



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Carl Artéus

Riksintressen för kulturmiljövården

Prövningar i mark- och miljööverdomstolen 2011–2019

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Annika Nilsson

VT20

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och frågeställningar	7
1.3 Avgränsningar	8
1.4 Metod och material	9
1.5 Definitioner	11
1.6 Disposition	12
2 SKYDDET FÖR KULTURMILJÖER	13
2.1 Om kulturmiljöbegreppet	13
2.2 Allmänt om hushållningsbestämmelserna	14
2.2.1 Bakgrund	14
2.2.2 Utgångspunkter	14
2.2.3 Syfte och tillämpningsområde	15
2.2.4 Hushållningsreglernas innehåll och struktur	17
2.3 Riksintressen för kulturmiljövården	20
2.4 Skydd för kulturmiljöer i övrig lagstiftning	21
2.4.1 Inledande anmärkningar	21
2.4.2 Kulturmiljölagen	22

2.4.3	Kulturresevat	23
2.4.4	Plan- och bygglagen	23
2.4.4.1	Inledning	23
2.4.4.2	Allmänna kulturvårdsintressen i PBL	24
2.4.4.3	Översiktsplan	25
2.4.4.4	Detaljplan	26
2.4.4.5	Områdesbestämmelser	28
2.4.4.6	Förvanskningförbud, rivningsförbud och varsamhetskrav	28
3	TILLKOMSTEN AV RIKSINTRESSEN FÖR KULTURMILJÖVÅRDEN	30
3.1	Inledning	30
3.2	Rättsligt ramverk för myndigheternas arbete	30
3.2.1	Ansvarsfördelning enligt hushållningsförordningen	30
3.2.2	Ansvarsregler i MB	32
3.3	Riksantikvarieämbetets utpekande av riksintressen för kulturmiljövården	32
3.3.1	Beslutets rättsverkningar	32
3.3.2	Beslutets innehåll	34
3.3.3	Grunderna för urvalet	36
3.4	Underlag från Lst	37
3.5	Riksintressen i översiktsplanen	38
3.5.1	Riksintresseregler för översiktsplanen	38
3.5.2	Översiktsplanens verkningar	39
3.6	Sammanfattning	39
4	PBL-MÅL I MÖD 2011–2019	41
4.1	Inledning	41
4.2	Allmänna utgångspunkter för domstolsprövningen	41
4.3	Påtaglig skada på ett riksintresse	42
4.4	Övervakning, tillsyn och prövning för riksintressen i PBL	43
4.5	Detaljplanemål i MÖD	45
4.5.1	Utgångspunkter	45

4.5.2	Prövningsram	46
4.5.3	Referat av detaljplanemål i MÖD 2011–2019	47
4.6	Detaljplanemål i regeringsbeslut	55
4.7	Lovmål	56
4.7.1	Allmänt	56
4.7.2	Särskilt om indirekt tillämpning av riksintressen	57
4.7.3	Referat av lovmål i MÖD 2011–2019	60
5	MILJÖMÅL I MÖD 2011-2019	63
5.1	Riksintressenas tillämpningsområde i MB	63
5.2	Övriga anmärkningar kring tillämpningen i miljömål	64
5.3	Referat av miljömål i MÖD 2011–2019	66
6	SLUTSATSER	69
6.1	Vad är ett riksintresse för kulturmiljövården?	69
6.2	Slutsatser kring skadebedömningen i praxis 2011–2019	71
6.3	Avslutande anmärkningar kring rättstillämpningen	73
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	77
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	79

Summary

The Basic provisions concerning the management of land and water areas in The Swedish Environmental Code aim to secure the long-term access to important resources by utilizing them in the most appropriate ways. Priority shall be given to use that promotes good management from the point of view of public interest. A number of resources of particular importance have been pointed out, one of these are cultural environments. For cultural environments of national importance there is a strict prohibition against palpably harmful measures. Planning the use of land and water areas is of great importance for the utilization of these resources. This planning is mainly a municipal responsibility. The management provisions are addressed to the public authorities, not private individuals.

The essay aims to describe what a cultural environment of national importance is. The paper uses the legal dogmatic method, with an addition of a de facto perspective on the case law. The text comprises of three main parts, where the study of case law is the most comprehensive.

The first part describes the fields relevant material legislation, mainly provisions in the Environmental Code and the Planning and Building Act. The Environmental Code does not give much information concerning what constitutes a cultural environment of national importance. The second part focuses on the government authorities responsible for pointing out the cultural environments of national importance, and the provisions that guide their work. The most important government authorities in this field are, along with the municipalities, The Swedish National Heritage Board and the County Administrative Board. The third part describes selected case law for the period of 2011–2019. The case law mainly concerns the municipal planning, but also matters of advance notice and environmental cases. The cultural environments of national importance also occur in cases where the management provisions are not directly applicable.

The results show that the protection of cultural environments of national importance is a legal protection of its own kind. The content of the protection concerns cultural values, not the protection of areas as is implied by the wording used in the provisions. The protection is of a temporary nature. The extent of the protection is in practice mainly decided by the assessments of the Swedish National Heritage Board and the County Administrative Board, not those of the courts. The results also point towards a few obscurities, in particular in cases concerning building permits.

Sammanfattning

Miljöbalkens hushållningsregler syftar till att ur ett långsiktigt perspektiv säkra tillgången till viktiga mark- och vattenresurser genom ett ändamålsenligt utnyttjande. Företräde ska ges användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Flera typer av intressen har pekats ut som särskilt skyddsvärda ur ett hushållningsperspektiv, kulturmiljön är ett av dessa. För kulturmiljöer som bedöms vara av riksintresse gäller ett absolut förbud mot påtagligt skadlig påverkan. Planläggningen av mark- och vattenområden är av största vikt för utnyttjandet av dessa resurser. Denna planläggning är som utgångspunkt en kommunal angelägenhet. Hushållningsreglerna riktar sig till alla de myndigheter som kan komma att tillämpa dem i sin verksamhet.

Undersökningen syftar till att beskriva vad ett riksintresse för kulturmiljövården är. Metoden som tillämpas är rättsdogmatisk. Analysen av rättspraxis anlägger också ett visst de facto-perspektiv.

Framställningen består av tre huvudsakliga delar, där studien av rättspraxis är den mest omfattande.

I den första delen beskrivs den materiella lagstiftningen på området, framför allt reglerna i miljöbalken och plan- och bygglagen. Innehållsmässigt ger bestämmelserna i miljöbalken inte särskilt mycket vägledning kring frågan om vad ett riksintresse för kulturmiljövården är. Den andra delen fokuserar på de ansvariga statliga myndigheternas praktiska arbete med att utpeka de riksintressanta kulturmiljöerna samt regelverket som styr detta arbete. De viktigaste aktörerna på området är Riksantikvarieämbetet, Länsstyrelsen och kommunen. Den tredje delen redogör för praxis på området. Prövningarna rör mestadels den kommunala planläggningen, men också ärenden om förhandsbesked och miljömål. Riksintressena förekommer även i ett flertal fall där hushållningsreglerna inte är direkt tillämpliga.

Resultaten visar att riksintressen för kulturmiljövården är ett kulturmiljöskydd av eget slag. Till innehållet handlar det om ett skydd för vissa kulturvärden, inte ett område som det uttrycks i lagstiftningen. Skyddet är av momentan karaktär. Avgörande för skyddets omfattning är främst Riksantikvarieämbetets och Länsstyrelsens bedömningar, inte domstolarnas. Vidare visar resultaten på vissa oklarheter i rättstillämpningen, särskilt vad gäller prövningar av bygglov.

Förord

Jag vill rikta ett särskilt stort tack till min handledare Annika Nilsson för ovärderligt stöd från början till slut i författandet av denna text.

Lund, maj 2020

Carl Artéus

Förkortningar

HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
Lst	Länsstyrelsen
MB	Miljöbalk (1998:808)
MD	Mark- och miljödomstolen
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
NRL	Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
RAÄ	Riksantikvarieämbetet
ÄPBL	Plan- och bygglag (1987:10)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Riksintresse infördes som rättslig konstruktion i och med tillkomsten av naturresurslagen (NRL)¹ 1987. Lagstiftningsarbetet sammanföll med 1987 års plan- och bygglag (ÄPBL)² och dessa två trädde i kraft samtidigt. Det synkrona arbetet med och tillkomsten av lagarna var inte någon slump då tillämpningen av dem var intimt sammankopplad³, liksom den är vad gäller motsvarande aktuella lagstiftning.

Då som nu är planläggningen av mark- och vattenområden som utgångspunkt en kommunal angelägenhet.⁴ Detta betyder dock inte att det enbart är en kommunal fråga hur mark- och vattenområden⁵ utnyttjas. Staten förbehöll sig genom NRL bl.a. rätten att utöva inflytande på den kommunala planläggningen när det rör sig om resurser av nationellt intresse.⁶ Syftet med detta var att främja en långsiktigt hållbar hushållning med dessa resurser genom att nyttja dem på ett ändamålsenligt sätt.⁷

NRL:s andra kapitel kom att i huvudsak överföras till Miljöbalkens (MB) tredje kapitel och motiven till NRL är därför i princip fortfarande gällande.⁸

3 kap. 6 § MB stadgar:

Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada

¹ Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

² Plan- och bygglag (1987:10).

³ Se t.ex. prop. 1985/86:1 s. 113–144 och prop. 1985/86:3 s. 11.

⁴ Jfr. 1 kap. 2 § plan- och bygglag (2010:900) (PBL) och 1 kap. 2 § ÄPBL.

⁵ Vad som i texten till och från betecknas som ”markområden” inkluderar alltid också vattenområden.

⁶ Se t.ex. prop 1985/86:3 s. 8.

⁷ 1 kap. 1 § NRL och 2 kap. 1 § NRL.

⁸ Prop 1997/98:45 s. 28–29 Del 2.

natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Det är de riksintressanta kulturmiljöerna i paragrafens andra stycke som är föremålet för denna undersökning.

Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden (hushållningsförordningen) anger de statliga myndigheter som är ansvariga för övervakningen av respektive intresseområde. Den ansvariga myndigheten verkar i samarbete med Länsstyrelsen (Lst) på regional nivå för att följa utvecklingen av frågor om hushållningen med mark- och vattenområden (1 § hushållningsförordningen). För riksintressen för kulturmiljövården är den ansvariga myndigheten Riksantikvarieämbetet (RAÄ) (2 § hushållningsförordningen).

Intresset för rättsområdet väcktes i samband med den offentliga debatt som omgärdade Nobelstiftelsens bygge av Nobel Center på Blasieholmen i centrala Stockholm. Den aktuella detaljplanen upphävdes i MD med grund i att den bedömdes innebära påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården *Stockholms innerstad med Djurgården*. Domskälen var här en utmärkt pedagogisk redovisning av hur skyddet för riksintressen tillämpas, samtidigt var helhetsintrycket vid en första läsning av domen att det var svårt att få grepp om vad ett riksintresse egentligen är och vilken eller vilka offentliga aktörer som bestämde.⁹

Regelkonstruktion kan också vid en närmre granskning framstå som säregen, särskilt om utgångspunkten för uppfattningen av vad ett områdesskydd är skulle vara t.ex. nationalparker eller naturreservat – båda områdesskydd med tydliga geografiska avgränsningar och handfasta förbud för vad man som privatperson får göra inom området. Dessa svårigheter kan illustreras med följande citat från propositionen till MB (mina kursiveringar):

Miljöbalksutredningen har redogjort för ett flertal förslag om ändringar och kompletteringar av bestämmelserna i NRL som har lagts fram tidigare. Enligt utredningen har frågan om riksintressen ägnats stor uppmärksamhet vid tillämpningen av NRL, men *det råder enligt utredningen alltjämt oklarhet om vad*

⁹ Se HovR P 5338-18. Stockholms kommun överklagade MD:s dom men drog sedermera tillbaka överklagandet varför målet avskrevs i MÖD. MÖD bedömde således inte sakfrågan och målet kommer därför inte beröras vidare i framställningen.

ett riksintresse är och vilket skydd det ger. Utredningen föreslår dock inga ändringar i bestämmelserna annat än att rubriken till de två kapitlen motsvarande 2 och 3 kap. NRL ändras till att avse ändrad markanvändning.¹⁰

Den materiella lagstiftningen rörande riksintressena är i huvudsak oförändrad alltsedan NRL:s tillkomst. Frågan vad ett riksintresse för kulturmiljövården är och vilket skydd det ger är därför fortfarande aktuell.

1.2 Syfte och frågeställningar

Huvudsyftet med undersökningen är att utreda vad ett riksintresse för kulturmiljövården är.

För att uppfylla syftet ska följande frågeställningar besvaras:

- Vad är ett riksintresse för kulturmiljövården?
 - Hur ser miljöbalkens hushållningsbestämmelser ut?
 - Hur ser den svenska kulturmiljölagstiftningen ut i övrigt?
- Hur arbetar de ansvariga myndigheterna med framtagandet av riksintressen för kulturmiljövården, och hur ser kommer intressena till förverkligande?
- När uppstår skyddet för ett riksintresse för kulturmiljövården?
- Hur ser praxis kring riksintressen för kulturmiljövården ut under perioden 2011–2019?
 - Vilka måltyper förekommer?
 - Vilka intressekonflikter förekommer i målen?
 - I vilken utsträckning gör överinstansen en utförlig bedömning av riksintresset?
 - I vilken utsträckning följer utgången i målen Lst:s bedömning?
 - Skiljer sig domstolarnas bedömningar av påtaglig skada på ett riksintresse åt mellan mål enligt PBL och mål enligt MB?
 - Bidrar praxis till att klargöra rättsläget?

Besvarandet av frågeställningarna ska sammantaget redogöra för gällande rätt. Med detta sagt vill jag särskilt framhålla att huvudfokus för undersökningen är riksintressenas tillämpning i praxis. Vad som redogörs för i undersökningens övriga delar (den materiella lagstiftningen

¹⁰ Prop 1997/98:45 s. 242 Del 1.

främst i kapitel 2 och myndigheternas verksamhet främst i kapitel 3) har utvalts primärt mot bakgrund av detta praxisfokus. Det handlar alltså om att redogöra för de delar av den materiella lagstiftningen och de ansvariga myndigheternas verksamhet som är av särskild vikt för att förstå tillämpningen i domstol.

Beskrivningen av den övriga lagstiftningen på kulturmiljöns område görs i syfte att sätta riksintressena för kulturmiljövården i ett större sammanhang och att ge en helhetsbild av det svenska kulturmiljöskyddet.

Granskningen av rättspraxis genom besvarandet av underfrågorna, utöver att förmedla gällande rätt, också förmedla en bild av om lagstiftningen tillämpas så som det beskrivs i de övriga rättskällorna. Med andra ord – stämmer det som anges i rättskällorna överens med praktiken? Detta kan beskrivas som ett slags de facto perspektiv på rättstillämpningen.

1.3 Avgränsningar

Avgränsningarna av de rättsfall som valts ut kräver här inledningsvis en längre motivering. För den tidsmässiga avgränsningen är perioden som valts den 2 maj 2011 till och med den 31 december 2019. Det första och huvudsakliga skälet för detta är arbetets utrymmesbegränsning. Det hade rent arbetsmässigt heller inte varit möjligt att inom tidsramarna redogöra för hela den potentiellt relevanta perioden, vilket skulle vara tiden från NRL:s införande 1987 till och med nu. Avsteg har gjorts från tidsavgränsningen endast om det har hänvisats till äldre domar i de granskade målen.

Det andra skälet är att Miljöprocessutredningen den 29 april 2009 lämnade sitt slutbetänkande *Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar* (SOU 2009:45), där det gjordes en genomgång av relevant praxis för perioden fram till publiceringen. Detta är den senaste utförliga genomgången av praxis på området som genomförts, därmed är den efterföljande tidsperioden inte redogjord för.¹¹

Det tredje skälet är att lag (2010:921) om mark- och miljödomstol trädde i kraft den 2 maj 2011, varmed mark- och miljödomstolarna övertog huvuddelen av målen enligt PBL från

¹¹ Se SOU 2009:45 s. 94-97.

förvaltningsdomstolarna, i synnerhet prövningen av detaljplaner och lovärenden (vissa detaljplanemål prövas dock av regeringen, se diskussionen i avsnitt 1.4).¹²

Det sistnämnda sammanhänger med att jag av utrymmesskäl också har begränsat mig till MÖD:s tillämpning av riksintressebestämmelserna (d.v.s. inga andra rättsliga instansers prövning, med ett undantag i form av regeringens prövning av upphävda detaljplaner). Därmed utesluts exempelvis diverse regeringsprövningar enligt 3 kap. MB-ansluten lagstiftning, rättsprövningar av regeringsbeslut i HFD samt förvaltningsrätternas PBL-prövningar fram till och med 2011. Av samma skäl är det enbart domar där MÖD tillämpar riksintressebestämmelserna inom ramen för PBL eller MB som har granskats.

För den kvalitativa avgränsningen av praxisurvalet är de domar som ges ett mer utförligt referat de där MÖD direkt tillämpar 3 kap. 6 § MB. Indirekta tillämpningar av riksintressena redovisas i mer komprimerad form (för definitioner av direkt och indirekt tillämpning se avsnitt 1.5).

Med detta följer ett urvalskrav på att riksintressefrågan uttryckligen tas upp i MÖD:s domskäl, med en mer eller mindre utförlig bedömning av rätten.

1.4 Metod och material

Materialet som har använts för framställningen är, utöver de vedertagna rättskällorna (lagstiftning, förarbeten, domstolspraxis och doktrin i detta fall), lagkommentarer, allmänna råd och diverse myndighetspublikationer (i synnerhet RAÄ:s handbok för kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § MB¹³).

Lagkommentarer torde ha status som doktrin och rättskällevärdet kan därför i och för sig vara varierande. Då jag använt lagkommentarer med i huvudsak deskriptivt innehåll (d.v.s. inte värderande) i syfte att redogöra för hur regelverkens innehåll och struktur bör bruket av kommentarerna kräva någon djupare diskussion.

¹² Se prop. 2009/10:215 s. 79–80, för en översikt av skälen till förändringen. Syftet var bl.a. att förenkla instansordningen och att samordna likartade prövningar enligt MB och PBL såsom miljökonsekvensbeskrivningar och prövningar av riksintressen. Detta skulle leda till en mer effektiv resursanvändning av domstolarnas kompetens och ökad enhetlighet i praxis för besläktade frågor.

¹³ Riksantikvarieämbetet (2014a), *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Handbok 2014-06-23*.

Vad gäller myndighetspublikationer är rättskällevärdet mer svårbedömt. RAÄ:s handbok och myndighetens övriga publikationer är dock oundgängliga källor till information kring myndigheternas praktiska arbete då rättskällorna i sig inte ger särskilt mycket information om tillämpningen av lagstiftningen på myndighetsnivå. Eftersom detta myndighetsmaterial primärt används i syfte att ge en bild av myndigheternas verksamhet och inte i egenskap av rättskällor för att undersöka gällande rätt, bör inte en värdering av eventuellt rättskällevärde vara nödvändig. Det ska dock nämnas att såväl RAÄ:s som NVV:s handbok för tillämpningen av 3 kap. 6 § MB refereras till i MÖD:s domskäl (se t.ex. HovR P 1816-18).

Allmänna råd är generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende, se 1 § författningssamlingsförordning (1976:725). Allmänna råd är vägledande, men inte bindande, för enskilda och de rättstillämpande myndigheterna, och kan tjäna som vägledning i de fall författningstext inte ger tydliga besked.¹⁴

Tillvägagångssättet för att få fram relevant praxis har varit att använda sökningen ”riksintresse kulturmiljövård” i databasen JUNO. Därefter har alla sökträffar sållats utifrån urvalskriterierna (se avsnitt 1.3).

Några grundläggande problem med urvalet av rättspraxis behöver nu kommenteras.

Då riksintessereglerna i 3 kap. MB företer gemensamma drag i stor utsträckning är det troligt att praxis rörande övriga riksintressen har viss betydelse för tillämpningen och innebörden av riksintressen för kulturmiljövårderna. Detta bör tas i åtanke, men det är tyvärr inte möjligt att inom denna undersöknings ramar ta hänsyn till all potentiellt relevant praxis. Denna övriga praxis berörs således bara i den mån den hänvisas till i det övriga materialet och är av uppenbar vikt för en helhetsförståelse av 3 kap. 6 § MB.

Det ligger också en viss materialproblematik kring att urvalet utesluter mål där ett riksintresseområde är utpekad på platsen för åtgärden som bedöms, men där riksintresset inte nämns i MÖD:s domskäl. Att MÖD väljer att vara tyst kring riksintressefrågan säger förstås också det något om rättstillämpningen, i synnerhet om man ska värdera hur en lagstiftning de facto fungerar i domstolsprövningar. Detta hade varit intressant att titta närmare på (vilket också var min ursprungliga ambition), men det har tyvärr inte varit möjligt utifrån den arbetsinsats det hade krävt.

¹⁴ Se Ds 1998:43 s. 25–26 och HovR P 8128-17.

Urvalet medför att det innanför avgränsningarna, förutom domar från MÖD, också hamnar fall där Lst upphävt en kommunal detaljplan och kommunen sedermera överklagat detta beslut. Prövningen hamnar i så fall hos regeringen (se avsnitt 4.3 och 4.5).

Tyvärre finns inte dessa regeringsbeslut publicerade i någon ordnad form, det har heller inte av tidsskäl varit möjligt att söka upp potentiellt material via regeringskansliet. Samtal med Boverket, RAÄ och fyra Lst har bekräftat att dessa myndigheter inte har någon sammanställning av dessa regeringsbeslut.

För perioden 2011–2019 har beskedet från de tillfrågade Lst (Skåne, Dalarna, Blekinge och Västerbotten) varit att ingen detaljplan i dessa län upphävts med grund i skada på ett riksintresse för kulturmiljövården.

Vidare finns statistik framtagen för Lst:s överprövningar. Av ca 1500 antagna detaljplaner under 2018 överprövades knappt två procent av Lst. En överprövning med hänvisning till kulturmiljövårdens intressen är ovanlig, i stället handlar det oftast om att detaljplanen antas bli olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller olycksrisk, m.m.¹⁵ För att detaljplanen ska nå en regeringsprövning måste dessutom dels Lst upphäva den överprövade detaljplanen, dels kommunen överklaga upphävandebeslutet. Antalet regeringsbeslut inom urvalskriterierna kan mot bakgrund av detta antas vara fåtaliga.¹⁶

1.5 Definitioner

Direkt tillämpning – MÖD:s bedömning av ett riksintresse för kulturmiljövården i de fall hushållningsbestämmelserna är direkt tillämpliga.

Indirekt tillämpning – övriga fall där MÖD i domskälen berör ett riksintresse för kulturmiljövården.

¹⁵ Riksantikvarieämbetet 2020, *Kulturhistoriska värden i plan- och byggprocesser. Redovisning av regeringsuppdrag om hur kulturhistoriska värden integreras och tas tillvara*. s. 50–51.

¹⁶ Detaljplaner som överklagas av enskilda till mark- och miljödomstol är dock mångtaliga, cirka 25 % av de antagna detaljplanerna under 2018, se Riksantikvarieämbetet 2020, s. 50–51. Hur många av dessa som överklagades med grund i ett riksintresse för kulturmiljövården framgår inte av statistiken.

1.6 Disposition

Framställningen är disponerad utifrån tre huvudmoment – *den materiella rätten, myndigheternas arbete* och *domstolspraxis*.

I kapitel 1 redovisas den *materiella rätten*, vilket innefattar hushållningsbestämmelserna i MB (inklusive riksintressen för kulturmiljövården) och utvalda delar av den svenska kulturmiljölagstiftningen, särskilt de regler i PBL som berör kulturmiljöfrågor.

I kapitel 2 beskrivs *arbetet på myndighetsnivå* (statliga myndigheter och kommuner) med att peka ut och implementera de riksintressanta kulturmiljöerna.

Kapitel 3 och 4 redogör för vissa processuella aspekter samt tillämpningen av riksintressen för kulturmiljövården i *praxis* under perioden 2011–2019.

I kapitel 5 sammanfattas rättsläget tillsammans med övriga reflektioner kring undersökningens frågeställningar.

2 Skyddet för kulturmiljöer

2.1 Om kulturmiljöbegreppet

I detta kapitel redogörs för huvuddragen i de delar av den svenska kulturmiljölagstiftningen som rör användningen av mark- och vattenområden. Till att börja med ska det sägas något om vad kulturmiljö är för något, för att få en bild av vad regelverken avser att skydda. För detta nyttjas RAÄ:s definition av kulturmiljö, som lyder:

Kulturmiljö – avser hela den av människor påverkade miljön, det vill säga som i varierande grad präglats av olika mänskliga verksamheter och aktiviteter. En kulturmiljö kan preciseras och avgränsas till att omfatta en enskild anläggning eller lämning, ett mindre eller större landskapsavsnitt, en bygd eller en region. Det kan röra sig om intensivt utnyttjade stads- eller industriområden såväl som extensivt påverkade skogs- eller fjälllandskap. Kulturmiljön omfattar inte bara landskapets fysiska innehåll utan även immateriella företeelser som ortnamn eller sägner som är knutna till en plats eller ett område. Kulturmiljön är en del av kulturarvet.¹⁷

Till följd av kulturmiljöns mycket breda definition, fordras ett omfattande regelverk i syfte att skydda kulturmiljöns varierande uttryck.

Kulturmiljöbegreppets särskilda innebörd i ett riksintressesammanhang diskuterades utförligt i propositionen NRL. Utvecklingen kring synen på kulturmiljövården beskrivs där som att vara på väg ifrån ett huvudfokus riktat mot enskilda värdefulla objekt och byggnader, mot att i högre utsträckning söka beakta de värden som sammanhängande kulturmiljöer kan representera. Synen på vilka miljöer som ansetts som värdefulla i ett kulturhistoriskt hänseende var också inne i en förändringsprocess, från en inriktning på den s.k. högreståndskulturen och

¹⁷ Génétay, Cissela & Lindberg, Ulf (2015): *Plattform Kulturhistorisk värdering och urval: grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet*, Riksantikvarieämbetet, s. 8.

dess uttryck, till att i högre grad söka avspegla hela samhällets historia.¹⁸ Kulturmiljö är därmed inte något statiskt begrepp utan något som är föränderligt i takt med samhällsutvecklingen.¹⁹

2.2 Allmänt om hushållningsbestämmelserna

2.2.1 Bakgrund

Som nämnt i textens inledningskapitel tillkom reglerna som numera återfinns i 3–4 kap. MB i och med NRL:s instiftande 1987. NRL var ett slags kodifiering av tidigare erfarenheter från den fysiska riksplaneringen och den praktiska tillämpningen av riksdagens riktlinjer²⁰ för hushållningen med mark- och vattenområden av riksintresse, vilka beslutades 1972.²¹ Reglerna har rent materiellt i huvudsak varit oförändrade sedan 1987.

2.2.2 Utgångspunkter

Hushållningsbestämmelserna riktar sig till alla de offentliga aktörer som i sitt arbete ansvarar för frågor som rör den fysiska planeringen och användningen av mark- och vattenområden. När enskilda aktörer (privatpersoner, företag, m.m.) avser att vidta en åtgärd eller bedriva en verksamhet som kan komma att påverka ett mark- eller vattenområde är det följaktligen de offentliga aktörernas ansvar att se till att åtgärden eller verksamheten inte får en otillåten skadlig påverkan på de intressen som anges i hushållningsbestämmelserna.

3 kap. MB redovisar de allmänt hållna hushållningsreglerna knutna till en viss utpekad resurs. 4 kap. MB innehåller skyddsregler för områden som med hänsyn till sina natur- och kulturvärden i sin helhet är av riksintresse (4 kap. 1 § MB). Riksintressena i 4 kap. är alltså utpekade direkt i lagtexten har därmed fått en geografisk avgränsning (detta innebär inte nödvändigtvis att avgränsningen av dessa områden är tydlig). Exploatering eller andra ingrepp i miljön i dessa områden får inte komma till stånd om det sker på ett sätt som påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. Den huvudsakliga skillnaden mot reglerna i 3 kap. som

¹⁸ Prop. 1985/86:3 s. 63–69.

¹⁹ Jfr. Riksantikvarieämbetet (2014a), s. 46.

²⁰ Prop. 1972:111.

²¹ Prop. 1985/86:3 s. 9–10 och s. 43. Dessa riktlinjer upphörde att gälla i och med NRL:s ikraftträdande.

presenteras nedan, är att lagstiftaren för 4 kap. redan tagit ställning i intresseavvägningen mellan riksintressena och andra motstående intressen.²²

Då 4 kap. MB faller utanför undersökningens avgränsningar kommer det inte att beröras vidare, men det bör åtminstone sägas att riksintressena i 4 kap. MB i fall av konflikt äger företräde framför de i 3 kap. MB (se 3 kap. 10 § 2 st. MB).

I övergripande syfte kan här nämnas att det redan i MB:s tillämpningsanvisning (1 kap. 1 § MB) anges att balken skall tillämpas så att värdefulla kulturmiljöer skyddas och vårdas. Här avses just bl.a. 3 kap. MB. I vad mån detta kan ha någon praktisk betydelse för tolkningen av bestämmelserna i 3 kap. MB får lämnas öppet, men det är möjligt att det i vissa fall kan föranleda en annan tolkning av riksintressebestämmelserna än vad som skulle gjorts enligt NRL, även om NRL:s förarbeten fortfarande är en lämplig utgångspunkt för förståelsen av hushållningsbestämmelserna.²³

2.2.3 Syfte och tillämpningsområde

Syftet med hushållningsbestämmelserna i 3 kap. MB är att där redovisa de intressen som har en särskild betydelse för samhällsutvecklingen och därför skall prioriteras framför andra intressen när beslut om mark- och vattenanvändningsfrågor ska tas. Det rör sig primärt om avvägningsregler för de fall där det föreligger starka samhällspolitiska intressen kring mark- och vattenanvändningen. Syftet är inte att i sig förhindra exploatering av mark- och vattenområden. Exploatering ska dock göras så att en god natur- och kulturmiljö kan bevaras samtidigt som hushållningen med natur- och kulturresurserna kan säkerställas i ett långsiktigt perspektiv.²⁴

Då reglerna är mycket allmänt hållna kräver deras förverkligande ett väl utvecklat system för kunskapsförsörjning till den fysiska planeringen. Denna fysiska planering görs primärt, som bekant, på kommunal nivå, där Lst har rollen som övervakare och samordnare av de statliga intressen som föreligger, mer om detta i kapitel 3.²⁵

²² Svenning, Margaretha, Miljöbalk (1998:808) 4 kap. 1 §, Lexino 2016-06-20 (JUNO).

²³ Michanek, Gabriel, Miljöbalk (1998:808) 3 kap. 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 2020-04-14), jfr. också prop. 1997/98:45 s. 29 Del 2.

²⁴ Prop. 1985/86:3 s. 43–44.

²⁵ Prop. 1997/98:45 s. 29 Del 2.

Kapitlets tillämpningsområde är mycket brett, men avser för tillämpningen *inom MB endast ändrad mark- och vattenanvändning* och påverkar alltså inte pågående sådan användning, se 2 kap. 6 § 2 st. MB.²⁶ Tillämpningen enligt PBL har inte denna begränsning.

Vad är det som tillämpningsbegränsningen ändrad markanvändning utesluter? Det rör sig här om åtgärder eller verksamheter som har kort varaktighet och kortvariga effekter. Det förutsätts en sådan slags varaktighet att den kan anses falla in under bestämmelsens ordalydelse.²⁷

För MB:s vidkommande preciseras hushållningsbestämmelsernas *tillämpningsområde* i sagda 2 kap. 6 § MB (ofta benämnd lokaliseringsregeln) och är prövningar om skydd av områden (7 kap.), tillståndsprövning för miljöfarlig verksamhet (9 kap.), tillståndsprövning för vattenverksamhet (11 kap.), samråd vid ändrad markanvändning enligt 12 kap. 6 § MB, samt ett antal av regeringens tillåtlighetsprövningar (17 kap. m.m.). Det är alltså lokaliseringsregeln som är ingången till en tillämpning av hushållningsreglerna när ärenden ska prövas enligt MB.

Hushållningsbestämmelserna ska inte bara tillämpas vid ärenden och mål enligt MB utan också enligt bestämmelser i en mängd andra lagar, för närvarande tolv stycken totalt. Dessa är, enligt 3 § hushållningsförordningen:

- lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
- väglagen (1971:948),
- lagen (1978:160) om vissa rörledningar,
- lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn,
- minerallagen (1985:620),
- lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
- lagen (1995:1649) om byggande av järnväg,
- ellagen (1997:857),
- naturgaslagen (2005:403),
- luftfartslagen (2010:500), och
- plan- och bygglagen (2010:900).

Här påminns om att denna undersökning har avgränsats till att enbart gälla tillämpning av hushållningsbestämmelserna enligt PBL och MB.

²⁶ Se prop. 1985/86:3 s. 14 och prop. 1997/98:45 s. 242 Del 1.

²⁷ Prop. 2005/08:182 s. 124–125.

2.2.4 Hushållningsreglernas innehåll och struktur

Tredje kapitlets portalparagraf (3 kap. 1 § MB), likväl utgångspunkten för all tillämpning av hushållningsbestämmelserna, anvisar att ”mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.”. Här krävs det att en avvägning görs mellan intresset av att långsiktigt bevara mark- och vattenområden för framtiden och att utnyttja dem för olika samhällsnyttiga ändamål. Besluten som behöver tas av tillämpande myndigheter innehåller inte sällan avvägningar mellan motstående intressen. Avvägningarna ska så långt möjligt försöka se till att områdena kan nyttjas för flera intressen samtidigt. Vägledande för alla bedömningar är miljöbalkens övergripande syfte att främja en hållbar utveckling (1 kap. 1 § MB).²⁸

Markområden avser här även resurser som ligger under mark såsom mineraler och grundvatten.²⁹

Den allmänna hushållningsregeln i 3 kap. § MB verkar på två sätt. Om inte någon av de andra hushållningsreglerna i kapitlet är tillämpliga har den en självständig betydelse vid beslut som rör användningen av mark- och vattenområden.

Om de övriga hushållningsreglerna är tillämpliga utgör 3 kap. 1 § MB generella bedömningskriterier för dessa. Skyddet för exempelvis kulturmiljön ska då tillämpas enligt kriterierna i 3 kap. 1 § MB, och mot bakgrund av tillämpningsanvisningen i 1 kap. 1 § så att en hållbar utveckling främjas och att fysiska resurser används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.³⁰

3 kap. MB pekar ut ett antal olika samhällsintressen som ska värnas. Dessa kan förenklat delas upp i tre kategorier; bevarandeintressen, nyttjandeintressen och exploaterande intressen.

Med exploateringsintressen avses intressen att tillvarata en specifik resurs eller ett område särskilt gynnsamt för exploaterande åtgärder. Bestämmelserna anger områden med värdefulla ämnen eller material (7 §), områden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell

²⁸ Prop. 1997/98:45 s. 242 Del 1.

²⁹ Prop. 1985/86:3 s. 150.

³⁰ Michanek, Gabriel, Miljöbalk (1998:808) 3 kap. 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 2020-04-14).

produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering (8 §), samt områden med betydelse för totalförsvaret (9 §).

Nyttjandeintressen avser områden som ska skyddas mot åtgärder som kan försvåra bedrivandet av vissa näringar, och dit kan hänföras skydd för områden med betydelse för rennäringen, yrkesfisket och för vattenbruk (5 §),

Till bevarandeintressena hör stora opåverkade områden (2 §), ekologiskt särskilt känsliga områden (3 §), jordbruksmark och skogsmark (4 §), och områden med betydelse för naturvården, friluftslivet eller kulturmiljövården (6 §).

Gemensamt för bestämmelserna är att det förevarande intresset (brukningsvärd jordbruksmark undantaget) *så långt möjligt* ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada dem eller påtagligt försvåra utnyttjandet av dem. Detta betyder att en intresseavvägning kan göras mellan det skyddade intresset och andra motstående intressen. Dessa motstående intressen kan vara såväl samhällsekonomiska till sin karaktär som enskilda. Normalt bör inte enbart ekonomiska hänsyn medföra att ett skyddsintresse får ge vika, såvida inte dessa hänsyn i en samlad bedömning skulle främja en från allmän synpunkt god hushållning (jfr. här 3 kap. 1 § MB). Det är här under vissa förutsättningar alltså möjligt att acceptera en skada, även en påtaglig skada, på ett område av allmänt intresse, dock sannolikt inte utan att en alternativ lokalisering av åtgärden beaktats.³¹

Vad gäller rekvisitet *påtaglig skada/påtaglig påverkan* på ett skyddsintresse syftar detta på att utesluta sådan påverkan som enbart är bagatellartad. I detta ligger också att den aktuella skadliga åtgärden ska ha en bestående negativ påverkan på skyddsintresset, eller tillfälligt ha en mycket stor påverkan på det.³²

För 5–8 §§ tillkommer en ytterligare nivå av skydd. Om det aktuella området är av *riksintresse* för sitt respektive skyddsintresse, så ska det skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada det. Detta betyder att skyddet för riksintressanta områden är absolut och att det alltså inte ska göras någon intresseavvägning.

För det fall att ett område skulle omfattas av två eller flera motstående och oförenliga riksintressen finns en avvägningsregel i 3 kap 10 § MB. Företräde ska då ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Totalförsvarets intressen äger här företräde mot andra riksintressen.

³¹ Prop. 1997/98:45 s. 30 Del 2.

³² Ibid.

Figuren nedan sammanfattar tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 kap. MB för prövningar enligt MB.

Tillämpningsschema 3 kap. MB för prövning enligt MB:



2.3 Riksintressen för kulturmiljövården

Hushållningsregeln för kulturmiljövården återfinns i 3 kap. 6 § MB. Bestämmelsen innehåller utöver skydd för kulturmiljövården, också skydd för naturvärden och friluftsliv. Även om dessa intressen regleras genom samma bestämmelse och i praktiken ofta kan komma att sammanfalla utgör de distinkta och från varandra åtskilda skyddsintressen.³³

Områden av *allmänintresse* behandlas i 1 st. och säger att ”mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras [...] kulturvården [...] skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada [...] kulturmiljön.” Vad är det då för typ av kulturmiljöer som är av allmänintresse och således så långt möjligt ska skyddas mot olika typer av åtgärder? Motiven till NRL ger att för ”områden av betydelse för kulturminnesvården³⁴ ligger bevarandevärdet ofta i äldre värdefull bebyggelse eller i karaktären hos ett odlingslandskap med dess kombination av bruksformer inom jord och skogsbruket, bebyggelsens struktur, fornminnen och andra lämningar av äldre bosättningar.”³⁵ Formuleringen återkommer oförändrad i motiven till MB.³⁶

3 kap. 6 § 2 st. MB behandlar skyddet för områden av riksintresse för kulturmiljövården. Ett sådant område har en förhöjd skyddsstatus och får inte påtagligt skadas av en åtgärd. Det rör sig alltså om en stoppregel riktad till de ansvariga myndigheterna i ett visst ärende.

Vad gör en kulturmiljö *riksintressant*? Enligt NRL-motiven är kulturmiljöer av riksintresse områden som dokumenterar olika utvecklingsperioder av landets historia och är av särskilt värde för forskningen och som sevärheter för en bred allmänhet. För att vara av riksintresse bör det krävas att området eller miljön i fråga skall ha få motsvarigheter i landet. Området/områdena bör särskilt väl belysa olika skeden i kulturlandskapets utveckling. Det kan också handla om områden av stor betydelse som referensområden för utbildningen och den vetenskapliga forskningen.³⁷ MB-motiven tillför här inte något väsentligt nytt i förhållande till NRL. NRL-motiven är således fortfarande utgångspunkten för vad som gör en kulturmiljö riksintressant.

³³ Prop. 1997/98:45 s. 33 Del 2.

³⁴ Begreppet ”kulturminnesvård” ändrades till kulturmiljövård med MB:s införande, se prop. 1997/98:45 s. 243 Del 1.

³⁵ Prop. 1985/86:3 s. 162.

³⁶ Jfr. prop. 1997/98:45 s. 32 Del 2.

³⁷ Prop. 1985/86:3 s. 164.

Denna information ger enbart en väldigt allmän bild av vad det rör sig om för miljöer som 3 kap. 6 § MB avser att skydda, och säger heller inte om hur de utpekade eller tillgodoses. Anvisningarna från lagstiftaren om lagens materiella innehåll är dock inte mer utförlig än så.

Innehållet behöver därför kompletteras med arbetet som sker på myndighetsnivå. Hur riksintressen för kulturmiljövården väljs ut och på vilka grunder presenteras vidare under kapitel 3.

2.4 Skydd för kulturmiljöer i övrig lagstiftning

2.4.1 Inledande anmärkningar

Utpekandet av ett område som riksintressant för kulturmiljövården är förstås inte det enda sättet en kulturhistoriskt intressant miljö kan skyddas rättsligt mot olika typer av ingrepp. Innan de ansvariga myndigheternas arbete med riksintressen för kulturmiljövården beskrivs, ska därför i orienteringssyfte ges en översikt av rättsliga skydd som är relevanta på kulturmiljövårdens område vad gäller användningen av mark- och vattenområden. Syftet är, som nämnt i kapitel 1, att sätta riksintressena i ett större sammanhang. All skyddslagstiftning som berörs nedan är parallellt tillämplig för samma objekt, sålunda kan en byggnad på en och samma gång vara utpekad som byggnadsminne, omfattas av förvanskingsförbud enligt en detaljplan, ligga i ett kulturresevat i ett riksintresseområde för kulturmiljövården, och så vidare.

Plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) är det centrala regelverk som styr användningen av mark- och vattenområden i landet. Redogörelsen för PBL är därför relativt utförlig. I detta kapitel berörs PBL:s grundläggande instrument för planläggning och lovgivning, med fokus på de delar av lagen som kan vara av betydelse för kulturmiljöskyddet i allmänhet. Syftet är vidare att introducera de bestämmelser som kan vara av betydelse för MÖD:s tillämpning av 3 kap. 6 § MB för att på så sätt underlätta förståelsen av praxis på området. De materiella och processuella regler som har särskild betydelse för riksintressen för kulturmiljövården behandlas framför allt i anslutning till redovisningen av myndigheternas arbete i kapitel 3 och redovisningen av praxis i kapitel 4.

2.4.2 Kulturmiljölagen

Kulturmiljölagen (1988:950) (KML) innehåller flertalet samlande skyddsbestämmelser för kulturmiljövården. Portalbestämmelse stadgar att skyddandet och vårdandet av kulturmiljön är en nationell angelägenhet (1 kap. 1 §). I KML finns bl.a. bestämmelser om skydd för fornlämningar (2 kap.), byggnadsminnen (3 kap.) och kyrkliga kulturminnen (4 kap.). Härutöver innehåller KML skyddsbestämmelser för specifika föremål, vilket inte kommer att kommenteras ytterligare. I KML utpekas också Lst som ansvarig för det statliga kulturmiljöarbetet i respektive län, medan Riksantikvarieämbetet ansvarar över kulturmiljöarbetet i landet som helhet (2 kap. 2 § KML). Dessa två aktörer, tillsammans med kommunerna, är de mest centrala i det nationella kulturmiljöarbetet, vilket kommer att framgå genomgående framöver.

Fornlämningar definieras i 2 kap. 1 § KML som olika utpekade typer av lämningar efter människors verksamhet under forna tider, som har tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergivna. En tidsmässig gräns har som utgångspunkt dragits vid 1850 (2 kap. 2 § KML). Lst ansvarar för att geografiskt avgränsa området om sådan fråga skulle uppstå (2 kap. 2 § KML), fornlämningsområdet är annars så stort som behövs för att bevara fornlämningen och att ge den ett tillräckligt utrymme med hänsyn till art och betydelse (2 kap. 2 § KML). Skyddet innebär ett förbud mot att, utöver vad 2 kap. KML medger, ändra eller skada en fornlämning (2 kap. 6 § KML).

En enskilt ägd byggnad med ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde eller en byggnad som ingår i ett bebyggelseområde med ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde får förklaras för *byggnadsminne* av Lst (3 kap. 1 § KML). Skyddets omfattning framgår av de skyddsbestämmelser som Lst utformar vid byggnadsminneförklaringen (3 kap. 2 § KML). Här ska ingå bestämmelser om omvårdnad, underhåll samt i vilka avseenden byggnaden inte får ändras. Det kan också ingå bestämmelser om skötsel av byggnadens närområde i syfte att motverka förvanskning.

För statligt ägda byggnader finns en motsvarande lagstiftning i förordningen (2013:558) om *statliga byggnadsminnen*. Definitionen är densamma som för byggnadsminnen (2 §), men i stället för Lst ansvarar regeringen för byggnadsminneförklaringen efter framställning från RAÄ (3 §). I övrigt är regelverken i huvudsak en avspegling av varandra.

För *kyrkliga kulturminnen* gäller att kyrkobyggnader och kyrkotomter ska vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och utseende och karaktär inte förvanskas. Byggnaden definieras av att den innan 1 januari 2000 varit invigd för Svenska

kyrkans gudstjänst och ägts eller förvaltats av densamme. Tomten är området kring byggnaden som hör samman med kyrkans funktion och miljö och som inte är begravningsplats. (4 kap. 2 § KML). Fastställelse av kyrkotomtens gräns prövas av länsstyrelsen om fråga uppkommer (4 kap. 2 a § KML). Skyddets omfattning framgår av 4 kap. 3 § KML, där byggnader och tomter före 1939 åtnjuter ett särskilt starkt skydd. Dessa får inte ändras på något väsentligt sätt utan tillstånd från Lst.

2.4.3 Kulturresevat

Kulturresevaten tillkom vid MB:s införande som en ny typ av områdesskydd, då det inte ansågs finnas ett tillräckligt omfattande skydd för värdefulla kulturmiljöer.³⁸ 7 kap. 9 § MB ger Lst eller kommunen mandat att förklara ett mark- eller vattenområde som kulturresevat, i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. Den myndighet som har beslutat är också tillsynsmyndighet för resevatet, 2 kap. 8–9 §§ miljötillsynsförordning (2011:13).

Kulturresevaten är närmast ett komplement till naturresevaten och samma regelverk ska tillämpas för dem båda. Beslutet att förklara ett område som kulturresevat ska bestämma syftet med skyddet och innehålla föreskrifter som anger de inskränkningar i mark- och vattenanvändningen som gäller inom området. Dessa får inte gå längre än vad som är nödvändigt för resevatets syfte, och kan bestå av t.ex. olika typer av förbud eller tillståndsplikt för vissa verksamheter. 7 kap. 5 § MB anger, som exempel på restriktioner, förbud mot bebyggelse, uppförande av stängsel, upplag, schaktning, täkt, uppodling, dikning, plantering, avverkning, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel. Ett beslut om att bilda kulturresevat kan upphävas om synnerliga skäl föreligger (7 kap. 7 § MB). Områdets geografiska avgränsningar framgår av beslutet.³⁹

2.4.4 Plan- och bygglagen

2.4.4.1 Inledning

Som redan nämnt utgår all mark- och vattenanvändning i landet från det kommunala planmonopolet (1 kap. 2 § PBL). Detta har som följd att en stor del av det fysiska

³⁸ Darpö, Jan & Lindahl, Helene, Miljöbalk (1998:808) 7 kap. 4 §, Lexino 2015-04-30 (JUNO).

³⁹ Ibid.

kulturmiljöarbetet kommer att göras medelst bestämmelser i PBL. Att det är kommunernas sak att planlägga mark- och vattenanvändningen innebär inte att de kan göra det helt efter eget bevåg, ej heller innebär det att PBL är den enda lagstiftningen som sätter gränser för den kommunala planläggningen. Miljölagstiftningen har en väsentlig inverkan på planläggningen och PBL stadgar en mängd olika hänsynstaganden till MB, exempelvis att planläggningen och ärendehantering enligt PBL ska ta hänsyn till MB:s miljö kvalitetsnormer (2 kap. 10 § PBL). De allmänna hänsynsreglerna i PBL och MB rymmer också ett flertal likheter. Här kan särskilt nämnas portalbestämmelserna i 1 kap. 1 § PBL och 1 kap. 1 § MB, samt att 2 kap. 2 § PBL är en avspiegling av 3 kap. 1 § MB ("Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.").⁴⁰

Den huvudsakliga motsättningen i PBL rör alltså kommunernas rätt till egenbestämmande över markanvändningen och statens intervenering i denna, i syfte att tillgodose vissa allmänna intressen. Detta avspeglas i synnerhet i PBL:s tillsynsbestämmelser där Lst (en statlig myndighet) har tilldelats behörighet att upphäva en kommunal detaljplan med grund i att ett statligt intresse har kränkts (se nedan avsnitt 4.3).

Kommunernas arbete sker främst medelst två huvudtyper av instrument; planer och tillstånd. De rättsligt icke bindande plantyperna är översiktsplan och regionplan⁴¹, medan de bindande är detaljplan och områdesbestämmelser. Tillstånden som kommunerna kan meddela genom PBL är bygglov, rivningslov och marklov.⁴²

2.4.4.2 Allmänna kulturvårdsintressen i PBL

2 kap. PBL reglerar de enskilda och allmänna intressen som ska tas hänsyn till vid tillämpningen av PBL. Bestämmelserna är allmänt hållna och fungerar som utgångspunkt för utformningen av översiktsplanen. De preciseras sedan i den bindande planläggningen och i lovärenden. I fall ett område där en åtgärd avses vidtas inte omfattas av någon bindande planering kan bestämmelser i 2 kap. komma att tillämpas direkt i t.ex. en bygglovsansökan.

⁴⁰ Ebbesson, Jonas (2015). *Miljö rätt*. 3., [rev.] uppl. Uppsala: Iustus s. 138–139.

⁴¹ Regionplanen har lämnats utanför framställningen av utrymmesskal. Kortfattat kan den beskrivas som en översiktsplan för flera kommuner. Den reglerar samma slags frågor och är ej heller den bindande, se 7 kap. 1–5 §§ PBL.

⁴² Ebbesson, Jonas (2015), s. 138–139.

Enligt 2 kap. 1 § PBL ska prövningen enligt PBL ta hänsyn till både allmänna och enskilda intressen.⁴³

2 kap. 2 § PBL (som alltså helt avspeglar 3 kap. 1 § MB) ger en allmän anvisning om hur planläggning och lovgivning ska göras. Den ska syfta till att områden används för det ändamål de är mest lämpade för utifrån beskaffenhet, läge och behov, och företräde ska ges åt användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. För denna bestämmelse är också hushållningsbestämmelserna i MB tillämpliga.

2 kap. 3 § PBL anger att planläggningen ska främja ett antal olika angivna syften (p. 1–5) med hänsyn till kulturvärden. Här kan särskilt märkas syftet att främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse (p. 1).

I 2 kap. 6 § 1 st. 1 p. PBL återfinns det s.k. anpassningskravet, som bl.a. ger att bebyggelse och byggnadsverk ska utformas med hänsyn till kulturvärdena på platsen. Detta gäller vid såväl planläggning och bygglovsärenden som icke bygglovspliktiga åtgärder. Generellt kan sägas att kravet på anpassning av ny bebyggelse eller ändringar av befintlig bebyggelse ökar ju mer värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt omgivande bebyggelse är. För att precisera innebörden av anpassningskravet äger kommunerna en mängd olika verktyg såsom bevarandeplaner och policydokument, men även i PBL reglerade instrument som översiktsplan och detaljplan.⁴⁴

2 kap. 6 § 3 st. PBL är ett särskilt varsamhetskrav som säger att vid planläggning och i andra ärenden samt vid åtgärder avseende byggnader som inte ingår i ett ärende ska bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden skyddas. Ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas.

2.4.4.3 Översiktsplan

Översiktsplanen är ett för kommunen obligatoriskt, icke bindande, instrument som ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön, 3 kap. 1 § PBL. Den ska också ge vägledning för beslut om hur mark och vattenområden ska användas, 3 kap. 2 § PBL. Av 3 kap. 4 § framgår det att planen alltid ska redovisa vilka riksintressen enligt 3 kap. MB (alltså bl.a. riksintressen för kulturmiljövården) som föreligger samt hur kommunen anser att

⁴³ Blomberg, Jesper & Svensson, Johan, Plan- och bygglag (2010:900) 2 kap., Lexino 2020-01-01 (JUNO).

⁴⁴ Blomberg, Jesper & Svensson, Johan, Plan- och bygglag (2010:900) 2 kap. 6 §, Lexino 2020-01-01 (JUNO).

dessa riksintressen ska tillgodoses. Även om översiktsplanen inte är bindande har den stor betydelse i att vägleda framtida beslut med faktiska rättsverkningar såsom detaljplaner, områdesbestämmelser och bygglov, m.m. Den utgör också en kunskapsöversikt för kommunernas miljöarbete, däri kulturmiljöarbetet.⁴⁵

2.4.4.4 Detaljplan

Detaljplanen är det huvudsakliga instrument varmed kommunen med bindande verkan i detalj reglerar användningen av mark- och vattenområden inom kommunens gränser. Planen ska i princip heltäckande beakta de allmänna intressena i 2 kap. PBL samt i 3 kap. MB.⁴⁶ En följd av detta är bl.a. att skyddet för kulturmiljön genom en detaljplanereglering kan få fasta former, då exempelvis skyddsreglerna i 2 kap. PBL konkretiseras till direkta förbud mot vissa typer av åtgärder.

Detaljplanereglering kan, beroende på avsedd markanvändning, vara obligatorisk eller frivillig från kommunens sida.

De situationer där kommunen är tvungen att reglera markanvändningen med en detaljplan (det s.k. detaljplanekravet) framgår av 4 kap. 2 § PBL. Det handlar i huvudsak om situationer där det föreligger ett behov av att relevanta parter (däribland Lst) kan beredas insyn och ges möjligheter att påverka beslut om markanvändningen.⁴⁷

Kommunen ska med detaljplan pröva mark- och vattenområdets lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för ett antal olika eventualiteter. För kulturmiljön kan särskilt noteras att detaljplanekravet gäller:

- ny sammanhållen bebyggelse om det behövs med hänsyn till den nya bebyggelsens karaktär, omfattning eller inverkan på omgivningen (1 st. 1 p.),
- en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang med hänsyn till den fysiska miljö som åtgärden ska genomföras i, till åtgärdens karaktär eller omfattning eller till förhållandena i övrigt (1 st. 2 p.),
- ett nytt byggnadsverk om byggnadsverket kräver bygglov och byggnadsverket eller dess användning får betydande inverkan på omgivningen (1 st. 3 p.).

⁴⁵ Blomberg, Jesper & Gunnarsson, Pontus, Plan- och bygglag till (2010:900) 3 kap., Karnov (JUNO) (besökt 2020-05-22).

⁴⁶ Blomberg, Jesper & Svensson, Johan, Plan- och bygglag (2010:900) 4 kap., Lexino 2020-01-01 (JUNO).

⁴⁷ Blomberg, Jesper & Svensson, Johan, Plan- och bygglag (2010:900) 4 kap. 2 §, Lexino 2020-01-01 (JUNO).

Dessa breda formuleringar ger att många, om inte de flesta, markåtgärder som kan påverka kulturmiljön kan komma att omfattas av detaljplanekrav. Ett avsteg härifrån är att områdesbestämmelser i vissa fall kan vara tillräckligt (4 kap. 4 § PBL).

Vad gäller innehållet i en detaljplan är vissa frågor obligatoriska för kommunen att reglera, medan andra är frivilliga. För de frivilliga åtgärderna är 4 kap. 16 § PBL av störst intresse för kulturmiljön. Bestämmelsen ger kommunen möjlighet att i detaljplanen:

- bestämma placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter,
- ange preciserade varsamhetskrav för byggnadsverk om det behövs för att följa kraven i 2 kap. 6 § 3 st. och 8 kap. 17 och 18 §§ (se vidare avsnitt 2.4.4.6),
- bestämma om skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 § (se vidare avsnitt 2.4.4.6),
- samt bestämma att byggnader som omfattas av förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 § inte får rivas (rivningsförbud).

Till de frivilliga detaljplaneåtgärderna hör också kommunens möjlighet att reglera hur allmänna platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt ska skyddas (4 kap. 8 § PBL).

Detaljplaneregleringen tar sitt uttryck i olika typer av planbestämmelser tillhörande plankartan. Vad gäller kulturmiljövården i detaljplanen, är det olika typer av egenskapsbestämmelser som utgör de mest relevanta planbestämmelserna. För dessa egenskapsbestämmelser används vissa standardiserade beteckningar, s.k. detaljplanemärkningar, härrörande från Boverkets allmänna råd (2014:5) om planbestämmelser för detaljplan (BFS 2014:5). Detaljplanemärkningarna som ska nämnas här är *q*, *k* och *f*. Beteckningarna bör i detaljplanen enligt BFS 2014:5 användas av kommunen med följande innebörd:

- *q* – indikerar bestämmelser om *skydd av kulturvården*. Gäller befintliga värdefulla miljöer, byggnadsverk, bebyggelseområden och tomter. Bör endast användas för särskilt värdefull bebyggelse
- *k* – indikerar bestämmelser om *varsamhet*. Reglerar vilka karaktärsdrag och värden hos byggnadsverk som varsamheten speciellt ska inriktas på.
- *f* – Bestämmelser om *utformning*. Reglerar delar på byggnadsverk, fasad-utsmyckningar, material och kulörer på byggnadsverk samt typer av byggnader. Bör

endast tillämpas om det finns särskilda skäl att ta hänsyn till förhållanden på platsen eller omgivningen, såsom kulturvärden.

2.4.4.5 Områdesbestämmelser

Områdesbestämmelser är likt detaljplaner bindande. Att reglera mark- och vattenanvändningen med områdesbestämmelser är ett enklare alternativ till detaljplan, och används för att planreglera begränsade områden av kommunen där bestämmelser bara är nödvändiga i ett eller ett fåtal syften.⁴⁸ Dessa syften är också de enda områdesbestämmelser får användas för. Syftena räknas upp i 4 kap. 42 § PBL.

Av intresse här är i synnerhet 4 kap. 42 § 1 st. 1 p. PBL, som säger att kommunen med områdesbestämmelser får reglera grundragen för användningen av mark- och vattenområden för, bl.a., bebyggelse, om det behövs för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse.

Paragrafens andra stycke innehåller också en liknande bestämmelse som för detaljplaner om möjligheten att ställa varsamhetskrav för befintlig bebyggelse och mark avsedd för gemensam användning.

2.4.4.6 Förvanskningförbud, rivningsförbud och varsamhetskrav

Det s.k. förvanskningförbudet återfinns i 8 kap. 13 § PBL och anger att en byggnad som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt inte får förvanskas. Bestämmelsen är även tillämplig på allmänna platser, bebyggelseområden och tomter (om de omfattas av skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser).

Förvanskningförbudet kan och ska tillämpas självständigt och gäller således oavsett om det förekommer andra skyddsregleringar såsom byggnadsminnesförklaring, skyddsbestämmelser i detaljplan eller förekomsten av ett riksintresse, se MÖD 2012:13. Detta utesluter inte att det kan, och i kanske till och med bör, preciseras på förhand genom bestämmelser i exempelvis detaljplan.⁴⁹

Vilka byggnader eller vilken bebyggelse det kan röra sig om behandlas i förarbetena till ÄPBL. Där sägs att objektets värde från de i bestämmelsen angivna punkterna ska vara så stort,

⁴⁸ Blomberg, Jesper & Svensson, Johan, Plan- och bygglag (2010:900) 4 kap. 41 §, Lexino 2020-01-01 (JUNO).

⁴⁹ Blomberg, Jesper & Gunnarsson, Pontus, Plan- och bygglag (2010:900) 8 kap. 13 §, Karnov (JUNO) (besökt 2020-05-22).

att dess bevarande kan sägas utgöra ett verkligt allmänt intresse. Det gäller inte bara byggnader/bebyggelse av monumental karaktär eller stort historiskt värde av allmänt intresse, utan också byggnader/bebyggelsemiljöer som representerar olika tidsepoker eller något typiskt från skilda sociala miljöer eller som värderas högt av en lokal opinion. Det poängteras uttryckligen att byggnaden i fråga inte behöver vara av byggnadsminnesklass utan att det kan räcka med att den är representativ för tidigare samhällliga eller estetiska ideal eller att den ger en god uppfattning om tidigare sociala villkor för en viss samhällsgrupp. Ett bevarandemotiv kan också vara att bebyggelsen eller byggnaden har haft betydelse för den historiska, arkitekturhistoriska, kulturhistoriska eller tekniska utvecklingen.⁵⁰

I anslutning härtill ska nämnas att kommunen i detaljplan kan bestämma att byggnader som omfattas av förvanskningförbudet inte får rivas, s.k. rivningsförbud (4 kap. 16 § 1 st. 4 p. PBL).

8 kap. 14 § PBL ställer krav på att byggnadsverk ska vårdas och underhållas så att dess utformning bevaras. Underhållet ska anpassas till omgivningens karaktär och byggnadens värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt. Om byggnaden är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, ska den underhållas så att de särskilda värdena bevaras (jfr. här 2 kap. 6 § 3 st. PBL).

En ändring eller flyttning av en byggnad ska utföras varsamt så att man tar hänsyn till byggnadens karaktärsdrag och tar till vara bl.a. byggnadens historiska, kulturhistoriska och konstnärliga värden, 8 kap. 17 § PBL.

⁵⁰ Prop. 1985/86:1 s. 510.

3 Tillkomsten av riksintressen för kulturmiljövården

3.1 Inledning

Här ska nu fokus flyttas från den materiella lagstiftningen i kapitel 2 till arbetet på myndighetsnivå med riksintressen för kulturmiljövården och de regler som styr detta arbete.

Förarbetsuttalandena till 3 kap. 6 § MB ger en allmän, relativt kortfattat bild, av vad ett riksintresse för kulturmiljövården är. Riksintressena behöver därför, med särskilt förarbetena som materiell utgångspunkt, ges ett konkret innehåll för att kunna tillgodoses i beslut om mark- och vattenanvändning.

Detta kapitel beskriver de arbetsprocesser på myndighetsnivå som i tur och ordning identifierar, utpekar, konkretiserar riksintressen för kulturmiljövården, samt sedermera övervakar och samordnar de relevanta aktörernas arbete med att skydda och ta hänsyn till riksintressena vid bl.a. planläggning, lovgivning och tillståndsprövningar.

Framställningen redogör för de delar av myndigheternas och kommunernas arbete som bedöms vara av betydelse vid en domstolsprövning.

3.2 Rättsligt ramverk för myndigheternas arbete

3.2.1 Ansvarsfördelning enligt hushållningsförordningen

I hushållningsförordningen anges de statliga myndigheternas roller och ansvar i tillämpningen av hushållningsbestämmelserna.

För varje verksamhetsområde anges en myndighet som på nationell nivå inom verksamhetsområdet ska hålla uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden (1 § hushållningsförordningen).

För riksintressen för kulturmiljövården är, som tidigare nämnt, den ansvariga statliga myndigheten *Riksantikvarieämbetet*.

RAÄ ska på nationell nivå i samverkan med respektive Lst följa utvecklingen av frågor om hushållningen med mark- och vattenområden som rör kulturmiljövården (1 §).

RAÄ ska efter samråd med Boverket, Lst och andra berörda myndigheter, lämna uppgifter till Lst om områden som RAÄ bedömer vara av riksintresse för kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § MB (2 §). Det är alltså RAÄ som utpekar vilka områden i landet som bedöms uppfylla kraven på att vara ett riksintresse för kulturmiljövården.

Boverket har allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenresurserna, tillika ett samordningsansvar för riksintressemyndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av 3 kap. MB (1 a §).

Lst:s ansvarsområde är omfattande och innefattar följande uppgifter.

Lst ska på regional nivå hålla uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden.

Som redan nämnt samråder också myndigheten med RAÄ och Boverket i arbetet med att utpeka riksintresseområden för kulturmiljövården, liksom man på regional nivå arbetar med RAÄ i att följa utvecklingen av frågor om hushållning med dessa riksintresseområden.

Lst:s arbete ska som utgångspunkt grundas på underlaget⁵¹ som RAÄ tillhandahåller och det är Lst:s uppgift att vidareförmedla detta underlag till kommunerna och andra berörda myndigheter.

Lst ska vidare enligt 3 § ta de initiativ som behövs för att det i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser tas hänsyn till 3 kap. 6 § MB. Initiativen ska tas så tidigt som möjligt i processerna.

När 3 kap. 6 § MB ska tillämpas vid prövningen av ett mål eller ärende, ska Lst särskilt verka för att riksintressena tillgodoses i den prövningen. I PBL har dessa arbetsuppgifter preciserats bl.a. genom att Lst där ska verka för att riksintressen tillgodoses i kommunala planer, mer om detta framöver.

Utöver att förmedla RAÄ:s underlag har Lst även getts i uppdrag att agera i en kompletterande funktion. Således ska Lst underrätta Boverket och RAÄ om myndigheten anser att ytterligare ett riksintresse för kulturmiljövården bör utpekats eller att klassificeringen eller avgränsningen i stort av ett riksintresseområde bör omprövas (4 §).

⁵¹ Angående begreppet *underlag* använder sig RAÄ i handboken av ett antal definitioner för att distingera mellan olika slags underlag. *Kunskapsunderlag* avser där underlag som enbart beskriver riksintresset som sådant. *Planeringsunderlag* avser analyserande underlag som innefattar avvägningar mellan olika intressen. Jag har dock valt att inte söka skilja underlagen åt då jag bedömt att det inte skulle vara möjligt att vara konsekvent på denna punkt inom ramen för framställningen. Jfr. Riksantikvarieämbetet (2014a), s. 14–15.

Avslutningsvis anges i 5 § att den myndighet som ska tillämpa hushållningsbestämmelserna i ett ärende ska i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig markanvändning samt med översiktsplaner och regionplaner som är tillämpliga i ärendet

3.2.2 Ansvarsregler i MB

Här ska även tillfogas ett antal regler från 3 kap. MB rörande planeringsunderlag och kunskapsförsörjning som är generellt tillämpliga för hushållningsbestämmelserna (alltså inte bara den tillämpning som sker inom MB:s ramar).⁵²

Det ankommer på den myndighet som handlägger ett mål eller ärende att se till att såväl kommunala planer som övrigt planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållningen med mark och vatten finns tillgängliga i ärendet (3 kap. 11 § MB).

Lst ansvarar för att sammanställa planeringsunderlag (utredningar, kulturmiljöprogram, och så vidare) av betydelse för tillämpningen av 3 kap. MB. (3 kap 12 § MB). Detta material inhämtas från de andra statliga myndigheterna.

På begäran ska Lst tillhandahålla planeringsunderlaget åt myndigheter och kommuner när de tillämpar hushållningsbestämmelserna.

Regeringen får i ett enskilt fall besluta att kommunen ska redovisa till regeringen eller annan myndighet hur kommunen i sin PBL-planering avser att tillgodose ett riksintresse. (3 kap. 13 § MB). Här belyses särskilt den starka kopplingen mellan tillämpningen av riksintressebestämmelserna och den kommunala planläggningen.

3.3 Riksantikvarieämbetets utpekande av riksintressen för kulturmiljövården

3.3.1 Beslutets rättsverkningar

Innan RAÄ:s arbete beskrivs i närmre detalj ska här beröras en väsentlig aspekt av myndighetens utpekande av riksintressen för kulturmiljövården. Ett sådant beslut om

⁵² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 66.

utpekande av en riksintressant kulturmiljö har ingen direkt rättsverkan i den bemärkelsen att utpekandebeslutet är bindande för en prövningsmyndighet i ett senare skede.

Det har heller inte några rättsverkningar för enskilda, till skillnad från vad som kan gälla för exempelvis områdesskydden i MB. Fastighetsägaren kan där t.ex. ha rätt till ersättning p.g.a. ett ianspråktagande av mark i syfte att marken ska göras till ett kulturresevat, 31 kap. 4 § MB. Motsvarande ersättningsrätt finns inte för riksintresseområden. Detta bör sammantaget också innebära att beslutet inte är överklagbart, se 41 § förvaltningslagen (2017:900).⁵³ Frågan har dock inte prövats i domstol.

Frågan om ett riksintresses vara eller icke vara avgörs i stället i det enskilda fallet i en konkret prövning hos en myndighet (och i slutändan hos domstol) som tillämpar en riksintresselagstiftning, d.v.s. någon av de i 3 § hushållningsförordningen nämnda lagarna.

Fram till en sådan konkret prövning i exempelvis ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet eller ett beslut om detaljplan är RAÄ:s utpekande enbart ett anspråk på riksintressestatus. Prövningen i ett enskilt fall är inte heller den bindande i en senare prövning i ett annat mål eller ärende.

Detta kan vara särskilt viktigt att ha i åtanke utifrån riksintressenas roll i den kommunala översiktsplanen (se avsnitt 3.5 nedan). Kommunen ska redovisa förevarande riksintresseanspråk i den kommunala översiktsplanen, 3 kap 4 § PBL. När kommunen gör det, innebär det inte att riksintressenas rättsliga status ändras, de är fortfarande i det läget anspråk från RAÄ. Detta följer av att översiktsplanen inte är bindande för framtida åtgärder, enbart vägledande.

Den prövande myndigheten är ö.h.t. helt fri i formell mening och kan således underkänna ett utpekande från RAÄ liksom en prövningsmyndighets bedömning i ett tidigare ärende, likväl som myndigheten kan anse ett område vara av riksintresse utan att det föreligger något anspråk från RAÄ. Riksintressets omfattning kan också det förändras i båda riktningarna vid en rättslig prövning.⁵⁴

Sammanfattningsvis medför ovanstående att skyddet får en momentan karaktär, till skillnad från exempelvis skyddet för byggnadsminnen och områdesskydden i MB som gäller beständigt.

⁵³ Jfr. prop. 2016/17:180 s. 251–255.

⁵⁴ Se t.ex. prop. 1997/98:45 s. 242 Del 1. och SOU 2009:45 s. 88–89; jfr. också MÖD 2007:55 där MÖD bedömde ett område vara av riksintresse för kommunikation utan att det förelåg något utpekande från riksintressemyndigheten.

3.3.2 Beslutets innehåll

Inom ramarna för vad ett riksintresse kan vara, som ges i MB och där till anknutna rättskällor, behöver dessa utpekade och ges ett innehåll. RAÄ har alltså som ansvar att konkret peka ut riksintresseanspråk för kulturmiljövården. Detta innefattar också ett ansvar att beskriva de värden som ligger till grund för utpekandet. För 2017 fanns det 1526 st. utpekade riksintresseområden i landet.⁵⁵

Ett utpekande innehåller alltid en riksintressebeskrivning som ger en koncis beskrivning av det aktuella områdets kulturhistoriska karaktär och innehåll. Riksintressebeskrivningen syftar till att underlätta för kommunen och övriga aktörer att tillgodose riksintressenas värden i samband med planeringen av olika åtgärder och vid prövning av ärenden innebärande exempelvis ändrad markanvändning.⁵⁶

Riksintresseanspråket pekas alltså ut medelst myndighetsbeslut med stöd av 2 § hushållningsförordningen. Jag vill här exemplifiera utförligt med ett sådant beslut för att i synnerhet underlätta förståelsen av rättsfallsreferaten (kapitel 4–5), då jag bedömer det som fördelaktigt att få på förhand ha en konkret bild av myndighetens språkbruk och beslutets struktur. Beslutet⁵⁷, som gällde Norrvikens trädgårdar i Båstad, innehåller alltså en riksintressebeskrivning där det kvalitativt redogörs för riksintressets innehåll/värden. Beskrivningen inleds med en *motivering* som kort sammanfattar innehållet:

”Rekreationslandskap med bebyggelse och anläggningar för trädgårdsodling, undervisning och förströelse som återspeglar utvecklingen av samhällets syn på människor, bildning, hälsa, naturmiljön och landskapsgestaltning – från sekelskiftet 1900 och fram till idag.”⁵⁸

Därefter följer riksintressets *uttryck*:

”Trädgårdsanläggningen i sin helhet med byggnader, konstruktioner, parkmiljöer, fruktodlingar och stilträdgårdar. Anläggningens anpassning till omgivande terräng

⁵⁵ Riksantikvarieämbetet 2017, *Riksintressen i siffror – statistik över kulturmiljövårdens riksintressen*, s. 13.

⁵⁶ Riksantikvarieämbetet 2017, s. 10.

⁵⁷ RAÄ:s beslut 2013-04-15 Dnr 3.5.1-3161-2012.

⁵⁸ *Ibid.*

och vegetation, orientering med långsträckt mittaxel och kortare tvärxlar samt rumsliga indelning. Bebyggelse och de olika trädgårdarnas formspråk, detaljer och material. Övergångar, rörelsestråk, siktlinjer och utblickar mellan landskapsrummen inom. Trädgårdsanläggningen samt ut mot havet och det omgivande landskapet. Apelrydsskolans läge, bebyggelsekaraktär och öppna vy mot havet. Skåneledens sträckning genom området med anslutande gångstråk och utblickar. Norrvikens campinganläggning på tidigare åkermark, skyddad av omgivande terräng och trädvegetation, med öppen vy mot havet. Namn och benämningar på delområden, kommunikationsstråk, byggnader och anläggningar.”⁵⁹

Motiveringen och uttrycken är det som tillsammans utgör den riksintressebeskrivningen.

Efter riksintressebeskrivningen följer riksintressets *geografiska avgränsning*: ”Riksintresset har begränsats till att gälla området med och omkring Norrvikens trädgårdar inklusive rörelsestråk, siktlinjer och utblickar (bilaga)”⁶⁰. I bilagan ritas för det här exemplet området ut på en karta, dock inte mer precist än att avgränsningen där görs med en oval. Här nämns också att ”riksintresseanspråkets avgränsning kommer att uttolkas och preciseras av Länsstyrelsen i Skåne.” Detta är den generella metoden för preliminär geografisk avgränsning i utpekandeskedet, avsikten är att arbetet senare ska göras i dialog mellan kommun och Lst.

Slutligen följer *skälen* för utpekandet:

”Områdets kulturlandskap återspeglar genom sitt innehåll, särskilt tydligt och mångsidigt, hur sociala och estetiska ideal påverkats av och påverkat samhällsutvecklingen under mer än 100 år. Trädgårdsanläggningen med omgivningar bildar sammantaget ett rekreationslandskap som präglats av internationella och nationella influenser såväl som lokala förutsättningar och traditioner. Norrvikens trädgårdar har sedan lång tid varit ett attraktivt besöksmål och studieobjekt samt spelat en framträdande roll som förebild för andra trädgårdsanläggningar runt om i landet. Området återspeglar Skånes kulturmiljöprofil (kusten och folkrörelserna) och utgör en kulturhistorisk

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

landskapstyp som inte finns representerad bland de riksintressen för kulturmiljövård som tidigare utpekats i länet.”⁶¹

3.3.3 Grunderna för urvalet

Hur RAÄ går tillväga i sitt urval av riksintressen redogörs utförligt för i myndighetens handbok.⁶² Där sägs inledningsvis att ”utpekandet grundar sig på den bedömning av landskapets fysiska innehåll och egenskaper med avseende på möjligheten att därigenom utläsa och förstå väsentliga delar av samhällets kulturhistoriska utveckling.”⁶³

Kulturlandskapet ska representera en historisk samhällsprocess av nationell betydelse, dock med utgångspunkt i en mer lokal kontext. Det ska redovisas ett brett spektrum av tidsperioder och utvecklingsskeenden, och i detta behöver även regionala variationer och särdrag omfattas. Urvalet ska primärt spegla det som är representativt och kännetecknande för landets historia, men kan också innefatta miljöer som frångår det typiska men som ändå haft särskild betydelse för den kulturhistoriska utvecklingen. Riksintressenas särskilda roll i kulturarvsarbetet i stort är att lyfta fram historia som är knuten till hela miljöer och sammanhang (till skillnad från exempelvis enskilda byggnadsminnen).

Då hänsyn ska tas till de riksintressanta kulturmiljöerna i den fysiska planeringen av mark- och vattenområden är det av stor vikt att det föreligger tydliga fysiska uttryck för riksintressena för de berörda myndigheterna att förhålla sig till.⁶⁴

Ett särskilt viktigt begrepp vad gäller kriterier för värdering och urval är *läsbarhet*. För att motivera ett utpekande av ett riksintressant område räcker det inte med att uttryck för en viss riksintressant historisk utvecklingsperiod återfinns inom ett visst område. Det krävs också området utgör en kulturhistorisk helhetsmiljö och att de föreliggande uttrycken därmed gör den sagda utvecklingsperioden läsbar för betraktaren.⁶⁵ Läsbarhet är enligt RAÄ:s definition ”detsamma som möjligheterna att utifrån landskapets fysiska innehåll och egenskaper utläsa,

⁶¹ Ibid.

⁶² Riksantikvarieämbetet (2014a), s. 62–63.

⁶³ Riksantikvarieämbetet (2014a), s. 62.

⁶⁴ Riksantikvarieämbetet (2014a), s. 64

⁶⁵ Ibid.

förstå och kommunicera väsentliga delar av samhällets kulturhistoriska bakgrund och utveckling – miljöns kulturhistoriska sammanhang.”⁶⁶

Urvalet bygger alltså på att ett område för att bedömas som riksintressant ”på ett tydligare och mer sammansatt vis än andra landskap återspeglar en särskilt betydelsefull kulturhistorisk samhällsprocess.”⁶⁷

3.4 Underlag från Lst

Lst:s uppgifter är som framgått, primärt att sammanställa och tillhandahålla RAÄ:s kunskapsunderlag och övrigt planeringsunderlag åt berörda myndigheter för tillämpningen av riksintressebestämmelserna, samt att hålla uppsikt över riksintressena tillämpning. Myndigheten kan också ta fram vidare kunskapsunderlag. Detta görs ofta på uppdrag av RAÄ (jfr. ”riksintresseanspråkets avgränsning kommer att uttolkas och preciseras av Länsstyrelsen i Skåne” från RAÄ:s utpekandebeslut ovan), men kan göras självständigt om det bedöms vara behövligt. Formerna detta arbete tar är exempelvis preciseringar och fördjupade riksintressebeskrivningar/värdebeskrivningar av RAÄ:s underlag.⁶⁸

Syftet med dessa fördjupande kunskapsunderlag är främst att utgöra en mer omfattande vägledning och stöd för kommunerna vid framtagandet av översiktsplanerna och för den fysiska planeringen i övrigt.⁶⁹

För att åter ta ett konkret exempel, så beskrev Lst Uppsala län syftet med sitt fördjupade kunskapsunderlag för riksintresset *Uppsala stad* att materialet ”syftar till att sätta in fornlämningar, bebyggelse och strukturer i ett kulturhistoriskt sammanhang för att ge en ökad förståelse för värdena. Rapporten ska bidra till att riksintressets värden ses som en tillgång i en långsiktig och hållbar samhällsplanering. Rapporten är upplagd på ett sådant sätt att den ska ge möjlighet till en successiv precisering och fördjupning med ökad förståelse för det som karakteriserar riksintresset Uppsala stad.”⁷⁰

⁶⁶ Riksantikvarieämbetet (2014a), s. 15.

⁶⁷ Riksantikvarieämbetet (2014a), s. 65.

⁶⁸ Jfr. Riksantikvarieämbetet (2014a), s. 73–74.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Länsstyrelsen Uppsala län 2014, *Uppsala stad C40A, Riksintresse för kulturmiljövården – fördjupat kunskapsunderlag*. Länsstyrelsens meddelandeserie 2014:1, s. 8.

Vidare är materialet ”tänkt att fungera som underlag i samhällsplaneringen på ett övergripande plan och i ett inledande skede”⁷¹. Materialet ska också ”lyfta fram ramarna för det som konstituerar värdena inom riksintresseområdet.”⁷².

För att kontrastera ovanstående kan nämnas att Lst Skåne inte har tagit fram något fördjupat kunskapsunderlag för riksintresset *Norrvikens trädgårdar*. Tillgången på underlag för exempelvis en domstol att tillämpa i en enskild prövning kan m.a.o. variera mycket.

3.5 Riksintressen i översiktsplanen

3.5.1 Riksintresseregler för översiktsplanen

Här presenteras först de regler i 3 kap. PBL som specifikt behandlar riksintressen.

Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur den avser att tillgodose de allmänna intressen som framgår av 2 kap. PBL. I denna redovisning ska föreliggande riksintresseanspråk alltid redovisas (3 kap. 4 § PBL).

Planen ska också redogöra för på vilket sätt kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena (3 kap. 5 § PBL), och den ska utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår (3 kap. 6 § PBL). Det är följaktligen i översiktsplanen som, med utgångspunkt i riksintresseanspråket och dess underlag, riksintresseområdet får sin preliminära geografiska avgränsning. liksom det formuleras konkreta riktlinjer för hur riksintresset ska tillgodoses i den kommunala planeringen.⁷³

Vid framtagandet av översiktsplanen har Lst ett särskilt övervakningsansvar vad gäller de statliga intressen myndigheten har att tillvarata, däribland hushållningsbestämmelserna i MB.

Under det obligatoriska *samrådet* som görs i samband med framtagandet av översiktsplanen, ska Lst särskilt verka för att kommunen tillgodoser riksintressena (3 kap. 10 § PBL, jfr. 3 § hushållningsförordningen).

Lst ska sedan under utställningstiden (perioden då planen hålls tillgänglig för granskning innan den vinner laga kraft) avge ett *granskningsyttrande* där det bl.a. ska framgå om förslaget inte tillgodoser ett riksintresse. Granskningsyttrandet är en del av översiktsplanens innehåll,

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Prop. 1994/95:230 s. 59.

följaktligen kommer också eventuella anmärkningar från Lst, liksom översiktsplanen i stort, att vara vägledande för den framtida planeringen.

3.5.2 Översiktsplanens verkningar

Översiktsplanen är centralt verktyg för arbetet med RAÄ:s riksintresseanspråk. Här ska alltså kommunerna utifrån RAÄ:s och Lst:s underlag göra en egen bedömning av riksintressenas innebörd och ge dem ett mer handfast innehåll. Planen används för att belysa statens och kommunens syn på de allmänna intressen som kan vägas in vid kommande beslut om användningen av mark- och vattentillgångar. Ståndpunkterna i planen utgör underlag för tillämpningen av hushållningsreglerna i mål och ärenden enligt de MB-anknutna lagarna.⁷⁴ Av detta följer att det i ett enskilt ärende är översiktsplanen som är utgångspunkten för bedömningen av skada på det aktuella riksintresset.⁷⁵

En praktisk konsekvens av kommunernas planmonopol är att all markanvändning när det kommer till enskilda prövningar, vare sig det gäller ett tillstånd enligt MB, bygglov eller en prövning enligt någon av de andra tillämpliga lagarna, kommer behöva göras med utgångspunkt i den kommunala planläggningen. Översiktsplanen är i många fall det viktigaste informationsunderlaget för beslut där hushållningsbestämmelserna ska tillämpas. Detta gäller alltså inte enbart PBL-mål då många åtgärder enligt MB sedermera kommer att utmynna i behov av planläggning där rättsligt bindande beslut kommer att tas.⁷⁶ Planens betydelse blir särskilt framträdande vid lovprövningar i områden som inte omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser (jfr. avsnitt 4.7 nedan).

3.6 Sammanfattning

Utifrån framställningen ovan kan de ansvariga myndigheternas arbete med riksintressen för kulturmiljövården i kronologisk ordning sammanfattas enligt följande:

1. RAÄ formulerar och utpekar riksintresseanspråk.

⁷⁴ Prop. 1985/86:3 s. 10.

⁷⁵ Svenning, Margaretha, Miljöbalk (1998:808) 3 kap. 1 §, Lexino 2016-06-20 (JUNO).

⁷⁶ Se t.ex. Riksantikvarieämbetet (2014a), s. 24.

2. Lst insamlar, producerar och distribuerar planeringsunderlag för berörda myndigheter och enskilda, däribland kommunen.
3. Kommunen redovisar utifrån kunskaps- och planeringsunderlaget från RAÄ och Lst hur riksintresset ska tillgodoses i översiktsplanen.
4. Rättsligt bindande beslut (tillstånd för miljöfarlig verksamhet, detaljplan, bygglov, o.s.v.) fattas med utgångspunkt i de statliga myndigheternas underlag och översiktsplanen.

Genom hela processen har Lst en övervakande funktion.

4 PBL-mål i MÖD 2011–2019

4.1 Inledning

I detta och nästa kapitel presenteras den praxis som identifierats rörande riksintressen för kulturmiljövården under perioden 2011–2019. Tidigare domar refereras till i den mån senare rättsutveckling uttryckligen bygger på tidigare.

Den största delen av de identifierade målen är enligt PBL. Av dessa är majoriteten detaljplanemål. Ett fåtal av fallen är mål enligt MB. PBL-målen refereras i detta kapitel och MB-målen i nästkommande kapitel

Målen kommenteras omfångsmässigt efter kvalitativt innehåll. Då riksintresset inte nödvändigtvis är huvudfrågan som prövas i målen begränsas referaten till de omständigheter och bedömningar som är av vikt för riksintressefrågan, därmed sägs inte alltid något om t.ex. utgången i målet eftersom denna kan avgöras av andra faktorer.

För respektive måltyp ges först några kommentarer kring allmänna och återkommande frågor. Avsnitt 4.2 och 4.3 innehåller väsentliga punkter som är gemensamma för PBL-målen och MB-målen.

4.2 Allmänna utgångspunkter för domstolsprövningen

En lämplig utgångspunkt för alla måltyper nedan ges i MÖD 2004:17, där det framgår att ett utpekande av ett riksintresseanspråk anses utgöra en presumtion för att området är av riksintresse när ett ärende prövas i domstol.

RAÄ:s utpekande av en riksintressant kulturmiljö har, som tidigare sagts, inte någon direkt rättsverkan i den bemärkelsen att ett skydd därmed uppstår. Detta ska inte tolkas som att innehållet i utpekandet tillsammans med övrigt kunskapsunderlag saknar rättslig betydelse, enbart att innehållet kan ifrågasättas i en enskild prövning.

PBL och MB utgör, trots många kopplingar, från varandra oberoende regelverk och ska tillämpas parallellt. Följaktligen leder exempelvis ett detaljplanebeslut om att avsätta mark för ett visst ändamål inte till att en tillståndsprövning för miljöfarlig verksamhet enligt MB med

hänvisning till detaljplanen ska godkännas. Ett beviljat bygglov för en industribyggnad medför därför inte heller att ett tillstånd ska meddelas. Omvänt förbjuder dock lokaliseringsregeln i 2 kap. 6 § MB, för tillämpningen av MB, att ett meddelande av ett tillstånd eller en dispens görs i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser.⁷⁷

4.3 Påtaglig skada på ett riksintresse

Den mest centrala delen av överinstansens prövningar rör begreppet påtaglig skada. Frågan om vad skyddet för ett riksintresse för kulturmiljövården omfattar, definieras av var gränsen i en enskild prövning går för vad som utgör påtaglig skada på det utpekade riksintressets kulturvården. Underlaget denna bedömning baseras på (vilket kommer framgå tydligt av de refererade målen) är det kunskaps- och planeringsunderlag som redovisats i kapitel 3.

De ansvariga översynsmyndigheterna för tillämpningen av 3 kap. 6 § MB (Naturvårdsverket, Boverket och RAÄ) har utfärdat allmänna råd⁷⁸ för tolkningen av begreppet påtaglig skada (redigerat nedan för att endast beröra kulturmiljön):

Påtaglig skada på kulturmiljön kan uppstå om en åtgärd kan mer än obetydligt skada något eller några av kulturvården som utgör grunden för riksintresset.

Även om den negativa inverkan endast förväntas pågå under en kortare tid bör den anses utgöra påtaglig skada på kulturmiljön om den negativa inverkan kan bli så stor att området i något avseende förlorar sitt värde som riksintresseområde.

En negativ inverkan som är irreversibel med avseende på något värde som utgör grunden för riksintresset bör som regel anses utgöra påtaglig skada kulturmiljön.

Vid bedömningen av om en åtgärd kan påtagligt skada kulturmiljön i ett område av riksintresse för kulturmiljövården bör det analyseras hur mycket, på vilka sätt och för hur lång tid åtgärden kan inverka negativt på de värden som utgör grund för att området har bedömts vara av riksintresse.

Vid bedömningen av om en skada skall anses påtaglig bör det vidare beaktas att olika områden är olika känsliga för påverkan. Vid bedömningen bör även tidigare ingrepp och/eller skador beaktas. Vid bedömningen bör också hänsyn tas till att ett

⁷⁷ Se t.ex. prop. 2009/10:170 s. 364–365.

⁷⁸ NFS 2005:17.

ingrepp som endast berör en liten del av ett riksintresseområde kan ha en sådan grad av negativ inverkan på områdets värden att påtaglig skada uppstår. Detta gäller även sådana åtgärder utanför ett riksintresseområde som kan påverka värdena i området negativt så att påtaglig skada uppstår.

Det krävs enligt RAÄ:s och Naturvårdsverkets tolkning av lagstiftningen inte att skada på riksintresset kommer att inträffa för att den ska kunna vara påtaglig, det är tillräckligt med risk för skada för att stoppregeln ska aktualiseras.⁷⁹ Denna tolkning är inte vederlagd i praxis.

För att kvalitativt bedöma om en åtgärd utgör en påtaglig skada på en riksintressant kulturmiljö är det enligt RAÄ områdets läsbarhet som bör analyseras, d.v.s. möjligheten att förstå och uppleva dess kulturhistoriska sammanhang. Riksintressena för kulturmiljövärden är sammanhängande kulturmiljöer och måste kunna vara läsbara som sådana. Bedömningen ska avgöras av ”i hur hög grad platsen fortsatt kommer att karaktäriseras av eller kunna återspegla det riksintressanta kulturhistoriska sammanhang som ligger till grund för utpekandet.”^{80, 81}

4.4 Övervakning, tillsyn och prövning för riksintressen i PBL

Lst:s övervakande funktion vid framtagandet av detaljplaner är snarlik den för översiktsplanerna. Kommunen ska vid framtagandet av detaljplanen samråda med Lst (5 kap. 11 § PBL) och Lst ska under samrådet särskilt verka för att bl.a. riksintressen enligt 3 kap. MB tillgodoses. Under granskningstiden ska Lst yttra sig över planförslaget om förslaget till detaljplan enligt myndigheten innebär att ett riksintresse inte tillgodoses (5 kap. 22 § PBL).

Tillsyn i PBL regleras i huvudsak i 11 kap., och utövas för detta vidkommande av Lst. Lst har enligt 11 kap. 10 § PBL en skyldighet att överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om man bedömer att beslutet kan antas innebära att ett riksintresse inte tillgodoses (2 st. 1 p.).

⁷⁹ Riksantikvarieämbetet (2014a) s. 53 och Naturvårdsverket (2005), *Riksintresse för naturvård och friluftsliv. Handbok med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket, miljöbalken*, s. 49

⁸⁰ Riksantikvarieämbetet (2014a) s. 54.

⁸¹ Riksantikvarieämbetet (2014a) s. 53–54.

Skulle Lst i sin prövning av kommunens beslut finna att ett riksintresse där inte tillgodoses, ska Lst upphäva det kommunala beslutet (11 kap. 11 § PBL). Beslutet får upphävas i en viss del om kommunen medger det.

Enligt 11 kap 12 § PBL kan denna procedur också, om särskilda skäl föreligger, tillämpas för en byggnadsnämnds beslut om lov eller förhandsbesked enligt 9 kap. PBL. Detta gäller i så fall för ett visst geografiskt område och beslutet får tas av regeringen eller Lst. Särskilda skäl kan här avse just det fall att en byggnadsnämnd återkommande inte på ett fullgott sätt beaktat riksintressen inom ett särskilt område.⁸² Skulle Lst besluta att överpröva ett lov eller förhandsbesked, får myndigheten också besluta att lovet eller förhandsbeskedet inte ska gälla förrän prövningen har avslutats.

Ett avsteg från det kommunala planmonopolet återfinns i 11 kap 15 § PBL. För det fall att det behövs för att tillgodose ett riksintresse kan regeringen förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ett s.k. planföreläggande.

13 kap. PBL innehåller regler för överklagande av beslut. Kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser överklagas till mark- och miljödomstol (13 kap. 2 a § PBL).⁸³

Beslut om lov eller förhandsbesked överklagas till Lst (13 kap. 3 § PBL).

Lst:s beslut om att överpröva en kommuns beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked får inte överklagas (13 kap. 4 § PBL). Skulle dock Lst:s överprövning leda till ett efterföljande beslut om upphävande av någon av sagda åtgärderna, kan detta upphävandebeslut överklagas hos regeringen (13 kap. 5 § PBL). Regeringens beslut kan här i sista hand bli föremål för rättsprövning enligt lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut och således hamna inför HFD.

Utgången vid en prövning av ett överklagat detaljplanebeslut kan enbart bli ett fastställande eller upphävande av beslutet i sin helhet, såvitt inte kommunen medger ett upphävande till viss del eller annan ändring (13 kap. 17 § 2 st. PBL). Detta, tillsammans med det som sägs om prövningsramen nedan (se avsnitt 4.5.2), medför att prövningen av detaljplaner i MÖD får en viss karaktär av laglighetsprövning.

⁸² Prop. 1985/86:1 s. 803–804.

⁸³ Innan den 1 juni 2016 överklagades dessa beslut till Lst varför myndigheten i äldre mål kunde komma att både pröva en detaljplan i egenskap av tillsynsmyndighet enligt 11 kap. PBL, och pröva den i egenskap av överklagandeinstans.

4.5 Detaljplanemål i MÖD

4.5.1 Utgångspunkter

Här behandlas de utvalda mål där saken är en prövning av en överklagad kommunal detaljplan. Det ska inledningsvis upprepas att en detaljplan är bindande. Bedömningarna i målen avser visserligen framtida åtgärder, men i och med detaljplanens bindande rättsverkningar behöver det bedömas av rätten i vilken mån dessa åtgärder är förenliga med tillämplig lagstiftning såsom skyddet för riksintressen. Bedömningen är med andra ord framåtsyftande men under premissen att åtgärderna i detaljplanen kommer att vidtas.

Ingången till en direkt tillämpning av riksintressebestämmelserna inom PBL:s ramar är, som tidigare nämnt, 2 kap. 2 § PBL. Regeln stadgar att planläggning och prövningen i ärenden om bygglov eller förhandsbesked ska syfta till att områden används för det eller de ändamål de mest lämpade för, med företräde åt sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. *För denna prövning ska hushållningsbestämmelserna i 3 kap. MB tillämpas.* Situationer som aktualiserar tillämpningen är främst framtagandet av detaljplaner, samt lovärenden för områden som inte omfattas av detaljplaner eller områdesbestämmelser.⁸⁴

Begränsningen i MB att hushållningsreglerna bara ska tillämpas för fall av ändrad markanvändning återfinns inte i PBL.

En konsekvens av instansordningen beskriven i föregående avsnitt är att det i MÖD-domarna alltid kommer att vara en enskild (privatperson, ideell förening eller annan med talerätt⁸⁵) som är klagande med kommunen som motpart. Således är det enskilda (d.v.s. inte det allmänna) som i processerna åberopar allmänna intressen, såsom ett riksintresse för kulturmiljövården, som grund för ett upphävande av detaljplanen i fråga.

⁸⁴ Blomberg, Jesper & Gunnarsson, Pontus, Plan- och bygglag (2010:900) 2 kap. 2 §, Karnov (JUNO) (besökt 2020-05-22).

⁸⁵ Talerätten regleras av 42 § Förvaltningslagen med hänvisning från 13 kap. 8 § PBL, och blir en bedömning av sakägarbegreppet.

Den underliggande intressekonflikt som kan konstateras för alla detaljplanemål i MÖD är sålunda, vad gäller riksintresset, det statliga intresset av att riksintresset tillgodoses, ställt emot kommunens intresse av att efter eget skön styra markanvändningen.⁸⁶

Ytterligare en gemensam utgångspunkt som poängteras återkommande i MÖD:s domskäl är att frågan om riksintressen tillgodoses i detaljplanen i första hand bevakas av Lst i egenskap av regional planmyndighet under planprocessen, samt i egenskap av tillsynsmyndighet enligt 11 kap. PBL. MÖD menar att Lst förväntas ha den sakkunskap som behövs för bedömningen av frågor rörande kulturmiljön och att det således i många fall saknas skäl för domstolen att frånga Lst:s bedömning. Normalt prövas därför bara om underlaget för Lst:s prövning varit godtagbart, samt eventuellt material som tillförts målet efter myndighetens prövning. Något formellt hinder för en domstol att frånga Lst:s bedömning finns dock som sagt inte (jfr. riksintresseutpekandets rättsverkningar, avsnitt 3.3.1). Detta förhållningssätt till Lst:s bedömningar av påverkan på riksintresset från MÖD:s håll uttrycks särskilt tydligt i MÖD 2014:12, vilket efterkommande domar återkommande refererar till.⁸⁷

4.5.2 Prövningsram

Prövningsramen som gäller för överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser framgår av 13 kap. 17 § PBL. Bestämmelsen säger att den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser endast ska pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna.

Denna prövningsram redogörs för, mer eller mindre utförligt, i domskälen i alla nedanstående detaljplanemål och ska därför beröras mer utförligt här i stället för att behöva upprepas framöver.

Skälen för prövningsramen är att det kommunala planmonopolet ger kommunen möjlighet att inom relativt vida ramar avgöra hur kommunens mark ska disponeras. Det föreligger inga processuella hinder för enskilda att åberopa allmänna intressen som grund för överklagandet av en detaljplan, men när detta sker ska prövningen normalt begränsas till om beslutet att anta

⁸⁶ Denna intressekonflikt får härmed en något udda karaktär i MÖD-domarna i och med att statens representant (Lst) i ett tidigare skede de facto bedömt att statens intressen är tillgodosedda i detaljplanen.

⁸⁷ Se exempelvis HovR P 9769-17 och MÖD 2017:49.

detaljplanen ligger inom det handlingsutrymme PBL:s materiella regler ger kommunen. Inom detta handlingsutrymme ankommer det på kommunen ensamt att göra de avvägningar mellan olika typer av allmänna och enskilda intressen som lagstiftningen kräver, exempelvis de allmänna intressen som anges i 2 kap. PBL. Eventuella samhällliga intresseavvägningar i målet kan således, såvitt rätten bedömer att dessa är en kommunal ensak, vara slutligt avgjorda innan domstolsprövningen.⁸⁸

Prövningsramens omfattning är dock främst avhängig utformningen av de bestämmelser som det överklagade beslutet grundas på. Följaktligen blir den vidare när det kommer till bestämmelser som i sig syftar till att begränsa kommunernas handlingsutrymme till förmån olika statliga intressen, såsom riksintressebestämmelserna. För det fall att bestämmelserna om skydd mot påtaglig skada i 3 kap. 6 § MB aktualiseras blir kommunens handlingsutrymme i detaljplanefrågor således mindre än vanligt och prövningsramen vidare, särskilt om riksintresset är preciserat i bedömningsunderlaget.⁸⁹

Detta kan medföra att utrymmet för officialprövning från domstolens sida i dessa fall blir något större än normalt, något som annars bara bör förekomma undantagsvis och för fall där det är uppenbart att kommunen fattat ett beslut i strid med PBL.⁹⁰ Frågan har dock inte prövats för ett riksintresse specifikt.

4.5.3 Referat av detaljplanemål i MÖD 2011–2019

Detaljplan för hotell vid Kanaludden, del av Ön 2:52 m.fl. i Härnösands kommun

HovR P 1816-18

Syftet med planen i målet va bl.a. att skapa en byggrätt för ett hotell med åtta till nio våningar i anslutning till badhuset på Kanaludden vid Södra Sundet i Härnösand. Det utpekade riksintresset var här *Härnösand*, med motiv i bl.a. stifts- och residentstad med mångsidiga förvaltningsfunktioner, framträdande nyklassicistiska karaktärsbyggnader och en bebyggelse som visar den äldsta strandbundna planstrukturen och gradvis utveckling mot allt större regelbundenhet.

⁸⁸ Se framför allt MÖD 2014:12; även t.ex. MÖD:s domskäl i HovR P 9769-17 och HovR P 1816-18. samt MD:s domskäl HovR P 8052-17.

⁸⁹ Se exempelvis HovR P 9769-17 och MÖD 2017:49.

⁹⁰ Jfr. HovR P 11037-17.

RAÄ yttrade sig här i MÖD och menade inledningsvis att det material som ska tas hänsyn till för att bedöma detaljplangenomförandets påverkan på riksintresset är RAÄ:s egen beskrivning, översiktsplanens beskrivning och riktlinjer, samt Lst:s förtydligande värdebeskrivning, alltså tre olika informationskällor som grund för att formulera riksintresset. Riksintresseanspråket i fråga var ett uttryck för en sammanhängande kulturmiljö (centrala Härnösand), och det centrala för detta är de fysiska uttryck som skapar den läsbarhet av det kulturhistoriska sammanhanget som motiverar riksintresseanspråket. RAÄ bedömde att genomförandet av detaljplanen skulle skada riksintresset, men att denna skada inte skulle vara påtaglig. Skadan skulle bestå i att domkyrkan (ett utpekat uttryck) p.g.a. hotellbygget fick en mindre framträdande plats och blev mindre läsbar i kulturmiljön.

MÖD fann sedan likt underrätten att materialet i målet var tillräckligt för att kunna bedöma skadan på riksintresset.

Vad gäller den materiella bedömningen hänvisade MÖD till NVV:s allmänna råd om bedömningen av påtaglig skada. Rätten anslöt sig sedan till RAÄ:s bedömning i målet att detaljplanen innebär en skada på riksintresset men att denna skada inte är att anse som påtaglig. Skadan skulle i en påverkan på det visuella intrycket av riksintresset, särskilt i form av en reducerande effekt på domkyrkans dominans som stadens landmärke, men att läsbarheten av kulturmiljön inte påverkas i någon större utsträckning. 3 kap. 6 § MB ansågs därför av MÖD inte förhindra ett antagande av detaljplanen.

Detaljplan för Täby IP m.m.,

HovR P 7405-18

Den föreslagna detaljplanens syfte var här enligt planbeskrivningen att bekräfta och reglera pågående idrottsverksamheter, framförallt Täby IP och Jarlabanke golfklubb, att möjliggöra nya byggrätter för idrottens behov samt att möjliggöra en ny tillfartsväg från Prästgårdsvägen upp till Täby IP. Påverkan på riksintresset (*Täby prästgårdsmark*) som MÖD:s bedömning handlade om var den från den föreslagna nya tillfartsvägen.

Detaljplanen syftade även till att bevara de värden som ligger till grund för områdets riksintresse för kulturmiljövården.

Huvudfrågan i målet var om kommunen vid utformningen av detaljplanen hade tagit skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden i den del detaljplanen innebär att mark inom fastigheten Prästgården 2:1 tas i anspråk för den nya gatan.

Det var MÖD:s bedömning av lokaliseringen av vägen som berörde riksintresset, och domstolen fann här att de för riksintresset relevanta åtgärderna i detaljplanen ansågs medföra

liten till måttligt negativ påverkan på den riksintressanta miljön. I och med att kommunen på ett tillfredsställande sätt utrett möjligheterna till alternativa lokaliseringar av de skadliga åtgärderna bedömdes dessa som acceptabla.

Domstolens efterföljande intresseavvägning mellan de övriga intressena i målet rörde inte riksintresset och lämnas därför utanför redogörelsen här.

Vare sig Lst eller RAÄ uttalade sig i målet.

Detaljplan för fastigheten Misteln 22 i Vänersborgs kommun

HovR P 9769-17

Den föreslagna detaljplanen skulle här innebära en förtätning och komplettering av bostäder i ett mycket centralt läge i Vänersborg. Det förevarande riksintresset var *Vänersborg*, vilket enligt RAÄ:s uttalande i målet, motiverades bl.a. utifrån stadsplanen med sitt rutnät och sina kvadratiska kvarter, den äldre trähusbebyggelsen och den överdimensionerade torg- och platsbildningen som kallas kulturaxeln. Den föreslagna planen berörde ett kvarter som gränsar mot kulturaxeln och mot en av de viktigare sidogatorna, boulevarden Edsgatan. Påverkan för hand var här en från omgivningen avvikande höjd samt balkonger ut emot gatan hos den nya bebyggelsen.

MÖD konstaterade här att planområdet i målet omfattas av det av RAÄ utpekade riksintresset. Lst hade här vid sin samrådsgranskning inte bedömt att genomförandet av detaljplanen skulle medföra påtaglig skada på riksintresset och följaktligen heller inte överprövat kommunens beslut. Myndigheten anförde att planen skulle komma att ha en negativ påverkan på stadsbilden som skulle minska av en sänkning av höjden på den skadliga byggnaden i fråga, men att avvägningen mellan påverkan på stadsbild och exploateringsgrad var upp till kommunen att avgöra.

MÖD:s bedömning var att åtgärden enligt detaljplanen kan påverka områdets kulturhistoriska värde på ett negativt sätt, men att det inte var fråga om en oåterkallelig påverkan på riksintresset. RAÄ uttalade i ett remissyttrande att den nya byggnaden skulle komma att medföra skada på riksintresset i att läsbarheten hos rutnätsstaden i Vänersborg försämras, men att skadan inte var påtaglig. MÖD bedömde, med beaktande av ovan samt RAÄ:s yttrande, att detaljplanen inte på ett väsentligt sätt skulle förändra områdets karaktär på så sätt att påtaglig skada på riksintresset skulle uppstå och överklagandet avslogs därför.

Detaljplan för fastigheterna Tegelugnslyckan 11 och 17, Båstad kommun

HovR P 8052-17

Detaljplan rörde här två fastigheter i centrala Båstad och syftade till uppförandet av ny bebyggelse på sagda fastigheter. Riksintresseområdet var *Båstad*, enligt riksintressemotiveringen en stadsmiljö med prägel av medeltid och 1900-talets rekreativliv. Den skadliga påverkan på riksintresset som anfördes var att den nya bebyggelsen skulle komma att medföra ett nytt inslag i Båstads centrala delar.

MÖD instämde här i underrättens bedömning att genomförandet av detaljplanen inte skulle innebära påtaglig skada på riksintresset, och att utformningen och placeringen av de planerade byggnaderna således låg inom kommunens handlingsutrymme för planeringsfrågor. MD:s bedömning grundades i att Lst inte hade haft något att erinra mot detaljplanen i denna bemärkelse och att det heller inte framkommit något som pekade på brister i Lst:s bedömningsmaterial. Lst hade beslutat att inte överpröva planen.

Detaljplan för del av XX i Vadstena kommun

MÖD 2017:49

Detaljplanen syftade här till att uppföra nya bostadshus inom det utpekade riksintresseområdet *Vadstena*. Bostäderna skulle uppföras i utkanten av den parkmark som omgav stadens slott, särskilt omnämnt som uttryck för riksintresset i riksintressebeskrivningen.

MÖD behandlade här under en särskild rubrik frågan om det detaljplanerade området skulle anses utgöra ett riksintresse för kulturmiljövården. Med grund i RAÄ:s redovisning av riksintresseanspråket konstaterade domstolen att det detaljplanerade området ingick i riksintresset, inget annat hade heller gjorts gällande i målet.

Lst:s bedömning under samrådsgranskningen var att planen kunde genomföras utan påtaglig skada på riksintresset. Myndigheten framhöll bl.a. att byggnadernas placering justerats på ett fördelaktigt sett utifrån det ursprungliga planförslaget och att det skulle vara möjligt att vid bygglovsprocessen kunna säkerställa en tillfredsställande hög arkitektonisk kvalitet för den nya bebyggelsen. Denna ansågs dock samspela mer med bebyggelsen utanför riksintresseområdet än den innanför.

Den till detaljplaneförslaget hörande miljökonsekvensbeskrivningen angav att förslaget skulle innebära att en historisk gräns som är karaktäristisk för stadens kulturmiljö överskreds och att en utbyggnad planen därför skulle medföra stor påverkan på kulturmiljön.

MÖD bedömde här att förslaget skulle innebära påtaglig skada på den riksintressanta kulturmiljön genom att åtgärderna på ett väsentligt sätt skulle förändra områdets karaktär. Bedömningen av områdets mycket höga kulturhistoriska värde grundades främst i äldre material från RAÄ. Avgörande synes ha varit att en så stor del av parken skulle tas i anspråk på ett markant och oåterkalleligt sätt. Att bebyggelsen i sig inte var utplacerad i de centrala delarna av riksintresseområdet hade därför ingen avgörande betydelse. Domstolen fann följaktligen att detaljplanen skulle upphävas på denna grund.

Detaljplan för Stockholm Ordonnansen 5 och 6

HovR P 2764-16

Syftet med den aktuella planen var att möjliggöra ny bebyggelse inrymmande ca 110 lägenheter med verksamhetslokal i bottenplan och garage i källarplan, flytt av en pumpstation samt rivning av befintlig bebyggelse. Bebyggelsen skulle uppföras på två fastigheter på Ladugårdsgärdet i Stockholm. Berörda riksintresseområde var här *Stockholms innerstad med Djurgården*.

Lst hade här beslutet att inte överpröva detaljplanen och hade följaktligen funnit att planbeslutet inte inneburit en påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården. Detaljplanen bedömdes av Lst ligga inom en av riksintressets utpekade värdekärnor Gärdet. Dock skulle den planerade tillkommande bebyggelsen befinna sig i utkanten av såväl stadskärnan som den särskilt utpekade värdekärnan. Då en påtaglig skada enligt Lst innebar att skadan måste vara relativt betydande, fann man att påtaglig skada inte kunde förutsättas. Här hänvisades särskilt till myndighetens egna beslut att inte överpröva planen och att det sedan den tidpunkten inte tillförts något väsentligt nytt till målet.

MÖD fann här i linje med Lst:s bedömning att detaljplanen i fråga inte skulle innebära påtaglig skada på riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården. Några brister i Lst:s beslutsunderlag eller några andra omständigheter som skulle påkallat en avvikande bedömning ansågs inte föreligga.

Detaljplan för fastigheten Lindesberg Gåsen 7 m.fl.

HovR P 2664-16

Detaljplanen här syftade till att bl.a. möjliggöra nya flerbostadshus på två fastigheter, samt nyttjande av befintliga byggnader på sagda fastigheter som bostäder. Vidare syftade planen till att möjliggöra fastighetsregleringar mellan fastigheter i kvarteret Lejonet för att möjliggöra den nya bebyggelsen. De av planen mest berörda kvarteren låg inom riksintresseområdet *Centrala Lindesberg*, vars värdekärna av Lst bedömdes vara i den norra delen av riksintresseområdet

samt centralt runt Lindesbergs kyrka. Efter att kommunen, till följd av Lst:s anmärkningar kring det ursprungliga planförslagets förenlighet med riksintresset, vidtagit vissa ändringar i planen, hade Lst funnit den förenlig med riksintresset och därmed beslutat att inte överpröva. Myndigheten fann inte att det förelåg några skäl att göra en annan bedömning i rollen som besvärmyndighet.

MÖD:s bedömning här hänvisade till Lst:s med innebörden att en exploatering enligt den föreslagna detaljplanen inte skulle komma att motverka riksintresset för hand. Att MÖD:s bedömning enbart var av hänvisande art grundades i att planförslaget från kommunfullmäktige redan korrigerats efter inrådan från Lst och bedömts därefter vara godtagbar av myndigheten. Domstolen bedömde således att åtgärderna enligt detaljplanen inte skulle innebära påtaglig skada på riksintresset.

Detaljplan för del av Norra Djurgårdsstaden Gasklocka 3 och 4

HovR P 5979-15

Målet gällde Stockholms kommuns antagande av en detaljplan för del av Norra Djurgårdsstaden i Hjorthagen. Planens syfte var att möjliggöra bebyggelse för i huvudsak bostadsändamål och kultur på mark som tidigare ej varit detaljplanerad men använts för industriverksamhet. Befintlig bebyggelse på berörda fastigheter var två s.k. gasklockor, vilket är en cisternliknande anläggning för att lagra gas. Berört riksintresse var *Stockholms innerstad med Djurgården*. Det nya bostadshuset som skulle ersätta gasklockan planerades vara högre och smalare till utformningen än den senare.

Inledningsvis delade MÖD här RAÄ:s bedömning att Stockholms innerstad med Djurgården är av riksintresse. Domstolen säger vidare att RAÄ:s motivering av riksintresset kan utgöra tolkningsstöd för innebörden av de bevarandevärden som är skyddade enligt 3 kap. 6 § MB.

MÖD fann sedan att den nya byggnaden skulle påverka stadssilhuetten samt minska kulturvärdet hos områdets industrimiljö och således ha en negativ påverkan på riksintresset. Denna påverkan ansågs dock av rätten inte innebära en påtaglig skada på riksintresset, trots att man påpekar att gasverksanläggningen intar en särställning i Stockholms innerstads kulturmiljö. Här avsågs särskilt att huvudproblemet med den nya byggnaden var att den p.g.a. sin höjd var så synlig. Då denna synlighetsfaktor redan förelåg i och med den gamla byggnadens höjd ansågs inte skillnaden vara så stor att den innebar en påtaglig skada. Bedömningen följde Lst:s.

Noterbart är att MÖD här bara prövade den nya bebyggelsens inverkan på riksintresset. För själva rivningen av gasklockan ansågs detta vara en fråga inom kommunens handlingsutrymme enligt ÄPBL då rätten inte bedömde det rimligt, med hänsyn till både allmänna och enskilda intressen, att tvinga kommunen till ett bevarande, särskilt som detta var förenat med stora kostnader för fastighetsägaren i målet.

Detaljplan för Kv Seminariet i Uppsala kommun

MÖD 2014:12

Saken var här en detaljplan för kvarteret Seminariet i vilket är ett grönområde med tillhörande seminarieanläggning i Centrala Uppsala. Detaljplanen syftade till att bl.a. uppföra bostadshus. *Uppsala stad* är ett av RAÄ utpekade riksintresseområde.

Lst hade i det här fallet med stöd i 12 kap.1 § ÄPBL (nuvarande 11 kap. 10 § PBL) fattat ett beslut om överprövning av detaljplanen. Landshövdingen beslutade här dock ensam att inte upphäva detaljplanen. Tre av fem personer som deltog i ärendet anmälde avvikande mening.

Angående frågan om området utgör ett riksintresse konstaterar MÖD inledningsvis att ”underlag om riksintressen och den närmare bedömningen och avgränsningen av vad som utgör riksintresse och hur riksintresset ska tillgodoseas tas fram i en dialog mellan Boverket, länsstyrelsen och berörda myndigheter samt mellan länsstyrelsen och kommunen [...] Det är dock först när en avvägning mellan olika intressen avgörs slutligt i t.ex. ett beslut om antagande av en detaljplan som det fastställs att området är av riksintresse för de värden som tas upp i 3 kap. 6 § miljöbalken.”. Lst hade, med en utförlig redovisning av kvarteret Seminariets kulturhistoriska värden, gjort bedömningen att området i fråga utgör ett riksintresse, och MÖD anslöt sig till den bedömningen.

Rörande frågan om påtaglig skada konstaterar MÖD att kvarteret Seminariet utgör en av flera monumentala miljöer med offentliga byggnader som nämns av RAÄ som uttryck för riksintresset. Frågan om påtaglig skada på riksintresset kan därför avgöras som en isolerad bedömning av inverkan på det värde som området representerar, en skada är här m.a.o. per automatik att betrakta som en skada på riksintresset som helhet. För ledning i bedömningen hänvisar domstolen sedan till NFS 2005:17, särskilt att en irreversibelt negativ inverkan med avseende på något värde som utgör grunden för riksintresset som regel bör anses utgöra påtaglig skada.

För det kvalitativa underlaget till domstolens bedömning av riksintresset hänvisades det till Lst samt material från Uplandsmuseet och Sveriges Lantbruksuniversitet. Här bedömdes de

kulturhistoriska värdena hos bebyggelsen, både vad gäller de enskilda objekten och helhetsmiljön, som mycket höga och i vissa aspekter riksunika.

Mot bakgrund av detta fann MÖD att kvarterets höga värden som helhetsmiljö innebar att de olika åtgärder som planförslaget medgav skulle påtagligt skada riksintresset och detaljplanen upphävdes därför.

Detaljplan för Slussen, del av X m.fl. i stadsdelarna Södermalm och Gamla stan i Stockholm, Stockholms kommun

MÖD 2013:44

Detaljplanen syftade här till att möjliggöra ombyggnation av Slussenområdet med nya publika platser, gator och kajer, ny- och ombyggnation av funktioner och ytor kopplade till kollektivtrafiken samt reglera byggrätter för ny bebyggelse. Slussen ligger inom det utpekade riksintresset *Stockholms innerstad med Djurgården*. MÖD gjorde här ingen särskild bedömning av om riksintresset förelåg eller inte utan gick direkt över på bedömningen av påtaglig skada.

Här redogjorde domstolen utförligt för RAÄ:s uttryck för riksintresset, exempelvis ”uttryck för det moderna välfärdssamhället och dess stadsbyggande, så som Gärdet, Slussen.”. Vidare redogjordes Lst:s planeringsunderlag för Slussen, där Lst lyfter fram ett antal olika väsentliga aspekter av området ur riksintressehänseende. Dessa är landskapsbilden (med två element – förkastningsbranten och vattenpassagen), kommunikationslösningarna samt fronten mot vattenrummen.

MÖD yttrade som utgångspunkt för skadebedömningen att den i första hand skulle göras av Lst vid beslutet om överprövning. Vad som senare var av avgörande vikt för prövningen var kommunens handlingsutrymme i frågan. Handlingsutrymmet ansågs av MÖD avgöras av hur riksintressebestämmelserna var utformade samt hur det aktuella riksintresset preciserats.

MÖD:s slutsats härvid är att då riksintresset enligt underlaget ovan inte var definierat på ett entydigt sätt, blev kommunens handlingsutrymme för bedömningen om detaljplanen innebär påtaglig skada större. Eftersom kommunen bedömt att detaljplanen skulle innebära måttlig skada och Lst inte motsatt sig den bedömningen fann MÖD att planen inte medförde påtaglig skada. Den upphävdes därför inte på denna grunden.

Här framstår det som att kommunens handlingsutrymme kan komma blir större om ett och samma område innehåller flera olika typer av uttryck för riksintresset.

4.6 Detaljplanemål i regeringsbeslut

Som avhandlat under metodavsnittet föreligger här en problematik kring material, då det inte inom arbetets tidsramar varit möjligt att säkerställa vilka relevanta regeringsbeslut som har tagits under den utvalda tidsperioden 2011–2019.

Referaten nedan är direkt tagna från bilaga 1 till RAÄ:s handbok, vilken, så långt jag har haft möjlighet att undersöka saken den enda är tillgängliga sammanställningen av regeringsbeslut med relevans för denna undersökning. Referaten citeras i sin helhet.

Lst har i dessa fall alltså upphävt detaljplanen i fråga med grund i påtaglig skada på riksintresset, vilket är den motsatta situationen mot målen i avsnitt 4.5.

”Verksamhetsområde i Östra Karup – Regeringsbeslut 2012-06-07

Båstad kommun hade beslutat att anta en detaljplan för verksamhetsområde i Östra Karup, öster om E6 i Båstad kommun. Länsstyrelsen i Skåne överprövade och upphävde kommunens beslut då detaljplanen bedömdes medföra påtaglig skada på riksintresset Dömostorp m.m. (KN42) i Hallands län. Den korta beskrivningen anger att riksintresset motiveras av ett odlingslandskap i centralbygd. Båstad kommun överklagade Länsstyrelsens beslut och anförde bland annat att planområdet låg utanför det utpekade riksintresset, att platsen var väsentlig för det lokala näringslivets utveckling samt att riksintresset sedan tidigare var skadat av bl.a. utbyggnaden av väg E6. Regeringen konstaterade att även åtgärder som planeras utanför riksintresseområdets geografiska avgränsning kan innebära påtaglig skada. Endast åtgärdens påverkan på de kulturhistoriska värden som ligger till grund för riksintresseutpekandet är avgörande för bedömningen. Mot bakgrund av vad bl.a. Boverket framfört ansåg regeringen att detaljplanen skulle medföra sådan påtaglig skada att den inte var tillåtlig enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. I beslutet konstaterades även att lokala intressen (som bedöms påtagligt skada ett riksintresse) inte kan vägas mot riksintressen samt att tidigare negativ påverkan på riksintresset inte utgör skäl för att tillåta ytterligare skada. Kommunens överklagande avslogs.”⁹¹

⁹¹ Riksantikvarieämbete (2014b), *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken BILAGOR 2014-06-23*, s. 4 –5.

”Kvarteret Thor i Umeå – Regeringsbeslut 2012-10-25

Umeå kommun hade beslutat att anta en detaljplan för fastigheten Thor 3 m.fl. i centrala Umeå. Länsstyrelsen i Västerbottens län överprövade och upphävde kommunens beslut då antagen detaljplan bedömdes medföra påtaglig skada på riksintresset Umeå (AC10). Länsstyrelsens beslut överklagades. Kommunen bedömde att föreslagen åtgärd inte skulle innebära negativ påverkan på riksintressen och anförde att den aktuella fastigheten inte var utpekad som en värdekärna i riksintresset och därför inte borde omfattas av hänsynen till riksintresset. Kommunen anförde vidare att lokal utveckling, övriga samhällsekonomiska hänsyn samt konsekvenser för enskilda intressen skulle vägas in i bedömningen av detaljplanens tillåtlighet. Regeringen konstaterade att det endast är åtgärdens påverkan på de riksintressanta värdena som ligger till grund för bedömningen av påtaglig skada, oberoende av om åtgärden vidtas direkt i eller utanför en värdekärna. Mot bakgrund av vad bl.a. Riksantikvarieämbetet anført ansåg regeringen att större restriktivitet mot hög bebyggelse bör råda i sådana områden som tydligt visar den gamla stadens karaktärsdrag med välbevarad äldre låg bebyggelse. Det som kommunen i övrigt hade anført gav inte skäl till annat ställningstagande. Kommunens överklagande avslögs.”⁹²

4.7 Lovmål

4.7.1 Allmänt

Nedan följer övriga typer av PBL-mål, alltså de som inte rör prövning av detaljplan. Denna grupp av prövningar kan för syftet här gemensamt betecknas lovmål och innefattar bl.a. bygglov, förhandsbesked, rättelseföreläggande och rivningslov. Urvalskriterierna för praxis har dock medfört att bara en av dessa prövningar, förhandsbesked, förekommer i målen som får ett eget refererat. Jag ska trots detta beröra andra slags prövningar, i synnerhet bygglov, i den allmänna beskrivningen av lovmålen, då dessa i många fall kan innehålla en indirekt tillämpning av riksintressen för kulturmiljövården eller i övrigt förtjänar ett omnämnande. För att undvika onödiga upprepningar, ska liksom för detaljplanmålen i detta och nästkommande avsnitt nämnas några gemensamma utgångspunkter och ramar för MÖD:s prövning.

⁹² Riksantikvarieämbete (2014b), s. 6.

Ett bygglov krävs för en nybyggnad, tillbyggnad samt vissa åtgärder på befintlig bebyggelse, 9 kap. 2 § PBL.

Ett förhandsbesked (9 kap. 17 § PBL) är en prövning av om en bygglovspliktig åtgärd kan tillåtas på en viss plats. Primärt är det fråga om en lämplighetsbedömning av lokaliseringen för den avsedda åtgärden, inte den närmare utformningen av den.⁹³

Till skillnad från för detaljplanemålen blir det här, när lämpligheten av markanvändningen prövas i förhandsbeskeden, så att det är MÖD i stället för kommunen som gör intresseavvägningen enligt reglerna i 2 kap PBL (jfr. avsnitt 4.5.2).

Förevarande intressekonflikt i de avsnitt 4.7.3 refererade målen är den enskildes intresse av att få uppföra någon typ av bebyggelse mot det allmänna intresset av att förhindra skada på den riksintressanta kulturmiljön. Då 13 kap. 17 § PBL inte gäller prövningar av förhandsbesked är prövningsramen för dessa mål inte begränsad till det klaganden anför.

Det bör åter påpekas att den kommunala översiktsplanen inte är bindande, men väl vägledande för framtida plan- och lovåtgärder. Kommunens redovisning i översiktsplanen av förevarande riksintressen för kulturmiljövården är också den huvudsakliga informationskällan MÖD använder vid sina bedömningar nedan.

4.7.2 Särskilt om indirekt tillämpning av riksintressen

För bygglovsprövningar gäller en väsentlig begränsning för hänsynstagandet till eventuella riksintressen i och med att 3 kap. MB inte ska tillämpas för det fall att en bygglovsprövning görs inom ett område som omfattas av detaljplan. Detta framgår av att bestämmelsen om förutsättningar för bygglov (9 kap. 30 § PBL) inte hänvisar till hushållningsbestämmelsen i 2 kap. 2 § PBL. Att bygglov för en åtgärd utanför område med detaljplan ska ges, såvida det inte strider mot 2 kap. PBL, framgår av 9 kap. 31 § PBL.

Orsaken till detta är att PBL:s systematik förutsätter att dubbelprövning inte ska göras. En stor poäng med detaljplaneregleringen är ett enskilda vid exempelvis en bygglovsprövning inom det detaljplanerade området ska kunna räkna med att eventuella intressekonflikter redan är lösta. Då riksintressena ska prövas vid antagandet av en detaljplan är frågan med andra ord

⁹³ Blomberg, Jesper & Gunnarsson, Pontus, Plan- och bygglag (2010:900) 9 kap. 17 §, Karnov (JUNO) (besökt 2020-05-22).

(i idealfallet) färdigbehandlad. Tillämpningen av PBL i detta läge innebär att kraven i exempelvis 3 kap. 6 § MB får anses uppfyllda.⁹⁴

Detta innebär inte att ett förevarande riksintresse vid en bygglovsprövning inom ett detaljplanereglerat område helt skulle sakna betydelse i en domstolsprövning. Dels används i bygglovsärenden ett bakomliggande riksintresse för kulturmiljövården som tolkningsdata för bedömningen om byggnaden i fråga omfattas av *förvanskningsförbudet* i 8 kap. 13 § PBL. Riksintresset är här en omständighet som talar för att förvanskningsförbudet kommer att gälla eller kommer att vara mer omfattande.⁹⁵

Detta gäller även för *varsamhetskravet* i 8 kap. 17 § PBL, alltså att ett bakomliggande riksintresse är en omständighet som kan medföra ett mer omfattande skydd enligt bestämmelsen.⁹⁶

Också i fråga om ett *rättelseföreläggande* (11 kap. 20 § PBL) eller ett *rivningslov* (9 kap. 10 § PBL) kan ett riksintresse för kulturmiljövården användas för tolkningen av om förvanskningsförbudet är tillämpligt. Det förefaller beträffande rivningslovet heller inte som att skyddsnivån för förvanskningsförbud nödvändigtvis måste uppnås, för att riksintresset ska kunna inverka i skyddande riktning.⁹⁷

Ytterligare en aspekt av ett bakomliggande riksintresse för kulturmiljövården vid en bygglovsprövning är att detta faktum kan bidra till att aktivera det s.k. *detaljplanekravet* i 4 kap. 2 § PBL för det fall att bygglovet är på ett område utan detaljplanereglering.⁹⁸

Riksintresset kan också ha betydelse för bedömningen av *anpassnings- och varsamhetskravet* i 2 kap. 6 § PBL, alltså att den bygglovspliktiga åtgärden ska anpassas till stads- och landskapsbilden, kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan,

⁹⁴ Se t.ex. HovR P 4430-13 där MÖD uttryckte det så att ”systematiken i PBL förutsätter att en dubbelprövning inte ska ske. Vid en bygglovsprövning av en åtgärd, inom detaljplanerat område, är i princip de allmänna intressena beaktade i planprocessen och har, om det ansågs finnas behov av det, resulterat i en eller flera planbestämmelser. [...] Att den berörda fastigheten ligger inom ett område av riksintresse för kulturmiljövården kan ändå få betydelse vid bedömningen av om den ansökta åtgärden uppfyller kraven enligt 2 kap. 6 §”.

⁹⁵ Se t.ex. MÖD 2017:60 och HovR P 9239-15.

⁹⁶ HovR P 4890-13.

⁹⁷ Se HovR P 11313-14 och HovR P 6600-16.

⁹⁸ MÖD 2016:24.

samt att ett bebyggelseområdes särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska skyddas.⁹⁹

Riksintresseomständigheten får för tillämpningen av 2 kap. 6 § PBL en särskilt framträdande roll i de bygglovsmål där den föreliggande detaljplanen är av äldre datum än hushållningsbestämmelserna. I HovR P 3032-17 var detaljplanen från 1937 och i MÖD 2013:17 från 1878. Det har alltså för denna situation inte varit möjligt att ta hänsyn till riksintresset vid framtagandet av detaljplanen. MÖD uttalade sålunda i MÖD 2013:17¹⁰⁰: ”Att fastigheten ligger inom ett område av riksintresse för kulturmiljövården kan ändå få betydelse vid bedömningen av om den ansökta åtgärden uppfyller de krav som uppställs i 3 kap. 1 § ÄPBL. Detta gäller särskilt vid tillämpning av en stadsplan tillkommen långt innan bestämmelserna om skydd av riksintressen infördes i lagstiftningen.”¹⁰¹.

För dessa två mål framstår det snarare som att det görs en direkt tillämpning av 3 kap. 6 § MB än att riksintresset används för att tolka 2 kap. 6 § PBL, trots att riksintressebestämmelsen som sagt egentligen inte är tillämplig.

Om motiven för MÖD:s behandling av riksintressefrågan är tydlig i ett dubbelprövningshänseende i de två nyss berörda målen, så är domstolens hantering av frågan mer svårförklarlig i HovR P 479-17 och HovR P 1866-18.

HovR P 479-17 gällde ett bygglov för bullerskydd i ett område *utan* detaljplan som omfattades av ett riksintresseanspråk (inte ifrågasatt av någon prövningsinstans). Riksintressebestämmelserna var alltså tillämpliga i målet, underrätten gjorde också här en bedömning av påtaglig skada på riksintresset. MÖD valde dock att enbart pröva situationen utifrån 2 kap. 6 § PBL utan att förklara varför en skadebedömning på riksintresset inte gjordes. Domskälerna är här tämligen svårtolkade.

HovR P 1866-18 gällde ett bygglov *inom* detaljplanerat område. Detaljplanen i fråga var från 2015. MÖD inhämtade här ett remissyttrande från RAÄ rörande bygglovets påverkan på riksintresset (*Lovö* i Stockholms län), varefter domstolen av allt att döma gjorde en skadebedömning av bygglovets påverkan på riksintresset, m.a.o. en direkt tillämpning av

⁹⁹ Se t.ex. MÖD 2013:17, HovR P 3032-17 och HovR P 4430-13. Jfr. här också underrättens uttalande i HovR P 6928-17: ”Eftersom området omfattas detaljplan är utpekade riksintressen enligt miljöbalken inte direkt tillämpliga. De värden som utpekats som uttryck för riksintresset ska dock beaktas inom ramen för bedömningen om PBL:s anpassningskrav tillgodoses.”

¹⁰⁰ Stadsplanen bedömdes här ha status som detaljplan. 3 kap. 1 § ÄPBL motsvarar 2 kap. 6 § PBL.

¹⁰¹ MÖD 2013:17.

riksintressebestämmelsen. Det är svårt att ur domskälen och målet i övrigt utläsa varför MÖD agerade på detta sätt och målet avviker tydligt från domstolens övriga tillvägagångssätt för lovmål inom detaljplanerade områden.¹⁰²

4.7.3 Referat av lovmål i MÖD 2011–2019

Förhandsbesked för nybyggnad av enbostadshus på fastigheten X i Strängnäs kommun

HovR P 7679-14

Saken gällde här ett förhandsbesked för en nybyggnad inom det utpekade riksintresseområdet *Överselö – Tynnelsö*. Riksintressemotiven berörde bl.a. odlingslandskap med stora gårdar och ett rikt fornlämningsbestånd. Förhandsbeskedet, som var positivt från byggnadsnämnden, överklagades av två privatpersoner. Klagande i Lst som första instans var således dessa två, med kommunen och fastighetsägaren som motparter. Lst avslog överklagandet men MD upphävde sedermera förhandsbeskedet. MD gjorde i sin bedömning en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen (jfr. 2 kap. 1 § PBL), där det allmänna intresset av att här skydda kulturmiljön mot bebyggelse med negativ inverkan på denna vägde tyngre än det enskilda intresset att få bebygga fastigheten. Skadan bestod i att en ny byggnad skulle avvika från den historiska bebyggelsestrukturen i området.

Frågan i MÖD var om förhandsbeskedet utgjorde lämplig markanvändning med hänsyn till riksintresset och översiktsplanens intentioner. Rätten nämnde att riksintresseområdet var angivet på den kommunala översiktsplanen. Riksintresseanspråkets status som sådan bedömdes inte i MÖD. MD hade dock konstaterat att området utgjorde ett riksintresse för kulturmiljövården, där enligt översiktsplanen landskapet och bebyggelsestrukturen skulle tillvaratas.

MÖD:s bedömning var att den tilltänkta byggnaden inte kunde sägas avvika från översiktsplanens riktlinjer för bebyggelse inom området. Byggnadsnämnden och Lst hade bedömt att allmänna intressen inte utgjorde hinder för det positiva förhandsbeskedet, och då det inte framkommit någon utredning som gav anledning att ifrågasätta dessas bedömning ansågs nämndens beslut över markanvändningen rymmas inom den kommunala självbestämmanderätten. Ett positivt förhandsbesked lämnades därför.

¹⁰² RAÄ bedömde att åtgärden inte förändrade läsbarheten av kulturmiljön, vilket MÖD instämde i. Bygglov meddelades dock inte då åtgärden ansågs avvika från detaljplanen.

Förhandsbesked för uppförande av ett bostadshus på fastigheten Herräng 1:396 i Norrtälje kommun

HovR P 223-14

Situationen här var liknande den i målet ovan. Det var fråga om ett av byggnadsnämnden beviljat förhandsbesked för ett bostadshus inom ett utpekad riksintresseanspråk där viss vägledning gick att finna i översiktsplanen, men där det inte förelåg detaljplan eller områdesbestämmelser. Riksintresseområdet var *Herräng*, enligt motiveringen en gruvmiljö och industrimiljö där utvecklingen kan följas från gruvdriften på 1500-talet till järnverket som byggdes ut vid 1900-talets början, med det samhälle detta skapat.

Nämndens beslut hade överklagats av ägarna till en närliggande fastighet med påverkan på riksintresset som grund för överklagandet. Klagande i MÖD var dessa med kommunen och de som sökt förhandsbesked som motparter.

RAÄ yttrade sig i MÖD och fann att det föreslagna bostadshuset inte skulle komma att påtagligt skada riksintresset. Den skulle inte bryta den äldre bebyggelsens lokaliseringsmönster och förhållandena som utgör grunden för riksintresset skulle därmed kvarstå. Läsbarheten och upplevelsen av riksintresset som helhet skulle därför inte skadas påtagligt.

MÖD konstaterade att riksintressebeskrivningen var kortfattad och allmänt hållen. Rätten fäste här särskild vikt vid att den kringliggande bebyggelsen som skulle komma att påverkas av den nya byggnaden inte utpekats som särskilt skyddsvärd i riksintressebeskrivningen, även om denna bebyggelse i och för sig var en del av riksintresset. Åtgärden bedömdes därför inte vara oförenlig med motiven för riksintresset. Då åtgärden inte gick emot riksintresset eller innebar en olämplig markanvändning i övrigt var översiktsplanen inte något hinder mot den nya byggnaden och förhandsbeskedet blev därför positivt.

Förhandsbesked för uppförande av bostadshus på fastigheten Öja Burge 1:10 i Gotlands kommun

HovR P 432-13

Målet gällde ett förhandsbesked för uppförande av bostadshus inom ett riksintresseområde på Gotland, *Öja*. Enligt motiveringen är det ett öppet odlingslandskap med förhistorisk bosättnings- och brukskontinuitet med välbevarad bebyggelse och omfattande stenmurssystem i flackt och öppet kustlandskap.

Byggnadsnämnden meddelade ett negativt förhandsbesked varefter detta överklagades av sökanden. Parter i MÖD var kommunen (byggnadsnämnden) och fastighetsägaren.

MÖD:s bedömning här var en avvägning mellan det enskilda intresset att få bebygga fastigheten i fråga och det allmänna intresset att de kulturhistoriska värdena i området, däribland riksintresset, inte skadades. MÖD uttalade vidare att de allmänna intressen som ska beaktas vid beslut om mark- och vattenanvändning redovisas bl.a. i översiktsplanen, som därmed blir vägledande (men inte bindande) för intresseavvägningen. Översiktsplanen angav för den aktuella platsen att nyetableringar i det öppna landskapet borde undvikas och att det traditionella bebyggelsemönstret skulle följas.

Den föreslagna byggnaden ansågs av MÖD motverka översiktsplanens intentioner. Här beaktades särskilt att byggnaden skulle avvika från rådande historiska bebyggelsemönster bestående av enstaka bebyggelse omgiven av tillhörande jordbruksmark. Denna avvikelse medförde att MÖD bedömde byggnaden innebära skada på kulturmiljön. Vid intresseavvägningen ansågs allmänintresset av att undvika skada på kulturmiljön väga tyngre, varför förhandsbeskedet avslogs.

5 Miljömål i MÖD 2011-2019

5.1 Riksintressenas tillämpningsområde i MB

Nedan följer de utvalda rättsfall där prövning görs av åtgärder enligt MB. Två mål har fallit inom urvalsavgränsningarna, ett rörande tillstånd för vindkraft och ett rörande ändrad markanvändning från jordbruk till skogsbruk.

Inledningsvis ska åter nämnas att ingången till en tillämpning av 3 kap. 6 § MB är lokaliseringsregeln i 2 kap. 6 § MB, och att hushållningsbestämmelserna enligt denna ska tillämpas för fall av ändrad markanvändning vid framför allt olika typer av tillståndsärenden.

Dessa ärenden är, med överklagandeinstansen tillfogad, följande:

- Prövning av frågor enligt 7 kap. (*områdesskydd*)
 - Kommunens beslut rörande områdesskydd överklagas normalt till Lst. Om Lst är beslutsmyndighet överklagas detta till mark- och miljödomstol (19 kap. 1 § MB) eller regeringen (18 kap. 1 § MB).
- Tillståndsprövning enligt 9 kap. (*miljöfarlig verksamhet*)
 - Tillstånd prövas av mark och miljödomstol (A-verksamhet) eller Lst (B-verksamhet) enligt 1 kap. 6 § miljöprövningsförordningen (2013:251).
- Tillståndsprövning enligt 11 kap. (*vattenverksamhet*)
 - Tillstånd prövas av mark och miljödomstol (21 kap. 1 § MB).
- Prövning av beslut enligt 12 kap. 6 § (*verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt och kan komma att väsentligt ändra naturmiljön*).
 - Beslut om förbud för markåtgärden av relevant tillsynsmyndighet överklagas till mark- och miljödomstol (19 kap. 1 § MB).
- Regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap.
 - Tillåtligheten här kan bli föremål för rättsprövning.

Regleringen av tillsyn och prövning för ärenden enligt MB är alltför omfattande för ett redovisas i detalj inom ramarna för denna framställning, vidare varierar den utifrån vad det är för typ ärende som är för hand. Beslutsmyndigheten i MB framgår generellt i den materiella bestämmelsen som tillämpas, instansordningen berördes kort ovan.

Här ska dock tillfogas något om vilka verksamheter som kan komma att beröras av förevarande riksintresse vid en tillståndsprövning. Bestämmelser om tillståndsplikt och anmälningsskyldighet för miljöfarlig verksamhet (9 kap. MB) finns i miljöprövningsförordningen (2013:251). Det är alla i förordningen uppräknade tillståndspliktiga verksamheter som kan beröras, då 2 kap. 6 § MB som tidigare nämnt bara gäller tillståndsprövningar. Vindkraftsanläggningar är ett exempel på tillståndspliktig verksamhet (tillståndsplikt B), vilket framgår av 21 kap. 13–14 §§ miljöprövningsförordningen. För vattenverksamhet gäller generell tillståndsplikt (11 kap. 9 MB), undantag från detta återfinns dock bl.a. i 11 kap. 11–12 §§ MB. 12 kap. 6 § MB fångar upp övriga verksamheter eller åtgärder som kan komma att avsevärt påverka naturmiljön (och kulturmiljön, se MÖD 2019:17 nedan), som inte är tillståndspliktiga enligt MB.

5.2 Övriga anmärkningar kring tillämpningen i miljömål

Riksintressen för kulturmiljövården är ofta omnämnda i förekommande miljökonsekvensbeskrivningar¹⁰³ och övrigt underlag, men det synes vara sällan som MÖD uttryckligen beaktar detta, eller kommer fram till att riksintresset fordrar en självständig bedömning. Skälen för detta varierar. I exempelvis HovR M 5414-18, som gällde ändrade tillståndsvillkor för en miljöfarlig verksamhet inom riksintresseområdet *Uppsala stad*, bedömde underrätten att den planerade utökningen av verksamheten jämfört med tidigare inte innebar någon väsentligt ändrad markanvändning. Således var riksintressebestämmelserna inte tillämpliga.

I HovR M 6039-15 framstår det som mer oklart. Här låg en planerad vindkraftverks-etablering 2 km från ett riksintresseområde för kulturmiljö, och etableringen var ett klart fall av ändrad markanvändning. Detta föranledde dock ingen kvalitativ bedömning av MÖD utöver ett konstaterande att, även om etableringen medför en påverkan på landskapsbilden, så kommer vindkraftverken uppföras på acceptabla avstånd från bebyggelse.

¹⁰³ Värt att märka är att det är bestämmelserna i det gamla 6 kap. MB som tillämpas för alla i avsnittet omnämnda mål, i och med att alla prövningar för den utvalda tidsperioden kommer att ha inletts före den 1 januari 2018, se prop. 2016/17:200 s. 168.

Här ska också omnämnas två mål som faller utanför avgränsningarna för ett refererat, men där ett förevarande riksintresse för kulturmiljövården har haft inverkan på utgången i målet.

HovR M 3373-18 skiljer sig från alla andra berörda fall i undersökningen, då det inte rörde sig om en åtgärds skadeverkningar på riksintresset i fråga, utan om positiv påverkan. Målet rörde ett tillstånd för fortsatt drift av ett gammalt vattenkraftverk lokaliserat i riksintresseområdet *Lackalänga* i Skåne. Prövningen gjordes bl.a. enligt den dåvarande lydelsen av 11 kap. 6 § MB, som angav att en vattenverksamhet får bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den. Rätten uttalade att man *beaktade* riksintresset för kulturmiljövården vid tillståndsprövningen i den bemärkelsen att anläggningen ansågs förbättra möjligheterna att upprätthålla de höga kulturmiljövårderna på platsen. Att riksintressen ska beaktas på det sätt som MÖD gjorde här är inget som särskilt nämns i förarbetena till dåvarande 11 kap. 6 § MB, möjligtvis är bedömningen en följd av tillämpningsanvisningen i 1 kap. 1 § (MB skall tillämpas så att värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas).¹⁰⁴

Det andra, HovR M 7026-14, rörde en fråga om strandskyddsdispens för uppförande av ett nytt bostadshus inom ett område utpekad som riksintresse för kulturmiljövården. MÖD fann att det förelåg särskilda skäl för att meddela dispens med grunden att området där huset skulle uppföras låg i en etablerad hemfridszon och därför redan var ianspråktaget på ett sätt som gjorde att det saknade betydelse för strandskyddets syften. Man *beaktade* härvid att Lst funnit att dispens kan meddelas trots att området var utpekad som riksintresse, vilket enligt MÖD ska påkalla särskild restriktivitet vid dispensprövningen. Strandskyddsdispensreglerna återfinns i 7 kap. MB och således är riksintressebestämmelserna i och för sig tillämpliga. Det är här dock svårt att tolka den faktiska situationen som innebärande en ändrad markanvändning och frågan uppstår därför på vilken grund MÖD beaktar Lst:s bedömning av riksintresseanspråket. MÖD berör dock inte denna aspekt.

¹⁰⁴ Jfr. prop. 1997/98:45 s. 129 Del 2.

5.3 Referat av miljömål i MÖD 2011–2019

Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken med anledning av anmälan att ta jordbruksmark ur produktion på fastigheten X i Kristianstads kommun

MÖD 2019:17

Markägaren hade här anmält till Lst sin avsikt att ta jordbruksmark ur produktion till förmån för skogsodling. Marken var belägen inom riksintresseområdet *Maltesholm*, enligt motiven en herrgårdsmiljö samt en ovanligt komplett fornlämningsmiljö. Åtgärden var en sådan som aktualiserade ett samråd enligt 12 kap 6 § MB. Bestämmelsen säger att samråd ska göras hos tillsynsmyndigheten (i detta fall Lst) för en åtgärd, som inte omfattas av tillstånds eller anmälningsplikt, som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.

Lst utfärdade ett förbud mot planteringen av skog med hänsyn till att åtgärden ansågs medföra skada på kulturmiljön och områdets naturvärden. Myndigheten menade här att markägarens avsedda åtgärd innebar en ändrad markanvändning, varmed 3 kap. MB skulle tillämpas och skyddet för riksintressen aktualiserades.

MÖD delade Lst:s bedömning att åtgärden utgjorde ändrad markanvändning. Ordalydelsen i 12 kap. 6 § MB angav att åtgärder från tillsynsmyndighetens sida enbart får föreläggas i syfte att begränsa eller motverka skada på *naturmiljön*, frågan för domstolen var inledningsvis därför om det vid prövningen också var möjligt att ta hänsyn till kulturmiljön.

Då MB:s förarbetsuttalanden visade att det inte går att göra någon tydlig åtskillnad mellan naturmiljön och den kulturpräglade delen av naturmiljön ansågs naturmiljön här omfatta även kulturmiljövärden (jfr. här att naturmiljön och kulturmiljön skyddas i samma riksintressebestämmelse).

MÖD fann att det i utredningen i målet framgick att området utgjorde ett riksintresse för kulturmiljövärden, med särskilda värden i form av det öppna landskapet och ett stort antal fornlämningar. Planteringen av skog ansågs inte vara en god förvaltning av naturmiljön, då det öppna landskapet med långa siktlinjer och unika väl synliga lämningar av mänsklig aktivitet sedan mycket lång tid kommer att förändras helt om skogsplantering sker. Vid intresseavvägningen enligt 12 kap. 6 § MB ansågs därför de allmänna intressena väga tyngre än det enskilda varför Lst:s förbud mot åtgärden stod fast.

Uppförande och drift av vindkraftanläggning vid Skaftåsen i Härjedalens kommun

MÖD 2017:20

Målet rörde en ansökan om tillstånd för en etablering av vindkraftverk. Berört riksintresseområde var *Fågelsjö finnmarksby* i Härjedalen. Motiven angav att det rörde sig om en i mycket sen tid koloniserad trakt med finngård från 1700-talet samt skogsarbetar och nybyggarsamhälle från sekelskiftet 1900, knutet till Inlandsbanan. Denna bebyggelse var vidare klassad som världsarv av Unesco.

Ansökan prövades först av Miljöprövningsdelegationen (MPD) vid Lst, som avslog ansökan med grund i att etableringen ansågs riskera områdets status som s.k. världsarv. Lst bedömde dock inte att etableringen skulle medföra påtaglig skada på riksintresset.

Frågan MÖD hade att bedöma var om sagda etablering innebar en påtaglig skada på riksintresset, specifikt ifall riksintresset omfattade landskapsbilden kring området.

RAÄ lämnade ett remissyttrande med bedömningen att etableringen skulle innebära påtaglig skada.

Inledningsvis redogjorde MÖD för innehållet i 3 kap. 6 § MB och att det först är vid en tillståndsprovning som det slutligt avgörs om ett område är av riksintresse och om en åtgärd påtagligt skadar intresset. Därför bör inte områdets preliminära geografiska avgränsning utesluta att åtgärder utanför detta område kan innebära påtaglig skada. I detta fall skulle vindkraftverken inte etableras inom den preliminära avgränsningen utan ca 4 km från denna, dock mycket väl synligt från området.

Området var alltså en del av Unescos världsarv Hälsingegårdarna. Sveriges åtaganden enligt Unescos konvention om skydd för världens kultur- och naturarv hade inte medfört några särskilda lagstiftningsåtgärder för svenskt vidkommande, i stället skulle de tillgodoses genom det befintliga skyddsregelverket. En metod för detta var en harmonisering av riksintressebeskrivningarna med världsarvets intentioner.

Huvudanledningen till Unescos utpekande var Hälsingegårdarnas målade interiörer, dock nämndes specifikt i beslutet att särskild uppmärksamhet skulle ägnas åt lokalisering och utbyggnad av vindkraft som kunde ha negativ påverkan på landskapet.

Då Unescos intentioner överensstämde med Lst:s och RAÄ:s riksintressebeskrivning fann MÖD att myndigheternas uppfattning att det orörda landskapet och det isolerade läget starkt bidrog till platsens värde ur kulturmiljösynpunkt som befogad. Följaktligen skulle landskapsbilden skyddas mot påtaglig skada.

MÖD gjorde bedömningen att den förändrade landskapsbilden i och för sig inte medförde någon risk för att världsarvsstatusen skulle påverkas, men att detta faktum inte kunde utesluta påtaglig skada. Då vindkraftens lokalisering enligt MÖD skulle komma att förändra det öppna landskapets orördhet och därmed påverka området värde ur kulturmiljösynpunkt, fann rätten att etableringen innebar påtaglig skada.

6 Slutsatser

6.1 Vad är ett riksintresse för kulturmiljövården?

Här ska textens syfte och frågeställningar i tur och ordning besvaras.

Jag vill inleda med att titta närmare på frågan vad ett riksintresse för kulturmiljövården är. Frågan är något svår att behandla i syfte att ge ett precist svar. En möjlig angreppsvinkel är att söka klassificera skyddets karaktär, här kan den övriga kulturmiljölagstiftningen vara hjälpsam i jämförelsesyfte.

Kulturmiljölagstiftningen som berörts i denna framställning skulle, något grovhugget, kunna delas upp i skydd för enskilda objekt och skydd för områden. Till objektkategorin kan i så fall hänföras t.ex. byggnadsminnen, kyrkliga byggnadsminnen och olika skyddsbestämmelser för enskilda byggnader i detaljplan. Till områdesskydden kan hänföras fornlämningsområden, kulturresevat och riksintressen i 4 kap MB (i den mån de berör kulturmiljön).

Det ligger nära tillhands att utifrån hur lagstiftningen är formulerad tentativt uppfatta riksintressen för kulturmiljövården som ett slags områdesskydd. Tydliga avvikelser från de vedertagna områdesskydden i 7 kap. MB finns dock (se avsnitt 3.3.1). En avvikelse är den momentana karaktären hos riksintresseskyddet som sådant. En annan är utpekandebeslutets brist på rättsverkningar gentemot enskilda (inte ersättningsberättigande och därför sannolikt inte överklagbart) och tillämpande myndigheter (inte bindande i tillämpningen).

3 kap. 6 § MB talar ändå som sagt ordagrant om att mark- och vattenområden av riksintresse skyddas mot skadliga åtgärder. Praxis visar dock sammantaget att det blir klart missvisande att betrakta riksintressena som ett områdesskydd och slutsatsen får därför blir ett det snarare är ett kulturmiljöskydd av eget slag. Detta av två skäl.

Det första är att det framgår mycket tydligt att det är de föreliggande kulturhistoriska värdena inom ett riksintresseområde som ska skyddas från skadlig påverkan, inte området som sådant som ska skyddas mot diverse åtgärder. Inga bedömningar i praxis pekar heller på att förändrande åtgärder som sådana skulle vara problematiska, vilket ter sig naturligt utifrån att många riksintresseområden som är uppe för prövning omfattar exempelvis hela stadskärnor. Tvärtom diskuterar RAÄ utförligt i handboken åtgärder som kan fungera som stärkande för

värdena inom riksintresseområden.¹⁰⁵ Det har också funnits exempel på detta i praxis att en åtgärd kan vidtas i stärkande riktning för riksintresset (se diskussionen kring HovR M 3373-18 i avsnitt 5.2). Detta står i stark kontrast till de omfattande och tydligt angivna markanvändningsbegränsningar som kan gälla inom exempelvis ett natur- eller kulturresevat (se avsnitt 2.4.3).

Det andra, vilket är en följd av det första, är att den geografiska avgränsningen av området är flytande, om ens relevant. Den geografiska avgränsningen utgår visserligen från vad som anges som avgränsning i RAÄ:s utpekandebeslut samt angivandet av riksintresset i den kommunala översiktsplanen. Dock uttalade rätten i *MÖD 2017:20* (avsnitt 5.3) att ett riksintresseområdes preliminära geografiska avgränsning inte bör utesluta att åtgärder utanför detta område kan innebära påtaglig skada. Regeringen konstaterade i *Verksamhetsområde i Östra Karup – Regeringsbeslut 2012-06-07* (avsnitt 4.6) att även åtgärder som planeras utanför riksintresseområdets geografiska avgränsning kan innebära påtaglig skada.

Hur stort skyddet blir i en domstolsprövning får alltså förstås utifrån en analys av den skadliga åtgärden och vilka värden i riksintresset den påverkar, det spelar således ingen egentligen roll om en potentiellt skadlig åtgärd vidtas inom eller utanför det preliminärt utpekade riksintresseområdet. Detta kan illustreras väl av bedömningarna av påtaglig påverkan från vindkraft, där ett avstånd om 2 km från riksintresseområdet i ett fall inte bedömdes som påtaglig skada, men där ett avstånd på 4 km i ett annat fick motsatt utfall. I synnerhet åskådliggör detta prövningarnas utpräglat individuella karaktär.

Vad ett riksintresse för kulturmiljövården är bör alltså betraktas och klassificeras som en *skyddsreglering för vissa angivna kulturvården*, inte vissa angivna områden. På så sätt tar det plats som en skyddslagstiftning sui generis inom kulturmiljövården.

Vilka är då de värden/intressen som skyddas? Skyddets kvalitativa innehåll, alltså det material MÖD genomgående refererar till, härleds primärt från RAÄ:s riksintressebeskrivning och Lst:s precisering av denna i egenskap av regional planmyndighet, samt innehållet i de kommunala översiktsplanerna. Det domstolarna gör i sin verksamhet i de studerade rättsfallen är att tolka innehållet i förevarande material. Bitvis förs material in från sakkunniga parter på kulturmiljöns område, exempelvis från Uplandsmuseet och Sveriges Lantbruksuniversitet i målet MÖD 2014:12 (avsnitt 4.5.3).

När uppstår skyddet för dessa intressen? Rättskällorna, främst i form av lagtext med tillhörande förarbeten, är tydliga med att RAÄ:s utpekande av ett riksintresseområde inte har

¹⁰⁵ Jfr. Riksantikvarieämbetet (2014a) s. 49–51.

någon direkt rättsverkan. Det är i stället vid beslut om exempelvis planer och tillstånd som frågan om ett område är av riksintresse avgörs med rättsligt bindande verkan. Skyddet är således momentant till innehållet.

En möjlig tolkning av detta är att riksintresset som sådant fram till en prövning i det enskilda fallet s.a.s. helt ligger i luften och att det fram till denna punkt enbart föreligger en presumtion (jfr. MÖD 2004:17, avsnitt 4.2) att skyddet av riksintresse föreligger. Det är måhända en helt korrekt beskrivning av gällande rätt då det inte finns något som formellt binder domstolen åt något håll i ett enskilt fall. Dock är en sådan beskrivning, utifrån studerad praxis, i praktiken något missvisande. Det har inte gått att finna något exempel hos MÖD där domstolen ens berör frågan om att underkänna ett riksintresseanspråk i sin helhet (det finns dock exempel på motsatsen, se MÖD 2007:55). Vad som bedöms är i stället (om det görs en bedömning överhuvudtaget), det kvalitativa innehållet i och den yttre gränsen för anspråket utifrån en bedömning av vad som utgör påtaglig skada. Riksintresseområdena går med andra ord från suddiga till (mer) fasta i konturerna i domstolsprövningen, men det framstår som mest rättvisande att säga att ett skydd trots allt föreligger redan vid RAÄ:s utpekande, om inte utifrån beskrivningen av gällande rätt så definitivt i praktiken utifrån en studie av domstolarnas faktiska agerande.

6.2 Slutsatser kring skadebedömningen i praxis

2011–2019

Här redovisas de slutsatser gällande bedömningen av påtaglig skada som är möjliga att dra utifrån de granskade målen. Den utpräglad individuella karaktär som domarna företer medför naturligt att sådana slutsatser är vanskliga att dra, det är svårt att föreställa sig två situationer som är så faktiskt lika att den ena utan vidare kan appliceras på den andra. Slutsatserna får i stället gälla generella resonemang från MÖD som bör kunna användas för ett flertal situationer.

Skadebedömningen utgår från riksintressets kvalitativa innehåll. Bedömningsunderlaget för uttolkningen av riksintressets innehåll är primärt RAÄ:s riksintessebeskrivning, Lst:s förtydligande värdebeskrivning och övriga planeringsunderlag, samt översiktsplanens beskrivning och riktlinjer (HovR P 1816-18, avsnitt 4.5.3).

Det är bl.a. brister i bedömningsunderlaget som kan komma att få domstolen att göra en från Lst och/eller RAÄ avvikande bedömning. Om underlaget inte redovisar några brister finns

normalt inte några skäl att frånga Lst:s bedömning. Det är Lst:s preliminära bedömning av påtaglig skada i sin tillsynsverksamhet enligt 11 kap. 10 § PBL som är av mest vikt för MÖD. Det kommer av att Lst i egenskap av regional planmyndighet är den myndighet som av MÖD bedöms äga störst sakkompetens på området (HovR P 2764-16 och MÖD 2014:12).

Uttrycket påtaglig skada avser enligt förarbetena att utesluta en bagatellartad påverkan på ett riksintresseområde (avsnitt 2.2.4). Vad som utgör en bagatellartad påverkan verkar inte nödvändigtvis vara en helt obetydlig skada, särskilt inte om skadan i fråga är reversibel (HovR P 9769-17, avsnitt 4.5.3). Det framstår som fullt möjligt att vidta skadliga åtgärder utan att dessa nödvändigtvis uppnår rekvisitet påtagligt, trots att skadan är klart konstaterbar (HovR P 1816-18, avsnitt 4.5.3). Lst uttryckte det i ett fall så att en påtaglig skada innebär att skadan måste vara relativt betydande för att kunna förutsättas i en preliminärbedömning, vilket MÖD inte hade några anmärkningar på (HovR P 2764-16, avsnitt 4.5.3). Rent semantiskt är uttrycket bagatellartad därför, i min mening, något missledande.

Om en åtgärd vidtas i ett riksintresseområdes geografiska periferi eller mer centralt är inte av direkt betydelse för skyddets omfattning, av betydelse är i stället om åtgärden väsentligt ändrar områdets karaktär (MÖD 2017:49, avsnitt 4.5.3).

Ribban för påtaglig skada blir sannolikt högre/kommunens handlingsutrymme större, om riksintresset inte har definierats på ett entydigt eller precist sätt (MÖD 2013:44, avsnitt 4.5.3). Troligtvis gäller då också det motsatta – ett riksintresse med ett väl preciserat och utvecklat kunskapsunderlag gör att kommunen ges mindre utrymme att agera efter eget skön.

Påtaglig skada avser en helhetsverkan på kulturmiljön. En tydligt negativ inverkan på en liten del av den är därmed inte nödvändigtvis tillräcklig för att påverka läsbarheten av helheten. Således kan riksintressemiljöns själva storlek i sig möjligtvis ha betydelse för skadebedömning.

Om påverkan gäller någonting som särskilt nämns i riksintressebeskrivningen som uttryck för riksintresset kan bedömningen av påtaglig skada dock begränsas till påverkan på detta uttryck, en skada här anses m.a.o. utgöra en skada på helheten (MÖD 2014:12, avsnitt 4.5.3). Ett nyckelord i denna bedömning är riksintressets värdekärna/värdekärnor. Motsatsen gäller sannolikt: är det som påverkas inte särskilt utpekade i riksintressebeskrivningen såsom uttryck för riksintresset förefaller sannolikheten för påtaglig skada på helheten minska (HovR P 223-14, avsnitt 4.7.3).

För förhandsbesked specifikt, synes frågan om ny bebyggelse bryter eller inte bryter mot bebyggelsemönstret inom riksintresseområdet vara av stor vikt för bedömningen av påtaglig påverkan (HovR P 223-14 och HovR P 432-13, avsnitt 4.7.3).

Två övriga slutsatser som inte gäller skadebedömningen kan dras från praxis för den utvalda perioden.

12 kap. 6 § MB är tillämplig för skada som avser kulturmiljön, inte bara naturmiljön som följer av bestämmelsens ordalydelse (MÖD 2019:17, avsnitt 5.3).

Om ett riksintresse för kulturmiljövården också är ett utpekat världsarv ska riksintressets värdebeskrivning tillämpas på så sätt att världsarvets intentioner tillgodoses, alltså ett slags konventiontionskonform tolkning av riksintressebeskrivningen (MÖD 2017:20, avsnitt 5.3).

6.3 Avslutande anmärkningar kring rättstillämpningen

Här ska nu avslutningsvis särskilt återkopplas till frågeställningarna som rör överinstansernas verksamhet under den valda tidsperioden.

De mål som förekommit under perioden rör (med hänsyn till urvalsavgränsningarna) detaljplanemål (12 st.), förhandsbesked (3 st.), uppförande av vindkraft (1 st.) och samråd efter anmälan om ändrad markanvändning (1 st.). Detaljplanemålen och förhandsbeskeden är prövningar enligt PBL, de andra är prövningar enligt MB.

Intressekonflikten som förekommer i målen är genomgående den enskildes eller kommunens intresse av att genomföra den eller de åtgärder prövningen avser, ställt mot det allmänna intresset av att undvika eller begränsa åtgärdens skadliga påverkan på den riksintressanta kulturmiljön. Det förekommer inget exempel på en intresseavvägning mellan två eller fler olika riksintressen, som i så fall skulle gjorts enligt avvägningsregeln i 3 kap. 10 § MB. Sannolikt är detta en följd av hur undersökningen har avgränsats.¹⁰⁶

MÖD:s bedömning av riksintressefrågan får sägas vara utförlig i majoriteten av de utvalda domarna. Detta är måhända mest en följd av urvalet som sådant då riksintressefrågan är i flera av målen huvudfrågan som är uppe för bedömning.

För detaljplanemålen särskilt kan följande sägas. I målen uppe hos MÖD hade Lst inte i något fall bedömt att detaljplanen skulle innebära påtaglig skada på riksintresset, vilket är en

¹⁰⁶ En sådan intresseavvägning kan ha varit aktuell i t.ex. HFD 5063-17 där tillämpningen av riksintressebestämmelserna var enligt Väglagen (1971:948). Vägen i målet var klassad som riksintresse för kommunikation och gick igenom ett område som utgjorde ett riksintresse för kulturmiljövården.

nödvändig förutsättning då Lst i så fall skulle ha upphävt planen och målet vid överklagande av Lst:s beslut hamnat hos regeringen. MÖD:s bedömning av påtaglig skada har avvikit från Lst:s preliminära skadebedömning i två fall, MÖD 2017:49 (*Vadstenamålet*) och MÖD 2014:12 (*Kv. Seminariet*). I *Kv. Seminariet* hade Lst valt att överpröva detaljplanen men beslutat att inte överklaga, det framstår dock som att detta hade mer att göra med Landshövdingens, eventuellt självrådiga, agerande än myndighetens bedömning av sakfrågan. Vadstenamålet är på så sätt det enda av detaljplanemålen som tydligt avviker från mönstret att MÖD följer expertmyndigheternas bedömningar i skadefrågan. Det är måhända inte särskilt förvånande att slutsatserna från myndigheternas och MÖD:s skadebedömningar sällan skiljer sig åt, då MÖD:s återkommande uttalanden pekar på att särskilt Lst:s preliminärbedömning medför en stark presumtion i frågan om påtaglig skada. MÖD fäster mycket stor vikt vid Lst:s sakexpertis. Presumtionen synes kunna brytas i fall av tydliga felbedömningar från Lst (detta får antas vara fallet i *Vadstenamålet*), brister i Lst:s beslutsunderlag eller om situationen för hand i någon bemärkelse förändrats under perioden mellan Lst:s preliminärbedömning och tiden för prövningen i MÖD.

MÖD:s skadebedömning har inte avvikit från Lst:s i de övriga målen, med undantag för MÖD 2017:20 (avsnitt 5.3) där MPD (Lst Västernorrland) vid tillståndsprövningen inte bedömde att vindkraftverken skulle innebära påtaglig skada på riksintresset, vilket bekräftades i MD. Här gjorde MÖD och MPD olika värderingar av avståndet av betydelsen av avståndet mellan kraftverken och skyddsobjektet. Även Lst Gävleborg uttalade sig i målet och menade att åtgärden medförde påtaglig skada. RAÄ kom till samma slutsats i sitt remissyttrande. Den faktiska situationen i målet framstår som klart svårbedömd varför det faktum att bedömningarna skiljde sig åt inte blir svårt att värdera.

För frågan om MÖD:s bedömningar av påtaglig skada på ett riksintresse *skiljer sig åt mellan mål enligt PBL och mål enligt MB* kan det noteras att utfallet i båda MB-målen blev påtaglig skada på riksintresset, medan det i PBL-målen bara bedömdes som påtaglig skada i två av femton fall. Det är dock svårt att säga något väsentligt om vad detta beror på då domarna enligt MB är så fåtaliga. Vad som hade varit intressant att titta på är om MÖD:s bedömningar skulle avvika från RAÄ:s och Lst:s i större utsträckning i miljömålen än i planmålen, underlaget är emellertid alltför litet för en sådan analys.

Utgången i regeringsprövningarna har i båda fallen varit i linje med Lst:s skadebedömning.

Angående *frågan om praxis bidrar till att klargöra rättsläget*, finns det några anmärkningar att framföra.

Som lagstiftningen är utformad bör en prövning av om en åtgärd innebär påtaglig skada på ett riksintresse för kulturmiljövården göras i följande ordning:

- 1) Är området av riksintresse? Om ja,
- 2) Innebär åtgärden påtaglig skada?

Det är påfallande ofta MÖD hoppar över det första steget och går direkt in på skadebedömningen. Det får förutsättas att en bedömning av påtaglig skada implicit är ett jakande svar på frågan om området är av riksintresse, men det är pedagogiskt otillfredsställande då det tydligt framgår av rättskällorna att RAÄ:s riksintresseutpekande är en preliminärbedömning. Bidragande till situationen är möjligtvis MÖD 2004:17 (avsnitt 4.2) som gav att utpekandet innebär en presumtion för riksintressestatus.

En annan tydlighetsaspekt där det kan framföras synpunkter är MÖD:s behandling av riksintressen i bygglovsprövningar. Som berört i avsnitt 4.7 utgår systematiken i PBL från att en dubbelprövning ska undvikas. Dubbelprövning kan i och för sig åsyfta antingen en dubbelprövning av bestämmelser eller en dubbelprövning av omständigheter. MÖD torde i detta sammanhang avse dubbelprövning av bestämmelser. 2 kap. 2 § PBL ska således inte tillämpas både vid framtagandet av en detaljplan och vid prövningen i ett lovärende inom samma detaljplaneområde, det är också detta som uttryckligen framgår av lagstiftningen (jfr. 9 kap. 30 § PBL med 9 kap. 31 § PBL).

MÖD:s agerande i bygglovsprövningarna är inkonsekvent i detta hänseende. I ett bygglovsärende inom detaljplanerat område väljer man att göra en bedömning av åtgärdens påverkan på riksintresset (HovR P 1866-18, avsnitt 4.7.2), medan man i ett annat bygglovsärende utanför detaljplanerat området väljer att inte göra en påverkansbedömning (HovR P 479-17, avsnitt 4.7.2). Domstolen är i HovR P 1866-18 heller inte tydlig med inom vilken PBL-bestämmelse, 2 kap. 2 § PBL eller 2 kap. 6 § PBL, man behandlar riksintressefrågan.

I allmänhet, vilket också anknyter till föregående stycke, kan MÖD:s frekventa beaktande av riksintressen för kulturmiljön i mål där hushållningsbestämmelserna inte är direkt tillämpliga (vad jag i undersökningen kallar indirekt tillämpning), vara något förvillande. Detta då en och samma omständighet (förekomsten av ett riksintresse) i vissa prövningar innebär ett absolut förbud mot påtaglig skada, men i andra fall är ett tolkningsunderlag för en skyddsbestämmelse eller ett argument i en intresseavvägning.

Ur ett klarhetsperspektiv vill jag också återkomma till diskussionen i avsnitt 6.1. Själva begreppet riksintesseområde är utifrån rättsläget något missvisande, då användningen av ”område” ger för hand att det är ett område som skyddas mot påverkan när det i själva verket

är ett intresse/kulturvärde som skyddet omfattar. MÖD:s praxis är inte klargörande i denna bemärkelse, samtidigt är det förstås inte att förvänta att domstolen skulle frångå ordalydelsen i riksintressebestämmelsen i sina domskäl.

Användandet av begreppet ”område” kan också vara problematiskt ur ett förutsebarhetsperspektiv. Exempelvis kan en exploatör i valet av plats för en viss åtgärd komma att felaktigt utgå från att åtgärden kommer att tillåtas så länge den vidtas utanför riksintresse-området så som det är geografisk utpekat i översiktsplanen. Praxis visar på flera exempel där det råder delade meningar mellan en exploatör/kommunen och MÖD i denna fråga, t.ex. i Verksamhetsområde i Östra Karup – Regeringsbeslut 2012-06-07 (avsnitt 4.6) och MÖD 2017:20 (avsnitt 5.3).

Ökad förutsebarhet är en naturlig följd för det fall att praxis lyckas klargöra rättsläget. Ovanstående anmärkningar till trots, är det ändå ur ett förutsebarhetsperspektiv positivt att MÖD i så hög utsträckning håller sig till Lst:s skadebedömningar. Kommuner och verksamhetsutövare bör därmed i hög grad kunna förlita sig på att Lst:s bedömningar kommer att stå sig i en domstolsprövning.

En avslutande reflektion gäller regelverkens funktionalitet. En möjlig utvärderingsparameter för detta är ett regelverks förmåga att lösa eventuella konflikter innan det går så långt att det kommer till en domstolsprövning. PBL är ett regelverk som i stor utsträckning syftar till att hantera spänningen mellan det kommunala självbestämmandet och statens intervention i detsamma. Ur detta perspektiv torde lagstiftningen vara relativt välfungerande om man ser till det totala antalet mål i MÖD under tidsperioden.

Käll- och litteraturförteckning

Tryckta källor

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 2016/17:200 Miljöbedömningar

Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag

Prop. 2009/10:215 Mark- och miljödomstolar

Prop. 2009/10:170 En enklare plan- och bygglag

Prop. 2005/08:182 Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.

Prop. 1997/98:45 Miljöbalk

Prop. 1994/95:230 Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.

Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.

Prop. 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag

Prop. 1972:111 Kungl. Maj:ts proposition angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten

Utredningsbetänkanden

SOU 2009:45 Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar

Ds 1998:43 Myndigheternas föreskrifter. Handbok i författningsskrivning

Allmänna råd

BFS 2014:5, *Boverkets allmänna råd om planbestämmelser för detaljplan*

NFS 2005:17, *Naturvårdsverkets allmänna rådom påtaglig skada (till 3 kap. 6 § 2 stycket miljöbalken)*

Myndighetspublikationer

Rapporter m.m.

Génetay, Cissela & Lindberg, Ulf (2015): *Plattform Kulturhistorisk värdering och urval: grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet*, Riksantikvarieämbetet.

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

Länsstyrelsen i Uppsala län (2014), *Uppsala stad C40A, Riksintresse för kulturmiljövården – fördjupat kunskapsunderlag*. Länsstyrelsens meddelandeserie 2014:1.

Riksantikvarieämbetet (2014a), *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Handbok 2014-06-23*.

Riksantikvarieämbetet (2014b), *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken BILAGOR 2014-06-23*.

Riksantikvarieämbetet (2020), *Kulturhistoriska värden i plan- och byggprocesser. Redovisning av regeringsuppdrag om hur kulturhistoriska värden integreras och tas tillvara*.

Riksantikvarieämbetet 2017, *Riksintressen i siffror – statistik över kulturmiljövårdens riksintressen*.

Myndighetsbeslut

RAÄ:s beslut 2013-04-15 Dnr 3.5.1-3161-2012

Litteratur

Ebbesson, Jonas (2015). *Miljörätt*. 3., [rev.] uppl. Uppsala: Iustus.

Elektroniska källor

Lagkommentarer

Darpö, Jan & Lindahl, Helene, Miljöbalk (1998:808), Lexino 2015-04-30 (JUNO)

Svenning, Margaretha, Miljöbalk (1998:808), Lexino 2016-06-20 (JUNO).

Michanek, Gabriel, Miljöbalk (1998:808) 3 kap. 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 2020-04-14).

Blomberg, Jesper & Gunnarsson, Pontus, Plan- och bygglag till (2010:900), Karnov (JUNO) (besökt 2020-05-22).

Blomberg, Jesper & Svensson, Johan, Plan- och bygglag (2010:900) 4 kap., Lexino 2020-01-01 (JUNO).

Rättsfallsförteckning

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 5063-17

Mark- och miljööverdomstolen

MÖD 2019:17

HovR P 1816-18

HovR P 7405-18

HovR M 3373-18

HovR M 5414-18

HovR P 5338-18

HovR P 1866-18

MÖD 2017:60

MÖD 2017:49

MÖD 2017:20

HovR P 479-17

HovR P 9769-17

HovR P 3032-17

HovR P 6928-17

HovR P 8052-17

HovR P 11037-17

MÖD 2016:24

HovR P 2764-16

HovR P 2664-16

HovR P 6600-16

HovR P 5979-15

HovR M 6039-15

HovR P 9239-15

MÖD 2014:12

HovR P 223-14

HovR M 7026-14

HovR P 7679-14

HovR P 11313-14

MÖD 2013:44

MÖD 2013:17

HovR P 432-13

HovR P 4890-13

HovR P 4430-13

MÖD 2012:13

MÖD 2004:17

MÖD 2007:55