyraårigt tidsperspektiv när det gäller en fullständig översyn av samtliga riksintresseanspråk, se vidare i avsnitt 4.2.1.

¹⁹ **Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden**

4 § Länsstyrelsen ska underrätta Boverket och andra berörda myndigheter som anges i 2 § om länsstyrelsen anser att

1. ett ytterligare mark- eller vattenområde bör anges som riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken, eller
2. klassificeringen eller avgränsningen i stort av ett område som riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken bör omprövas.

4.2 Inriktning på fortsatt översyn

Stegvis arbete

Det upplägg för översyn av samtliga riksintressen som Riksantikvarieämbetet förordar innebär ett stegvis arbete, där vissa anspråk och kriterier prioriteras. Myndigheten uppfattar uppdraget som att regeringen förväntar sig att åtgärder för att riksintresseanspråken ska minska, ska få genomslag i en nära framtid. Upplägget med ett stegvis arbete bidrar till detta, genom att anspråk med störst översynsbehov prioriteras, där sannolikheten är större att anspråken kan komma att minskas i utbredning eller avstås.

I juni 2021 gav regeringen ett nytt uppdrag om riksintresseanspråk enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, denna gång till länsstyrelserna. Det nya uppdraget innebär att länsstyrelserna snarast ska identifiera områden med brister avseende aktualitet eller utbredning som Riksantikvarieämbetet (och andra berörda myndigheter) sedan ska ompröva. Riksantikvarieämbetet bedömer att identifiering och kommande hantering av sådana områden kan ingå som ett led i det ”stegvisa arbete” myndigheten förordar. Länsstyrelsernas arbete med regeringsuppdraget och Riksantikvarieämbetets fortsatta hantering kan underlättas genom att involvera resultaten från myndighetens byråmässiga granskning. Se vidare i avsnitt 4.2.2.

Ett stegvis arbete innebär också att Riksantikvarieämbetet parallellt kan bedriva arbetet med att skapa verktyg som underlättar det fortsatta arbetet. Exempel på detta är att ta fram riktlinjer för det nationella urvalet av riksintresseanspråk och att förbättra informationsförsörjningen för riksintressena, men även att utveckla rutinerna för ett systematiskt uppsiktsarbete.

I tabell 4 nedan finns en översiktlig redovisning av Riksantikvarieämbetets förslag på hur det fortsatta arbetet med att utvärdera samtliga riksintresseanspråk utifrån samtliga de förtydligade kriterierna kan genomföras.

Notera att de slutliga formuleringarna av kriterierna fastställs efter remissbehandling, efter uppdragstidens slut. Nedanstående tabell 4 bygger på de förslag till förtydligade kriterier som finns i delredovisningen. Innehållet i kriterierna är inte nytt, utan bygger på tidigare befintliga kriterier (förutom tillägget om internationella åtaganden), vilket har gjort det möjligt att utgå ifrån kriterieförslagen i arbetet med regeringsuppdragets andra del.

Tabell 4. Tillvägagångssätt för fortsatt utvärdering av riksintresseanspråk för kulturmiljövården, i förhållande till förtydligade kriterier.

Kriterium	Fortsatt utvärdering
<p>A. Riksintressant berättelse</p> <p>Riksintresset ska genom sitt innehåll särskilt väl spegla skeden, händelseförlopp eller verksamheter av vikt för landets och områdets kulturella, politiska, sociala, religiösa eller tekniska utveckling.</p>	<p>För att utvärdera anspråk gentemot detta kriterium bör riktlinjer för det nationella urvalet av riksintresseanspråk finnas på plats. Riksantikvarieämbetet tar fram riktlinjer under 2022.</p>
<p>B. Helhetsmiljö</p> <p>Riksintresset ska utgöra en helhetsmiljö, dvs. området ska särskilt väl uppvisa ett sammanhängande funktionellt historiskt system.</p>	<p>Riksantikvarieämbetet har genomfört en byråmässig granskning av kriteriet under våren 2021, som bör kompletteras med regionala granskningar av länsstyrelserna (se avsnitt 4.2.2).</p>
<p>C. Fysiska uttryck</p> <p>Riksintresset ska innehålla fysiska uttryck som stödjer den utvalda berättelsen om vad som hänt i landskapet. Uttrycken i kulturmiljön ska ge särskilt goda möjligheter till upplevelser, kunskap och förståelse för den kulturhistoriska utvecklingen.</p>	<p>Förekomst av fysiska uttryck är ett grundkrav i riksintressebeskrivningarna. Riksantikvarieämbetet har byråmässigt granskat hur de fysiska uttrycken beskrivs i texten och hur de speglar anspråkens huvudmotiv, inom ramen för arbetet med kriteriet om helhetsmiljö.</p> <p>En bedömning av om anspråken omfattar relevanta fysiska uttryck (lämpligt urval för att spegla huvudmotivet, läsbart skick, och att de geografiska avgränsningarna speglar innehållet) görs enklast i samband med att länsstyrelserna bedömer om enskilda anspråk lever upp till kriteriet om helhetsmiljö.</p>
<p>D. Regionala och lokala förhållanden</p> <p>Riksintresseområdet visar att regionala/lokala förhållanden eller andra förutsättningar har satt en särskild prägel på den riksintressanta berättelsen.</p>	<p>Riksantikvarieämbetet bör bedöma anspråk baserade på detta kriterium utifrån riktlinjer för det nationella urvalet. Fortsatt översyn utförd av länsstyrelserna bör inkludera vilka anspråk i de frekvent förekommande grupperna (utifrån RAÄ:s byråmässiga granskning) som särskilt väl uppfyller kriteriernas kvalitetskrav (se avsnitt 3.1.1).</p>
<p>E. Riksintresseanspråket behövs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.</p>	<p>Kriteriet berör i dagsläget världsarv. Berörda riksintressebeskrivningar ses över av Riksantikvarieämbetet, kopplat till hur de förhåller sig till världsarvens särskilt stora universella värde. Arbetet görs inom ramen för Riksantikvarieämbetets världsarvsarbete.</p>

4.2.1 Nationell utvärdering av anspråk i förhållande till samtliga kriterier

För att en översyn av samtliga riksintresseanspråk ska betraktas som fullständig behöver Riksantikvarieämbetet också väga anspråken mot övriga kriterier utöver kriteriet om helhetsmiljö. En översiktlig bild av tillvägagångssättet finns i tabell 4. Hur denna utvärdering ska utformas och hur omfattande den ska vara påverkas i hög grad av de kommande riktlinjerna för det nationella urvalet av riksintresseanspråk samt det samlade resultatet av granskningen av kriterierna om helhetsmiljö och fysiska uttryck, det vill säga av både Riksantikvarieämbetets granskning och de regionala granskningar som myndigheten bedömer är nödvändiga, se nedan.

Behovet av riktlinjer för det nationella urvalet lyfts i delredovisningen. På ett liknande sätt som för kriterierna finns ett behov av att tydliggöra och samla de principer för urvalet av riksintresseanspråk som tillämpas idag. Riktlinjerna bör bland annat utgå ifrån de allmänna råden från 1985²⁰, riksintressehandboken²¹ samt myndighetens interna praxis. Riksantikvarieämbetet har i delredovisningen tidsatt arbetet med riktlinjer för det nationella urvalet till perioden 2021–2023, och bedömer att de även bör ingå i en kommande sektorsbeskrivning. Riktlinjerna bedöms dock som ett viktigt verktyg i det fortsatta översynsarbetet, och myndigheten avser därför att tidigarelägga framtagandet, så att detta arbete genomförs under 2022.

En översyn av samtliga riksintresseanspråk inkluderar också att alla anspråk ska omprövas och beslutas av Riksantikvarieämbetet, oavsett om anspråken revideras eller inte. Av beslutsdokumentet bör det framgå bland annat motivering till beslutet, skälen till eventuell revidering och tidpunkt för denna.

Tidsperspektivet för när samtliga riksintresseanspråk varit föremål för översyn och vid behov reviderats är beroende av de förutsättningar som beskrivs i avsnitt 4.1, det vill säga att länsstyrelsernas möjlighet till medverkan är avgörande. Riksantikvarieämbetet bedömer att det inte går att fatta kvalitetssäkrade beslut kring enskilda riksintresseanspråk utan länsstyrelsernas medverkan.

För Riksantikvarieämbetets egen del bör arbetet kunna genomföras inom en tidsperiod av fyra år, förutsatt att inflödet till myndigheten från länsstyrelsen av föreslagna revideringar sker löpande. Tidsuppskattningen bygger på att länsstyrelserna ges i uppdrag av regeringen och tillförs resurser för att medverka i

²⁰ Riksantikvarieämbetet, 1985. Översyn av områden av riksintresse för kulturminnesvården. Allmänna råd.

²¹ Riksantikvarieämbetet, 2014, Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Handbok.

arbetet, som blir omfattande och komplext (se avsnitt 4.2.2 om tidsperspektiv för regional granskning).

För att ge en uppfattning om den takt i översynen som skulle behövas återges ett räkneexempel nedan. I exemplet skulle det län som har flest anspråk behöva se över cirka 50 anspråk om året i fyra år, och det län som har lägst antal anspråk cirka tio anspråk om året i två år. Inför det praktiska genomförandet av regionala översyner måste dock även beaktas att de enskilda riksintresseanspråken kan variera kraftigt i storlek och komplexitet, vilket innebär stora skillnader avseende arbetsinsats och tidsåtgång.

Tabell 5. Övergripande tidsplan för översyn av samtliga riksintresseanspråk, sorterad efter antal riksintressen (exempel).

Län	Antal riksintresseanspråk	Översyn År 1	Översyn År 2	Översyn År 3	Översyn År 4
Västra Götaland	197	50	50	50	47
Dalarna	141	36	35	35	35
Stockholm	104	31	25	25	25
Skåne	100	25	25	25	25
Jönköping	88	28	20	20	20
Östergötland	85	25	20	20	20
Kalmar	78	20	20	20	18
Gävleborg	76	20	20	20	16
Norrbottnen	73	20	20	20	13
Uppsala	65	20	20	20	5
Jämtland	60	20	20	20	
Gotland	60	20	20	20	
Södermanland	58	20	20	18	
Örebro	54	20	20	14	
Västernorrland	54	20	20	14	
Västerbotten	49	20	20	9	
Värmland	41	20	20	1	
Halland	40	20	20		
Kronoberg	36	18	18		
Västmanland	24	12	12		

Blekinge	18	9	9		
Total	1 501				

Källa: Uppgift om antalet riksintressen per län hämtad från Kulturmiljöstatistik 2020, s. 30, samt Riksantikvarieämbetets beslut om avstående av riksintresseanspråk 2020 – juni 2021. Beräkningar av Riksantikvarieämbetet.

Räkneexempel

Översynen av länets totala antal riksintresseanspråk fördelas i exemplet jämnt över en fyraårsperiod. För län med 60 anspråk eller färre fördelas översynen på tre år. För län med 40 anspråk eller färre fördelas översynen på två år.

4.2.2 Regionala granskningar baserat på kriterier om helhetsmiljö och fysiska uttryck

Riksantikvarieämbetet har inom ramen för uppdraget genomfört en byråmässig granskning av landets samtliga riksintresseanspråk utifrån kriteriet om helhetsmiljö (se avsnitt 3.1). Riksantikvarieämbetets byråmässiga granskning behöver kompletteras genom att länsstyrelserna gör regionala granskningar av anspråk utifrån helhetsmiljökriteriet. Förutsättningarna för att sådana granskningar ska genomföras har tagits upp i avsnitt 4.1.

Kriteriet om helhetsmiljö hör nära ihop med kriteriet om fysiska uttryck, eftersom urvalet av fysiska uttryck ska stödja helhetsmiljöns riksintressanta berättelse om vad som präglat landskapet. En naturlig följd av detta är att båda kriterierna följs upp samtidigt i de bedömningar och fältbesök som genomförs på regional nivå.

Riksantikvarieämbetet eftersträvar likformighet i hur kriterierna tillämpas i olika län. Stödmaterial i form av till exempel mallar för granskning och formulering av riksintressebeskrivningar kommer därför att finnas tillgängliga i arbetet, bland annat i riksintressehandboken²².

Riksantikvarieämbetets bedömning av innehåll i regional granskning

På grund av rådande omständigheter (se avsnitt 1.3) har det inte varit möjligt att ha en dialog med länsstyrelserna kring de föreslagna granskningarna.

Riksantikvarieämbetet utgår dock ifrån att sådan dialog ska kunna äga rum inom ramen för det fortsatta ordinarie arbetet med riksintressen.

²² Riksantikvarieämbetet, 2014.

Myndigheten bedömer att nedanstående innehåll bör ingå i länsstyrelsernas fortsatta granskning av prioriterade anspråk, utifrån det förtydligade kriteriet om helhetsmiljö, kompletterat med granskning av de fysiska uttrycken.²³

- Granskning av motiv och fysiska uttryck i riksintressebeskrivningarna samt geografiska avgränsningar, med stöd av Riksantikvarieämbetets instruktioner. Bland annat kontrolleras om de geografiska avgränsningarna motsvarar texten i riksintressebeskrivningarna.
- Fältundersökning eller bedömning baserad på motsvarande uppdaterad regional kunskap om anspråkens status. Anspråken bedöms utifrån funktionalitet och läsbara fysiska uttryck som stödjer huvudmotivet.

Riksantikvarieämbetets bedömning av prioriteringsordning vid regionala granskningar

Riksantikvarieämbetet gör nedanstående övergripande bedömning av vilka anspråk som bör ses över först i länsstyrelsernas granskningar kopplad till kriterierna om helhetsmiljö och fysiska uttryck. Den övergripande bedömningen kombineras med resultaten från Riksantikvarieämbetets byråmässiga granskning, där de prioriterade anspråken identifierats. Anspråk där det funktionella sambandet mellan fysiska uttryck är otydligt eller de fysiska uttrycken uppvisar brister bör revideras. Brister hos de fysiska uttrycken kan till exempel vara att de har för svag koppling till anspråkets huvudmotiv, att de är förvanskade eller försvunna.

För att göra de regionala granskningarna så effektiva som möjligt är det lämpligt att inledningsvis fokusera på anspråk som uppvisar tydliga tecken på förvanskning eller där länsstyrelsen känner till andra skäl till att anspråken kan vara aktuella att ändras eller avstås. Flera länsstyrelser följer redan dessa premisser i sitt pågående översynsarbete.

Riksantikvarieämbetet föreslår att följande anspråk prioriteras vid länsstyrelsernas regionala granskningar:

- Anspråk som visar tydliga tecken på förvanskning (eller där länsstyrelsen känner till andra skäl till att anspråken kan vara aktuella att revidera).
- Anspråk med otydliga funktionella samband utifrån kriteriet om helhetsmiljö i respektive län. (Anspråken har identifierats genom Riksantikvarieämbetets byråmässiga granskning.)

²³ Kriteriet om helhetsmiljö innebär att området särskilt väl ska uppvisa ett sammanhängande funktionellt historiskt system. Kriteriet om fysiska uttryck innebär att riksintresset ska innehålla fysiska uttryck som stödjer den utvalda berättelsen om vad som hänt i landskapet.

- Frekvent förekommande anspråk i respektive län, som bedöms ha ett likartat innehåll. (Anspråken har identifierats genom Riksantikvarieämbetets byråmässiga granskning.)
- Anspråk som ligger i anslutning till tätorter med byggbehov för bostäder, infrastrukturprojekt och liknande.
- Anspråk som har en stor areal (sett i förhållande till länets övriga anspråk).

Ovanstående prioriteringsordning och delar av resultaten från den byråmässiga granskningen kan med fördel användas som underlag i det regeringsuppdrag som gavs till länsstyrelserna i juni 2021.

Enligt uppdraget ska länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet föra dialog kring utformningen av länsstyrelsernas sammanställningar. Riksantikvarieämbetet bedömer att resultaten från myndighetens byråmässiga granskning kan bidra till att underlätta länsstyrelsernas arbete och avser att ställa sådant underlagsmaterial till förfogande för den samordnande länsstyrelsen.

I länsstyrelsernas granskning av de anspråk som bedömts som prioriterade bör en bedömning göras av vilka av de frekvent förekommande anspråken som särskilt väl uppfyller kriteriernas kvalitetskrav. Utpekade anspråk ska särskilt väl spegla en riksintressant berättelse, och ge särskilt goda möjligheter till upplevelser, kunskap och förståelse för den kulturhistoriska utvecklingen. Jämförelse av anspråken utifrån det perspektivet bidrar till bedömningar av om det förekommer en överrepresentation bland anspråk med likartat innehåll inom länet.

Riksantikvarieämbetet bör i sitt fortsatta arbete prioritera hanteringen av anspråk inom de grupper som angivits ovan.

Arbetsgång för samverkan vid regional granskning (exempel)

Riksantikvarieämbetet har utarbetat en möjlig arbetsgång för de fortsatta regionala granskningarna, för de delar som kräver att länsstyrelserna och den nationella myndigheten samverkar. Detta beskrivs i bilaga 2. Bland annat framgår omfattningen av olika steg i arbetet. Viktigt att lägga märke till är att eftersom utvärderingarna genomförs stegvis, bör en gemensam bedömning göras av Riksantikvarieämbetet och berörd länsstyrelse av om anspråket kommer att påverkas av utvärdering av övriga kriterier, innan en revidering görs.

Tidsperspektiv för regional granskning

Tidsperspektivet för de regionala granskningarna är beroende av länsstyrelsernas olika förutsättningar. Riksintresseanspråken i länen varierar i antal, storlek och komplexitet. När och i vilken omfattning länsstyrelserna har genomfört tidigare översyner, tillgängliga personresurser, långa resor vid fältundersökningar med mera påverkar upplägg och arbetskostnader. Även om arbetsinsatsen blir mindre

vid ett stegvis arbete än om alla anspråk ses över samtidigt, eftersom vissa anspråk gallras bort i ett tidigare skede, kommer granskningen fortfarande att kräva stora insatser.

I flera län pågår för närvarande (2021) översynsarbeten och några av dem har nyligen blivit klara med sina länsövergripande översyner. Även revideringar som genomförts nyligen kan behöva uppdateras utifrån de förtydligade kriterierna, men då sannolikt inte i större omfattning. Detta eftersom revideringarna genomförts med utgångspunkt i kriterier för riksintresseanspråk som uppdaterades 2014, och som anges i Riksantikvarieämbetets handbok för kulturmiljövårdens riksintressen.

Den arbetsgång som Riksantikvarieämbetet beskriver för den regionala granskningen av prioriterade anspråk innebär att länsstyrelserna inledningsvis kan fokusera sina insatser på ett avgränsat urval av anspråk. Detta bedöms ge en snabbare påverkan på omfattningen av riksintresseanspråken, än om alla anspråk granskas utan prioriteringsordning.

4.2.3 Kompletterande metod för att granska enskilda riksintresseanspråk

Det behövs regional kunskap för att kunna utvärdera enskilda anspråk. Vi har diskuterat om det går att komplettera de nödvändiga fältstudierna med digitala GIS-analyser, i syfte att spara tid och att tillföra ny information. GIS-analyser kan bland annat visa förändringar i landskapet, som ändrad markanvändning. Detta kan användas exempelvis i analysen av odlingslandskap, bland annat för att se om tidigare åkermark planterats med skog.

Användningen av GIS-analyser för att utvärdera om anspråk är förvanskade är däremot begränsad, eftersom olika fysiska objekts status, bland annat hos olika former av bebyggelse, inte går att bedöma tillräckligt väl. Ett annat exempel där besiktning på plats krävs gäller siktlinjerna i landskapet. Dessa är en väsentlig del i många riksintresseanspråks värden, inte minst i urbana miljöer.

Ett möjligt användningsområde kan vara att studera avgränsningar kring sådana riksintresseanspråk som består av enstaka kulturmiljöobjekt, och som därigenom eventuellt inte lever upp till kriteriet om helhetsmiljö. En slutsats är att GIS-analyser i dagsläget kan bidra till att komplettera Riksantikvarieämbetets interna arbetssätt i specifika fall, till exempel i förberedelser för fältbesök inför deltagande i prövningar och annat, eller för att inhämta kompletterande information vid överläggningar med länsstyrelser om enskilda anspråk som ska revideras.

5. Revideringar, avståenden och nya riksintresseanspråk

Kulturmiljövårdens samlade anspråk har sedan 1990-talet varit tämligen stabilt och består i stora delar av de kulturmiljöer som pekades ut som riksintressanta 1987. Vissa justeringar och kompletteringar har dock skett löpande under åren.

När det gäller de större översyner som genomförts har fokus inte legat på att riksintressenas omfattning skulle minska, så som är fallet i det nuvarande regeringsuppdraget. Exempelvis ledde den samlade översynen som påbörjades 1995 till att Riksantikvarieämbetet 1996–1997 fattade beslut om reviderade beskrivningar för samtliga riksintressen i landet. Översynen var inte inriktad på geografisk omfattning, utan på beskrivningarnas innehåll. Till besluten bifogades en kartredovisning som i merparten av fallen byggde på de geografiska avgränsningar som togs fram 1987.

Geografiska avgränsningar

Riksintresseanspråken för kulturmiljövården utgörs av det geografiska område som omger de fysiska uttryck som nämns i motiv- och uttryckstexter. Uttrycken ska bestå av fysiska objekt, belägna i ett landskap med funktionella samband mellan de olika uttrycken.

Anspråken ska inte omges av några buffert- eller skyddszoner och den geografiska avgränsningen är inte heller en skarp gräns, utan syftar till att markera inom vilket område de riksintressanta uttrycken förekommer. Påtaglig skada på riksintresseanspråket kan därför uppstå som en följd av åtgärder som sker utanför riksintresseområdet, om de i hög grad påverkar läsbarheten av den berättelse uttrycken förmedlar. På motsvarande sätt kan åtgärder inom området tillåtas om de inte har en stor negativ inverkan på de beskrivna uttrycken.

5.1 Tidigare revideringar av riksintresseanspråk

Under åren 1996–1997 beslutade Riksantikvarieämbetet om reviderade riksintressebeskrivningar för samtliga riksintressen i landet. Sedan år 1997 har översyner och förslag på förändringar resulterat i att omkring 350 (cirka 23 procent) av kulturmiljövårdens riksintresseanspråk setts över, merparten under de senaste tio åren. En vanlig orsak har varit att beskrivningstexterna behövt revideras, för att bli mer användbara i planeringssammanhang. I andra fall har de geografiska avgränsningarna behövts ses över. Vissa anspråk har avståtts och några har tillkommit, se vidare i tabellerna 6–11 nedan.

Länsstyrelsernas arbete med revideringar har intensifierats efter introduktionen av riksintressehandboken 2014²⁴ och efter att det blivit möjligt för länsstyrelserna att få bidrag från kulturmiljövårdsanslaget för att ta fram kunskapsunderlag. Omfattning och utformning av översynerna varierar mellan länen.

Under perioden 2014–juni 2021 har Riksantikvarieämbetet beslutat om revideringar i följande län:

Blekinge, Gävleborg, Kalmar, Kronoberg, Uppsala, Västra Götaland, Östergötland, Västerbotten, Stockholm, Västernorrland, Västmanland, Gotland, Södermanland, Skåne och Norrbotten. Sammanlagt reviderades 295 riksintresseanspråk, se tabell 6.

Tabell 6. Riksintresseanspråk för kulturmiljövården som reviderats under perioden 2014–juni 2021, inklusive avståenden och nya anspråk

År	Antal områden
2014	68
2015	25
2016	1
2017	1
2018	70
2019	70
2020	13
2021	47
Summa	295

5.2 Beslut om avståenden av riksintresseanspråk

Det ordinarie arbetet med översyn och revidering av riksintresseanspråk har lett till att 52 anspråk (juni 2021) har avståtts sedan den senaste översynen av samtliga anspråk avslutades 1997. Några av de anspråk som har utgått som individuella anspråk har slagits samman med andra områden, varför hela eller delar av ytan fortfarande ingår i ett befintligt anspråk (se tabell 8).

²⁴ Riksantikvarieämbetet, 2014.

I tabell 7 och 8 nedan redovisas sådana anspråk som avståtts efter att riksintressehandboken blivit tillgänglig (2014).

Anledningarna till att anspråk har avståtts helt som riksintressen varierar. Igenväxning eller byggnationer i området kan ha lett till en kumulativ förvanskning. I vissa fall syns inte längre något tydligt funktionellt samband mellan de fysiska uttrycken, vilket medfört att helhetsmiljön gått förlorad. I flera fall uppger länsstyrelserna att miljötyper som ingår i anspråket är överrepresenterade i länet, att andra anspråk har ett likartat innehåll och i några fall att området varit felaktigt utpekad från början. I de avståenden som gjorts i exempelvis Stockholms län hänvisas i flera fall till att det finns andra anspråk i länet som bättre återspeglar den aktuella kulturhistoriska berättelsen.

I de avståenden och revideringar som gjorts under 2020–2021 har Riksantikvarieämbetet haft möjlighet att väga in förslaget till förtydligade kriterier vid besluten. De förtydligade kriterierna har bedömts fungera väl för ändamålet.

Det ska noteras att revideringar och avståenden av anspråk ofta är resultatet av ett flerårigt arbete hos länsstyrelserna.

Tabell 7. Riksintresseanspråk för kulturmiljövården som avståtts 2014–2019, ytor som tagits bort.

År	Län	Riksintresse-anspråk	Id-nummmmer	Areal i hektar	Kommentar
2014	Kalmar	Kronobäck - Råsnäs	H55	913,6	Ytan borttagen
2015	Kalmar	Ringhult	H98	78,8	Ytan borttagen
2015	Kalmar	Gamlehult - Klobo	H61	835,4	Ytan borttagen
2015	Kalmar	Ösjöfors	H81	46,2	Ytan borttagen
2015	Kalmar	Kantebo	H71	637,9	Ytan borttagen
2015	Kalmar	Hadetorp - Rosenvik	H69	629	Ytan borttagen
2015	Kalmar	Hästmahult	H41	966,6	Ytan borttagen
2015	Kalmar	Sundsholm	H88	659	Ytan borttagen
2016	Kalmar	Dalsebo - Krokarp	H77	856,1	Ytan borttagen
2016	Västerbotten	Kittelfjäll	AC45	27,3	Ytan borttagen
2017	Gävleborg	Born	X554	111,5	Ytan borttagen
2017	Gävleborg	Gullberg	X502	115,8	Ytan borttagen

2018	Stockholm	Älvsnabben	AB 621	622,1	Ytan borttagen
2018	Stockholm	Husarö - Ingmarsö - Svartsö - Gällnö - Hjälmo	AB 615	7 146,1	Ytan borttagen
2018	Stockholm	Överby - Aborrkroken	AB 613	30,8	Ytan borttagen
2019	Gotland	Häftings	I15	345,3	Ytan borttagen
2019	Gotland	Västlands	I43	286,5	Ytan borttagen
2019	Norrbottn	Strömsund	BD43	11	Ytan borttagen
2019	Västerbotten	Centrala Nordmaling	AC3	5	Ytan borttagen
Summa				14 324	

Tabell 8. Riksintresseanspråk för kulturmiljövården som avståtts 2014–2019, genom sammanslagning med andra anspråk.

Tabellen visar nuvarande totalyta hos respektive sammanslaget anspråk.

År	Län	Riksintresse- anspråk	Id-nummer	Nytt namn, efter sammen- slagning	Areal i hektar, efter sammen- slagning
2018	Kalmar	Kapelludden Sammanslagning med Gärdslösa - Runsten H19	H24	Östra Ölands kust- och odlingsbygder H19	11 420
2018	Kalmar	Gärdslösa - Runsten Sammanslagning med H24 Kapelludden och H26 Hjärpestad - Långöre	H19	Östra Ölands kust- och odlingsbygder H19	Se ovan
2018	Kalmar	Hjärpestad - Långöre Sammanslagning med Gärdslösa - Runsten H19	H26	Östra Ölands kust- och odlingsbygder H19	Se ovan
2018	Kalmar	Södra Greda - Djurstad Sammanslagning med Löt H27	H28	Södra Greda - Valsnäs H27	3 111

2018	Kalmar	Löt Sammanslagning med Södra Greda - Djurstad H28	H27	Södra Greda - Valsnäs H27	Se ovan
2018	Kalmar	Äleklinta - Grönslanda Sammanslagning med Sandvik -Horn H31	H29	Ölands stenkust H31	2 002,8
2018	Kalmar	Sandvik - Horn Sammanslagning med Äleklinta - Grönslanda H29	H31	Ölands stenkust H31	Se ovan
2018	Kalmar	Bogate Sammanslagning med Rosendal H33	H34	Bödaskogens järnålders- miljöer H33	415,5
2018	Kalmar	Rosendal Sammanslagning med Bogate H34	H33	Bödaskogens järnålders- miljöer H33	Se ovan
2018	Kalmar	Ölands norra udde Sammanslagning med Neptuni åkrar H37	H38	Ölands norra udde H 38	1 685,9
2018	Kalmar	Neptuni åkrar Sammanslagning med H38 Ölands norra udde	H37	Ölands norra udde H38	Se ovan
Summa					18 635,2

Kommentar till tabellerna 7 och 8

De anspråk som avstods under perioden 2014–2019 och där ytorna togs bort helt minskade totalytan för riksintresseanspråken med cirka 14 300 hektar (inklusive vattenområden). För de anspråk som avstods som individuella anspråk (Kalmar län, 2018), men där hela eller delar av ytan slogs samman med ett annat anspråk, blev slutresultatet att den sammanlagda totalytan (inklusive vattenområden) ökade något, med cirka 2 460 hektar. Notera att siffrorna baserar sig på datafiler som finns tillgängliga i dagsläget, inte vid tiden för avståendena. Avvikelser kan därför förekomma.

Riksantikvarieämbetet konstaterade under uppdragets första del att resultaten från uppdraget kommer att påverka pågående eller planerade revideringar. Myndigheten har därför tillämpat en restriktiv linje under den tid som regeringsuppdraget pågått. Inga beslut har tagits om utpekanden av nya anspråk eller utökningar av befintliga riksintresseområden. Däremot har beslut kunnat tas om revideringar som inte utökar anspråket, respektive avståenden av anspråk.

I tabell 9 nedan redovisas sådana riksintresseanspråk som avståtts under 2020–juni 2021. Avståendena har gjorts i Stockholms och Norrbottens län.

Tabell 9. Riksintresseanspråk för kulturmiljövården som avståtts 2020–juni 2021, ytor som tagits bort.

År	Län	Riksintresseanspråk	Id-nummer	Areal i hektar	Kommentar
2020	Stockholm	Hammersta	AB13	341	Ytan borttagen
		Munsö	AB23	723,4	Ytan borttagen
		Näs	AB80	358,2	Ytan borttagen
		Steninge	AB68	359,3	Ytan borttagen
		Bro	AB33	421,1	Ytan borttagen
		Färentuna - Hilleshög	AB86	553	Ytan borttagen
		Hall	AB8	512,7	Ytan borttagen
		Kårsta	AB76	467,9	Ytan borttagen
		Odensala - Husby Ärlinghundra	AB67	2 375,7	Ytan borttagen
		Ytterenhörna	AB5	1 272,1	Ytan borttagen
		Lunda - Stora Söderby	AB121	1 316,5	Ytan borttagen
		Nacka ström	AB53	48,2	Ytan borttagen
		Söderby sjukhus	AB17	55	Ytan borttagen
		Norrbotten	Björknäs - Gammelgården	BD27	589,9
Summa				9 497,2	

5.3 Beslut om nya riksintresseanspråk

Några nya utpekanden av riksintresseanspråk för kulturmiljövården har över tid gjorts för att lyfta underrepresenterade kulturmiljöer. Syftet är att de ska bidra till den bredd i historien som riksintressena ska spegla, enligt lagstiftningens förarbeten. Historiesynen har förändrats sedan 1970-talet, då många områden först pekades ut, vilket kan medföra behov av kompletteringar eller avståenden.

I tabell 10 och 11 nedan redovisas sådana anspråk som tillkommit under åren 1997–2020. Åtta nya anspråk har tillkommit under tidsperioden.

Tabell 10. Riksintresseanspråk för kulturmiljövården som tillkommit under perioden 1997–2020, nya ytor.

År	Län	Riksintresseanspråk	Id-nummer	Areal i hektar	Kommentar
1999	Östergötland	Tinnerö odlingslandskap	E100	697,2	Ny yta
2011	Gävleborg	Sätra	X812	275,2	Ny yta
2013	Kronoberg	Ängsfruktsodlingsområdet kring södra Åsnen	G35	3 366,2	Ny yta
2013	Skåne	Norrvikens trädgårdar	M36	103,9	Ny yta
2014	Kronoberg	Hohults by	G36	76,2	Ny yta
2019	Norrbottnen	Notviken	BD75	28	Ny yta
Summa				4 546,7	

Tabell 11. Riksintresseanspråk för kulturmiljövården som tillkommit under perioden 1997–2020, genom delning av tidigare anspråk

Tabellen visar nuvarande yta hos respektive anspråk.

År	Län	Riksintresseanspråk	Id-nummer	Areal i hektar	Kommentar
2019	Gotland	Bro	I18	482,1	Nytt innehåll efter delning, ytan reviderad.
2019	Gotland	Bro Stainkalm	I15	47,5	Tidigare del av Bro I18.

5.4 Pågående revideringar av riksintresseanspråk

I flera län pågår för närvarande (2021) ett översynsarbete och flera län har nyligen genomfört översyner av större delen av länet, bland dem kan nämnas Blekinge och Kalmar. Bland de län som för närvarande arbetar med mer omfattande översyner finns bland annat Stockholm, Jönköping, Skåne, Gävleborg, Kronoberg och Södermanland. I vissa län görs översyner istället av ett eller några anspråk i taget, till exempel i Jämtland och i Västra Götaland.

6. Konsekvenser

Sammanfattade konsekvenser från delredovisningen (2020)

Konsekvensbeskrivningen i Riksantikvarieämbetets delredovisning av regeringsuppdraget fokuserade dels på konsekvenserna av förtydligade kriterier, dels på konsekvenserna av föreslagna åtgärder. Förtydligade kriterier och en striktare tillämpning av dessa bedömdes vara väsentliga för den fortsatta översynen, och förväntades på sikt leda till mer relevanta riksintresseanspråk som håller högre kvalitet. På sikt kan tillämpningen också leda till att anspråk minskar i yta och antal. En konsekvens av minskade anspråk kan vara en större tydlighet gällande vilka kulturmiljöer som är av nationellt respektive lokalt intresse, men också att staten förlorar sin ingripandegrund, till exempel i samband med detaljplanering, i de områden som avstås eller minskas.

En konsekvens av de åtgärder som föreslogs i delredovisningen är en förbättrad nationell överblick, bland annat när det gäller urvalet av riksintressen. Tydliga riktlinjer för det nationella urvalet bidrar till förståelsen av kulturmiljövårdens riksintressen hos olika aktörer. Ett relevant urval av riksintresseanspråk, utifrån rådande synsätt inom kulturmiljövården och de förändringar i samhällsutveckling och historiesyn som skett sedan anspråken pekades ut, är viktigt för att riksintressena ska kunna hanteras som en resurs i olika planeringsprocesser.

Byråmässig granskning i regeringsuppdragets andra del

Riksantikvarieämbetets byråmässiga granskning av i vilken utsträckning motiv- och uttryckstexter ger uttryck för en helhetsmiljö visar att ett tämligen stort antal anspråk, cirka 200, saknar ett tydligt funktionellt samband mellan huvudmotivet och de fysiska uttrycken. Om detta visar sig stämma överens med iakttagelser i fält blir en konsekvens att ett antal riksintressen avstås eller minskas i fråga om den geografiska utbredningen, eftersom de inte uppfyller kriteriet om helhetsmiljö. Om den regionala granskningen däremot visar att anspråket har en tydlig helhetsmiljö, innebär detta istället att riksintressebeskrivningen kommer att behöva revideras för att tillgodose det förtydligade kriteriet.

Granskningen visar även vilka anspråk som är mest frekvent förekommande baserat på huvudmotiv. Identifieringen av dessa bidrar till det fortsatta revideringsarbetet i fråga om vilka anspråk som ska prioriteras. Höga frekvenser kan tyda på en överrepresentation, som kan få som konsekvens att ett antal områden bör avstås. Också här krävs dock att den byråmässiga granskningen följs upp av en granskning på regional nivå.

Den byråmässiga granskningen utgör också ett led i översynen av samtliga riksintresseanspråk. Granskningen bedöms underlätta det fortsatta arbetet inom

Riksantikvarieämbetet och vid länsstyrelserna. Genom granskningen har myndighetens överblick över hur riksintresseanspråken beskrivs i texterna ökat, vilket kan bidra till en ökad enhetlighet i det fortsatta arbetet.

Avsikten är att länsstyrelsernas granskning utifrån kriterierna om helhetsmiljö och fysiska uttryck ska underlättas och effektiviseras, då Riksantikvarieämbetets byråmässiga granskning föreslår vilka områden som är lämpliga att börja med. På så sätt kan arbetet ske stegvis och eventuella avståenden av anspråk kan ske i ett tidigt skede. Den fortsatta översynen kan då ägnas åt anspråk som ska kvarstå men som kan behöva revideras.

En negativ konsekvens av den byråmässiga granskningen kan uppstå om Riksantikvarieämbetet inte lyckas förmedla att det inte är en fullständig granskning eller översyn, utan att den endast gäller kriteriet om helhetsmiljö och i viss mån kriteriet om fysiska uttryck. Det kan ge en felaktig bild av statusen på riksintresseanspråken. För att kunna ligga till grund för korrekta slutsatser om kvaliteten på anspråken måste granskningen av de anspråk som inte gallrats bort på grund av brister gällande helhetsmiljökriteriet eller fysiska uttryck kompletteras med granskning utifrån de andra kriterierna. En positiv konsekvens av detta är att dialogen mellan Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna blir ännu viktigare, för att revideringarna ska hålla hög kvalitet. Länsstyrelsernas kunskap om regionala och lokala förhållanden samt deras bedömning utifrån iakttagelser i fält är förutsättningar för fullgod utvärdering och översyn.

Nationell överblick och uppsikt

Insatser kopplade till nationell överblick och riktlinjer för nationellt urval kan förväntas underlätta det ordinarie arbetet med riksintressen för kulturmiljövården, till exempel att säkra att riksintresseurvalet är uppdaterat. En konsekvens av detta är också att det blir tydligare för alla aktörer varför ett område är utpekade som riksintresse och att det uppfyller de högt ställda kraven för ett sådant utpekande. Aktuella, tydliga och förankrade riksintressen ökar även förutsägbarheten inför områdenas utveckling och förändring, vilket sparar tid och resurser i planerings-, prövnings- och byggprocesser.

I anslutning till arbetet med att förbättra den nationella överblicken planeras att förtydliga och vidareutveckla verktyg och rutiner för fortsatt arbete med löpande översyner. Detta förväntas leda till ett förbättrat stöd till länsstyrelserna i deras regionala uppsiktsansvar och också till en mer utbredd förståelse av hur systemet fungerar.

Förbättrad informationsförsörjning för riksintressen

I dag förvaltas texterna som beskriver riksintresseanspråken av Riksantikvarieämbetet medan kartorna hanteras av länsstyrelserna. För närvarande

utreds hur materialet ska kunna samlas på ett ställe. Genom att samla materialet underlättas enhetlig hantering och uppdatering. En konsekvens av detta bör bli effektivisering och tidsvinster för dem som använder materialet. Att materialet samlas innebär också att det blir mer lättillgängligt för fler aktörer, som kommuner, byggbolag, fastighetsägare och konsulter.

Arbetsinsatser vid Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna

Den översyn av samtliga riksintressen som föreslås äga rum under de närmaste åren kommer att kräva stora arbetsinsatser från såväl länsstyrelserna som Riksantikvarieämbetet. Riksintresseanspråken varierar i komplexitet och detta tillsammans med stora skillnader i avstånd, resurser med mera mellan länen gör det svårt att beräkna en genomsnittlig tid för att genomföra regionala granskningar. Riksantikvarieämbetets förslag att länsstyrelsernas granskning inleds med de anspråk som myndigheten identifierat som prioriterade kan underlätta arbetet. Även på detta vis kommer arbetet dock att kräva stora resurser under flera år.

Även för Riksantikvarieämbetet kommer arbetet att ta stora resurser i anspråk. En viktig uppgift är att ta fram riktlinjerna för nationellt urval, och även granskningen och utvärderingen av samtliga riksintressen utifrån samtliga kriterier är en stor uppgift, liksom samverkan med och stöd till länsstyrelserna. Till detta kommer också processen kring att fatta beslut om att anspråken kvarstår eller ändras.

En konsekvens av att översynen är resurskrävande är att andra delar av kulturmiljöarbetet måste prioriteras ner. Detta skulle till exempel kunna innebära längre handläggningstider på länsstyrelserna eller att andra satsningar hos såväl länsstyrelserna som Riksantikvarieämbetet måste skjutas på framtiden.²⁵

Konsekvenser vid avstående av riksintresseanspråk

Konsekvenser av att områden upphör att vara riksintresseanspråk berördes i delredovisningen. Staten förlorar möjligheter att ingripa, till exempel försvinner länsstyrelsernas formella möjlighet att påverka översiktsplaner och detaljplaner. Samtidigt blir det tydligare vad som är de nationella intressena och vad som är lokala kulturmiljövården. Detta innebär att kommunerna ställs inför högre krav att hantera värdena i till exempel planbestämmelser enligt plan- och bygglagen. För att de lokala kulturmiljövården ska tillgodoses behöver kommunerna ha tillgång till kulturmiljökompetens och aktuella kommunala underlag, som kulturmiljöprogram.

Riksintresseanspråk som avstås kan innehålla objekt och miljöer som skyddas av annan lagstiftning, till exempel kulturmiljölagen (1988:950) eller plan- och

²⁵ Att landets länsstyrelser tvingas till hårda prioriteringar i kulturmiljöarbetet kan illustreras med att verksamhetsresurserna till länsstyrelsernas kulturmiljöfunktioner minskade med 30 procent mellan åren 2009 och 2018. Myndigheten för kulturanalys, 2020, s. 47.

bygglagen (2010:900). Dessa skydd fortsätter att gälla och ska beaktas vid planering och byggande, även om de skyddade objekten inte längre befinner sig inom ett riksintresseanspråk för kulturmiljövården.

Referenser

Litteratur

Boverket. 2017. *Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen i 3 kap. miljöbalken*. PM, dnr. 3190/2014.

Boverket. 2020:26. *Översyn kriterier riksintressen: Regeringsuppdrag till Boverket att samordna fem myndigheters översyn av kriterierna för riksintresseanspråk*.

Franzén, Ådel. 2010. "Några vackra stenar i en påse. Vad gör vi med riksintressena i landskapskonventionens tidevarv? Med speciell inriktning på Jönköpings län." I: Germundsson, Tomas & Sanglert, Carl-Johan (red.). *Landskapet, förflutenheten och samtiden – uppsatser om bevarandets dilemman*. Rapporter och Notiser, vol. 171. Lund, Lunds universitet.

Myndigheten för kulturanalys. 2020. *Kulturmiljöstatistik Kulturfakta 2020:1*. Göteborg.

Riksantikvarieämbetet. 1985. *Översyn av områden av riksintresse för kulturminnesvården. Allmänna råd*. Riksantikvarieämbetet promemoria 1985-09-23. Bilaga till Statens planverks meddelande, dnr 407/85. Stockholm.

Riksantikvarieämbetet. 2014. *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Handbok 2014-06-23*. Stockholm.

Riksantikvarieämbetet. 2018. *Ordlista med kulturhistoriska begreppsdefinitioner till miljöer av riksintresse för kulturmiljövården*. (Se även under "Webbsidor" nedan.)

Riksantikvarieämbetet, Kulturmiljöavdelningen. 1995-04-26. PM. *Bakgrund till remiss rörande riksintresseöversynen*. Stockholm.

Riksantikvarieämbetet och Statens Historiska Museer, Kulturmiljöavdelningen. 1987. *Områden med kulturvärden av riksintresse i Göteborg och Bohus län*.

Webbsidor och icke publicerat material

Riksantikvarieämbetet. 2021. *Fördjupad kartläggning av riksintresseanspråk*. Arbetsmaterial.

Riksantikvarieämbetet. 2018. Ordlista med kulturhistoriska begreppsdefinitioner till miljöer av riksintresse för kulturmiljövården. [Kulturmiljötyper-gällande-ordlista-2018.docx.pdf \(raa.se\)](#)

Författningar

Förordning om hushållning med mark- och vattenområden (SFS 1998:896). 1998. Stockholm, Miljödepartementet.

Kulturmiljölag (SFS 1988:950). 1988. Stockholm, Kulturdepartementet.

Miljöbalk (SFS 1998:808). 1998. Stockholm, Miljödepartementet.

Plan- och bygglag (SFS 2010:900). 2010. Stockholm, Finansdepartementet.

Bilagor

Bilaga 1.

Förslag till förtydligade kriterier för riksintressen för kulturmiljövården

Texten är ett utdrag ur delredovisningen av regeringsuppdraget, som finns i Boverkets rapport 2020:26, Översyn kriterier riksintressen, avsnitt 8.6, Förslag till precisering av kriterierna.

Riksantikvarieämbetet föreslår följande utformning av kriterier för riksintressen för kulturmiljövården.

De kriterier för utpekande av riksintressen som Riksantikvarieämbetet tillämpar finns i följande fem punkter (A-E):

A. Riksintressant berättelse

Riksintresset ska genom sitt innehåll särskilt väl spegla skeden, händelseförlopp eller verksamheter av vikt för landets och områdets kulturella, politiska, sociala, religiösa eller tekniska utveckling.

Utpekandet av ett riksintresse för kulturmiljövården grundar sig på en bedömning av möjligheten att i den fysiska miljön utläsa och förstå väsentliga delar av samhällsutvecklingen.

Riksintresset ska särskilt väl spegla det som är representativt eller kännetecknande för landets historia och därmed ge förutsättningar att förmedla riksintressanta berättelser. Det kan handla om skeden, processer eller förlopp i historien eller förhistorien, men också om verksamheter eller aktiviteter, om nyttjande av naturresurser, om religiösa eller kulturella yttringar med mera. Ett riksintresse speglar det som är kännetecknande, men kan också spegla något som skiljer sig från det typiska, men som har utgjort en förebild eller på annat sätt haft särskild betydelse för samhällsutvecklingen. Med utgångspunkt i detta kriterium kan ett riksintresseområde utgöras av ett pedagogiskt exempel på vardagliga områden såväl som att vara ett område med få motsvarigheter i landet.

B. Helhetsmiljö

Riksintresset ska utgöra en helhetsmiljö, dvs. området ska särskilt väl uppvisa ett sammanhängande funktionellt historiskt system.

Området utgör en avgränsad kulturmiljö som utgör eller har utgjorts av ett sammanhängande historiskt funktionellt system, med ett tydligt samband mellan de

ingående delarna. En sådan helhetsmiljö kan genom sitt innehåll särskilt väl återspegla samhällsutvecklingen under en kortare eller avgränsad tidsperiod. Alternativt kan området ha osedvanligt tydliga uttryck för ett längre sammanhängande utvecklingsförlopp där nya ”årsringar” har tillkommit utan att radera de tidigare. På det sättet kan området vara komplext till sitt innehåll. En helhetsmiljö kan ha en större eller mindre geografisk utbredning.

Att det i ett område förekommer byggnader, lämningar eller strukturer som återspeglar en riksintressant historisk utvecklingsperiod är alltså inte i sig ett tillräckligt kriterium för att området ska utpekas som riksintresse. Enstaka kulturmiljöobjekt eller starkt avgränsade kulturmiljöer kan ingå som uttryck i ett riksintresseområde men ska inte självständigt utgöra ett riksintresseanspråk.

C. Fysiska uttryck

Riksintresset ska innehålla fysiska uttryck som stödjer den utvalda berättelsen om vad som hänt i landskapet. Uttrycken i kulturmiljön ska ge särskilt goda möjligheter till upplevelser, kunskap och förståelse för den kulturhistoriska utvecklingen.

Den riksintressanta berättelsen och det kulturhistoriska sammanhanget ska vara läsbar i miljön, möjligt att uppleva. Det är ett värde om innehållet och sammanhanget framträder med pedagogisk tydlighet. Detta kräver fysiska uttryck – objekt, karaktärsdrag, strukturer, funktioner och samband – som gör berättelsen och sammanhanget avläsbar. Om de fysiska uttrycken saknas för ett kulturhistoriskt sammanhang kan området inte utgöra ett riksintresse – oavsett om uttrycken försvunnit eller om de aldrig funnits. I de kulturlandskap som definieras som kognitiva har mytbildningen och föreställningarna kring landskapet lyfts fram som det riksintressanta perspektivet. Även ett sådant landskap måste innehålla fysiska uttryck för det kulturhistoriska sammanhanget för att kunna utgöra ett riksintresse.

Ovanstående kriterier A-C ska alltid vara uppfyllda. Även följande kriterier kan vara tillämpliga vid utpekande av ett riksintresse:

D. Regionala och lokala förhållanden

Riksintresseområdet visar att regionala/lokala förhållanden eller andra förutsättningar har satt en särskild prägel på den riksintressanta berättelsen.

Den riksintressanta berättelsen och det kulturhistoriska sammanhanget kan ha präglats av regionala eller lokala förutsättningar. Det kan exempelvis handla om att en viss verksamhet har präglats på ett särskilt sätt av förutsättningar som typ av bygd, geografiskt läge, klimat eller avstånd till andra platser. Även till exempel trosuppfattningar och traditioner kan ha satt avtryck i den fysiska miljön som kan behöva vägas in när ett riksintresse ska pekas ut.

E. Riksintresseanspråket behövs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.

Med åtaganden kan här avses internationella överenskommelser som följer av till exempel avtal, protokoll eller konventioner. Åtaganden kan också vara i form av EU:s direktiv och förordningar. Sådana åtaganden kan implementeras i Sverige på en rad olika sätt. Genom implementeringen i Sverige av ett internationellt åtagande kan riksintresseinstrumentet aktualiseras. För närvarande är det i första hand införandet av UNESCO:s konvention om världsarv som är ett sådant åtagande som berör kulturmiljövårdens riksintressen. Här har regeringen i sin skrivelse 2001/02:171 uttryckt förväntningar om att riksintressena harmonierar med de världsarv som Sverige har åtagit sig att skydda, något som bekräftas i prop. 2016/17:116 och i den nationella strategi för världsarvsarbetet som Riksantikvarieämbetet på regeringens uppdrag tog fram 2019.

Även om det för närvarande endast är världsarv som kan påverka utpekande av kulturmiljövårdens riksintressen har kriteriet getts en generell utformning. Bedömningen är att kriteriet ska vara övergripande till sin karaktär och kunna tillämpas även i de fall framtida åtaganden aktualiserar riksintressena.

Kriteriet innebär att riksintresseanspråk kan pekas ut om, och i den utsträckning, det behövs för att uppfylla ett åtagande. Om åtagandet helt eller delvis uppfylls genom andra regleringar eller motsvarande kan detta påverka riksintresseutpekandets omfattning och utformning.

Riksintressen som pekas ut för att uppfylla internationella åtaganden behöver också uppfylla kriterierna A-C. Det internationella åtagandet som läggs till grund för utpekandet måste alltså avse kulturmiljöer som speglar en riksintressant berättelse, som utgör en helhetsmiljö och där fysiska uttryck stödjer berättelsen.

Bilaga 2.

Arbetsgång för samverkan mellan Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna vid regionala granskningar av kriterier om helhetsmiljö och fysiska uttryck (exempel)

I ett första steg i granskningen genomförs följande:

- a) Utifrån Riksantikvarieämbetets byråmässiga granskning bedömer länsstyrelsen om anspråket lever upp till kriterierna om helhetsmiljö och fysiska uttryck, samt meddelar resultatet till Riksantikvarieämbetet.
- b) Om anspråket bedöms vara aktuellt att avstå tar länsstyrelsen fram förslag med motivering till Riksantikvarieämbetet, som bereder ärendet i dialog med berörd

länsstyrelse. Om Riksantikvarieämbetet delar länsstyrelsens bedömning tas beslut om avstående.

I ett andra steg genomförs följande:

c) Om anspråket ska behållas men behöver revideras tar länsstyrelserna fram underlag för Riksantikvarieämbetets beslut om ny riksintressebeskrivning, och om det är aktuellt ny geografisk avgränsning. Innan en ny riksintressebeskrivning tas fram bör en gemensam bedömning göras av Riksantikvarieämbetet och berörd länsstyrelse av om anspråket kommer att påverkas av utvärdering av övriga kriterier.

Bilaga 3.

Exemplet fornlämningsmiljöer – stora skillnader regionalt

Renodlade fornlämningsmiljöer uppfattas ofta som ett vanligt förekommande riksintresseanspråk i hela landet. Att avstå anspråk av fornlämningstyp nämns därför som en enkel lösning för att minska omfattningen av riksintresseanspråken. Detta stöds inte av den byråmässiga granskningen som Riksantikvarieämbetet genomfört. De regionala skillnaderna är stora och tillgången till potentiellt byggbar mark skulle inte påverkas i någon större utsträckning om fornlämningar avstods som anspråk.

I de stora odlingsbygderna söder om Dalälven har många län, med tanke på den stora mängden registrerade fornlämningar, förvånansvärt få riksintressen av fornlämningstyp, det vill säga att huvudmotivet är fornlämningsmiljö. Däremot ingår fornlämningarna ofta som deluttryck i större kulturhistoriska riksintressesystem av agrar typ, till exempel odlings- och herrgårdslandskap, där de alltså inte bedöms utgöra huvudmotivet. Fornlämningarna har i sådana områden rollen som det äldsta historiska skiktet, och bidrar till att illustrera en lång bruknings- och bebyggelsekontinuitet. När tydliga visuella kopplingar finns till exempelvis befintliga by- och gårdslägen är fornlämningarna en betydelsefull del i förståelsen av landskapets långa historia.

Granskningen visar att tillgången till potentiellt byggbar mark inte skulle påverkas i någon större utsträckning om fornlämningar avstods som anspråk. Det finns två anledningar till detta. Dels för att fornlämningar i de flesta fall utgör uttryck som är en del i större system, som ändå skulle kvarstå som anspråk, dels därför att merparten av fornlämningarna ingår i anspråk i mer glesbebyggda delar av landet, där det oftast inte råder något större exploateringstryck.

Fornlämningar uppfattas ofta som ett hinder för exploatering, men det är då i första hand inte att områdena är utpekade som riksintresse som innebär ett hinder för

byggnation, utan det skydd som finns genom andra lagrum. Även för de fornlämningar som ingår i anspråk som ligger i anslutning till tätorter, det vill säga områden där det ofta finns ett byggbehov, behöver man fortfarande ta hänsyn till kulturmiljölagen vid planering och byggande.

Östergötland och Västra Götaland skiljer sig ut sig med ett större antal riksintressen med fornlämningar som huvudmotiv. Man bör dock ha i åtanke att Västra Götalands län är resultatet av en sammanslagning av flera län och därför har en stor arealmässig utbredning, vilket till någon del kan förklara det stora antalet. Det speglar troligen också att synen på fornlämningarnas betydelse som helhetsmiljö kan ha skiljt sig åt mellan länen vid tiden för utpekandet. Västra Götalands 42 riksintresseanspråk med fornlämningsmiljö som huvudmotiv ska jämföras med till exempel Skånes 9, Södermanlands 7, Västmanlands 7 och Stockholms 6, även om det i relation till länens storlek inte riktigt är jämförbart. Bland de relativt få fornlämningsriksintressena i de andra länen återfinns välkända, närmast ikoniska exempel såsom Birka, Ale stenar (Kåseberga) och Anundshög (Badelunda).

I norra delen av landet, lite förenklat sett norr om Dalälven, blir fornlämningsmiljöerna som huvudmotiv något fler. I flera län är de den största gruppen med drygt ett tiotal i varje län. Dalarna sticker ut med nästan 40 fornlämningsriksintressen, tätt följt av fäbodmiljöer. Dalarna och Norrlandslänet har till stor del en annan profil på fornlämningarna i jämförelse med södra delen av landet. Fornlämningsmiljöerna i de norra länen ligger ofta i skogsbygd, vid insjöar, vattendrag och i fjällmiljö. Utmärkande är fångstmiljöer med boplatser och fångstgropssystem.

Norrlandslänet har även kustbundna miljöer, till exempel så kallade kuströsemiljöer från bronsåldern. Stenåldersboplatser har en stark roll i landets skogsbygder, och ofta tillhör de fångstmiljöerna. Till skogsmiljöerna hör en stor grupp av lågtekniska järnframställningsplatser som tillsammans med andra skogsbundna lämningar, insjögravar och fångstmiljöer, är en starkt bidragande orsak till Dalarnas höga siffra. Norrlands och norra Svealands fornlämningsmiljöer berör därmed sällan tätorter och bebyggda områden. När så är fallet finns kopplingen i likhet med i södra delen av landet till odlingsbygder, och då som delkomponenter inom större kulturhistoriska system.



Statens energimyndighets underlagsrapport

Regeringsuppdrag om riksintressen, del 2

Underlagsrapport till Boverkets slutredovisning till
regeringen

DNR 2020-3128

2021-08-25

Innehåll

1. Inledning	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Energimyndighetens slutsatser från del 1 av regeringsuppdraget.....	6
1.3 Utredningsmål	7
1.4 Metod och avgränsning.....	7
1.5 Ord och begrepp	8
2. Resultat	10
2.1 Översyn av riksintresse vindbruk från 2008 som kvarstod 2013.....	10
2.2 Översyn av riksintresse energidistribution i Södermanlands län och Örebro län	21
3. Konsekvensanalys	25
3.1 Påverkan på planering och utbyggnad av vindkraft till följd av en kraftig minskning av anspråket av riksintresse för vindbruk.....	25
3.2 Upphävande av riksintresse energidistribution i Södermanlands län och Örebro län	26

Sammanfattning

Utredningen har dels varit inriktad på att se över områden av riksintresse för vindbruk från 2008 som fick kvarstå 2013, samt undersökt om utpekade riksintressen för energidistribution i Södermanlands län och Örebro län kan upphävas. Den övergripande slutsatsen är att riksintresseanspråken för energidistribution i Södermanlands och Örebro län bör kunna upphävas. Däremot ser Energimyndigheten ett behov av att vidare utreda frågan om att peka ut hela eller delar av transmissionsnätet som riksintresse. För att eventuellt kunna upphäva områden av riksintresse för vindbruk krävs det en mer omfattande och detaljerad utredning än den översiktliga utredning som genomförts här, ett sådant arbete föreslås att genomföras i samband med det föreslagna uppdraget till länsstyrelserna inom den nationella strategin för en hållbar vindkraftsutbyggnad.

Den övergripande bedömningen är att en kraftig minskning av myndighetens riksintresseanspråk skulle försvåra arbetet med att leda omställningen till ett hållbart energisystem och arbeta för att de energipolitiska målen ska kunna nås.

Översyn av riksintresse vindbruk från 2008 som fick kvarstå 2013

Utredningsmålet har varit att se över riksintresseanspråk på land från 2008 års utpekande av riksintresse vindbruk som myndigheten lät vara med i 2013 års utpekande på grund av rättssäkerhetsskäl om projektering fortfarande pågick i dessa anspråk. Energimyndigheten har med denna översyn haft för avsikt att kontrollera om projektering fortfarande pågår i anspråken från 2008 och därmed uppfyller kriterierna. Det senaste utpekandet av riksintresse vindbruk skedde i slutet av 2013 och utmynnade i totalt 313 områden varav 116 områden kvarstod från 2008. För att undersöka om projektering pågår i riksintresseanspråken från 2008 har data från Vindbrukskollen använts. GIS-analysen visar att det finns projekteringsområden i 58 av 116 riksintresseanspråk, vilket innebär att det inte finns projekteringsområden i övriga 58 riksintresseanspråk från 2008 som kvarstod 2013.

Energimyndighetens bedömning är att det inte går att upphäva områden av riksintresse för vindbruk endast utifrån den GIS-analys som har utförts i denna utredning. Resultatet i utredningen indikerar endast hur många anspråk och hur stor yta det handlar om enligt avstämning mot Vindbrukskollens information om projekteringsområden. Den översiktliga utredning som genomförts levererar därmed inte några konkreta förslag på antal anspråk och area som skulle kunna upphävas eftersom en mer omfattande och detaljerad utredning krävs för ett sådant beslutsunderlag. Energimyndigheten kan av den översiktliga utredningen dock konstatera att det rör sig om stora delar av riksintresseanspråken för vindbruk som är föremål för översyn och att detta skulle kunna innebära en kraftig minskning av anspråken om vidare utredning kommer fram till den slutsatsen. Energimyndigheten vill poängtera att upphävande av områden av riksintresse för vindbruk måste föregås av en mer omfattande och detaljerad

översyn följt av Energimyndighetens analys och slutsatser av om det är lämpligt att göra en kraftig minskning av riksintresseanspråken för vindbruk. En kraftig minskning av riksintresseanspråken för vindbruk anser Energimyndigheten skulle försvåra myndighetens arbete med att leda omställningen till ett hållbart energisystem och arbeta för att de energipolitiska målen kan nås. Tanken bakom riksintresseverktyget är att staten genom att peka ut anspråk skapar ramar och planeringsförutsättningar inom den fysiska planeringen. Att kraftigt minska anspråken för vindkraft i ett läge när det finns ett kraftigt ökat behov av ny förnybar elproduktion för att uppnå de energipolitiska målen, skulle enligt Energimyndighetens uppfattning skicka felaktiga signaler till berörda aktörer.

En stor översyn av riksintresseanspråken för vindbruk har sedan tidigare planerats att genomföras efter länsstyrelsernas genomförande av den nationella strategin för en hållbar vindkraftsutbyggnad. Det bästa alternativet vore dock om länsstyrelserna som en del i det föreslagna uppdraget inom den nationella vindstrategin skulle aktualitetspröva riksintresseanspråken för vindbruk, vilket skulle kunna ske i samband med länsstyrelsernas arbete att identifiera potentiella områden för vindkraft. I länsstyrelsernas aktualitetsprövning bör ingå att undersöka om projektering pågår eller inte pågår i riksintresseanspråken. I de fall projektering inte pågår i hela eller delar av ett anspråk bör grunden för detta undersökas genom exempelvis beslut och domar. I detta sammanhang bör det även undersökas hur stor andel bebyggelse som finns inom riksintresseanspråken och hur detta påverkar möjligheten till att nyttja anspråken. I de fall det finns tydliga ställningstaganden och underlag till att storskalig etablering av vindkraft inte bedöms vara möjlig inom ett riksintresseanspråk kan detta ligga till grund för att hela eller delar av ett anspråk kan komma att upphävas av Energimyndigheten.

Översyn av riksintresse energidistribution i Södermanlands län och Örebro län

Utredningsmålet för riksintresse energidistribution har varit att se över möjligheten att upphäva Nuteks utpekade riksintressen av 220 kV och 400 kV anläggningar inom Södermanlands och Örebro län. I dialog med Svenska kraftnät och berörda länsstyrelser har informationsunderlag om riksintresseanspråken sammanställts. Det har visat sig vara svårt då stor del av det ursprungliga materialet från Svenska kraftnäts ansökan om att utse dessa riksintressen idag saknas, delar av underlagsmaterialet är sekretessbelagt samt kännedomen om anspråken är varierande inom de berörda kommunerna och länen.

Svenska kraftnät har angivit att det är svårt att peka ut delar av transmissionsnätet som viktigare än andra då det är transmissionsnätet i sin helhet som är av nationellt intresse. 2019 upphävde Energimyndigheten Nuteks utpekande av riksintresse energidistribution för transmissionsnätet inom Östergötlands län med motiveringen att det inte är lämpligt att utpeka transmissionsledningar i ett enskilt län som riksintresse för energidistribution. Mot bakgrunden av Energimyndighetens upphävande 2019 inom Östergötlands län och sammanställningen av den information som har framkommit under utredningen,

gör Energimyndigheten bedömningen att riksintresseanspråken inom Södermanlands och Örebro län inte uppfyller dagens kriterier för riksintresse energidistribution. Ett upphävande av dessa riksintressen bör därmed kunna göras. Denna bedömning ska dock inte tolkas som att anläggningarna inom Södermanlands län och Örebro län inte är av betydelse, utan att det är transmissionsnätet i sin helhet som är av nationellt intresse för energiförsörjningen. I dialog med Svenska kraftnät och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har ett behov av att utreda ett utpekande av transmissionsnätet som riksintresse lyfts. Det förs även en intern dialog på Energimyndigheten om ett fortsatt arbete med att utreda ett eventuellt utpekande av hela eller delar av transmissionsnätet som riksintresse enligt 3 kap § 8 miljöbalken.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Utredningen innebär en fortsättning på regeringens uppdrag till Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Tillväxtverket och Trafikverket att tillsammans med Boverket som samordnande myndighet göra en översyn av sina respektive anspråk på områden av riksintresse. I uppdraget ingår att:

- se över och precisera kriterierna för vilka områden som ska anses vara av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken (*del 1*)
- utvärdera om de nuvarande anspråken på områden av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken motsvarar de kriterier som tas fram och ta ställning till om dessa anspråk behöver ändras (*del 2*)

Sammantaget ska översynen leda till en kraftig minskning av såväl antalet anspråk på områden av riksintresse som dessa områdens samlade areella utbredning.¹

Boverket redovisade i november 2020 den första delen av uppdraget som avser kriterierna för områden av riksintresse till regeringen (Finansdepartementet)². Boverket ska slutredovisa uppdraget till regeringen senast den 15 september 2021.

1.2 Energimyndighetens slutsatser från del 1 av regeringsuppdraget

Den slutsats Energimyndigheten drog från del 1 av regeringsuppdraget är att myndigheten anser att utpekade riksintresseområden är aktuella utifrån nuvarande kriterier och inte är i behov av översyn, förutom några områden av riksintresse för energidistribution som Nutek pekade ut på 1990-talet.

Energimyndigheten bedömer att det inte finns något lämpligt sätt att justera och ändra kriterierna för att kraftigt minska riksintresseanspråken för vindbruk som skulle baseras på en välutformad avvägning baserad på relevanta aspekter. För att kraftigt minska anspråken skulle det därför endast kunna göras en godtycklig minskning av ytorna. Detta bedömer inte myndigheten skulle vara i linje med myndighetens uppdrag att verka för att förena ekologisk hållbarhet,

¹ Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse, <https://www.regeringen.se/4a36af/contentassets/2cba3439fefa4d6d8a26385da920b224/uppdrag-att-se-over-kriterierna-for-och-anspraken-pa-omradena-av-riksintresse.pdf>

² Energimyndighetens del av regeringsuppdraget redovisas under kap. 11 i Boverkets rapport, <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2020/oversyn-kriterier-riksintressen.pdf>

konkurrenskraft och försörjningstrygghet i ett energisystem som är hållbart och kostnadseffektivt med en låg påverkan på hälsa, miljö och klimat.

Det Energimyndigheten bedömer kan göras för att försöka minska ytorna är att aktualitetspröva de riksintresseanspråk för vindbruk på land från 2008 som återaktualiserades vid utpekandet 2013 på grund av rättssäkerhetsskäl eftersom projektering fortfarande pågick i dessa områden. Det finns en viktig skillnad mellan dessa olika typer av minskningar och det är att en minskning av de återaktualiserade riksintressena från 2008 inte skulle vara godtycklig utan baseras på att områdena inte längre uppfyller kriterierna. Denna åtgärd berör drygt 100 områden och kan, beroende på vad aktualitetsprövningen leder till, påverka det utpekade anspråket i olika grad.

Energimyndigheten gjorde i del 1 av regeringsuppdraget även bedömningen att upphävande bör kunna göras av de riksintressen för energidistribution som Nutek pekade ut på 1990-talet i Örebro och i Södermanlands län bestående av ledningar och transformatorstationer.³

1.3 Utredningsmål

I rapporteringen av regeringsuppdragets första del föreslog Energimyndigheten följande planerade insatser för utvärdering av anspråken, vilket också blir utredningens mål för del 2:

- Energimyndigheten har för avsikt att se över de drygt 100 riksintresseområdena på land från 2008 års utpekande av riksintresse vindbruk som myndigheten lät vara med i 2013 års utpekande på grund av rättssäkerhetsskäl ifall projektering fortfarande pågick i dessa områden. Energimyndighetens översyn har för avsikt att kontrollera om projektering fortfarande pågår i dessa områden och därmed uppfyller kriterierna.
- Energimyndigheten har även för avsikt att se över de riksintressen för energidistribution bestående av ledningar och transformatorstationer i Örebro och i Södermanlands län som Nutek pekade ut på 1990-talet och som baserat på nuvarande kriterier bör kunna upphävas.⁴

1.4 Metod och avgränsning

Utredningen är avgränsad till en översyn av delar av riksintresseanspråken för vindbruk och riksintresseanspråken för energidistribution. I utredningen ingår inte att upphäva riksintresseanspråk eftersom en sådan process inte bedöms

³ Energimyndighetens del av regeringsuppdraget redovisas under kap. 11 i Boverkets rapport, <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2020/oversyn-kriterier-riksintressen.pdf>

⁴ Energimyndighetens del av regeringsuppdraget redovisas under kap. 11 i Boverkets rapport, <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2020/oversyn-kriterier-riksintressen.pdf>

rymmas inom tidsramen för uppdraget, materialet som tas fram utgör underlag för vidare utredning och beslut.

1.4.1 Översyn av riksintresse vindbruk från 2008 som kvartstod 2013

Utredningen av riksintresseanspråken för vindbruk är inriktad på kartläggning, verifiering, analys och redovisning av anspråk från 2008 där det inte pågår projektering. För att verifiera om projektering pågår kommer utredningen använda data från Vindbrukskollen och utföra en GIS-analys.^{5,6}

Energimyndigheten kommer inom ramen för regeringsuppdraget inte undersöka andra än de drygt 100 riksintressen för vindbruk från 2008 som anges i utredningsmålet. Det kommer därmed inte göras en översyn av de totalt 313 områden av riksintresse för vindbruk som finns utpekade.

Övriga frågeställningar kopplat till riksintresse vindbruk, gällande exempelvis utformningen av riksintresse vindbruk på områdesnivå i GIS, kommer inte att behandlas inom ramen för regeringsuppdraget.

1.4.2 Översyn av riksintresse energidistribution i Södermanlands län och Örebro län

Utredningen av riksintressen för energidistribution är avgränsad till de ledningar och transformatorstationer utpekade av Nutek på 1990-talet inom Södermanlands län och Örebro län. Utredningsarbetet kommer inkludera efterforskning av beslutsunderlag för dessa riksintressen samt dialog med berörda myndigheter och länsstyrelser.

1.5 Ord och begrepp

Begreppen *riksintresse (RI)*, *riksintresseanspråk*, *anspråk*, *område av riksintresse*, används synonymt i rapporten.

Projektering: I utredningen används *Projekteringsområden* i Vindbrukskollen för att definiera om projektering pågår.

Vindbrukskollen (VBK): I Vindbrukskollen finns uppgifter om både befintliga och planerade vindkraftverk samt kartor med bland annat skyddad natur och infrastruktur. GIS-data för Vindbrukskollen finns att ladda ned via

⁵ Geodatakatalogen, Vindbrukskollen (Projekteringsområden & Vindkraftverk), 2021-03-26

⁶ För att eventuellt kunna upphäva ett riksintresse kommer det att krävas en utökad verifiering genom kommunikation med berörda projektörer och länsstyrelser, detta kommer dock inte kunna ske inom tidsramen för utredningen.

Vid beslutet av RI vindbruk 2013 användes följande definition av projektering som även behöver användas vid en utökad verifiering utöver informationen i Vindbrukskollen. "Med begreppet projektering pågår avser Energimyndigheten tillståndspliktiga projekt som inlett myndighetssamråd, tecknat markarrendeavtal, genomfört vindmätningar med gott resultat och där det finns investeringsvilja för en fortsatt utveckling av projektet."

GeodataKatalogen. En viktig del av Vindbrukskollen är redovisning av *Projekteringsområden* men även *Ej aktuella projekteringsområden*.⁷

- *Projekteringsområden*: Visar ytan för ett vindkraftsprojekt, alla projekt i Vindbrukskollen måste ha ett projekteringsområde som täcker placeringen av samtliga vindkraftverk.
- *Ej aktuella projekteringsområden*: Områden där projekteringen avbrutits innan några verk har byggts, alternativt att tillståndet förfallit innan byggnation påbörjats. Om alla verk i ett projekteringsområde får avslag och beslutet vunnit laga kraft redovisas även detta, sedan november 2020, som ett ej aktuellt projekteringsområde. I rapporten används begreppet *inaktuella projekteringsområden* synonymt med begreppet *ej aktuella projekteringsområden*.

GIS: Ett geografiskt informationssystem *GIS* är ett datorbaserat system för att samla in, lagra, analysera och presentera geografiska data.

Överlapp: I utredningen används begreppet *överlapp* för att beskriva resultatet av GIS-analysen när en yta berör eller sammanfaller med en annan yta, exempelvis då ett projekteringsområde berör eller sammanfaller med ett område av riksintresse för vindbruk. Storleken på ett överlapp kan variera, ett projekteringsområde kan exempelvis utgöra endast en liten andel eller uppta 100 procent av ett riksintresseanspråk.

⁷ Vindbrukskollens användarhandbok, <https://www.energimyndigheten.se/globalassets/fornybart/vindlov/vindbrukskollen/vindbrukskollens-anvandarhandbok-2020-11-25.pdf>

2. Resultat

I kapitlet redovisas resultatet av den översyn som genomförts av områden av riksintresse för vindbruk från 2008 som kvarstod 2013, samt redovisning av resultatet från den översyn som utförts av riksintresseanspråken för energidistribution i Södermanlands län och Örebro län. I redovisningen ingår nulägesbeskrivning och analys av anspråken samt förslag på fortsatt arbete.

2.1 Översyn av riksintresse vindbruk från 2008 som kvarstod 2013

Det senaste utpekandet av riksintresse vindbruk skedde 2013 och utmynnade i totalt 313 st områden.⁸ Antalet områden som kvarstod från 2008 utgör 116 st av det totala antalet områden, varav 114 st finns på land och 2 st till havs.⁹ Ytan på land är 1726 km² och ytan till havs 50 km². Detta innebär att de riksintresseanspråk på land som är aktuella för denna utredning utgör 40 procent av det totala antalet områden och 49 procent av den totala ytan som finns utpekad på land. Antalet områden till havs utgör 7 procent av riksintresseanspråken till havs och 1 procent av den totala ytan som finns utpekad till havs.¹⁰ Se tabell 1 för sammanställning av riksintresse vindbruk från 2008 som kvarstod 2013.

Tabell 1. Riksintresse vindbruk från 2008 som kvarstod 2013.¹¹ Källa: Egen bearbetning.

	RI vindbruk 2008	RI vindbruk totalt	Andel %
Antal land	114	284	40%
Antal hav	2	29	7%
Yta land, km ²	1726	3507	49%
Yta hav, km ²	50	4086	1%

För att undersöka om projektering pågår i områden av riksintresse för vindbruk från 2008 som kvarstod 2013 har data från Vindbrukskollen använts.¹² GIS-analysen visar att det finns projekteringsområden i 58 av 116 områden av riksintresse för vindbruk från 2008 som kvarstod 2013, vilket innebär att det inte finns projekteringsområden i övriga 58 områden. Se figur 1 för en översiktskarta av dessa områden.

⁸ Antalet områden och yta minskade kraftigt redan från 2008 till 2013. Antalet områden minskade med 25 % (från 378 till 284) och ytan minskade med 40 % (från 5886 till 3507 km²). Detta är viktigt att känna till i relation till regeringsuppdragets syfte att kraftigt minska riksintresseanspråken.

⁹ Vid beslutet 2013 hade 113 st områden identifieras från 2008 där projektering pågick, antalet utökades till 116 år 2015 genom ett tilläggsbeslut där tre områden tillkom och ett område utgick.

¹⁰ På grund av felaktig information gjordes antagandet i delrapport 1 att det rörde sig om en yta av 800 km².

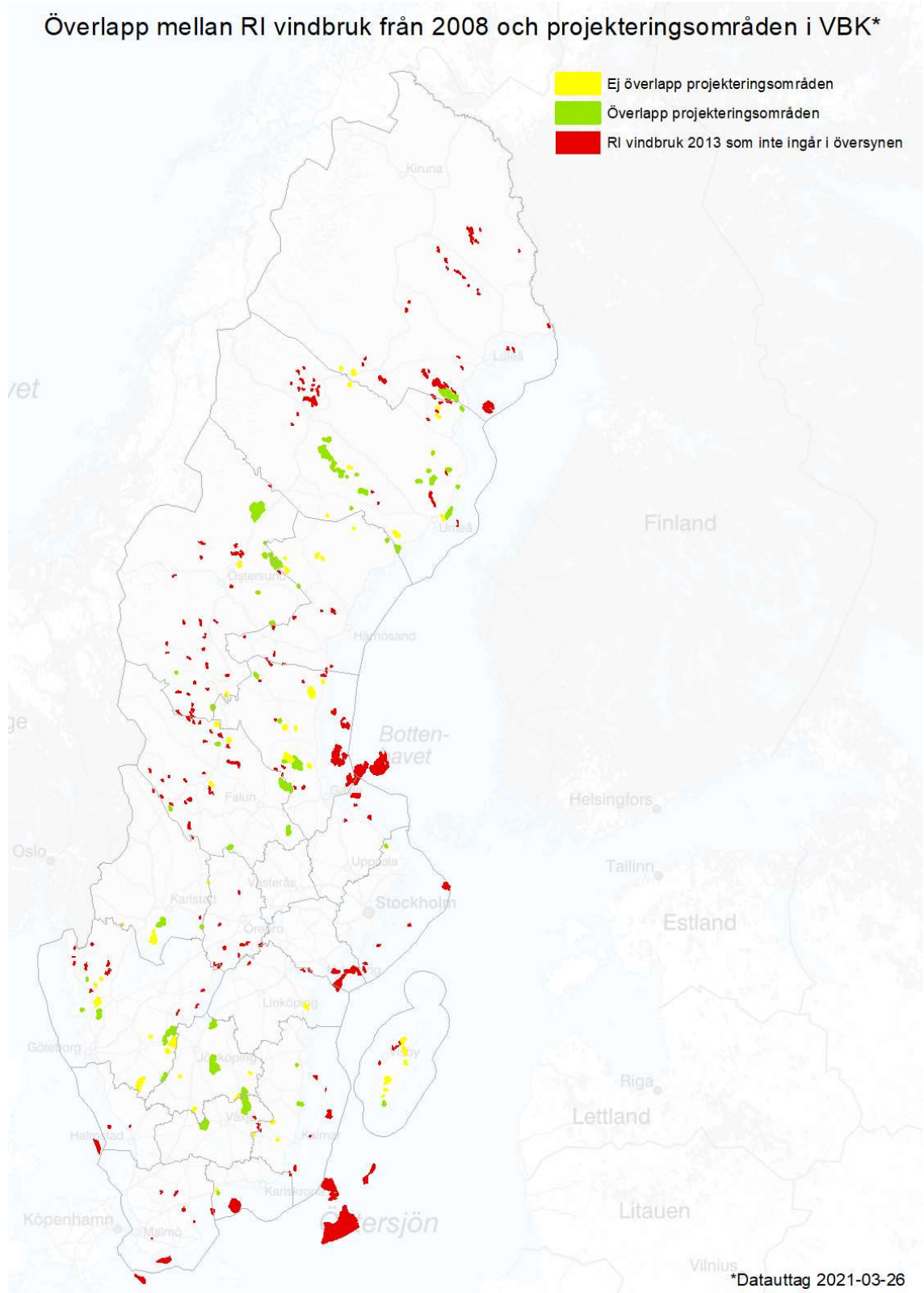
Under utredningen har det dock visat sig att denna yta är 1776 km².

¹¹ Ytan på land utan hänsyn till bebyggelse är 4657 km² vilket inkluderar 1150 km² buffertzonen till bebyggelse, baserat på kriteriet om ett minsta skyddsavstånd till bebyggelse av 800 meter.

För RI vindbruk från 2008 på land är bruttoyten 2643 km² inklusive 917 km² buffertzonen till bebyggelse (800 meter).

¹² Geodatakatalogen, Vindbrukskollen (Projekteringsområden & Vindkraftverk), 2021-03-26

Figur 1. Översiktskarta som visar överlapp mellan riksintresse vindbruk från 2008 och projekteringsområden i Vindbrukskollen. Källa: Egen bearbetning, Vindbrukskollen 2021-03-26.

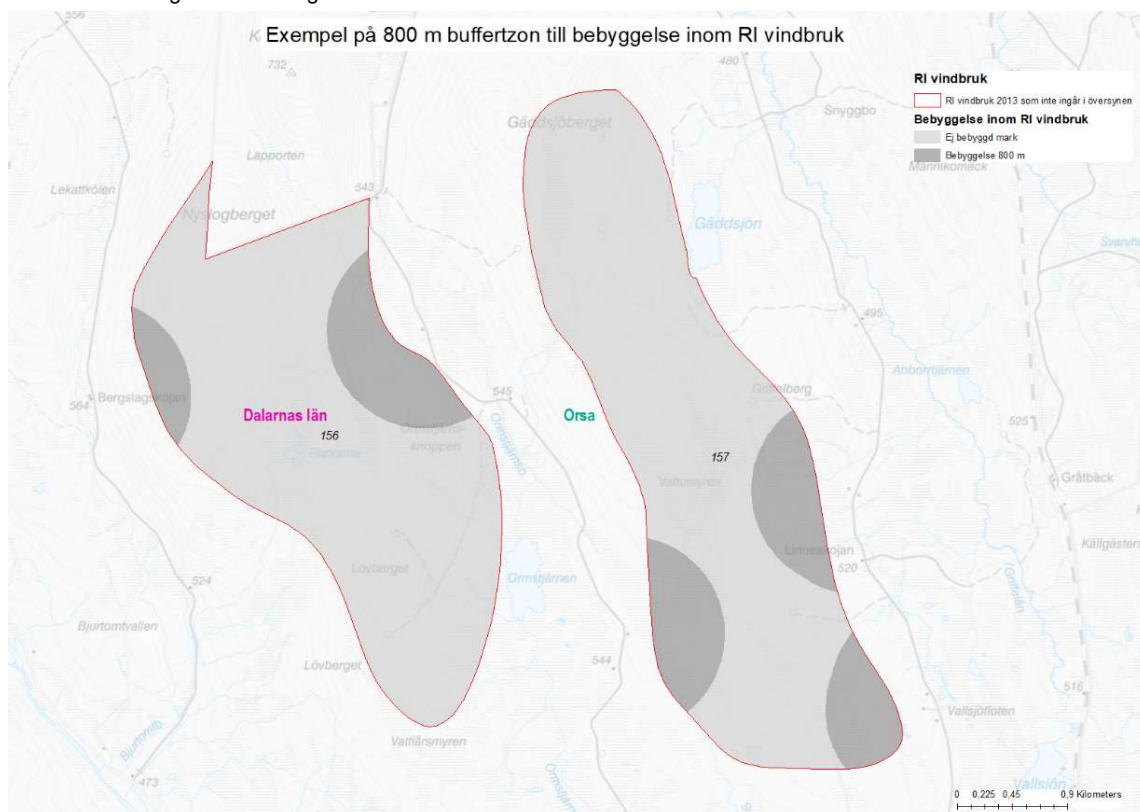


2.1.1 Buffertzonen till bebyggelse

Ett skyddsavstånd till bebyggelse om minst 800 meter ingår som ett grundkriterium för riksintresse vindbruk, vilket innebär att detta ska tas hänsyn till i den praktiska tillämpningen av riksintresseanspråken vid planering och prövning. Bruttoytan för alla områden av riksintresse för vindbruk på land är 4657 km², i bruttoytan inkluderas buffertzonen till bebyggelse till en yta av 1150 km². Detta innebär att nettoytan för riksintresse för vindbruk på land är 3507 km² med hänsyn tagen till kriteriet om skyddsavstånd till bebyggelse.¹³ Att buffertzonen till bebyggelse valdes att inkluderas i bruttoytan för riksintresse vindbruk beror på avväganden som gjordes i samband med den större översynen som slutfördes 2013.

När det gäller de riksintresseanspråk från 2008 som är aktuella för denna översyn var det minsta skyddsavståndet till bebyggelse tidigare satt till 400 meter, vilket innebär att dessa områden har pekats ut närmare till bebyggelse än vad grundkriterierna från 2013 om minst 800 meter medger. Sett till den totala ytan av 800 meter buffertzonen till bebyggelse för alla riksintresseanspråk (1150 km²) utgörs den största andelen av anspråk från 2008 (917 km²).¹⁴ För att tydliggöra var det finns stor andel bebyggelse kommer bruttoytan, nettoytan och ytan för buffertzonen till bebyggelse att redovisas i rapporten. Se figur 2 för exempel på bruttoyta, buffertzonen till bebyggelse och nettoyta för riksintresse vindbruk.

Figur 2. Karta som visar exempel på bruttoyta, buffertzonen till bebyggelse och nettoyta för riksintresse vindbruk. Källa: Egen bearbetning.



¹³ Arean för buffertzonen till bebyggelse anges i GIS-filen för RI vindbruk 2013 för varje anspråk. Nettoarean = Bruttoarean - Buffertzonen till bebyggelse.

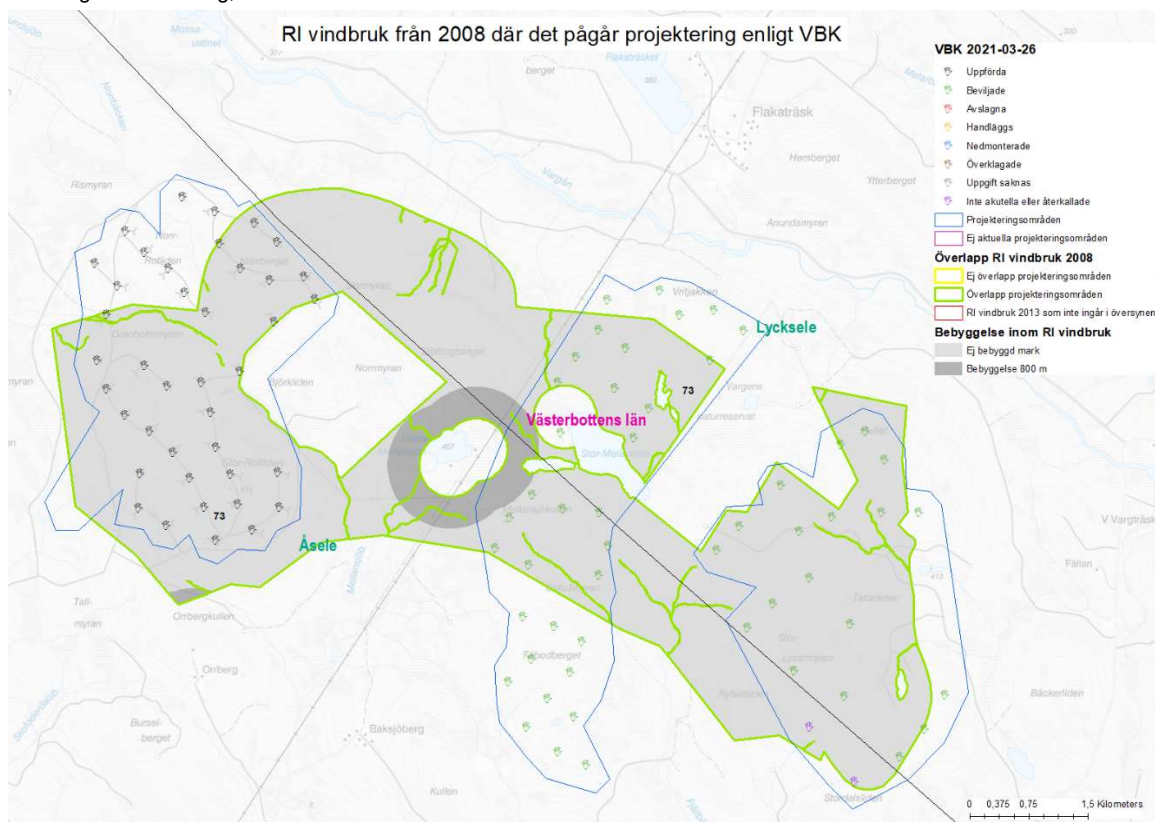
¹⁴ Beräknat utifrån 800 meter buffertzonen till bebyggelse för alla RI vindbruk. $917/1150=80\%$

2.1.2 Riksintresse vindbruk från 2008 där det pågår projektering

GIS-analysen visar att det finns projekteringsområden i 58 av 116 områden av riksintresse för vindbruk från 2008 som fick kvarstå 2013.^{15,16} Bruttoytan för dessa riksintresseanspråk är 1999 km² varav 35 procent består av buffertzona till bebyggelse till en yta av 695 km².¹⁷ Nettoytan blir därmed 1304 km².¹⁸

Riksintresseanspråken har undersökts närmare avseende hur stor andel av ytan som upptas av ett eller flera projekteringsområden. Inom enskilda riksintresseanspråk varierar denna andel mellan 5-100 procent av anspråkens yta. För cirka hälften av de enskilda riksintresseanspråken upptar projekteringsområden mer än 50 procent av ytan för anspråket.¹⁹ Se figur 3 för exempel på riksintresse vindbruk från 2008 där det finns projekteringsområden. Se bilaga 2 för sammanställning av områden som ingår i översynen.

Figur 3. Karta som visar exempel på riksintresse vindbruk från 2008 där det finns projekteringsområden. Källa: Egen bearbetning, Vindbrukskollen 2021-03-26.



I 30 av 58 riksintresseanspråk finns uppförda verk, i 17 anspråk finns tillståndsgivna verk och i 6 riksintresseanspråk pågår handläggning av projekt.

¹⁵ I 16 av 58 RI vindbruk finns det både projekteringsområden och ej aktuella projekteringsområden. Totalt 124 projekteringsområden och 40 ej aktuella projekteringsområden berörs. Eftersom dessa 16 RI vindbruk överlappas av projekteringsområden är bedömningen att det pågår projektering i anspråken trots att det även finns inaktuella projekteringsområden inom dessa anspråk.

¹⁶ Geodatakatalogen, Vindbrukskollen (Projekteringsområden & Vindkraftverk), 2021-03-26

¹⁷ Beräknat utifrån 800 meter buffertzona till bebyggelse.

¹⁸ 56 st RI vindbruk på land: 20% av det totala antalet (56/284), 42% av bruttoytan (1949/4657) och 36% av nettoytan (1254/3507).

2 st RI vindbruk till havs: 7% (2/29) av det totala antalet. 1 % av brutto- och nettoytan (50/4086)

¹⁹ Andelen RI vindbruk inom enskilda projekteringsområdens yta varierar mellan 5-100 procent av den totala ytan för enskilda projekteringsområden. För merparten av dessa projekteringsområden upptar RI vindbruk mer än 50 procent av den totala ytan för projekteringsområdet.

Det finns även fall av verk som överklagats, avslagits och återkallats inom de 58 riksintresseanspråken.²⁰ De senaste verken uppfördes 2020 och det senaste tillståndet meddelades 2019. Det senaste projektet under handläggning tillkom 2020 vilket var samma år som det senaste projekt överklagades. År 2019 skedde det senaste avslaget och 2017 återkallades det senaste verken. Se tabell 2 för sammanställning av aktivitet inom berörda riksintresseanspråk.

Tabell 2. Sammanställning som visar aktivitet inom områden av riksintresse för vindbruk från 2008 där det pågår projektering. Källa: Egen bearbetning, Vindbrukskollen 2021-03-26.

Kategori	År
Uppförda	2003-2020
Tillståndsgivna	2008-2019
Under handläggning	2014-2020
Överklagade	2018-2020
Avslag	2013-2019
Återkallade	2011-2017

2.1.3 Riksintresse vindbruk från 2008 där det inte pågår projektering

GIS-analysen visar att det inte pågår projektering i 58 av 116 områden av riksintresse för vindbruk från 2008 som fick kvarstå 2013.²¹ I 43 av dessa riksintresseanspråk finns tidigare projekteringsområden som fått avslag eller av olika anledningar lagts ned.²² I 15 av 58 riksintresseanspråk finns ingen information som visar på att det funnits tidigare aktivitet i anspråken. Bruttoytan för de 58 riksintresseanspråken är 694 km² varav 32 procent består av buffertzonen till bebyggelse till en yta av 221 km².²³ Nettoytan blir därmed 473 km².²⁴

Tabell 3. Översiktlig sammanställning av riksintresse vindbruk från 2008 där det inte pågår projektering. Källa: Egen bearbetning, Vindbrukskollen 2021-03-26.

Typ av områden som berörs	Antal RI	Bruttoyta km ²	Area buffertzonen km ²	Nettoyta km ²	Andel buffert %
Inaktuella projekteringsområden	43	575	194	381	34%
Information saknas	15	119	27	92	23%
Summa	58	694	221	473	32%

Riksintresseanspråken har undersökts närmare avseende hur stor del av ytan som upptas av inaktuella projekteringsområden. Inom enskilda riksintresseanspråk varierar denna andel mellan 10-100 procent av anspråkens yta. I de flesta fall består de enskilda riksintresseanspråkens yta till mer än 50 procent av inaktuella projekteringsområden.²⁵

²⁰ I 8 av 58 RI vindbruk finns ingen information angående statusen på de vindkraftverk som VBK tillhandahåller information om för enskilda projekteringsområden. VBK indikerar bara att det finns projekteringsområden i dessa 8 RI vindbruk.

²¹ Geodatakatalogen, Vindbrukskollen (Projekteringsområden & Vindkraftverk), 2021-03-26

²² Se definition av "Ej aktuella projekteringsområden" i kap 1.5.

Kopplat till de 43 RI vindbruk som berörs finns 63 st ej aktuella projekteringsområden.

²³ Beräknat utifrån 800 meter buffertzonen till bebyggelse.

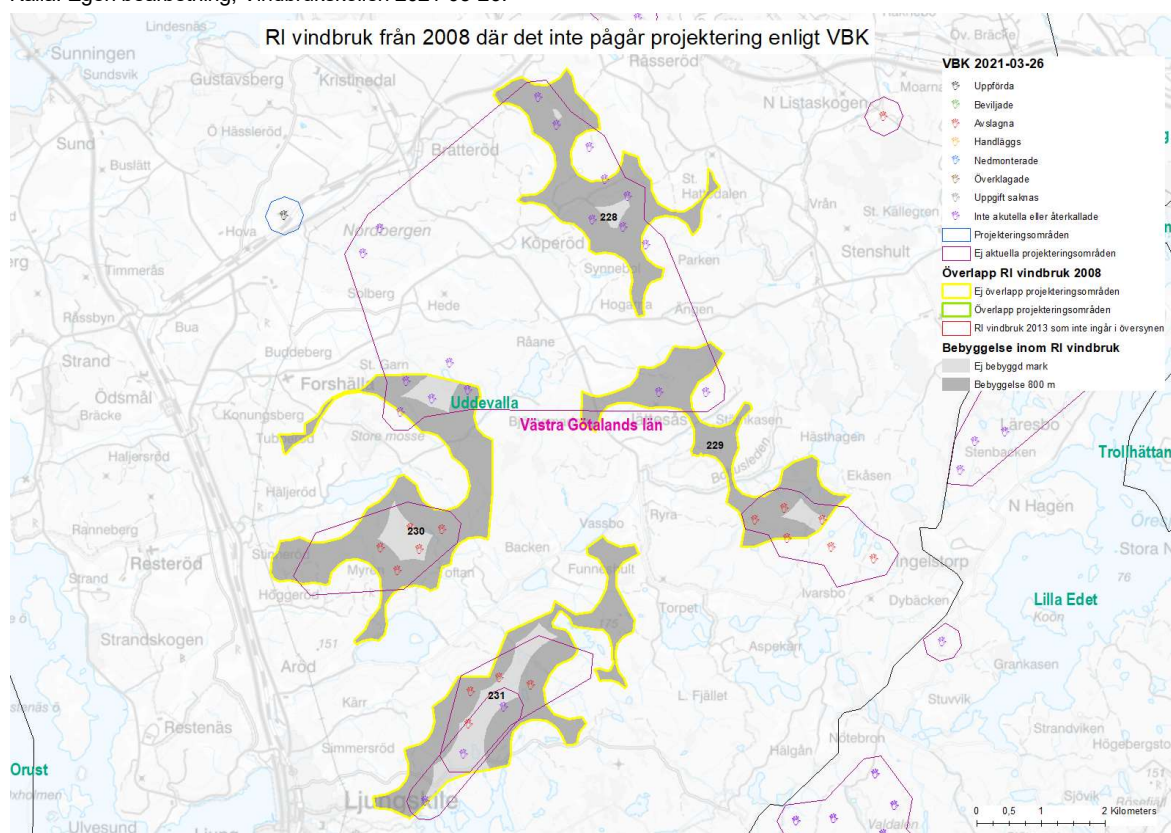
²⁴ 58 st RI vindbruk på land: 20% av det totala antalet (58/284), 15% av bruttoytan (694/4657) och 13% av nettoytan (473/3507).

²⁵ Andelen RI vindbruk inom inaktuella projekteringsområden varierar mellan 5-100 procent av det inaktuella projekteringsområdets yta. För huvuddelen av dessa områden består ytan till mer än 50 procent av RI vindbruk.

I 37 av 43 riksintresseanspråk²⁶ med inaktuella projekteringsområden återfinns avslagna och ej aktuella eller återkallade verk, i resterande 6 riksintresseanspråk finns ingen sådan information tillgänglig. Det senaste avslaget bland de inaktuella projekteringsområdena skedde 2020 och de senaste verken som återkallades var 2016. Det tidigaste avslaget innan dess skedde 2010 och det finns inaktuella projekteringsområden där verken återkallades omkring 2013.

Se figur 4 för exempel på riksintresse vindbruk från 2008 där det inte pågår projektering. Kartor för alla riksintresse vindbruk från 2008 där det inte pågår projektering finns i bilaga 1 och i bilaga 2 finns en sammanställning av de områden som ingår i översynen.

Figur 4. Karta som visar exempel på riksintresse vindbruk från 2008 där det inte pågår projektering. Källa: Egen bearbetning, Vindbrukskollen 2021-03-26.



2.1.3.1 Fördelning per län, kommun och elområde

Det län som har den största bruttoytan av riksintresse vindbruk från 2008 där projektering inte pågår är Gävleborgs län som också har den största nettoarean. Det län som har flest antal områden och den näst största bruttoytan är Västra Götalands län som har 12 områden och en bruttoyta på 122 km². I detta fall är dock nettoytan avsevärt mindre eftersom ytan för buffertzonen till bebyggelse utgör 70 procent av bruttoytan. Den största andelen buffertzonen till bebyggelse finns i

²⁶ För 15 av 58 RI vindbruk finns ingen information som visar på aktivitet i anspråket.

Jönköpings län och uppgår till 89 procent av bruttoytan, följt av Västra Götalands län.

Av de 34 kommuner som berörs av dessa riksintresseanspråk är det några kommuner som har fler än två anspråk inom kommungränsen. Dessa kommuner är Gotland (6 st), Ulricehamn (5 st), Bollnäs (5 st), Uddevalla (4 st) Sollefteå (4 st), Säffle (3 st). Den största andelen buffertzonen till bebyggelse finns i Vetlanda kommun och uppgår till 100 procent av bruttoytan, följt av Uddevalla kommun där buffertzonen till bebyggelse uppgår till 87 procent av bruttoytan.

Utifrån elområdesindelningen har elområde 2 (SE2) den största bruttoytan och den största nettoytan följt av elområde 3 (SE3) som har en lägre nettoyta eftersom den totala andelen buffertzonen till bebyggelse är 41 procent. Den lägsta nettoytan och största andelen buffertzonen till bebyggelse återfinns i elprisområde 4 (SE4) där buffertzonen uppgår till 62 procent av bruttoytan. Se tabell 4 och 5 för fördelning per län, elområde och kommun.

Tabell 4. Sammanställning av riksintresse vindbruk från 2008 där det inte pågår projektering. Fördelning per län sorterat utifrån bruttoyta samt fördelning per elområde. Källa: Egen bearbetning, Vindbrukskollen 2021-03-26.

Län	Elområde	Antal RI	Bruttoyta km ²	Area buffertzonen km ²	Nettoyta km ²	Andel buffert %
Gävleborg	SE2	8	157,4	49,6	107,8	32%
Västra Götaland	SE3	12	122,2	85,1	37,1	70%
Gotland	SE2	6	84,5	3,7	80,8	4%
Västerbotten	SE1/SE2	7	80,8	14,3	66,6	18%
Västernorrland	SE2	5	45,2	3,9	41,3	9%
Dalarna	SE2/SE3	3	44,0	9,2	34,8	21%
Värmland	SE3	4	43,8	18,7	25,1	43%
Jönköping	SE3/SE4	4	30,8	27,4	3,4	89%
Norrbottnen	SE1	2	30,4	0,2	30,3	1%
Jämtland	SE2	2	23,9	3,9	19,9	16%
Kalmar	SE4	3	15,2	2,9	12,3	19%
Östergötland	SE3	1	11,0	0,0	11,0	0%
Blekinge	SE4	1	4,6	2,6	2,1	55%
Summa		58	694	221	473	32%
SE1		4	47	5	42	11%
SE2		22	323	74	249	23%
SE3		25	278	114	164	41%
SE4		7	46	29	18	62%

Tabell 5. Sammanställning av riksintresse vindbruk från 2008 där det inte pågår projektering. Fördelning per kommun sorterat utifrån bruttoyta per län. Källa: Egen bearbetning, Vindbrukskollen 2021-03-26.

Län	Kommun	Elområde	Antal RI	Bruttoyta km ²	Area buffertzonen km ²	Nettoyta km ²	Andel buffert %
Gävleborg	Bollnäs	SE2	5	64,6	18,2	46,4	28%
	Hudiksvall / Nordanstig	SE2	1	72,2	26,0	46,2	36%
	Nordanstig	SE2	1	7,1	3,0	4,1	43%
	Söderhamn / Ockelbo	SE2	1	13,4	2,3	11,0	18%
Västra Götaland	Ulricehamn	SE3	5	51,1	32,7	18,4	64%
	Uddevalla	SE3	4	16,1	14,1	2,1	87%
	Färgelanda	SE3	2	10,0	5,9	4,1	59%
	Svenljunga	SE3	1	44,9	32,4	12,6	72%
Gotland	Gotland	SE3	6	84,5	3,7	80,8	4%
Västerbotten	Skellefteå	SE1	2	16,8	4,8	12,0	29%
	Nordmaling	SE2	1	32,9	5,4	27,6	16%
	Sorsele	SE2	1	11,5	0,3	11,1	3%
	Umeå	SE2	1	7,3	1,5	5,8	21%
	Lycksele	SE2	1	7,1	2,3	4,9	32%
	Åsele	SE2	1	5,2	0,0	5,2	0%
Västernorrland	Sollefteå	SE2	4	42,1	3,9	38,2	9%
	Örnsköldsvik	SE2	1	3,1	0,0	3,1	0%
Dalarna	Orsa	SE2	2	32,0	6,9	25,2	21%
	Mora	SE3	1	12,0	2,4	9,6	20%
Värmland	Säffle	SE3	3	40,8	18,7	22,1	46%
	Filipstad	SE3	1	3,0	0,0	3,0	0%
Jönköping	Vetlanda	SE3/SE4	2	14,0	14,0	0,0	100%
	Värnamo	SE4	1	9,8	8,0	1,7	82%
	Gnosjö	SE4	1	7,0	5,3	1,7	76%
Norrbotten	Arvidsjaur	SE1	1	22,2	0,2	22,0	1%
	Arjeplog	SE1	1	8,3	0,0	8,3	0%
Jämtland	Östersund	SE2	1	14,5	3,7	10,7	26%
	Härjedalen	SE2	1	9,4	0,2	9,2	2%
Kalmar	Nybro	SE4	2	11,4	2,9	8,5	25%
	Emmaboda	SE4	1	3,7	0,0	3,7	0%
Östergötland	Valdemarsvik	SE3	1	11,0	0,0	11,0	0%
Blekinge	Sölvesborg	SE4	1	4,6	2,6	2,1	55%
Summa			58	694	221	473	32%
SE1			4	47	5	42	11%
SE2			22	323	74	249	23%
SE3			25	278	114	164	41%
SE4			7	46	29	18	62%
			58	694	221	473	32%

2.1.4 Riksintresse vindbruk från 2008 som eventuellt kan upphävas

GIS-analysen visar att det finns 58 områden av riksintresse för vindbruk från 2008 där det inte pågår projektering. I 43 av dessa riksintresseanspråk finns inaktuella projekteringsområden och för 15 riksintresseanspråk är statusen oklar.

I många fall upptar inaktuella projekteringsområden bara en mindre del av den totala ytan för enskilda riksintresseanspråk och frågan är hur resterande delar av riksintresseanspråket ska betraktas. Det går sannolikt att identifiera potentiella områden för vindkraft inom riksintresseanspråk som bara delvis består av inaktuella projekteringsområden. Samma betraktelsesätt kan även läggas på de riksintresseanspråk som bara delvis upptas av projekteringsområden, vilket kan bero på att delar av anspråket inte kan tillgodoses.

Energimyndighetens bedömning är att det inte går att upphäva områden av riksintresse för vindbruk endast utifrån den GIS-analys som har utförts i denna utredning där fokus riktas mot de riksintresseanspråk där det inte finns projekteringsområden. Resultatet i utredningen indikerar bara hur många anspråk och hur stor yta det handlar om enligt avstämning mot Vindbrukskollens information om projekteringsområden.

Eftersom resultatet indikerar att det inte längre pågår projektering i ett antal riksintresseanspråk från 2008 skulle dessa anspråk eventuellt kunna upphävas med stöd av kriteriet från 2013 om att riksintresseanspråk från 2008 med pågående projektering fick kvarstå. För att kunna fastslå att projektering inte pågår behövs dock en utökad verifiering med kontakt med berörda länsstyrelser och tidigare projektörer. Grundläggande är dock om Energimyndigheten anser att det är lämpligt att upphäva områden av riksintresse för vindbruk på dessa grunder. Att det i nuläget inte pågår projektering i riksintresseanspråk från 2008 som fick kvarstå 2013 behöver inte innebära att så kommer vara fallet framöver. Det kan komma nya projektörer som nyttjar dessa riksintresseanspråk under andra förutsättningar vilket innebär att prövningsförutsättningarna ändras, tex projekt med färre stora verk eller att kommunens inställning till vindkraft har ändrats. Kriteriet vid 2013 års utpekande om att riksintresseanspråk från 2008 fick kvarstå var en typ av övergångsbestämmelse i syfte att skapa rättssäkerhet för de projektörer som verkade inom dessa anspråk. Bestämmelsen var därmed inte utformad för att i ett långt senare skede upphäva riksintressen.

Vid denna utredning har ett nedslag gjorts i Vindbrukskollen vid ett specifikt datum och förutsättningarna kan ha ändrats bara under tiden för denna översyn. I detta sammanhang kan frågan ställas om hur lång tid hela eller delar av ett riksintresse ska ha varit inaktivt för att det ska kunna upphävas? Att det inte pågår aktivitet i ett riksintresseanspråk för tillfället behöver inte innebära att det är ett olämpligt område för vindkraft, det skulle lika gärna kunna vara ett område med potential för vindkraftsutbyggnad som kan tas i anspråk i ett senare skede. Om ett riksintresseanspråk ska kunna bedömas vara olämpligt för vidare användning behöver det finnas underlag i form av beslut och domar som tydligt slår fast vilken avvägning som gäller i det aktuella området. Det skulle krävas en omfattande process för att gå igenom alla riksintresseanspråk för att kunna upphäva anspråk eller minska anspråket i delar av de riksintressen där projektering inte pågår och där anspråket bedöms olämpligt för framtida användning. Eftersom beslut och domar avser ett visst projekt vid en viss tidpunkt behöver dock en sådan bedömning inte vara allmängiltig varför en annan projektör vid en senare tidpunkt skulle kunna påbörja ett nytt projekt inom samma riksintresseanspråk.

2.1.4.1 Buffertzonen till bebyggelse i riksintresse vindbruk från 2008

Enligt bakgrunden i regeringsuppdraget bör urvalet av riksintressen göras utifrån de riksintressen som kan antas ha stor betydelse för planering och byggande.²⁷ En

²⁷ Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse, <https://www.regeringen.se/4a36af/contentassets/2cba3439fefa4d6d8a26385da920b224/uppdrag-att-se-over-kriterierna-for-och-anspraken-pa-omradena-av-riksintresse.pdf>

indikation för detta avseende riksintresse vindbruk är buffertzonen till bebyggelse som anges i GIS-filen för varje enskilt anspråk. Analysen visar att 80 procent av den totala buffertzonen till bebyggelse härrör från de 116 riksintresseanspråken från 2008. Detta indikerar att det kan finnas en problematik i delar av dessa riksintresseanspråk, dels med avseende på möjligheten att nyttja anspråket fullt ut och dels med tanke på att dessa riksintresseanspråk potentiellt skulle kunna hindra bostadsbyggande och bebyggelseutveckling.

Av den totala ytan för buffertzonen till bebyggelse för de 116 riksintresseanspråken härrör 76 procent av ytan från riksintressen där det finns projekteringsområden och resterande 24 procent från riksintressen utan projekteringsområden.²⁸ För riksintresseanspråk utan projekteringsområden utgör buffertzonen 32 procent av bruttoytan och för anspråk med projekteringsområden utgör denna andel 35 procent. En orsak till att det inte pågår projektering i 58 riksintresseanspråk från 2008 kan vara på grund av att andelen buffertzonen till bebyggelse i dessa anspråk är hög. Samtidigt visar den övergripande analysen att merparten av den totala andelen av buffertzonen till bebyggelse återfinns i riksintresseanspråk där det finns projekteringsområden. I dessa anspråk är buffertzonen andel av bruttoytan ungefär lika stor som i riksintresseanspråk där det inte finns projekteringsområden. I båda fallen behövs en detaljerad analys, utöver den GIS-analys som genomförts, av situationen i de enskilda riksintresseanspråken avseende möjligheten att nyttja anspråket fullt ut och hur riksintresseanspråket eventuellt hindrar bostadsbyggande och bebyggelseutveckling.

2.1.5 Förslag på fortsatt arbete med att se över riksintresse vindbruk

För att eventuellt kunna upphäva riksintresseanspråk från 2008 måste det säkerställas att det inte pågår projektering i dessa anspråk samt vad som ligger till grund till att anspråket inte kan tillgodose. För att kunna bedöma detta behöver varje enskilt riksintresseanspråk studeras i detalj och kontakt behöver upprättas med berörda aktörer. I ett första steg bör fokus riktas på de 58 riksintresseanspråk där det inte finns projekteringsområden enligt Vindbrukskollen. Av dessa riksintresseanspråk kan de anspråk med högst andel inaktuella projekteringsområden i sin tur vara av högre intresse att undersöka vidare. I ett andra steg skulle även riksintresseanspråk som bara till en låg andel består av projekteringsområden kunna undersökas i syfte att fastställa anspråkens aktualitet och status.

Eftersom en så stor andel av buffertzonen till bebyggelse återfinns bland de riksintresseanspråk från 2008 som fick kvarstå 2013 bör anspråk med hög andel buffertzonen till bebyggelse prioriteras i en fortsatt översyn. Det kan vara en av flera anledningar till att projektering inte pågår eller att riksintresseanspråket nyttjas i låg grad, men är relevant att undersöka vidare i relation till regeringsuppdragets skrivning om urvalets relevans till planering och byggande. Hela eller delar av ett riksintresseanspråk där det inte pågår projektering och där andelen buffertzonen till bebyggelse är hög skulle därmed eventuellt kunna

²⁸ I 43 av 58 RI vindbruk finns det inaktuella projekteringsområden, resterande 15 saknar information om status och aktivitet.

upphävas. Ett sådant beslut behöver dock även grundas på om anspråket i övrigt bedöms som olämpligt för framtida utbyggnad av vindkraft.

Eftersom riksintresse vindbruk inte har setts över sedan det senaste utpekandet 2013 är frågeställningarna om enskilda riksintressens status och aktualitet relevanta för alla 313 anspråk. En stor översyn av riksintresse vindbruk har sedan tidigare planerats att genomföras efter länsstyrelsernas genomförande av den nationella strategin för en hållbar vindkraftsutbyggnad. Vidare utredning och översyn av de 116 områden från 2008 bör därför göras i samband med den större översynen som planeras. Den större översynen kan i sig innebära omfattande förändringar av riksintresseanspråket med anledning av resultatet från länsstyrelsernas kommande arbete med den nationella vindstrategin.

Det bästa alternativet vore dock om länsstyrelserna som en del i det föreslagna uppdraget inom den nationella vindstrategin skulle aktualitetspröva riksintresse vindbruk, vilket skulle kunna ske i samband med länsstyrelsernas arbete att identifiera potentiella områden för vindkraft. Avgränsningen skulle kunna gälla enbart de 116 riksintresseanspråken från 2008 men det vore mer relevant att aktualitetspröva alla 313 anspråk eftersom länsstyrelserna kommer göra en uppdaterad planering och den senaste översynen av riksintresse vindbruk skedde 2013. I länsstyrelsernas aktualitetsprövning bör det ingå att undersöka om projektering pågår eller inte pågår i riksintresseanspråken. I de fall projektering inte pågår i hela eller delar av ett anspråk bör grunden för detta undersökas genom tex beslut och domar. I detta sammanhang bör det även undersökas hur stor andel bebyggelse som finns inom riksintresseanspråken och hur detta påverkar möjligheten till att nyttja anspråken. I de fall det finns tydliga ställningstaganden och underlag till att storskalig etablering av vindkraft inte bedöms vara möjlig inom ett riksintresseanspråk kan detta ligga till grund för att hela eller delar av ett anspråk kan komma att upphävas av Energimyndigheten.

2.2 Översyn av riksintresse energidistribution i Södermanlands län och Örebro län

Riksintresseanspråken för energidistribution består idag av anslutningsledningar till transmissionsnätet från de 8 områden av riksintresse för energiproduktion som Energimyndigheten pekade ut 2019 samt kvarvarande riksintresseanspråk från Nuteks tid.^{29,30} De riksintressen för energidistribution som är aktuella för denna utredning är transmissionsnätsanläggningar inom Södermanlands län och Örebro län enligt beslut av Nutek på 1990-talet.

Det har varit svårt att återfinna information om dessa riksintressen utöver informationen som finns i Nuteks kortfattade beslut om utpekande. I vissa fall har underlag helt saknats och det mesta av kartunderlaget är sekretessbelagt. Detta har lett till oklarheter kring riksintresseanspråkens avgränsningar och det finns en varierande kännedom om anspråken bland såväl berörda myndigheter som länsstyrelser. Utifrån det underlag som har framkommit av efterforskningarna tolkar Energimyndigheten att Nuteks beslut om riksintresse för energidistribution i Södermanlands län omfattar samtliga 400 kV transformatorstationer och ledningar inom länet. För Örebro län omfattar Nuteks beslut om riksintresse för energidistribution samtliga 220 kV och 400 kV ledningar och transformatorstationer inom länet.

Utifrån Energimyndighetens tolkning har en uppskattad yta av riksintresseanspråken för energidistribution beräknats med hjälp av Vindbrukskollen där transmissionsnätet kan visualiseras och mätas.³¹ Uppmätt från Vindbrukskollen består riksintresseanspråket av 176 km transmissionsledningar och en yta på 0,15 km² för transformatorstationer inom Södermanlands län. För Örebro län omfattar riksintresseanspråket nästan 400 km transmissionsledningar och transformatorstationer till en yta av 0,5 km². För att uppskatta riksintresseanspråkens totala yta har bredden som Svenska kraftnät anger för ledningsgator använts, 44 meter för 400 kV ledningar och 40 meter för 220 kV ledningar.³² Med bredden för ledningsgator och uppmätt ledningslängd samt ytan för transformatorstationerna fås en total uppmätt yta av ungefär 8 km² för riksintresseanspråket i Södermanlands län och 19 km² för anspråket i Örebro län.

2.2.1 Nulägesbeskrivning

Underlagen som gått att återfinna för riksintresseanspråken energidistribution i Södermanlands län och Örebro län är knapphändiga. Efter dialog med Svenska kraftnät och berörda länsstyrelser är det endast Nuteks beslut om anläggningar från 1994 inom Södermanlands län och Örebro län som återfunnits. De otydliga områdesavgränsningarna för riksintresseanspråken har gjort det svårt för de berörda kommunerna att redovisa anspråken för respektive riksintressen i

²⁹ Beslut om riksintresse kraftledningar och transformatorstationer i Örebro län, dnr 6369-94-05277.

³⁰ Beslut om riksintresse kraftledningar och transformatorstationer i Södermanlands län, dnr 6369-94-04285.

³¹ Vindbrukskollens karttjänst, <https://vbk.lansstyrelsen.se/>

³² Svenska kraftnäts Elnät i fysisk planering,

<https://www.svk.se/siteassets/om-oss/rapporter/elnat-i-fysisk-planering-webb.pdf>

översiktsplanerna och därmed även svårt för länsstyrelserna att följa upp om kommunerna har beaktat och tillgodosett dessa riksintresseanspråk. Detta gäller för båda länen även om kännedomen om riksintresseanspråket är något bättre i Södermanlands län.

Ansökningarna om riksintresse för energidistribution för anläggningarna i Södermanlands län och Örebro län skickades in av Svenska kraftnät på 1990-talet. Efterfrågningar om underlaget har framförts till Svenska kraftnät men underlaget har hittills inte gått att återfinna. Dessa ansökningar var 2 av 3 som skickades in som en påbörjan till en tänkt process att utse transmissionsnätet som riksintresse i alla Sveriges län. Till en början var Nutek positivt inställd men vid det tredje beslut som fattades för Örebro län ställde de sig tveksamma till lämpligheten i att utse transmissionsnätet som riksintresse inom alla län i landet och därmed avstannade processen.³³

I dialog med Svenska kraftnät har affärsverket angett att transmissionsnätet behöver ses ur ett helhetsperspektiv och det är därmed svårt att peka ut vissa delar som mer betydelsefulla än andra. Om en översyn av transmissionsnätet skulle genomföras idag skulle ledningar och transformatorstationer inom Södermanlands län och Örebro län troligen inte prioriteras för utpekande som riksintresse för energidistribution. De delar av transmissionsnätet som Svenska kraftnät vittnar om kan behöva företräde är transmissionsnätet i storstadsområden där konkurrenskraften om markområden är större. Detta ska dock inte tolkas som att transmissionsnätet i Södermanlands län och Örebro län är oviktiga. Svenska kraftnät anser därför att det vore bra att först göra en översyn för ett utpekande av hela transmissionsnätet som riksintresse för energidistribution innan upphävanden av befintliga riksintressen görs. Om utpekanden av specifika delar av nätet skulle göras är det dock viktigt att lyfta frågan hur detta görs samt hur information om anläggningarna behandlas, då offentlig informationsdelning av utpekade riksintressen av transmissionsnätet kan vara av känslighet ur ett skyddsperspektiv för rikets säkerhet.³⁴

Energimyndigheten delar Svenska kraftnäts bild av att det finns ett värde i att peka ut transmissionsnätet i sin helhet som riksintresse för energidistribution. Motivet till detta, som även nämnts i del 1 av regeringsuppdraget, är att ett utpekande av transmissionsnätet som riksintresse lyfter fram betydelsen av transmissionsnätet för landets elförsörjning i den fysiska planeringen. På så sätt skulle det vara lättare för berörda aktörer att bevaka och vid behov ingripa i den fysiska planeringen vid fall då riksintresseanspråk för transmissionsnätet bedöms påtagligt kunna skadas. Exempel på detta är om verksamheter lokaliseras för nära ledningarna som framtvingar en samhällsekonomiskt olämplig flytt av ledning eller innebär att nödvändig förstärkning av befintligt nät inte är möjlig. Detta stärks ytterligare av dagens elektrifieringstrend i samhället samt den ökade utbyggnaden av variabel kraft, vilket skapar ett ökat behov av transmissionsnätet nationellt.

³³ Mailkontakt med Svensk kraftnät juni 2021

³⁴ Information från dialog med handläggare över telefon på Svenska kraftnät under maj 2021.

2.2.2 Kriterier för riksintresse energidistribution

Nya kriterier för riksintresse energidistribution beslutades av Energimyndigheten i november 2016.³⁵ I del 1 av regeringsuppdraget gjorde Energimyndigheten bedömningen att kriterierna väl stämmer överens med Boverkets riktlinjer för kriterier för riksintressen i vägledningen för riksintressen för riksintressemyndigheter. Vid urval av riksintresse för energidistribution ska samtliga ska-krav uppfyllas och minst ett av bör-kraven:

Ska-krav:

- Riksintressen för energidistribution utgörs av ett mark- och/eller vattenområde eller en anläggning som är viktig för energiöverföringen i ett nationellt eller internationellt perspektiv.
- Mark- och/eller vattenområdet innebär ett strategiskt läge för energidistribution.
- Mark- och/eller vattenområdet har stor betydelse för försörjningstryggheten.

Bör-krav:

- Mark- och/eller vattenområdet eller anläggningen ansluter till befintliga eller planerade anläggningar angivna som riksintressen för energiproduktion eller till stora användare som bidrar med stabilitet till energisystemet.
- Mark- och/eller vattenområdet är särskilt viktigt för drivmedels- och bränsledistribution.
- Mark- och/eller vattenområdet möjliggör för omställning till ett förnybart energisystem.

2.2.3 Upphävande av riksintresse för energidistribution i Södermanlands län och i Örebro län

Energimyndigheten upphävde 2019 Nuteks beslut om utpekande av samtliga 220 kV och 400 kV anläggningar inom Östergötlands län med motiveringen att det inte anses lämpligt att utpeka ledningar i transmissionsnätet inom enskilda län som riksintresse för energidistribution. Däremot ansåg Energimyndigheten i beslutet att transmissionsnätet i sin helhet uppfyller kriterierna för riksintresse energidistribution.³⁶ På samma sätt som i Östergötlands län utgör

³⁵ Beslut Övergripande och generella kriterier vid urval och angivande av riksintressen för energiproduktion och energidistribution, dnr 2016-010663

³⁶ Beslut Upphäva riksintresse produktion och distribution Östergötland, dnr 2019-003314

riksintresseanspråken för energidistribution inom Södermanlands och Örebro län delar av det nationella transmissionsnätet.

Mot bakgrunden av motiveringen att upphäva riksintresse energidistribution i Östergötlands län samt baserat på de efterforskningar och dialoger som förts med Svenska kraftnät och berörda länsstyrelser, bedömer Energimyndigheten att Nuteks tidigare utpekanden inom Södermanlands län och Örebro län inte uppfylla dagens kriterier för att fortsatt vara riksintresse energidistribution. Därmed bedömer Energimyndigheten att ett upphävande av Nuteks utpekade riksintressen för energidistribution inom Södermanlands län och Örebro län kan ske. Denna bedömning ska dock inte tolkas som att dessa delar av transmissionsnätet inte är av betydelse, utan Energimyndigheten delar Svenska kraftnäts bild av att transmissionsnätet bör ses ur ett helhetsperspektiv.

2.2.4 Förslag på fortsatt arbete med att se över riksintresse energidistribution

Resultatet från denna utredning visar på att ett upphävande av Nuteks riksintressen för energidistribution inom Södermanlands län och Örebro län bör kunna ske. Ett faktiskt upphävande av besluten ingår inte inom ramen för detta uppdrag utan framtaget underlag kommer att kunna användas för beslut om upphävande i ett senare skede.

Energimyndigheten bedömer att Nuteks utpekande på länsnivå inte uppfyller dagens krav för riksintresse energidistribution, däremot ser myndigheten ett behov av att vidare utreda frågan om att utifrån ett nationell perspektiv peka ut transmissionsnätet som riksintresse. Pågående interna diskussioner om ett fortsatt utredningsarbete för att peka ut hela eller delar av transmissionsnätet som riksintresse enligt 3 kap 8 § miljöbalken förs inom myndigheten. Förväntningar på Energimyndigheten att utföra ett sådant arbete har lyfts i dialoger med Svenska kraftnät och MSB där en önskan finns att peka ut transmissionsnätet som riksintresse. Även MSB bedriver för tillfället ett översynsarbete om utpekanden av riksintressen för totalförsvarets civila del inom energiförsörjning enligt kap 3 § 9 miljöbalken där de begärt in beslutsunderlag från Energimyndigheten. Detta inkluderar en översyn av transmissionsnätet som riksintresse enligt kap 3 § 9 miljöbalken.

3. Konsekvensanalys

3.1 Påverkan på planering och utbyggnad av vindkraft till följd av en kraftig minskning av anspråket av riksintresse för vindbruk

Den översiktliga utredning som genomförts levererar inte några konkreta förslag på antal områden och area som skulle kunna upphävas eftersom en mer omfattande och detaljerad utredning krävs för ett sådant beslutsunderlag. Energimyndigheten kan av den översiktliga utredningen dock konstatera att det rör sig om stora delar av anspråket som är föremål för översyn och att detta skulle kunna innebära en kraftig minskning av anspråket om vidare utredning kommer fram till den slutsatsen. En grundläggande fråga är hur bindande regeringsuppdragets formulering om en kraftig minskning av anspråken är:

*”Sammantaget ska översynen leda till en kraftig minskning av såväl antalet anspråk på områden av riksintresse som dessa områdens samlade areella utbredning”.*³⁷

Energimyndigheten vill i detta sammanhang poängtera att upphävande av riksintresseanspråk måste föregås av en mer omfattande och detaljerad översyn följt av Energimyndighetens analys och slutsatser av om det är lämpligt att göra en kraftig minskning av riksintresseanspråken för vindbruk.

I del 1 av regeringsuppdraget förs en scenariodiskussion kring minskning av anspråket med 25 och 50 procent. Där framförs att en minskning av riksintresseanspråken med 25 respektive 50 procent skulle innebära att riksintresse vindbruk i en mycket begränsad utsträckning skulle bidra till att möta det kommande behovet av ny vindkraftsproduktion för att de energipolitiska målen ska uppnås. Produktionsbidraget från riksintresseområdena skulle uppgå till 28 respektive 18 TWh (vid 50 procent utnyttjandegrad med hänsyn till bortfallen i tillståndsprocessen), vilket ska jämföras med det uppskattade behovet i den nationella vindstrategin på cirka 80 TWh vindkraft på land till 2040-talet. En sådan kraftig minskning av anspråken anser Energimyndigheten skulle försvåra myndighetens arbete med att leda omställningen till ett hållbart energisystem och arbeta för att de energipolitiska målen kan nås. Tanken bakom riksintresseverktyget är att staten genom att peka ut anspråk skapar ramar och planeringsförutsättningar inom den fysiska planeringen. Att kraftigt minska anspråken för vindkraft i ett läge när det finns ett kraftigt ökat behov av ny förnybar elproduktion för att uppnå de energipolitiska målen, skulle enligt Energimyndighetens uppfattning skicka felaktiga signaler till berörda aktörer.³⁸

Det går därför att fråga sig vilka signaler ett kraftigt minskat anspråk av riksintresse för vindbruk skulle sända samtidigt som ett genomförande av den

³⁷ Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse, <https://www.regeringen.se/4a36af/contentassets/2c3a3439fefa4d6d8a26385da920b224/uppdrag-att-se-over-kriterierna-for-och-anspraken-pa-omradena-av-riksintresse.pdf>

³⁸ Energimyndighetens del av regeringsuppdraget redovisas under kap. 11 i Boverkets rapport, <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2020/oversyn-kriterier-riksintressen.pdf>

nationella vindstrategin. Syftet med den nationella vindstrategin är att bidra till energiomställningen genom att skapa förutsättningar för att den framtida utbyggnaden av vindkraft sker på ett hållbart sätt. Om Energimyndigheten i detta läge kraftigt skulle minska anspråket av riksintresse vindbruk skulle det sannolikt påverka förutsättningarna för att genomföra den nationella vindstrategin genom borttagande av riksintressen som annars skulle kunna ha använts i den fysiska planeringen för att tillgodose de kommande nationella behoven av vindkraft. Det är först i samband med länsstyrelsernas arbete med att identifiera potentiella områden för vindkraft som det blir relevant att aktualitetspröva utpekade områden av riksintresse för vindbruk. I de fall det finns tydliga ställningstaganden och underlag till att storskalig etablering av vindkraft inte bedöms vara möjlig inom ett riksintresseanspråk kan detta ligga till grund för att hela eller delar av ett anspråk kan komma att upphävas av Energimyndigheten. Länsstyrelsernas arbete inom den nationella vindstrategin innebär på så vis en kvalitetssäkring av utpekade anspråk samtidigt som arbetet kan leda till en minskning av anspråken.

3.2 Upphävande av riksintresse energidistribution i Södermanlands län och Örebro län

Utredningen som genomförts visar på att de utpekade riksintresseanspråken inom Södermanlands län och Örebro län var för sig inte kan anses uppfylla de nuvarande kriterierna för att bibehållas som riksintressen för energidistribution. Detta innebär inte att dessa delar av transmissionsnätet är av låg betydelse utan att transmissionsnätet behöver ses ur ett helhetsperspektiv. Det är därför svårt att peka ut transmissionsnätet i enskilda län.

Då endast en översiktlig utredning har rymts inom tidsramen för detta regeringsuppdrag kan Energimyndigheten inte med säkerhet uttala sig om konsekvenserna för upphävande av riksintresseanspråken. Mot bakgrunden av den information som framkommit i utredningen samt tidigare upphävande av riksintressen för energidistribution inom Östergötlands län bör dock upphävanden av dessa riksintresseanspråk med stor sannolikhet inte leda till några betydande konsekvenser. Detta stärks ytterligare av dagens avsaknad av underlag och den varierande kännedomen om riksintressena hos berörda myndigheter och kommuner.

Hur och när ett upphävande av riksintresseanspråken sker är en viktig fråga att lyfta. Energimyndigheten har med stöd av andra myndigheter tidigare lyft behovet av att se över ett utpekande av transmissionsnätet i sin helhet som riksintresse då det är av nationellt intresse för energiförsörjningen. Att först upphäva riksintresseanspråken inom Södermanlands län och Örebro län för att sedan göra en översyn av hela transmissionsnätet kan anses motsägelsefullt. För att inte skicka fel signalvärde om betydelsen av anläggningarna ser Energimyndigheten en möjlighet att upphäva dessa riksintressen i samband med en utredning av att peka ut transmissionsnätet som riksintresse för

energidistribution. Detta är även något som Svenska kraftnät ställer sig positivt till.

Energimyndighetens övergripande bedömning är att en målsättning som innebär kraftigt minskade riksintresseanspråk inom myndighetens ansvarsområde är problematisk utifrån den elektrifieringstrend och ökade utbyggnaden av variabel kraft som sker idag. Denna utveckling medför ett utökat behov av transmissionsnätet och skapar även ett tydligt motiv att peka ut hela eller delar av transmissionsnätet som riksintresse för energidistribution. Energimyndigheten ser därför ett behov av att vidare utreda denna fråga. En översyn av transmissionsnätet där beslut om riksintresse för energidistribution kan fattas utifrån dagens kriterier är därmed mer relevant än att behålla Nuteks utpekade riksintresseanspråk för energidistribution.

Tillväxtverkets underlagsrapport

Regeringens uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse

(Fi2020/00252/SPN)

2021-06-16

Dnr Ä 2020-137

Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse (Fi2020/00252/SPN)

Beslutet att godkänna denna slutrapport har fattats av generaldirektör Gunilla Nordlöf.

I handläggningen har avdelningschef Lars Wikström, enhetschef Åsa Bjelkeby, Johanna Stenberg, Daniel Fahlander och Isaac Karlsson deltagit. Den sistnämnda var föredragande för ärendet.

Östersund, 16 juni 2021

Gunilla Nordlöf

Isaac Karlsson

Sammanfattning

Den 23 januari 2020 gav regeringen i uppdrag åt Tillväxtverket med flera myndigheter att tillsammans med Boverket som samordnande myndighet göra en översyn av sina områden av riksintresse. I uppdraget ingick dels att se över och precisera kriterierna för vad som anses vara av riksintresse, dels att utvärdera befintliga anspråk enligt de nya kriterierna.

Tillväxtverket har genomfört en kunskapsöversikt över utvecklingen av potentiella anläggningar med hänsyn till att lagstiftning och praxis förändrats över tid. Dessa anläggningar kan i de flesta fall verka utan utpekande av områden för riksintresse industriell produktion. Deras intressen värnas genom kommunal planering och annan lagstiftning.

Tillväxtverket konstaterar i slutrapporten att:

Industriell produktion har fortsatt relevans som riksintresse:

Områden för industriell produktion behövs för att kunna väga Sveriges intressen av anläggningar för basindustrin och exportnäringen mot andra intressen med starkt lagligt skydd. Det handlar framför allt om avvägningar mellan andra nationella intressen. En mer restriktiv användning av riksintresseområden för andra ändamål skulle även minska behov av områden för industriell produktion. Boverket bör i högre utsträckning bör nyttja sin roll som samordnande myndighet och sträva efter återhållsamhet.

Utpekade områden för industriell produktion är numera huvudsakligen nyttjandeintressen, inte exploateringsintressen för nya anläggningar. Områdena behövs för att möjliggöra utveckling av befintliga anläggningar.

Befintliga anspråk har liten påverkan på bostadsbyggande:

Behovet av områden för riksintresse industriell produktion bedöms vara begränsat och ytanspråken vid befintligt utpekade områden bedöms kunna minskas för ett flertal av områdena. Befintliga områden har ytterst liten påverkan på bostadsbyggandet och andra anläggningarna omfattas av andra skyddsbestämmelser som är mer omfattande än riksintresseanspråket såsom hälsa och säkerhetsaspekter.

Behov av en utvecklad nationell planering

Det finns behov av att stärka nationella sektorsövergripande principer och tydliggöra inriktningen för nationell planering utöver mark- och vattenanspråk genom riksintressesystemet.

Innehåll

1	Uppdraget.....	9
1.1	Bakgrund.....	9
1.2	Syfte och mål	9
1.3	Målgrupp och intressenter	10
1.4	Arbetsätt	10
2	Slutsatser och rekommendationer.....	11
2.1	Slutsatser	11
2.2	Tillväxtverkets rekommendationer.....	12
3	Genomförande och resultat.....	14
3.1	Kunskapsuppbyggnad	14
3.1.1	Fördjupade analyser	14
3.2	Industriell produktion och dess relevans som riksintresse	15
3.3	Definition och uppdaterade kriterier.....	16
3.4	Befintliga områden och översyn av anspråk.....	18
3.5	Påverkan på bostadsbebyggelse	21
3.6	Framtidsspaning.....	21

1 Uppdraget

1.1 Bakgrund

Tillväxtverket har tillsammans med Naturvårdsverket, Riksantikvarieambetet, Statens energimyndighet och Trafikverket fått i uppdrag av regeringen att med Boverket som samordnande myndighet göra en översyn av anspråk och kriterier på områden av riksintresse.

Syftet är att se över utpekanden utifrån nya samhällsintressen och värderingar som har utvecklats och tillkommit sedan regelverkets införande på 1980-talet. Vaxande befolkning i urbana områden ökar behovet av nya bostäder och omställning från fossil till förnybar energi ställer nya krav. Ett annat exempel är klimatförändringar som behöver hanteras, vilket påverkar hur mark och vatten kan användas för olika ändamål. Regeringen har identifierat att utvecklingen sammantaget skapat nya behov av att värdera naturresurser.

Slutrapporten av regeringsuppdraget kompletterar Tillväxtverkets delleverans till Boverket hösten 2020. En delleverans som tillsammans med övriga utpekande riksintressemyndigheter sammanställdes av Boverket¹ till regeringen i november 2020.

Kompletterande läsning och redovisning finns också i Tillväxtverkets sektorsbeskrivning för riksintresse industriell produktion, beslutad 2021-04-12².

1.2 Syfte och mål

Regeringens syfte med uppdraget är att arbetet med riksintressen ska anpassas till dagens samhällsförutsättningar och att en översyn ska göras som kraftigt minskar såväl antalet anspråk på områden av riksintresse som områdenas samlade areella utbredning.

De utpekade myndigheterna ska:

- Se över kriterierna för vilka områden som ska anses vara av riksintresse enligt 3 kap 6–8 §§ miljöbalken
- Utvärdera om nuvarande anspråk på områden av riksintresse motsvarar kriterierna och ta ställning till eventuella förändringar

¹ [Översyn kriterier riksintressen - Boverket](#)

² [Riksintressen för industriell produktion - Tillväxtverket \(tillvaxtverket.se\)](#)

1.3 Målgrupp och intressenter

Målgrupp för arbetet med regeringsuppdraget är regeringen. Intressenter är i första hand kommuner, regioner, länsstyrelser och andra riksintressemyndigheter.

1.4 Arbetsätt

Tillväxtverket har sedan tidigare inga tillgängliga kriterier för utpekande av riksintresse industriell produktion utöver de förarbeten och propositionen för Naturresurslagen. Vi har därför valt att inledningsvis göra en kartläggning av sektorn industriell produktion samt att ta fram kriterier för sektorns som underlag för översyn av anspråken.

Under arbetet med regeringsuppdraget har kriterier tagits fram tillsammans med en sektorsbeskrivning som underlag för utpekanden och anspråk för riksintresse industriell produktion.

Industriell produktion avses inom ramen för riksintressesystemet anläggningar för svensk basindustri med krav på tillstånd enligt Miljöprövningsförordningen (2013:251) som så kallade A-anläggningar med utgångspunkt ur den proposition som ligger till grund för lagstiftningen avseende riksintressen³:

- järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
- massfabriker och pappersbruk,
- fabriker för raffinering av råolja eller tung petrokemisk produktion,
- fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel
- cementfabriker eller anläggningar för att utvinna ämnen eller material
- anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de fjällområden som omfattas av 4 kap. 5 § MB.

³ Prop 1985/86:3 sid 124.

2 Slutsatser och rekommendationer

2.1 Slutsatser

Tillväxtverket arbetar för att stärka företagens konkurrenskraft. Det gör myndigheten genom att skapa bättre förutsättningar för företagande och attraktiva regionala miljöer där företag utvecklas. Ett viktigt verktyg i detta arbete är en god samhällsplanering.

Tillväxtverket arbetar därför för att stärka sambanden mellan näringslivsutveckling, samhällsplanering och hållbar regional utveckling.

Ett effektivt lokalt och regionalt utvecklingsarbete förutsätter ett aktivt deltagande av nationella myndigheter. Vi ser behov av att nationellt, regionalt och kommunalt utöka samverkan och stärka samhällsplaneringen som verktyg inom den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken. Riksintressesystemet fyller en viktig men begränsad del i detta utifrån sitt särskilda syfte. Viktiga frågor måste hanteras i andra dialogprocesser med större samförstånd än utifrån specifika kriterier och sektorsbeslut.

Framtidens industri bedöms kunna verka utanför riksintressesystemet. Det är dock viktigt att den industri som finns och utvecklas mot en alltmer hållbar produktion kan vägas mot andra intressen i de områden som redan idag är ianspråkta och som omfattas av riksintressen. Detta för att kunna hantera klimatförändringar och omställning till fossiloberoende produktion.

Nedan följer Tillväxtverkets slutsatser från arbetet med regeringens uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse.

Industriell produktion har fortsatt relevans som riksintresse:

- Utpekanden för riksintresse för industriell produktion har fortsatt relevans. Området behövs för att kunna väga Sveriges intressen av anläggningar för basindustrin och exportnäringen mot andra intressen med starkt lagligt skydd i vissa identifierade miljöer.
- Utpekanden för riksintresse för industriell produktion handlar främst om möjligheten till en avvägning mellan nationella intressen framför olika intressen mellan stat och kommun. En mer restriktiv användning av riksintresseområden för andra ändamål skulle även kunna leda till minskat behov av områden för industriell produktion.
- Riksintresse för industriell produktion handlar idag framför allt om nyttjandearintressen, inte exploateringsintressen för nya anläggningar, samt för att möjliggöra utveckling av befintliga anläggningar på platser med många värden och intressen.
- Riksintresse industriell produktion avser främst områden med raffinaderianläggningar, tung kemisk industri och

malmbaserade stålverk samt vid behov övrig basindustri där konkurrerade anspråk finns.

- Definition bedöms stämma väl överens med intentionerna i lagstiftningen, förarbetena och de nya framtagna kriterierna.

Nya och uppdaterade kriterier:

- En sektorsbeskrivning för riksintresse industriell produktion beslutades av Tillväxtverket i april 2021 utifrån Boverkets vägledning⁴ för riksintressemyndigheter.
- Sektorsbeskrivningen innehåller uppdaterade kriterier för riksintresse industriell produktion samt rutiner för Tillväxtverkets fortsatta arbete.

Befintliga anspråk har liten påverkan på bostadsbyggande:

- Befintliga utpekade områden för riksintresse industriell produktion stämmer väl överens med intentionerna i förarbetena.
- Behovet av områden för riksintresse industriell produktion bedöms vara begränsat och ytanspråken vid befintligt utpekade områden bedöms kunna minskas för ett flertal av områdena.
- Utpekanden har ytterst liten påverkan på bostadsbyggandet då de i huvudsak omfattar områden med befintliga anläggningar med övriga skyddsbestämmelser som är mer omfattande än riksintresseanspråket såsom hälsa och säkerhetsaspekter.

2.2 Tillväxtverkets rekommendationer

Tillväxtverket anser att Boverket i högre utsträckning bör nyttja sin roll som samordnande myndighet och sträva efter återhållsamhet och helhetssyn vad gäller utpekande av riksintresseområden.

Förutsättningar för Boverket att arbeta som samordnande part för riksintressemyndigheterna bör säkerställas.

Tillväxtverket anser att det finns behov av att stärka nationella sektorsövergripande principer och tydliggöra inriktningen för nationell planering utöver mark- och vattenanspråk genom riksintressesystemet. Inom miljömålsrådet pågår arbete med förslag till Ramverk för nationell planering. Resultatet av det arbetet skulle kunna utgöra grund för utvecklad dialog och samordning av nationella investeringar, beslut och initiativ med rumslig påverkan.

Tillväxtverket anser att bättre samordning av lokala och regionala planeringsprocesser bidrar till ett effektivare hållbart regionalt utvecklingsarbete. Vi anser att stärkt regional planering underlättar lokal och regional samordning och därför behöver bli en del av det

⁴ Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen i 3 kap. miljöbalken. Boverket 2017 ([länk](#))

regionala utvecklingsarbetet och således de regionala utvecklingsstrategierna. En tydligare koppling mellan hållbar regional utveckling och kommunal planering stärker förutsättningarna för att ta till vara utvecklingspotentialen i hela landet.

3 Genomförande och resultat⁵

3.1 Kunskapsuppbyggnad

Som en del av Tillväxtverkets kunskapsuppbyggnad har det gjorts en kartläggning angående kriterierna och den praktiska tillämpningen av tillstånds- och tillåtlighetsprövningar av industrianläggningar. Hur de förändrats och tillämpats sedan införandet av miljöbalken 1987 och därefter följande förändringar. Under hösten 2020 genomfördes en kartläggning som underlag för Tillväxtverkets fortsatta arbete.

Fokus för kartläggningen har varit att förstå vilka områden med industriell verksamhet som kan kvalificera sig som potentiella områden för anläggningar av riksintresse industriell produktion utifrån att deras uppförande och/eller tillstånd för verksamhet varit beroende av tillstånd eller tillåtlighet⁶ från regeringen eller mark och miljööverdomstolen. Därutöver har syftet varit att samla in ytterligare data kopplad till dessa anläggningar för att göra fördjupade analyser kring utfall av potentiella områden av riksintresse beroende på vilka kriterier som tillämpas.

3.1.1 Fördjupade analyser

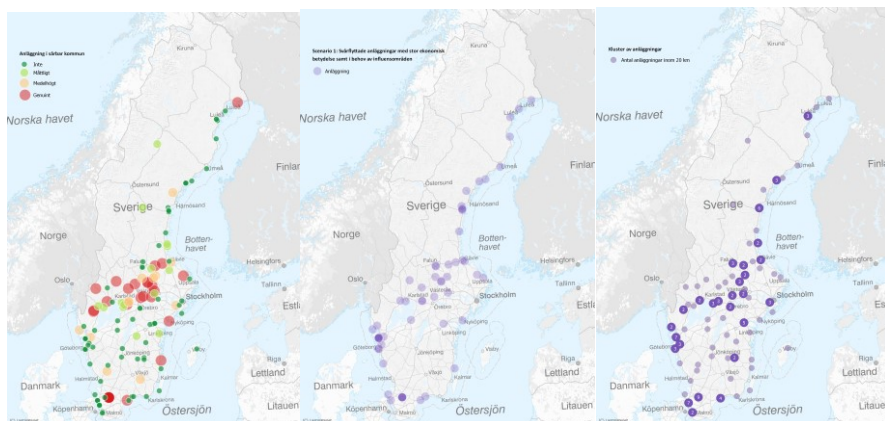
En analys av anläggningar som överlappar med andra riksintressen har genomförts och visar att de främsta konflikterna för dessa anläggningar avser intressen för totalförsvaret och vissa kommunikationsintressen. Även större områden för naturvård och friluftsliv kan överlappa liksom det faktum att flera industrier ligger i området med intressen för kulturmiljövården av historiska skäl.

Fördjupande analyser av anläggningarna har även gjorts gällande tillgänglighet, sårbarhet, klusterbildningar och andra geografiska förutsättningar. Dessa analyser är ett bra underlag som grund för ökad kunskap i dialoger om behov kopplat till anläggningar för industriell produktion.

Kunskapsuppbyggnaden som Tillväxtverket genomfört har varit ett viktigt steg och legat till grund för myndighetens bedömningar, slutsatser och rekommendationer.

⁵ För mer information om, anspråkets förändring över tid, karaktären på anspråken och Tillväxtverkets kunskapsuppbyggnad se Boverkets delrapportering [Översyn kriterier riksintressen - Boverket](#)

⁶ Tillåtlighet, tillåtlighetsprövning, samt tillstånd för järnverk, stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk, massafabrik(er) och pappersbruk, fabrik(er) för raffinering av råolja eller tung petrokemisk produktion - alt. raffinering och petrokemisk, fabrik(er) för framställning av baskemikalier eller gödselmedel - alt. kemikaliefabrik, kemikalieproduktion, gödselproduktion, cementfabrik(er) - alt cement, cementproduktion



Figur 1 Identifierade anläggningarnas geografiska position utifrån den lokala arbetsmarknadens sårbarhet

Figur 2 Identifierade anläggningars geografiska position utifrån den lokala arbetsmarknadens sårbarhet avseende A-anläggningar med stor ekonomisk betydelse.

Figur 3 Kluster av anläggningar inom 20 kilometers radie i förhållande till varandra.

3.2 Industriell produktion och dess relevans som riksintresse

Industriell produktion inom riksintressesystemet avser större anläggningar med koppling till basindustrin. Denna industri är fortfarande av stor betydelse för Sverige både för det egna samhällsbygget och som en specialiserad global exportindustri. Sveriges basindustri består av skog, kemi, gruvor och utgör en betydande del av den svenska ekonomin.

Boverket antyder i delrapporten i regeringsuppdraget⁷ från hösten 2020 att riksintresse industriell produktion är obsolet och att behovet av dessa utpekanden kan ifrågasättas. Utifrån ett exploateringsintresse av nya anläggningar är det en möjlig slutsats.

Tillväxtverket konstaterar däremot att det kvarstår behov för vissa anläggningar utifrån ett nyttjandebeslut. Flera av landets numera mest specialiserade industrianläggningar lokaliserades ursprungligen på en plats utifrån dess naturgivna förutsättningar. I vissa av dessa fall finns fortfarande behov av att säkerställa nyttjandet gentemot andra anspråk. Detta gäller i synnerhet i en tid av stora omställningsbehov mot hållbar och cirkulära produktionsprocesser.

I delrapporten antyder även Boverket att riksintressen främst är kopplat till den kommunala planeringen genom statlig maktutövning. Således att markanvändning av befintlig miljö ”redan är avgjord”. Detta ställningstagande förutsätter dessvärre minimal utveckling, både av riksintressen och av anläggningarna.

⁷ [Översyn kriterier riksintressen - Boverket](#)

I brist på statlig planering hamnar avvägningen av denna typ av konkurrerande intressen i den kommunala översiktsplaneringen där länsstyrelserna ska väga samman de nationella, statliga och allmänna intressena. De nationella intressena utgår ifrån riksintressesystemet och för att det ska vara funktionellt krävs vissa typer av utpekanden för att kunna göra avväganden.

En kommun och en länsstyrelse kan aldrig främja utvecklingen av anläggningar för svensk basindustri i konflikt med andra riksintresseanspråk om inte riksintressesystemet också medger utrymme för basindustrin, i detta fall genom riksintresse industriell produktion.

Några av Sveriges större anläggningar kopplat till basindustrin ligger i områden med konkurrerande intressen. Det handlar om riksintressen kommunikationer (hamnar mm), områden för energiförsörjning och i eller i anslutning till områden av riksintresse för kulturmiljövård, friluftsliv och naturvård.

En anläggning inom ett område utpekat som riksintresse för industriell produktion ger ingen ytterligare nytta utanför riksintressesystemet. Det är endast i konkurrens med andra intressen som ett behov av ett utpekande kan finnas. Därför ska utpekanden av anspråk endast ske där faktiska behov finns.

3.3 Definition och uppdaterade kriterier

De områden som avses i 3 kap Miljöbalken är främst de med anläggningar med tillstånd från regeringen eller mark- och miljödomstolen⁸ eller tillåtighet från regeringen som innefattar följande typer av anläggningar:

- järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
- massafabriker och pappersbruk,
- fabriker för raffinering av råolja eller tung petrokemisk produktion,
- fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel
- cementfabriker eller anläggningar för att utvinna ämnen eller material
- anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de fjällområden som omfattas av 4 kap. 5 § MB.

Det tillstånd som avses är för de anläggningar vars uppförande krävt regeringens tillstånd men det inkluderar även tillstånd som omfattar expansion/ändringar och/eller förnyade tillstånd för drift vid existerande anläggningar inom de aktuella anläggningstyperna.

⁸ Vissa A-anläggningar enligt Miljöprövningsförordningen (2013:251)

Utöver ovanstående finns behov av att peka ut områden med hänsyn till annan lagstiftning och regeringsbeslut. Tillstånd utifrån särskild lagstiftning ges idag avseende tillverkning av krigsmateriel⁹.

Tillväxtverkets anser att områden för vissa anläggningar kopplat till tillverkning av krigsmateriel kan omfattas av riksintresse industriell produktion. Anläggningarna är för industrin i första hand och inte direkt kopplad till Försvarsmaktens intressen och riksintresseutpekanden.

Inriktningen är att Sverige har en basindustri och en industri utifrån särskild lagstiftning som kräver tillstånd från mark- och miljödomstolen eller regeringen och ibland tillåtlighet från regeringen. Denna industri betraktas som av stor nationell vikt och att områden med anläggningarna bidrar till att upprätthålla nationellt viktiga strukturer för att kunna genomföra vårt gemensamma samhällsbygge. I vissa fall, när konkurrerande intressen finns, krävs att områden av riksintresse industriell produktion pekas ut för att områdena ska kunna skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten, utveckling eller nyttjandet av anläggningarna.

Tillväxtverket gör bedömningen att denna definition stämmer väl överens med intentionerna i förarbetena och de nya kriterier för utpekanden som tagits fram.

Tillväxtverket har genomfört en kartläggning av potentiella anläggningar för industriell produktion enligt 3 kap MB. En genomläsning av politiska beslut kopplat till svensk industri och nyindustrialiseringsstrategin¹⁰ är genomförd. Bedömningen är att ny exploatering av områden för industriell produktion med koppling till begränsande naturresurser är minimal i dagsläget.

En sektorsbeskrivning för riksintresse industriell produktion beslutades av Tillväxtverket i april 2021. Detta utifrån Boverkets vägledning¹¹ för riksintressemyndigheter.

Sektorsbeskrivningen har varit på samråd med Boverket under febr-mars 2021. Boverket såg positivt på inriktningen i sektorsbeskrivningen avseende så väl ambitionen att tillhandahålla ett bredare kunskapsunderlag som målsättningen att se över sektorns riksintresseanspråk.

I samband med framtagandet av en ny sektorsbeskrivning har även rutiner för Tillväxtverkets arbete med riksintresse tagits fram.

Tillväxtverkets kriterier för urval av områden för riksintresse industriell produktion omfattar:

⁹ Lag (1992:1300) om krigsmateriel

¹⁰ [Smart industri - en nyindustrialiseringsstrategi för Sverige - Regeringen.se](#)

¹¹ Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen i 3 kap. miljöbalken. Boverket 2017 ([länk](#))

1. Att något av Boverkets generella kriterier för områden av riksintresse uppfylls:
 - värden av stor nationell vikt
 - bidrar att uppfylla Sveriges internationella åtaganden
 - eller som behövs för att genomföra eller upprätthålla nationellt viktiga strukturer.
2. Att utpekande av områden för riksintresse industriell produktion kan bli aktuellt om det finns konkurrerande anspråk, försvärande skydd eller risk för förändrad mark- eller vattenanvändning i den fysiska miljön i övrigt, som påtagligt kan försvåra tillkomsten, utveckling eller utnyttjandet av anläggningen i området.

Områden med möjligt anspråk för riksintresse industriell produktion omfattar;

- Områden för anläggningar för industriell produktion inom basindustrin som kräver tillstånd av mark- och miljödomstolen eller regeringen¹² eller som tillåtighetsprövats och där platsen är särskilt lämplig utifrån sin beskaffenhet och läge.
- Områden för anläggningar för industriell produktion som behöver komma till stånd och/eller användas på ett för hela landet lämpligt sätt utifrån särskild lag eller nationella politiska beslut och där platsen har betydelse utifrån sin beskaffenhet och läge.

I sektorsbeskrivningen finns underlag som fördjupar, motiverar och förklarar kriterier och behov¹³.

3.4 Befintliga områden och översyn av anspråk

Vid översyn av nuvarande områden utpekade för riksintresse industriell produktion är bedömningen att de stämmer väl överens med intentionerna i förarbetena. Det stämmer också väl överens med de nya kriterier för utpekande av områden för riksintresse industriell produktion som tagits fram i sektorsbeskrivningen.

Utifrån beslutade kriterier är bedömningen att färre än tio områden har behov av att pekas ut som områden för riksintresse industriell produktion. Flera av identifierade områden innehåller mer än en relevant anläggning.

¹² Vissa A-anläggningar enligt Miljöprövningsförordningen (2013:251) med utgångspunkt från Prop. 1985/86:3

¹³ [Riksintresse industriell produktion sektorsbeskrivning \(tillvaxtverket.se\)](https://www.tillvaxtverket.se/riksintresse-industriell-produktion-sektorsbeskrivning)

Under 2021–2022 är ambitionen att samråda och besluta om utpekanden samt ta fram geodata och värdebeskrivningar för områdena. Arbetet har påbörjats i samråd med aktuella länsstyrelser.

Utpekade anspråk på totalt ca 170 km² kan troligen minskas något. Omfattningen bedöms kunna minskas med cirka 40–75 procent för ett flertal av områdena. Totalt sett består huvuddelen av ytan av Bofors skjutfält och dess ytanspråk kommer inte minskas. Totalt föreslås en minskning av ca 20 km².

Områden för raffinaderiverksamhet och tung petrokemisk industri har bedömts som områden som *bör* pekas ut som riksintresse industriell produktion. Det handlar om fyra områden i Sverige.

- **Område med raffinaderianläggning i Lysekil:** Bedöms kunna minskas från cirka 20 km² som är redovisat i översiktsplanen till cirka 5 km², en minskning med cirka 75 procent. Området omfattar anläggning, hamn, djuphamn och insegling. Dagens utpekade område i översiktsplanen omfattar även övrig industriverksamhet som faller utanför beslutade kriterier.
- **Område med raffinaderianläggning i Nynäshamn:** Området saknar idag geografisk tolkning. Ett nytt utpekande ska ge ett förtydligande av det areella anspråket men ingen förändrad omgivningspåverkan. Området omfattar anläggning och del av hamn.
- **Område med raffinaderianläggning i Göteborgs hamn (3 anläggningar):** Bedöms kunna minskas från cirka 12 km², vilket redovisas i *Precisering av riksintresse Göteborgs hamn*¹⁴ till cirka 7 km², en minskning med cirka 40%. Området omfattar tre anläggningar samt koppling till Energihamnen. Dagens utpekade område i precisering för Göteborgs hamn omfattar även tillverkningsindustri som faller utanför beslutade kriterier.
- **Område med tung petrokemisk industri i Stenungssund (5 anläggningar):** Bedöms kunna minskas från cirka 12 km² som är redovisat i översiktsplanen till cirka 6 km², en minskning med cirka 50 procent. Området omfattar ett kluster av fem anläggningar. Dagens utpekade område i översiktsplanen omfattar även övrig industriverksamhet som faller utanför beslutade kriterier.

Övriga områden med verksamhet för industriell produktion ska endast pekas ut vid särskilda behov utifrån kriterierna för riksintresse industriell produktion.

I Sverige finns idag tre malmbaserade stålverk varav ett är utpekad som riksintresse.

¹⁴ [Rapport 2009:67, Riksintresset Göteborgs Hamn - Länsstyrelsen](#)

- **Område med anläggning för stålverk i Oxelösund:** Området saknar idag geografisk tolkning. Ett nytt utpekande ska ge ett förtydligande av det areella anspråket men ingen förändrad omgivningspåverkan. Området omfattar anläggning och del av hamn.

Det kan finnas behov av ytterligare utpekanden.

Av Sveriges många massa och pappersfabriker än endast en anläggning idag utpekad som riksintresse för industriell produktion. Utpekandet är direkt sammankopplat till utpekandet av riksintresse för kulturmiljövården.

- **Område med anläggning för papper och massa i Hallstavik:** Området saknar idag geografisk tolkning. Ett nytt utpekande ska ge ett förtydligande av det areella anspråket men ingen förändrad omgivningspåverkan. Området omfattar anläggning och kaj.

Utöver basindustrins behov kan det finnas behov av att peka ut större skjutfältsområde med hänsyn till särskild lagstiftning avseende tillverkning av krigsmateriel. Ett sådant området är redan idag utpekad som riksintresse industriell produktion.

Utpekanden som finns idag och som kommer att kvarstå är:

- **Område med anläggning för skjutfält i Karlskoga, Nora och Örebro kommun:** Omfattar avgränsning av skjutfältet på cirka 115 km². Ytan kan inte justeras utan att minska skjutfältet. Området omfattar enbart skjutfältets anläggning.

Utöver ovan nämnda områden så finns behov av att stötta Sveriges Geologiska Undersökningar, SGU, med att renodla kriterier för riksintressen. Idag omfattas Sveriges två cementfabriker av skydd genom SGUs utpekanden av områden av riksintresse för värdefulla ämnen och mineraler. Det finns eventuellt behov av att lyfta över själva anläggningarna för cementtillverkning från SGUs utpekanden av riksintresse till Tillväxtverkets utpekanden

I samband med Tillväxtverkets kunskapsuppbyggnad inom sektorn industriell produktion, bedöms mellan fem och tio anläggningar behöva ses över kopplat till eventuella behov av utpekande. Flera av dessa bedöms dock vara av mindre verksamhet och når sannolikt inte upp till något av Boverkets generella kriterier för områden av riksintresse såsom:

- värden av stor nationell vikt,
- bidrar att uppfylla Sveriges internationella åtaganden,
- eller behövs för att genomföra eller upprätthålla nationellt viktiga strukturer.

Bedömningen är att drygt 100 anläggningar för svensk basindustri kan verka i Sverige utan utpekande av riksintresse industriell produktion. De värnas genom kommunal planering, skyddsbestämmelser kopplat

till hälsa och säkerhet men påverkas ibland av Försvarsmaktens riksintressen.

Detta medför att någon minskning av antalet områden avseende riksintressen för industriell produktion inte kommer att genomföras. Riksintresse industriell produktion ska och har använts sparsamt över tid.

3.5 Påverkan på bostadsbebyggelse

Befintliga områden för riksintressen industriell produktion har ingen eller ringa betydelse för bostadsbyggandet. Utpekanden omfattar i huvudsak befintlig verksamhet och bedömningen är att de föreskrifter och säkerhetsavstånd som verksamheten omfattas av kopplat till hälsa och säkerhet är mer omfattande än utpekandet av riksintresse industriell produktion.

Konsekvenser av ett utpekande är främst kopplat till utveckling av hamnverksamhet där industrin intressen måste tas till vara. Även annan verksamhet kan påverkas.

Flera områden ligger dock idag stadsnära eller mycket stadsnära men ofta är verksamheten också en stor del av stadens identitet, historia och nuvarande näringsliv. Oavsett utpekandet av riksintresse eller ej så påverkar anläggningen den kommunala planeringen.

Främsta syftet med utpekandet av riksintresse industriell produktion handlar om att möjliggöra avvägningar mellan olika nationella intressen och utveckling av anläggningen vid behov.

Framtida utveckling avseende ytterligare markanspråk kan inte hävdas om det inte tydligt finns med i det beslut och värdebeskrivningar som ska finnas till respektive område. Underlag som tas fram genom samråd med länsstyrelser och kommunen m.fl.

3.6 Framtidsspaning

Boverket anser, i sin delrapport av regeringsuppdraget¹⁵, att bestämmelserna i 3 kap. 8 § MB om riksintresse för industriell produktion behöver ses över så att tillämpningen kan anpassas utifrån dagens samhällsutmaningar. De anser också att ett alternativ är att överväga om bestämmelsen kan avskaffas.

Tillväxtverket anser att bestämmelsen har en funktion i sin nuvarande utformning främst för att göra avvägningar mellan olika nationella intressen. Svensk basindustri är en betydande del av svenskt näringsliv och utifrån ett mark- och vattenanvändningsperspektiv är det av stor vikt att de områden som redan är ianspråktaga kan

¹⁵ [Översyn kriterier riksintressen - Boverket](#) sid 34

nyttjas, utvecklas och inte trängs undan av andra nationella intressen. Att flytta verksamheterna är knappast önskvärt, lönsamt eller bidrar till en hållbar resurshushållning med mark och vattenområden.

Tillväxtverkets bedömning är att nya områden för industri och näringsliv, som är mer kopplade till dagens samhällsutmaningar, i huvudsak kan lösas utanför riksintressesystemet. Detta då kopplingen till naturgivna förutsättningar såsom naturresurser inte är lika tydlig som förr. Basindustrin och behovet av massa, papper, kemikalier, stål med mera är fortsatt relevant och en viktig del i omställning till en mer hållbar utveckling. Riksintresse för industriell produktion kan komma att behövas för att möjliggöra denna omställning.

Tillväxtverket ser således inget behov av ändring av lagstiftningen utifrån det hänseendet. Däremot kan förarbetena till lagen behöva kompletteras med ett bredare underlag så att det inte råder någon tveksamhet till att exempelvis större raffinaderianläggningar som kan skyddas även omfattar raffinaderiverksamhet utan fossila råvaror, att den petrokemiska industrin som kan pekats ut kan omfattas av all tung kemisk industri, det vill säga, att kopplingen till den fossila råvaran inte blir begränsande.

Vad gäller andra typer av anläggningar för näringsliv och industri anser Tillväxtverket att det är viktigt att inte medverka till inflation av utpekanden. Något som Boverket också lyfter i delrapporten, att riksintressesystemet ska omfatta "allt viktigt". Tillväxtverket anser att riksintressesystemet ska finnas för att synliggöra anspråk på nationellt viktiga mark- och vattenområden med specifika naturgivna förutsättningar där det råder särskild knapphet. Riksintressesystemet ersätter inte behovet av dialogbaserad statlig och regional planering och är inte heller den enda formen för avvägningar.

Sedan systemet med riksintressen tillkom har behoven gällande mark- och vattenanspråk och näringslivet i Sverige anpassat sig till en global marknad och ett alltmer tjänsteinriktat näringsliv. Tillväxtverket anser ändå att det kan finnas vissa behov av nya områden som på grund av sin beskaffenhet eller sitt läge är särskilt lämpade för anläggningar för industriell produktion i ett hållbart samhälle i framtiden. Samhället står inför en stor omställning så det är svårt att idag spekulera i vad dessa behov skulle kunna vara.

Vi ser dock storskaliga test och demonstrationsområden för produktutveckling utan närhet till bebyggelse och insyn som möjliga framtida områden som på grund av sin beskaffenhet eller sitt läge är särskilt lämpade för anläggningar. Detta utifrån att stora områden utan bebyggelse idag bör kunna utgöra en naturgiven förutsättning som det råder särskild knapphet om. Detta i synnerhet i regioner med närhet till industri idag. Detta kräver dock lagligt utrymme för helt andra kriterier och urval.

För att möjliggöra detta krävs inte en omskrivning av 3 kap. 8 § MB utan en justering i vad riksintresse industriell produktion skulle kunna vara dvs ett bredare underlag än propositionen från 1985.

Trafikverkets underlagsrapport

RAPPORT

Trafikverkets översyn av riksintressen

Besvarande av regeringsuppdrag att se över kriterierna för och anspråken på
områden av riksintresse



Trafikverket

781 89 Borlänge

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921

Dokumenttitel: Rapport Trafikverkets översyn av riksintressen Slutrapport

Författare: Niklas Nilsson, Lina Sandberg, Kerstin Sondén & Anton Udd

Dokumentdatum: 2021-08-18

Ärendenummer: TRV 2020/10772

Konfidentialitetsnivå 1

Version: 1.0

Kontaktperson: Niklas Nilsson, niklas.nilsson@trafikverket.se

Foto förstasida: Stellan Stephenson

Innehåll

Förord.	4
1 Översyn av riksintresseanspråk.....	5
2 Trafikverkets arbete med riksintressen	6
3 Förändring av riksintresseanspråk.....	7
3.1. Förändring av antal riksintresseanspråk	7
3.1.1. Befintliga anläggningar	7
3.1.2. Planerade anläggningar.....	7
3.1.3. Framtida anläggningar	7
3.2. Förändring i areell utbredning av riksintresseanspråk....	8
3.2.1. Befintliga anläggningar	8
3.2.2. Planerade anläggningar.....	8
3.2.3. Framtida anläggningar	8
4 Konsekvensanalys.....	8

Förord

Trafikverket vill lyfta fram att riksintressesystemet utgör ett viktigt verktyg för att upprätthålla ett robust transportsystem för medborgare i hela landet. Härigenom bidrar riksintressena till att skapa förutsättningar för en god samhällsutveckling och samhällsplanering i hela Sverige.

Riksintressesystemets övergripande funktion ställer krav på en nationell och myndighetsgemensam likartad hantering av riksintresseanspråken. Samtidigt är det viktigt att ta hänsyn till att olika sektorer riksintressen har olika typer av värden som behöver beaktas vid planering av verksamhet inom eller i närheten av riksintresseområdena. Trafikverket ser gärna ett ökat samarbete kring riksintressen mellan berörda myndigheter för att mer kontinuerligt kunna dela med sig av sina erfarenheter av att förvalta och utveckla arbetet med riksintressen.

För transportsektorn handlar värdet av riksintressesystemet främst om att upprätthålla viktiga strukturer genom att möjliggöra utbyggnad och nyttjande av nationellt viktiga anläggningar för väg, järnväg, luft- och sjöfart.

Trafikverket arbetar aktivt med riksintresseanspråk för alla fyra transportslagen och ser kontinuerligt över behov av utveckling av dessa. Bland annat arbetar myndigheten med att ta fram preciseringar för viktiga riksintresseanspråk.

Inom ramen för regeringsuppdraget har vi också arbetat med att utveckla funktionsbeskrivningarna för olika typer av anläggningar. Både genom preciseringar och tydligare funktionsbeskrivningar hoppas Trafikverket att öka förståelsen för anläggningarnas värden och för att underlätta för kommuner och Länsstyrelser i deras hantering av riksintressena i samhällsplaneringen.

Trafikverket bedömer att verket med denna leverans har fullföljt slutrapporteringen i regeringsuppdraget och ser fram mot att senare fatta beslut om nytt anspråk för trafikslagets anläggningar.

1 Översyn av riksintresseanspråk

Under inledningen av 2020 erhöll Trafikverket, tillsammans med fyra andra myndigheter och Boverket, ett uppdrag om att se över och precisera kriterierna för vilka områden som ska anses vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken samt att utvärdera om de nuvarande anspråken på områden av riksintresse motsvarar de kriterier som tas fram och ta ställning till om dessa anspråk behöver ändras.

I november 2020 genomfördes en gemensam delrapportering ledd av Boverket. Till denna delrapportering hade Trafikverket sett över och beslutat om uppdaterade kriterier för riksintresseanspråk inom transportsektorn¹.

Trafikverket bedömde att de grundläggande kriterier som togs fram av trafikverken tillsammans med Boverket 1999 i princip bör fortsätta gälla. Omarbetning och precisering samt förtydligande av Trafikverkets kriterier har dock skett, i enlighet med Boverkets vägledning för riksintressemyndigheter. Det innebär bland annat att vi utgått från Boverkets generella kriterier för riksintresse, samt att kriterierna satts i sitt sammanhang i en så kallad sektorsbeskrivning. I delrapportens kapitel 13.5 framgår hur Trafikverket gjorde översynen och preciserade kriterierna. Således genomförde Trafikverket den första delen av regeringsuppdraget till delrapporteringen.

Efter delrapporteringen har Trafikverket börjat se över de gällande riksintresseanspråken, för att de bättre ska motsvara de nya kriterierna. Förslag till reviderade riksintresseanspråk har tagits fram i bred förankring inom Trafikverket och samråd har skett i enlighet med Boverkets vägledning för riksintressemyndigheterna². Materialet har remitterats under perioden 1 februari till 23 april 2021. Mottagarna av remissen var länsstyrelserna, Boverket, riksintressemyndigheterna samt Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och LFV. Länsstyrelserna valde i flera fall att remittera vidare Trafikverkets material till kommuner och andra aktuella aktörer i länet.

Under remissen inkom synpunkter om kriterier för utpekande som varit svåra att beakta då de redan var samrådada och beslutade i tidigare skede. Vissa synpunkter tyder också på att man ifrågasätter själva syftet med utpekande av anläggningar av riksintresse, vilket Trafikverket inte bedömer ryms inom ramen för remissen eller för detta regeringsuppdrag.

Som en kontrast har Trafikverket också mottagit synpunkter som betonar vikten av utpekande av riksintresseanspråk för trafikslagets anläggningar och många svarande, inte minst kommuner, vill att riksintresseanspråk för enskilda anläggningar kvarstår. Detta kan delvis ha sin grund i en felaktig sammankoppling av riksintresseanspråk med finansiering av utbyggnad och underhåll av anläggningarna, men det tyder samtidigt på att man ser det som viktigt med ett väl fungerande transportsystem.

Trafikverkets ambition har varit att balansera behovet av riksintresseanspråk för transportinfrastrukturen med regeringsuppdragets mål att minska riksintresseanspråken i så väl yta som antal anläggningar.

¹ [Trafikverkets sektorsbeskrivning och kriterier för riksintresse](#)

² [Boverket - Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen i 3 kap. miljöbalken](#)

Trafikverket har för avsikt att bearbeta materialet efter en genomgång av inkomna remissynpunkter för att därefter fatta beslut om uppdaterade riksintresseanspråk.

Således har Trafikverket både genomfört den andra delen av regeringsuppdraget, att utvärdera om de nuvarande anspråken motsvarar de nya kriterierna, samt kommit långt i arbetet med att ta fram nya riksintresseanspråk.

2 Trafikverkets arbete med riksintressen

Trafikverket har som ambition att uppdatera de riksintresseområden som myndigheten har pekat ut anspråk för en gång varje år. Då ingår uppdateringar som följer av att planerade projekt blir färdigbyggda, det vill säga befintliga, samt andra mindre förändringar i det utpekade nätet. En fördjupad översyn av materialet avser Trafikverket göra vart fjärde år för att aktualitetspröva sina riksintresseanspråk.

För områden som rör planerade och framtida anläggningar avser Trafikverket att vara extra uppmärksam på att se över aktualiteten i informationen. När ett område övergår från att vara ett framtida till planerat, eller från planerat till befintligt, ska informationen i kartmaterial och funktionsbeskrivning ändras. Genom att kontinuerligt se över aktualiteten kommer Trafikverket att aktivt följa samhällsutvecklingen och underlätta för kommuner och Länsstyrelserna i deras arbete med lovgivning och planering enligt PBL.

Även aktualiteten i underliggande beslut om planerad eller framtida anläggning, exempelvis om rekommenderad åtgärd i åtgärdsvalsstudie eller liknande, kommer att ses över årligen. Åtgärder som av olika skäl inte längre bedöms som genomförbara eller önskvärda (nu eller i framtiden) ska inte ligga kvar som riksintresseanspråk.

Trafikverket har inte planerat för någon framtida översyn av kriterier för utpekande. Det är dock lämpligt att vid den större översynen av anspråken vart fjärde år även se över om det bör göras justeringar av kriterierna, eller tolkningarna av dem. Om det sker en förändring av nationella mål med betydelse för trafiksektorn behöver kriterierna också ses över och vid behov ändras för att stämma överens med gällande mål för sektorn.

Trafikverket har i arbetet med riksintresseöversynen arbetat med att ta fram generella funktionsbeskrivningar för anläggningar med liknande karaktär och funktion. Dessa ger en grundläggande beskrivning av riksintressenas funktion, och kompletteras sedan med den specifika information som krävs för respektive anläggning. Ambitionen är att härigenom få tydligare funktionsbeskrivningar, för att skapa en större förståelse för riksintressenas värden och funktion. Genom att tydligare beskriva vad som påtagligt kan skada funktionen, hoppas vi också underlätta kommunernas samhällsplanering. Trafikverkets ursprungliga ambition var att publicera mer specifik värdebeskrivning för respektive utpekad anläggning. Viss information är dock av säkerhetssynpunkt inte möjlig att publicera samlat på Trafikverkets webbsida.

När det finns särskilda behov av att fördjupa beskrivningen av en viss anläggning, tar Trafikverket fram en så kallad precisering av riksintresset. Detta avser Trafikverket att göra även fortsättningsvis. Arbetssätt och stöddokument för framtagande av precisering kring detta ska också vid behov uppdateras.

Som en följd av översynen av riksintresseområden för framtida kommunikationsanläggningar kommer inte längre stora utredningsområden eller schematiska pilar att

redovisas geografiskt som riksintresseanspråk. Istället kommer Trafikverket fortsättningsvis endast redovisa de kritiska passager som bedöms nödvändiga för att möjliggöra byggande av framtida anläggningar av riksintresse. I övrigt redovisas de framtida anläggningar som Trafikverket bedömer kommer att få ett utpekade riksintresseområde område längre fram i en tabell.

3 Förändring av riksintresseanspråk

3.1. Förändring av antal riksintresseanspråk

Trafikverket bedömer att antalet utpekade riksintressen kommer att minska till följd av de kriterier som beslutats under 2020 och efterföljande översyn.

En utmaning i att bedöma förändring i antal riksintresseanspråk är att transportsystemets anläggningar går att redovisa på flera olika sätt. En järnvägsanläggning kan delas upp i flera olika anspråk beroende på deras respektive funktion i systemet. Det samma gäller för vägar.

3.1.1. Befintliga anläggningar

Trafikverket bedömer att antalet utpekade befintliga anläggningar kommer att minska. Minskningen kommer bland annat ske för befintliga vägar. Detta beror till stor del på att det i kriterierna från 2010 fanns ett kriterium som möjliggjorde för att göra riksintresseanspråk för regionalt viktiga vägar. I översynen av kriterierna gjordes bedömningen att det inte är i linje med riksintresselagstiftningen att göra så omfattande anspråk för anläggningar som endast har en regional funktion.

Ett antal vägar som Trafikverket tidigare gjorde anspråk för som regionalt viktiga vägar bedöms fortfarande vara av riksintresse, bland annat för att upprätthålla nationellt viktiga strukturer eller för omledning av trafik i särskilda situationer. Men ett stort antal vägar av regional betydelse bedöms inte längre vara av riksintresse.

3.1.2. Planerade anläggningar

Planerade anläggningar avser anläggningar som har en beslutad korridor. Trafikverket har i samband med översynen av riksintresseanspråken även sett över vilka anläggningar som vi har behov av att redovisa som enskilda objekt och vilken utveckling som kan ske inom riksintresseanspråket för en befintlig anläggning. Förändringen av hur anspråk görs och bedömningen av vilka anspråk som behövs för att säkerställa funktioner av riksintresse kommer att få en effekt på hur många anspråk som görs inom denna kategori.

Utveckling av befintlig anläggning i nuvarande sträckning kommer till skillnad mot tidigare inte längre att redovisas som ett eget planerat riksintresse, vilket bedöms ge en viss minskning av antalet utpekade anläggningar. Det ger i sig inte en minskning av riksintresseanspråkens fysiska utbredning, men ger på många sätt en rättvisare bild av verkligheten avseende riksintressenas framtida omfattning. Många av de föreslagna utbyggnaderna är små till ytan och efter byggnation kan exempelvis en ny sträckning av en väg ersätta en tidigare sträckning, vilket innebär att ytan efter byggnation påverkas marginellt.

3.1.3. Framtida anläggningar

Framtida anläggningar avser anläggningar som ännu inte har en beslutad korridor. Tidigare redovisades sådana anläggningar ibland som schematiska pilar. Vår avsikt är att, när det är möjligt, istället redovisa kritiska passager för de framtida anläggningarna som markanspråk i karttjänsten. För framtida anläggningar som ännu inte kan avgränsas fysiskt kommer dock

även i framtiden dialog ske med länsstyrelserna, kommuner och regioner. Sammantaget bedömer vi att anspråket kommer innehålla färre framtida anläggningar. Detta innebär att Trafikverket kommer att behöva lägga mer resurser på att i tidiga skeden utreda vilka markområden som är kritiska för projektets genomförande.

3.2. Förändring i areell utbredning av riksintresseanspråk

Trafikverket bedömer att riksintresseanspråkets areella utbredning kommer att minska.

3.2.1. Befintliga anläggningar

Anspråket areella utbredning bedöms minska i relation till antalet utpekade riksintressen. För ”anläggningar för tjänst” på järnvägar bedöms dock utbredningen öka till följd av att dessa kommer att redovisas på ett nytt sätt.

3.2.2. Planerade anläggningar

Vi bedömer att det areella anspråket för planerade anläggningar kommer att minska i relation till antalet utpekade anläggningar.

3.2.3. Framtida anläggningar

Utbredningen av de framtida anläggningarna bedöms minska. Detta beror främst på att stora utredningsområden och schematiska pilar inte längre kommer att pekas ut som riksintresseområden. Istället pekas områden för framtida anläggningar endast ut när kritiska passager har identifierats.

4 Konsekvenser av förändrat riksintresseanspråk

I delrapporteringen framförde Trafikverket att en konsekvens som följer av ett minskat riksintresseanspråk är att anläggningar som tidigare varit utpekade inte kommer kunna skyddas genom riksintressesystemet. Trafikverket och länsstyrelserna kommer dock fortsatt bevaka dessa som allmänna intressen.

Enligt Boverkets plan- och byggenkäter är det sällsynt att detaljplaner upphävs på grund av att de står i strid med riksintressen för transportsystemets anläggningar³. Trafikverket bedömer att detta beror både på Länsstyrelsens hantering av planprövningar och att riksintressen beaktats tidigare under planprocessen.

En utkomst av arbetet med generella funktionsbeskrivningar är att anläggningar med liknande karaktär och funktion beskrivits enhetligt i hela landet. Konsekvensen av detta är en utvecklad systematisk beskrivning av trafikslagets riksintressen och utvecklad ambition om gemensam förståelse och likvärdiga underlag för bedömningar.

Utpekande av befintliga anläggningar

Att ett område för en befintlig anläggning inte längre pekas ut som riksintresse kan göra det svårare och dyrare att genomföra mindre ombyggnationer som står i strid med andra intressen. Anläggningars funktion blir även svårare att skydda mot åtgärder utanför exempelvis vägområdet eller järnvägsfastigheten. Om en anläggning ägs av någon annan än staten, har staten inte längre möjlighet att värna anläggningens nationella funktion. Trafikverket bedömer att den förändring i anspråk som nu kommer att göras inte kommer att försvåra utnyttjandet av anläggningar som har en betydande nationell funktion.

³ [Boverkets Plan-, bygg- och tillsyns enkäter](#)

Bedömningen grundar sig i att de anläggningar som kan komma att utgå främst är av regionalt intresse.

Redovisning av framtida anläggningar

Riksintressen för framtida anläggningar kan utgöra skydd för mark som behövs för genomförandet av viktiga infrastrukturinvesteringar, men som ännu inte har en vald korridor. Utan detta skydd skulle anläggningar kunna bli dyrare och i vissa fall bli omöjliga att bygga. Redovisningen av dessa intressen har dock varit av varierande kvalitet i Trafikverkets kartunderlag. I vissa fall har tydligt avgränsade ytor redovisats, men i många fall har endast en schematisk pil redovisats på karta. I andra fall har de redovisats i form av stora utredningsområden, vilket innebär att de varit geografiskt omfattande.

I samband med översynen kommer de stora utredningsområdena och schematiska pilarna att tas bort. Istället kommer särskilt viktiga passager pekats ut geografiskt. De framtida anläggningar som inte har något avgränsat markanspråk kommer istället att redovisats i en lista, för att tydliggöra att fysiska anspråk kommer göras så snart Trafikverket bedömer att det är lämpligt.

Trafikverket bedömer att konsekvensen av detta ändrade förhållningssätt blir en ökad tydlighet för alla inblandade om vilka planeringsförutsättningar som finns i områden där framtida anläggningar planeras. De schematiska pilarna har inte utgjort ett tillräckligt tydligt planeringsunderlag och har därmed varit svåra att beakta i samhällsplanering och bygglovgivning. Trafikverket bedömer därför att dessa ändringar inte kommer att utgöra någon betydande påverkan på kostnader för, eller möjligheten att genomföra viktiga infrastrukturinvesteringar. Det nya förhållningssättet kommer istället sätta ytterligare fokus på behovet av dialog mellan Trafikverket och kommuner och regioner om vilka markområden som bör skyddas för dessa anläggningar.

