



Landskapsintressen för kulturmiljö på Åland

Förstudie

KMV forum
2020-07-15



**Landskapsintressen för kulturmiljö på Åland -
Förstudie**

Dokumentdatum: 2020-07-15

Beställare: Landskapsregeringen, Utbildnings- och
kulturavdelningen, Kulturbedriften

Kontaktperson: Jonas Karlsson

Framställt av: KMV forum AB

Författare: Mia Björckebaum, Mikael Hammerman,
Johannes Kruusi, Emy Lanemo, KMV forum

Foto och figurer: KMV forum om inget annat anges
Foto sid 13, 28, 34: Pia Sjöberg, Landskapsregeringen

KMV forum.

Innehåll

1. Inledning	4
1.1 Bakgrund och syfte	4
1.2 Uppdraget	4
1.3 Avgränsning	4
1.4 Medverkande	4
1.5 Rapportens upplägg	4
2. Kulturmiljö och landskap som resurs och förutsättning för framtiden	5
3. Landskapsintressen – bakgrund och behov	7
3.1 Riksintressen i Finland och Sverige	7
3.2 Landskapsintressen på Åland	8
4. Det åländska kulturlandskapet – urval och kulturmiljö kategorier	9
4.1 Befintligt urval	9
4.2 Åland – en kulturmiljöprofil	12
4.3 Urvalets representativitet	15
4.4 Rekommendationer rörande urval av landskapsintressen för kulturmiljö	17
5. Juridisk behovsanalys	18
5.1 Ålands kulturmiljölagstiftning idag	18
5.2 Kulturmiljölagstiftning i Sverige	20
5.3 Kulturmiljölagstiftning i Finland	25
5.4 Jämförande analys	27
5.5 Rekommendationer rörande juridiska aspekter	30
6. Förslag till projektplan	31
6.1 Projekt Landskapsintressen för kulturmiljö – ett treårigt utvecklingsarbete för Ålands framtida hemmiljöer	32
6.2 Parallella processer för implementering	33
6.3 Organisation	33
6.4 Inspel till metodik för genomförande	35
7. Källförteckning	37
8. Bilagor	38

1. Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Landskapsregeringen på Åland avser att initiera ett projekt för att utveckla landskapsintressen för kulturmiljövård på Åland. Tanken är att presentera geografiskt avgränsade landskapsrum med höga kulturhistoriska värden enligt en liknande modell som de landskapsintressen för kulturmiljövård som används som planeringsverktyg för mark och vatten i Sverige, Norge och Finland. Dessa Landskapsintressen ska ge geografisk representativitet för hela Åland samt representera för ö-riket signifikativa kulturmiljötyper. Landskapsregeringen ser att det kan finnas samband med firandet av Ålands självstyrelses 100-årsjubileum år 2022.

I ett inledande skede har Landskapsregeringen önskat genomföra en förstudie och ta fram ett förslag till projektplan för det kommande arbetet. Syftet med uppdraget är att utreda och analysera landskapsregeringens behov av verktyg för att hantera samlade kulturmiljöer och landskap, samt att ta fram förslag till ett genomförande för arbetet.

1.2 Uppdraget

KMV forum har på uppdrag av Landskapsregeringen tagit fram föreliggande förstudie och projektplan. Som ett underlag för behovsanalysen och som en integrerad del i uppdraget har en enkät med frågor avseende behov av planeringsverktyg och lagrum samt frågor avseende behov av kompletteringar av urvalet skickats ut till en bred referensgrupp. Enkätfrågorna besvarades dels av kommunala politiker och tjänstemän samt konsult med roller inom planläggning, bygglov, naturvårdsfrågor och kultur, dels av kyrkoherdar i ett flertal församlingar. Ett gemensamt fältbesök – en befarung – till tre olika typer av samlade kulturmiljöer har genomförts med en deltagargrupp med representanter för både Landskapsregeringen och kommuner med olika roller inom plan- och bygglovsprocessen, kulturmiljö- och naturmiljövården. Den gemensamma befarungens syfte var att på plats i landskapsrummen diskutera problemställningar, behov och möjligheter. Arbetet med förstudien har genomförts under april – juni 2020.

1.3 Avgränsning

Uppdragets syfte har varit att klargöra de juridiska och behovsmässiga förutsättningarna för ett instiftande av s.k. landskapsintressen eller motsvarande i det åländska plansystemet. Uppdraget syftar även till att klargöra brister eller luckor i dagens urval av samlade kulturmiljöer, samt föreslå kulturmiljöekategorier att studera vidare i det fortsatta projektet. Uppdraget har inte innefattat en inventering eller karaktärisering av det åländska landskapet, eller värdering och urval av specifika lämpliga miljöer att peka ut som landskapsintressen eller motsvarande.

1.4 Medverkande

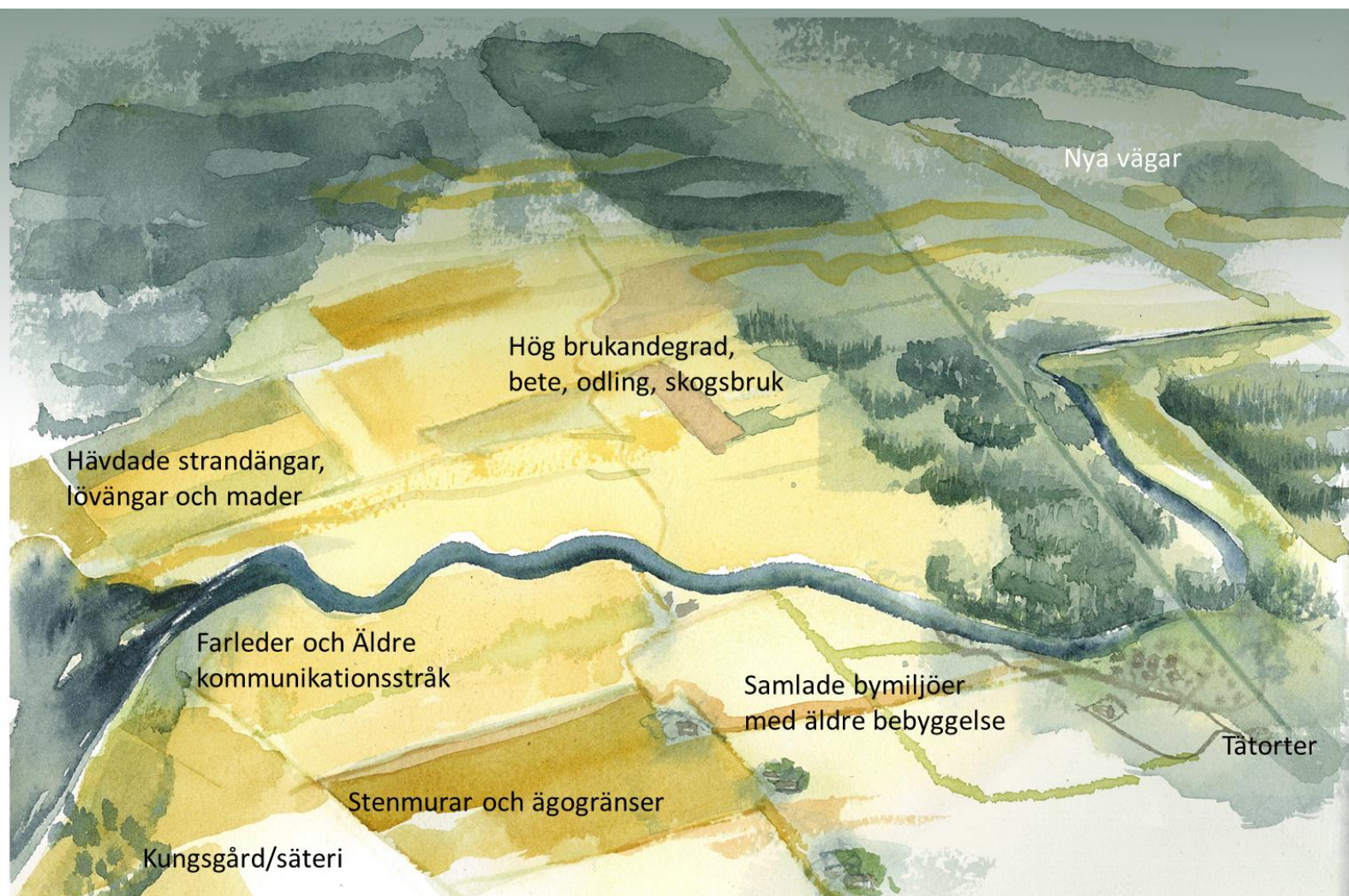
Arbetet har utförts av KMV forum genom Mia Björckebaum, kulturmiljövetares och ingenjör med inriktning verksamhetsutveckling, Emy Lanemo, kulturmiljövetares med inriktning mot samhällsplanering, Mikael Hammerman och Johannes Kruusi, bebyggelseantikvarier med inriktning mot samhällsplanering. Beställare av arbetet har varit Kulturbyrån genom överantikvarie Jonas Karlsson och bebyggelseantikvarie Pia Sjöberg. Arbetet har genomförts i nära samarbete mellan konsult och beställare.

1.5 Rapportens upplägg

Förstudien omfattar en behovsanalys avseende dels behov av juridiska lagrum och instrument för att hantera samlade kulturmiljöer och landskap, dels behov av att komplettera nuvarande urval av samlade kulturmiljöer samt uppdatera och komplettera beskrivningarna av desamma. I förstudien ingår även en jämförande analys av relevanta juridiska system och lagrum i Sverige och Finland. Projektplanen syftar till att presentera förslag till genomförande för projektet.

2. Kulturmiljö och landskap som resurs och förutsättning för framtiden

Kulturmiljöarbetet har under de senaste årtiondena breddat fokus från att ha varit en relativt begränsad fråga kring specifika värdefulla företeelser till att alltmer vara en aktiv part i olika samhällsområden såsom byggande och planering, förvaltning av skog och mark, platsutveckling och turism, varumärkesbyggande med mera. Det gäller såväl i de nordiska länderna, som i Europa och globalt. Förenta Nationernas 17 globala mål påvisar kulturmiljöns koppling till hållbar samhällsutveckling samt ekologiska, ekonomiska och sociala dimensioner. Den europeiska landskapskonventionen definierar landskap som *ett område sådant som det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer (artikel 1A)*. Konventionen sätter också fokus på förvaltning av landskapet och människors delaktighet i det, samt betonar att landskapet har social betydelse. Åland har ratificerat den europeiska landskapskonventionen och i Ålands hållbarhetsarbete *Bärkraft* är kulturmiljö en del av strategiskt utvecklingsmål 5 *Attraktionskraft för boende, besökare och företag*. Här finns en grund för ett breddat åländskt kulturmiljöarbete i linje med de globala hållbarhetsmålen och landskapskonventionen.



Exempel på en kulturmiljöns beståndsdelar som gör ett landskap läsbart och förståeligt. Illustration Emily Wade, Landskapslaget, redigerad av KVM forum.

Det upplevda landskapet eller stadsmiljön består av en mängd olika beståndsdelar. Det som människan skapat och format (fornlämningar, byggnader, markanvändning osv) är inte bara värdefullt var för sig, utan kan också vara viktiga beståndsdelar i ett större geografiskt sammanhang. Beståndsdelarna bildar en helhet i landskapet som gör landskapet läsbart och förståeligt. Helheten förklarar varför landskapet ser ut och fungerar som det gör idag, inte bara historiskt. En sådan samlad kulturmiljö är ofta även en bidragande faktor till god livsmiljö eller hög attraktionskraft. Kulturmiljöns strukturer kan ge vägledning i planeringen av hur åtgärder i landskapet kan utföras. Därmed är kulturmiljön en nyttig utgångspunkt vid fortsatt förändring av landskapet, för att kunna uppnå en fortsatt långsiktig hållbarhet och hög attraktionskraft. Kulturmiljö är helt enkelt en av flera förutsättningar för kommande åtgärder och utveckling i ett proaktivt arbete med framtidens landskap.

I vissa geografiska områden är läsbarheten av kulturmiljön tydligare än på andra ställen. Sådana områden kan vara både värdefulla och representativa för sin region, oavsett om landskapet har ett stort tidsdjup med långa rötter bakåt i tiden eller om det är moderna landskap. Sådana områden har ofta också stor potential när det gäller till exempel upplevelser.

Vissa näringar är beroende av landskapets natur-och kulturmiljökvaiteter för verksamhetens överlevnad, trots att de inte äger och förvaltar landskapet. För till exempel turism-och besöksnäringen är det avgörande med god landskapsförvaltning som ger upplevelser och attraktionskraft.

3. Landskapsintressen – bakgrund och behov

3.1 Riksintressen i Finland och Sverige

I både Finland och Sverige används begreppet riksintressen inom ramen för den fysiska planeringen. I Finland finns de riksomfattande målen för områdesanvändning, vilka instiftades år 2000 och återfinns i Markanvändnings- och bygglagen. I Sverige instiftades riksintresssystemet i samband med Naturresurslagen som antogs 1987, och de återfinns idag i miljöbalkens 3 och 4 kapitel. Det övergripande syftet för användningen av riksintressen i såväl Finland som Sverige är att främja en hållbar utveckling genom att säkerställa att angelägenheter av riksintresse beaktas i den fysiska planeringen. I de båda länderna ska dessa riksintressanta intressen vägas in i såväl regional planering som generalplan/översiktsplan och detaljplan.

I den åländska lagstiftningen finns en liknande möjlighet att styra markanvändningen för vissa viktiga samhällsfunktioner eller för vissa ändamål som är av stor betydelse för samhället (PBL 11§). I denna paragraf ges Landskapsregeringen möjlighet att införa rekommendationer för markanvändningen för näringsliv, rekreation och fritid, naturskydd samt landskaps- och byggnadsvård.



3.2 Landskapsintressen på Åland

Landskapsregeringens Kulturbedelegation har identifierat att de befintliga instrumenten för utpekade kulturmiljöer och de befintliga kunskapsunderlagen svårigen kan hantera samlade kulturmiljöer i ett landskapsperspektiv. Detta samtidigt som Ålands befolkning och exploateringsstryck ökar och kulturmiljöarbetet inom såväl de nordiska länderna som globalt har breddat sitt fokus till att alltmer omfatta landskapsperspektiv och sociala dimensioner.

Under förstudiearbetet har denna bild bekräftats och nyanserats. En enkät med frågor rörande såväl instrument för att hantera samlade kulturmiljöer som urval av angelägna miljöer skickades ut till en bred referensgrupp. Enkätfrågorna besvarades dels av kommunala politiker och tjänstemän samt konsult med roller inom planläggning, bygglov, naturvårdsfrågor och kultur, dels av kyrkoherdar i ett flertal församlingar. Förstudiens enkätsvar är inte enhetliga utan uppvisar en viss mångfald av förhållningssätt och behov. Bland flera respondentsvar framgår att tydliga och skarpa lagrum, vilka företrädesvis är skyddslagstiftningar, uppskattas till sin form eftersom de är förutsägbara, otvetydiga och inte lämnar utrymme för tolkningssvårigheter. Det finns också respondenter som ser det otvetydiga som begränsande nackdelar. Samtidigt efterfrågas att lagrummen ska ge utrymme för samhällsutveckling och flera respondenter lyfter på olika sätt behovet av tydliga processer kring lagrummens hantering samt önskan om tydliga underlag som ska finnas på plats redan innan en förändringsprocess inleds. Det sistnämnda kan tolkas som önskan om mer förutsägbarhet, och detta finns också med bland svaren när respondenterna ombads ge ett medskick till Landskapsregeringen i arbetet med landskapsintressen. Detta sammanfaller också med Kulturbedelegations bild av att urvalsprocessen och framtagandet av kunskapsunderlag för respektive miljö ska ske innan och oberoende av pågående planprocesser. Bland medskicken finns också flertalet önskningar om bred samverkan och dialog i det planerade projektet kring landskapsintressen.

När det gäller utvecklingsmöjligheter hos kulturmiljön märks förslag som rör turism, vandring och möjligheter till olika aktiviteter i anslutning till väl kända kulturmiljöer. Därtill samverkan med skolorna och med naturvården.

I förstudiens förenklade befaring diskuterade flera aktörer, på plats i landskapet, frågor kring de besökta landskapsområdenas uttryck och utveckling samt möjligheter med eventuella landskapsintressen. Det blev då tydligt att det finns behov och önskemål om att gemensamt diskutera landskapsområdets utveckling och potentiella arbetsätt för att nå väl fungerande och hållbara lösningar, och då på ett mer förutsättningslöst och långsiktigt proaktivt sätt än under till exempel pågående ärendehantering.

Sammanfattningsvis finns således behov av juridiska instrument likväl som former för dialog och praxisutveckling. Dessutom finns idékraft för att lyfta fram kulturmiljöer som resurser för olika sorters verksamheter.

4. Det åländska kulturlandskapet – urval och kulturmiljökategorier

4.1 Befintligt urval

Den åländska kulturmiljölagstiftningen reglerar skydd av fasta fornlämningar, av fartyg och lämningar under vatten (maritimt kulturarv) samt av bebyggelse eller bebyggelseområden som förklarats skyddade enligt Landskapslag [1988:56] om skydd av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Utöver dessa skyddade objekt/områden har ca 200 kulturmiljöer och enskilda byggnader eller anläggningar pekats ut som kulturhistoriskt värdefulla i de heltäckande inventeringar som bedrevs kommunvis under åren 1979–1990. Inför framtagande av kommunöversikter har därutöver aktuella kommuntäckande inventeringar genomförts i kommunerna Vårdö, Lemland och Finström under åren 2013–2014. De nya inventeringarna har resulterat i aktualiserade beskrivningar, ett antal uppdelningar av områden i mindre delområden samt ett antal nytillkomna miljöer. De utpekade kulturmiljöerna har inte en tydlig juridisk status, men kan bland annat hänföras till det skydd av särskilda och på fackmannamässig grund utpekade värden ur historisk, kulturhistorisk eller estetisk synpunkt som omnämns i Plan- och Bygglagen (12 kap §65).

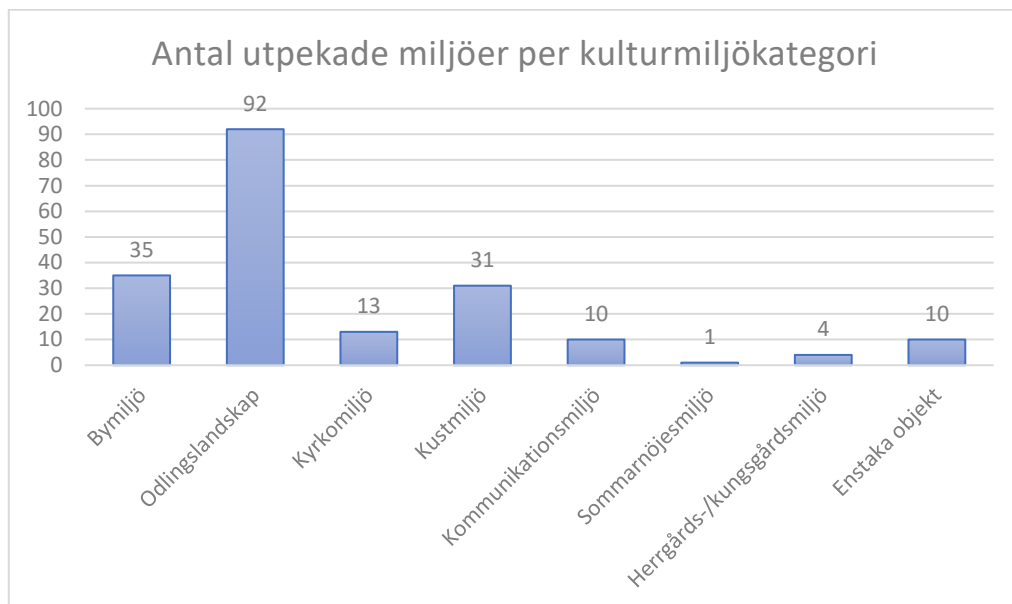
De kommunvisa inventeringarna som utfördes 1979–1990 omfattade kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, kulturlandskap och andra objekt. Inventeringarna inriktade sig särskilt på ett antal kategorier av miljöer, se faktaruta nedan. Det anges i inledningen till inventeringarna att de av resursbrist är selektivt gjorda. Samtliga kyrkor, herr- och kungsgårdar är upptagna i inventeringen, medan inventeringens tyngdpunkt i övrigt har lagts vid traditionella agrara bebyggelsemiljöer. Inventeringen har avgränsat sig till mangårdsbyggnader uppförda innan 1930 och med bevarade exteriörer, samt tillhörande uthus. Särskilt välbevarade odlingslandskap har omfattats av inventeringen, medan ytterligare kulturpåverkade landskap har ingått i den samtida naturvärdesinventeringen.

Typer av kulturmiljöer/objekt som omfattats av de kommuntäckande inventeringarna (1979–1990):

- Kyrkor och dess tillhörande närmiljöer
- Herr- och kungsgårdar jämte kringliggande miljö
- Enstaka offentliga byggnader
- Hela, traditionella allmogebyggnadsmiljöer eller delar därav
- Enstaka representativa byggnadsverk, anläggningar och konstruktioner
- Välbevarade områden som uppvisar en av odling och boskapsskötsel påverkad landsapsbild av äldre typ
- Vägar som bibehållits i sin gamla sträckning
- Rester av näringsliv, förutom jordbruk/boskapsskötsel även fiske, jakt, handel, sjöfart m.m.

De agrara miljöerna av olika typ dominerar urvalet. De spänner från enstaka hemman och bymiljöer där de bebyggelsehistoriska värdena utgör grunden till utpekandet till landskapsavsnitt där de odlingsmarker, ängsmarker och lövängar som omger gårdarna eller byarna ingår. Även kulturmarker utan bebyggelse, t.e.x. i form av strandängar och lövängar, och enstaka objekt såsom stengärdesgårdar (Vå 8:2) finns representerade i urvalet av agrara miljöer. Miljöerna är genomgående relativt avgränsade och geografiskt små. Bland de agrara miljöerna kan kyrkomiljöerna urskiljas. Dessa utgörs dels av större landskapsavsnitt med bymiljöer och odlingslandskap runt en kyrkomiljö (t.ex. Fi 12:1), och dels av mer avgränsade miljöer som

koncentrerar sig kring kyrkan med dess kyrkotomt (t.ex. Ku 4.1). I flera av de agrara miljöerna utgör landsvägen, med dess sträckning och äldre karaktär ett omnämnt kulturhistoriskt värde. Flera av de utpekade kulturmiljöerna är lokaliserade längs med den gamla Postvägen som löper från Eckerö i väst till Vårdö i öst, och i ett tiotal miljöer utgör Postvägen, med omgivande bebyggelse och landskap, grunden för utpekandet. Även andra kommunikationsmiljöer anslutning till Postvägen, såsom ångbåtsbryggan vid Marsund i Frebbenby, ingår bland de utpekade miljöerna.



Figur 1: Övergripande fördelning av kulturmiljökategorierna inom de miljöer som pekats ut i inventeringarna 1979–1990. I inventeringarna har en mer findelad uppdelning använts (t.ex. bebyggelse, kulturlandskap, lövängar, sjövisten, lotsstation). I denna sammanställning har miljöerna grupperats under ett antal huvudsakliga kategorier för att skapa en bred bild av fördelningen av olika typer av kulturmiljöer. Många av miljöerna innehåller flera olika typer av kulturmiljöer, den aspekt som huvudsakligen framförts i beskrivning och värdering har legat till grund för grupperingen.

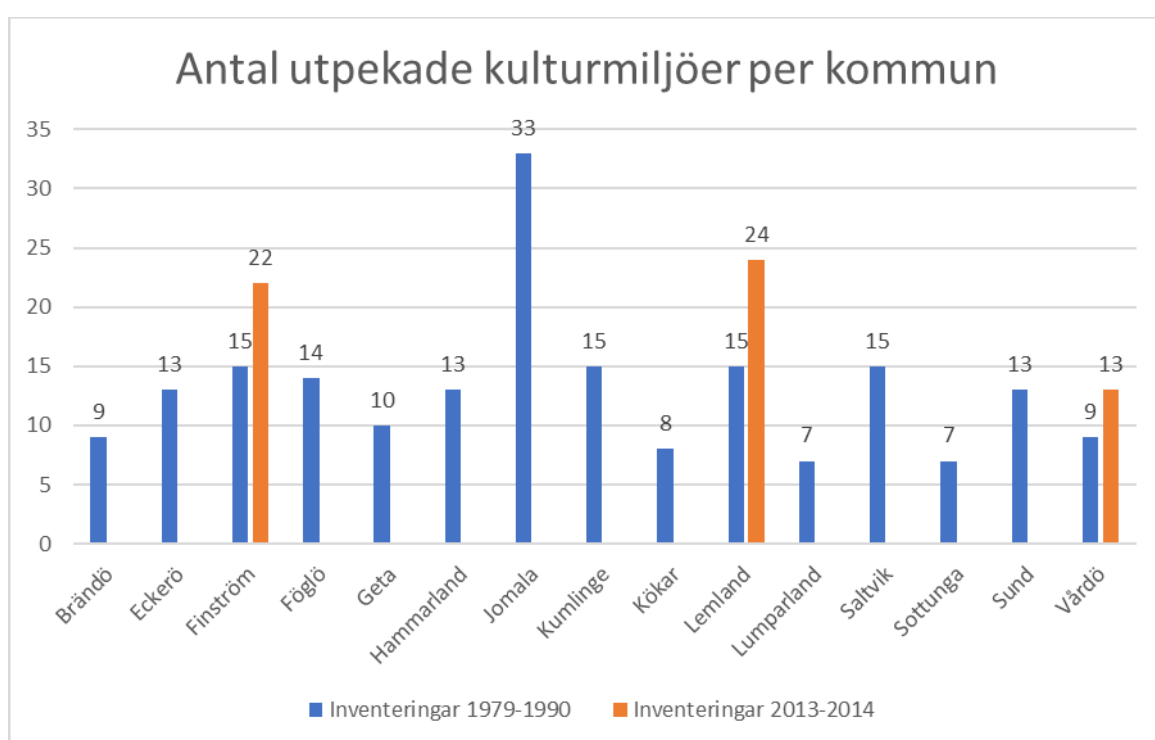
Olika typer av kulturmiljöer kopplade till havets och kustens betydelse för det åländska samhället finns representerade i urvalet. Kustmiljöerna omfattar både byhamnar (t.ex. Fi 18.2 och Ec 6.2), fiskelägen (t.ex. Ku 2.3) och sjövisten (t.ex. Br 2.2) med fiskartorp, sjöbodan, båthus, fiskehus och rester av hamnanläggningar. Lotsstationer och hamnanläggningar med betydelse för de mer långväga kommunikationerna finns representerade i urvalet, såsom Signilskär (Ec 6.4) och Enklinge lotsstation (Ku 2.2). Miljöerna är överlag relativt avgränsade och geografiskt små.

En avgränsad miljö vid Bartsgrådasundet med två sommarvillor ritade av Lars Sonck (Fi 2.1) finns representerad i urvalet.

Ett antal herrgårdsmiljöer och f.d. kungsgårdar har pekats ut i urvalet. Kastellholm, Ålands enda slottsanläggning, är med omgivande odlingslandskap, kungsgård och ett antal torp, utpekade som en värdefull kulturmiljö. Haga kungsgård, med mangårdsbyggnad och en stor del bevarade ekonomibygnader från mitten av 1800-talet och framåt är utpekade som en värdefull kulturmiljö. I miljön ingår framförallt bebyggelsen, medan odlingslandskapet inte omfattas. Även gården Germundö i Saltvik kommun, med anor som kronogård och kungsgård, och har tillsammans med delar av det omgivande odlingslandskapet pekats ut som en värdefull kulturmiljö (definieras inte tydligt som en herrgårdsmiljö i inventeringen). Bastö gård, ett av Ålands fem historiska säterier, pekades tillsammans med det omgivande landskapet ut i 1980-års inventering av kommunen men omnämns inte i 2014-års inventering av Finström kommun.

I inventeringarna pekats också ett antal enstaka objekt ut. Dessa kan utgöras av enstaka offentliga byggnader, såsom folkskolor och prästgårdar (t.ex. Jo 37.1, Le 14.1). Även enstaka byggnader, såsom torpet Fridhem (Jo 13.2), finns utpekade liksom ett antal avgränsade kulturmarker eller landskapselement i form av stengärdesgårdar (se beskrivning ovan).

De kommunövergripande inventeringarna 1979 – 1990 resulterade i ca 200 utpekade kulturmiljöer och objekt över hela Åland. Inom varje kommun finns i snitt strax under eller strax över 10 utpekade miljöer. Jomala kommun, Ålands befolkningsmässigt största kommun efter Mariehamn, sticker ut med 33 utpekade kulturmiljöer och objekt. Mariehamns stad och dess stadsmiljö ingår inte i inventeringarna.



Figur 2: Fördelning av utpekade kulturmiljöer per kommun.

De kommunvisa inventeringar som utförts 2013 – 2014 fokuserade i första hand på bebyggelse uppförd innan år 1940. Inventeringarna resulterade dock även i ett antal yngre utpekade bebyggelsemiljöer. I Grelsby, Finströms kommun har urvalet utökats med Grelsby mentalsjukhus, med bebyggelse från främst 1930- och 1960-tal samt ett tjugotal småbruk med bebyggelse från 1930–50-talen. I samma kommun har bostadsbebyggelse från 1950 – 60-tal i Västanträsk och fem bostadsområden från 1970–80-talen i serviceorten Godby pekats ut som kulturhistoriskt värdefulla miljöer. Även i Lemlands kommun har urvalet breddats med ett antal yngre miljöer, såsom sommarhusbebyggelse (3st) på Öarna och lämningar efter Bäckängs tegelbruk, verksamt mellan 1910 och 1940-tal. Merparten av de tillkommande kulturmiljöerna utgörs av små, avgränsade geografiska områden kring ett bostadsområde eller en enskild fastighet.

4.2 Åland – en kulturmiljöprofil

För att kunna analysera urvalets representativitet, d.v.s. dess förmåga att på ett välavvägt och samtidigt mångfacetterat sätt återspegla de huvudsakliga kulturhistoriska skeenden som har format Åland och påverkar dess karaktärsdrag idag, har ett förslag till enkel kulturmiljöprofil tagits fram. Profilen utgår till delar från tidigare material framtagna av Kulturbyrån. Kulturmiljöprofilen, eller den kulturhistoriska ramberättelsen, kommer under projektets fortsättning att behöva revideras och kompletteras. En bred dialog med såväl samhällsaktörer som allmänheten kommer att behövas för att ta fram en mångfacetterad och välförankrad kulturmiljöprofil.

Det autonoma samhället Åland är fördelat på en arkipelag av öar mitt i Östersjön som varit befolkade sedan äldre stenåldern. Utöver de ovanligt många och välbevarade fornlämningarna från olika tider, inklusive de medeltida sockenkyrkorna, går de åländska landskapen i stor utsträckning att knyta till jordbruksamhället, fisket och den framväxande sjöfarten under 1800-talets andra hälft. En småskalig kommunindelning, en låg industrialiseringsgrad och en levande skärgårdskultur har bidragit till att en hög befolkningsnivå kunnat bibehållas på landsbygden samt att kontinuerlig vård och bruk av både landsbygd och stadsmiljö kunnat upprätthållas.

På den åländska landsbygden finns flera stormansgårdar med medeltida ursprung. Kungsgårdarna Grelsby-, Haga- och Kastelholms kungsgård finns bevarade i ett sammanhang med omkringliggande jordbrukslandskap. Ålands främsta kulturbyggnader och miljöer, som Kastelholms slott, Bomarsunds fästning och Eckerö Post- och Tullhus ligger i närheten av en gammal postväg som sedan 1638 sträckt sig över Östersjön och på sin väg korsat Åland. Dessa anläggningar tillsammans med spridda militära lämningar vittnar om Ålands både svenska och ryska historia och landskapets geopolitiskt högtintressanta läge i Östersjön. På södra Åland ligger de tusen lindarnas stad; Mariehamn grundad 1861. Staden hyser bland annat välbevarad trähusbebyggelse från badhusepoken vid tiden kring sekelskiftet 1900.

Jordbruket har varit en grundpelare i bygdernas försörjning genom tiderna och har långa historiska rötter, som i varierande grad kombinerats med fiske och sjöfart. Jordägandet och den åländska hembygdsrätten är centrala för att förstå ö-rikets utveckling. När det gäller hur markerna har brukats och satt sina spår i dagens landskapsutseende liknar dock Åland andra kustnära landskapsområden, med byar och gårdarnas in- och utägor, bebyggelse-, hamn- och sjöbodslägen och hur dessa relaterar till varandra. Markanvändningen har på sedvanligt sätt i viss mån skiftat efter behov och här kan till exempel nämnas hur grödorna anpassats till nya affärsmöjligheter under 1900-talet då grönsaks- och fruktodlingar för export till fastlandet har ökat.

Från mitten av 1800-talet och framåt etablerade sig Åland som en sjöfartsnation. På 1840-talet gavs de åländska bönderna rätt att importera stål och bygga egna fartyg, vilket ledde till att en omfattande bondeseigration tog fart. Särskilt Vårdö och Lemland tillhörde de ledande socknarna för bondeseigrationen under slutet av 1800-talet. Ved, fisk och andra råvaror knutna till de traditionella näringarna jordbruk, fiske och skogsbruk exporterades till bland annat Stockholm och Åbo med hjälp av mindre fartyg. Byhamnar med kvarvarande hamnanläggningar och karaktäristiska skeppargårdar är ett uttryck för bondeseigrationens tidsepok. När Mariehamn grundades 1861 valdes en utifrån sjöfarten lämplig placering vid den djupa Svibyvikens på stadens västra sida, och i närheten av huvudfarleden mellan Stockholm och Åbo. Allt sedan Mariehamn grundades har näringslivet i staden varit fokuserat på sjöfarten och havet, och Västra hamnen grundades samtidigt som staden. Även idag har staden ett stort antal rederier och en stor del av befolkningen är sysselsatt inom sjöfarten. Sjöfartens stora betydelse för Ålands näringsliv har också tagit sig uttryck i behovet av sjöfartsutbildning. Den första sjöfartsutbildningen gavs från 1854 på Ålands folkhögskola. Från 1868 är utbildningen förlagd till Mariehamn, och den inryms sedan 1938 i Navigationskolan ritad av Lars Sonck.



Till den åländska sjöfartens utvecklingshistoria hör också lots- och fyrverksamheten där fyrsamhällena på öar och skär längs Ålands kuster är tydliga uttryck från 1800-talets mitt till ca 1950 då fyrarna automatiserades. 1959 påbörjades en ny era i den åländska sjöfarten då färjetrafiken mellan Mariehamn och Sverige inleddes, vilket bland annat tagit sig uttryck i färjehamnen från tidigt 1960-tal. Färjorna anlöper även Långnäs och Eckerö, och vid den sistnämnda har utvecklad turismnäring med hotell, gästhem och stugbyar vuxit fram. Till följd bland annat av sjöfarten växte sig, från sekelskiftet 1900 och framåt, turismen stark på Åland. Detta ledde till byggandet av stora kvantiteter sommarstugor, pensionat, hotell och stugbyar som sällan uppmärksammats i ett kulturhistoriskt sammanhang. Den åländska hembygdsrätten har resulterat i att sommarnöjen och sommarstugebebyggelse i de flesta fall har uppförts stegvis och på avstyckningar från de historiska fastigheterna. Samlat planerade och uppförda sommarnöjes- eller sportstugeområden är ovanliga med undantag för 1960–1980-talens stugbyar.

Ålands strategiska läge har lett till ett flertal militära befästningar, inte minst under den ryska tiden. Det tidiga 1800-talets militära anläggningar präglas framförallt av fästningsbygget vid Bomarsund. Under 1910-talet och i skuggan av första världskriget uppfördes ett stort antal ryska befästningar, trots det s.k. Ålandsservitutet enligt vilket en demilitarisering av Åland hade reglerats. Under andra världskriget befästes Åland på nytt, denna gång av finska trupper: dels under Vinterkriget (1939–1940), dels under Fortsättningskriget (1941–1944). Stora delar av befästningarna revs troligen efter 1.a respektive 2.a världskriget, och de fysiska spåren av Ålands militära 1900-tals historia kan behöva utredas.

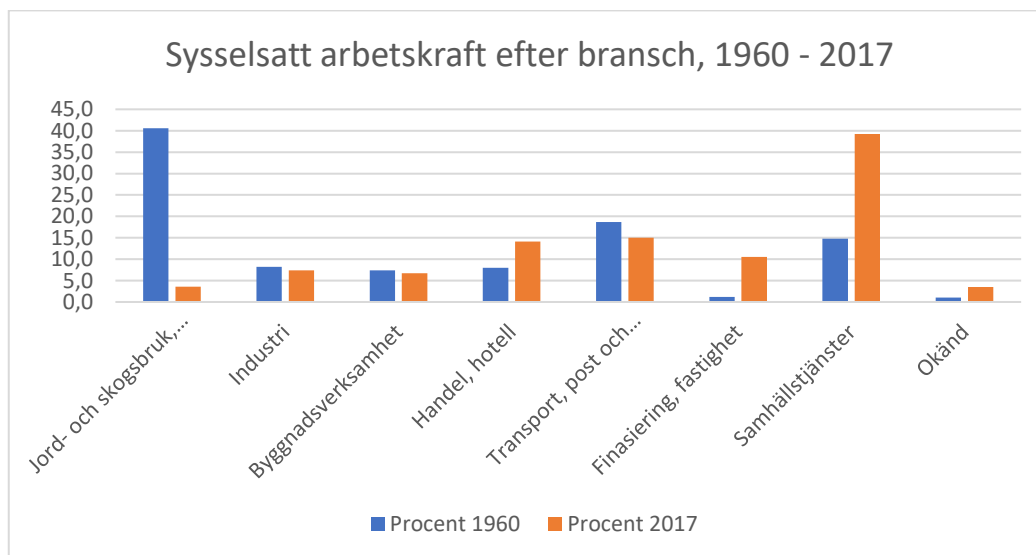
Industrins utveckling har präglats av småskalighet, ofta baserat på förädling av produkter från jord, skog och hav såsom sågverk och tegelbruk. Det sistnämnda hör till industriarv som i viss mån uppmärksammats i kulturmiljöarbetet. I sjöfartsnationen Åland har skeppsbyggeri för eget bruk bedrivits i liten skala vid byar och gårdar, medan varvsverksamhet i industriell skala förlagts till Mariehamn där Algots varv vid Västra klinten utgör exempel på en delvis bevarad varvsmiljö. Utskeppningshamnarna följer ett likartat mönster.

Mariehamn är Ålands administrativa huvudstad och landskapets enda stad, med ca 40% av Ålands befolkning. Efter Mariehamn är Godby, med ca 1200 invånare, den största tätorten. Mariehamns befolkning har, från grundandet 1861 tills idag växt till en befolkning om ca 11 200 invånare. Tiden kring sekelskiftet 1900, 1930-talet samt hela perioden från 1950- till 1980-talet framstår som särskilt expansiva perioder vilka har satt fysiska uttryck i stadens bebyggelsebild. Den moderna och postmoderna stadsbebyggelse som uppförts i Mariehamn och övriga tätorter sedan 1930-talet och framåt är ännu ej särskilt uppmärksammas av den åländska kulturmiljövården. Här finns bland annat starkt arkitektoniskt betonade byggnader som hyser höga, men ännu knappt uppmärksammade kulturhistoriska värden. Mariehamns status som politiskt-administrativt centrum på Åland uttrycks bland annat i administrativa byggnader såsom Självstyrelsegården och andra offentliga byggnader.

Den administrativa indelningen av Åland har bland annat satt avtryck i kommuncentra med folkskolor och grundskolor från 1920- och 30-tal samt 1900-talets mitt. Inte sällan har de tidiga skolhusen med tiden kommit att inhysa kommunkanslier, daghem och andra gemensamma funktioner som vuxit fram under 1900-talets lopp då också ålderdomshem tillkommit. Medan landskapets sockencentrum ofta ligger i anslutning till vattenvägarna, så har kommuncentrumen oftare vuxit upp avskilt från kyrkan och i anslutning till landsvägsnätet. De tidigaste offentliga funktionerna, såsom t.ex. ting, har ofta tagit plats i lokalbefolkningens egna byggnader och saknar särskild bebyggelse. Även handelscentrum kan geografiskt sett vara skilda från landskapets socken- respektive kommuncentra. Tidigare handelsfunktioner, mejerier etc har många gånger bedrivits i andelsform vilket lämnat karaktäristiska spår i bebyggelsebild.

4.3 Urvalets representativitet

Mer än 150 av de ca 200 kulturmiljöer och enstaka objekt som har pekats ut som värdefulla i de kommunövergripande inventeringarna omfattar agrara miljöer av någon typ (bymiljö, odlingslandskap, kyrkomiljöer, herrgårds- och kungsgårdsmiljöer). Jordbruket har, tillsammans med fiske och skogsbruk, utgjort den traditionella basnäringen på Åland och så långt fram som år 1960 var mer än 40% av den åländska befolkningen sysselsatt inom jordbruket. Det är därför rimligt att en större andel av urvalet omfattar agrara miljöer. I flera av dessa agrara miljöer återspeglas närheten till kusten och sjöfartens och fiskets betydelse för den agrara ekonomin genom samband med sjövisten och byhamnar, inslag av skeppargårdar och även flera förekomster av strandängar. Urvalet omfattar vidare ett antal kulturmiljöer som återspeglar den svenska statsmaktens påverkan på landskapet under senmedeltid och stormaktstid, såsom den medeltida borgen Kastellholms slott, Ålands samtliga tre kungsgårdar utöver Kastellholmens (Haga, Germundö och Grelsby) samt flera sträckor av stormaktstidens Postväg, med tillhörande anläggningar och omgivande landskap. Den ryska statsmaktens påverkan på landskapet syns bland annat i objekt som Eckerö posthus, i Bomarsunds fästning (skyddad fornlämning) medan det tidiga 1900-talets ryska befästningar saknas i urvalet. Vilka mer komplexa spår Ålands politiskt-administrativa historia har satt i landskapet under såväl den svenska och ryska tiden, som under det Åländska självstyret behöver utredas vidare. Mariehamn, Ålands huvudstad och enda stadsbildning, finns inte representerat i urvalet. Staden med sina årsringar av stadsplaner och bostadsbebyggelse av olika typ, hamnmiljöer och offentliga och administrativa byggnader kopplade till självstyret finns inte representerade. Mariehamns grundande och första stadsplan är också ett av uttrycken från den ryska tidens påverkan på det åländska landskapet. Att Mariehamn saknas i urvalet innebär att stora delar av Ålands moderna administrativa utveckling och politiska historia inte är representerat i urvalet. Mariehamns kulturmiljövården hanteras däremot i olika typer av hänsyn i planläggningen inom staden och som K-märkningar av enskilda byggnader i Mariehamns stadsplaner.



Figur 3: Källa Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB), Sysselsatt arbetskraft

Industrin utgör historiskt sett en relativt liten del av den åländska ekonomin, och andelen anställda inom industrin har stadigt legat mellan 7–10 % från 1960-talet och fram till idag. En stor del av industrin är kopplad till en vidareförädling av jordbruks- och fiskeprodukterna, men metall- och verkstadsindustri, snickerier, tryckerier och elektronikindustri finns också. Även viss varvsverksamhet har förekommit. Genom 2014-års inventering av Lemlands kulturmiljöer har lämningar efter en industrimiljö lagts till urvalet, Bäckängs tegelbruk. Tegelbruket, som var aktivt under 1910-och 1940-talen, var under en period Ålands största industri.

Även Västanträsk i Finström kommun med sina småindustrier och tillhörande bostadsbebyggelse har lagts till urvalet, dock är industribbyggelsen relativt ombyggd och förändrad. Industrins utveckling under 1900-talet är underrepresenterad i urvalet, och det behöver utredas om och vilka kulturhistoriska industrimiljöer som återspeglar detta skede av den åländska utvecklingen.

Sjöfartens betydelse för Åland finns återspeglad i ett relativt stort antal utpekade kulturmiljöer. Det framstår dock som att det främst är den mer småskaliga sjöfarten som har omfattats av urvalet, medan 1900-talets sjöfart och framförallt den framväxande färjetrafiken från 1900-talets mitt och framåt inte omfattas. Finns det varvs- eller hamnmiljöer som kan vara relevanta att komplettera urvalet med? Vilken betydelse har sjöfarten, ångbåtstrafiken och färjetrafiken haft för turismen på Åland och för Mariehamns utveckling under 1900-talet, och finns det samlade kulturmiljöer med koppling till det turistiska landskapet som kan behöva lyftas fram?

Den administrativa utvecklingen under 1900-talet och dess påverkan i lands- och skärgårdskommunerna återspeglas inte i urvalet, med undantag för ett antal utpekade folkskolor (enstaka byggnadsobjekt). Finns det kulturhistoriskt intressanta kommuncentra som återspeglar 1900-talets utbyggnad av skolor, administrativa byggnader för det kommunala styret eller andra offentliga och gemensamma byggnader såsom daghem, ålderdomshem, idrottsanläggningar eller liknande?

Kronologiskt är urvalet av samlade kulturmiljöer framförallt koncentrerat till tiden före 1930–40-tal. Det innebär att större delen av 1900-talet och den tidsperiod som omfattas av det åländska självstyret till stora delar inte omfattas av urvalet av samlade kulturmiljöer. Den kronologiska period som omfattas av urvalet liknar på många sätt det svenska urvalet av kommunala och regionala kulturmiljöer och riksintressen. Även i Sverige och i andra länder omfattar både de agrara miljöerna och industrimiljöerna ofta en utveckling fram till och med 1900-talets första årtionden, medan städerna i större utsträckning kan omfatta även 1900-talets utveckling. Ett sätt att nyansera den kronologiska koncentrationen på miljöer från tiden innan 1900-talets första decennier är att i det fortsatta arbetet tydligare lyfta de kulturmiljöekategorier som nämns ovan.

4.4 Rekommendationer rörande urval av landskapsintressen för kulturmiljö

- Utpekade landskapsintressen bör väljas så att de sammantaget ger en representativ och mångfacetterad bild av Ålands dominerande kulturmiljökaraktärer och de kulturhistoriska skeenden som har skapat dagens landskap och bebyggelsemiljöer.
- Landskapsintressena är inte tänkta att ersätta de samlade kulturmiljöer som har pekats ut i samband med tidigare inventeringar, utan ska utgöra ett urval som pekats ut som särskilt väsentliga för möjligheten att läsa och uppleva Ålands dominerande kulturmiljökaraktärer, och som sådana väga särskilt tungt i olika planeringssituationer. De ska också kunna lyftas fram i olika sammanhang för att tydliggöra Åland och det åländska landskapet, såväl inom som utom ö-riket.
- Det befintliga underlaget bör kunna utgöra utgångspunkt i urvalet av ett antal möjliga landskapsintressen inom kulturmiljökategorierna odlingslandskap, kust och kommunikation. Med hänsyn till inventeringarnas ålder och till att de utpekade miljöerna ofta omfattar relativt avgränsade geografiska områden behöver de miljöer som avses pekats ut som landskapsintressen fältbesökas, analyseras och jämföras på nytt.
- För att det samlade urvalet av landskapsintressen ska återspegla en representativ och mångfacetterad bild av Ålands kulturmiljökaraktärer behöver urvalet utökas med ytterligare kategorier av kulturmiljöer. De kulturhistoriska aspekterna industri, turism- och sommarnöjen, politiskt-administrativa miljöer samt stadsbyggnad, arkitektur och stadsplanering i Mariehamn behöver undersökas och utvecklas. Hur viktiga har dessa aspekter varit i det åländska samhället, och finns det fysiska och kulturhistoriskt intressanta miljöer som återspeglar dessa aspekter/vilka återspeglar dem tydligast? Därutöver kan kulturmiljökategorierna kust behöva utvecklas med miljöer kopplade till sjöfartens, ångbåtstrafikens och färjetrafikens miljöer under 1900-talet.
- En utredning av kompletterande kulturmiljö kategorier kan både leda till ett underlag för utpekande av landskapsintressen, och en komplettering av de värdefulla kommunala miljöer som redan pekats ut.
- Syftet med utpekandet av landskapsintressen är att på ett bättre sätt kunna hantera samlade kulturmiljöer och landskapsavsnitt i bland annat den fysiska planeringen. De miljöer som pekats ut som särskilt tydliga representanter för relevanta kulturmiljö kategorier bör därför utgöra samlade miljöer. I de samlade miljöerna bör inte endast enstaka objekt eller byggnader uppmärksammas. Även byggnadernas och objektens inbördes samband, relation till landskap och topografi, deras samlade skala, karaktär, struktur och fysiska eller visuella samband bör beskrivas för att kunna hanteras i olika typer av planeringssituationer.
- Urvalet bör också kunna främja det åländska landskapet som tillgång och ekonomisk resurs för till exempel olika näringar. I vissa fall genom att ett utvalt område (landskapsintresse) är lämpligt att utveckla inom till exempel besöksnäring, men lika gärna och kanske mer sannolikt kan landskapsintressen utgöra tydliga exempel inom en åländsk kulturmiljö kategori och då belysa och bidra till marknadsföring av andra liknande miljöer som lämpar sig bättre för specifika näringar.

5. Juridisk behovsanalys

5.1 Ålands kulturmiljölagstiftning idag

Åland har egen lagstiftningsbehörighet för bland annat markplanering samt fornminnes- och kulturmiljövård. Den åländska lagstiftningen behandlar landskapets kulturmiljöer genom flera lagar. Landskapslagen om skydd av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, Landskapslagen om fornminnen samt Landskapslag om skydd av det maritima kulturarvet har som syfte att skydda och bevara kulturhistoriskt värdefulla objekt medan den Åländska Plan- och bygglagen syftar till att bevara kulturhistoriska värden i relation till byggande och planering. Kulturmiljön hanteras också i den finländska kyrkolagen som reglerar skydd av kyrkobyggnader. Landskapslagen om naturvård hanterar skydd av landskapsbilden och den visuella upplevelsen av (kultur)landskapet.

Plan- och bygglag (2008:102) för landskapet Åland

Plan- och bygglagen ersatte 2008 den tidigare Byggnadslagen från 1979. Lagen har många likheter med den svenska motsvarigheten, om än mindre omfattande. Lagstiftningen griper in i det skede en åtgärd ska göras, och kulturmiljöns värden prövas tillsammans med många andra intressen. Lagstiftningen reglerar hur den fysiska planeringen i form av generalplaner, detaljplaner samt kommunöversikter sker, och hur byggande och rivning av bebyggelse hanteras genom bygglovsprocessen. Att besluta om planläggning och användning av mark är på Åland, liksom i Sverige, en kommunal angelägenhet. Landskapsregeringen utövar tillsyn över planläggningen och byggnadsväsendet. I den åländska lagstiftningen har dock kulturmiljön, och de kulturhistoriska värdena en tydlig ställning då bevarandet av dessa återfinns i lagens portalparagraf;

1 §. Lagens syfte

Syftet med denna lag är att reglera markanvändningen och byggandet så att förutsättningar för en bra livsmiljö skapas och bevaras, en ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt hållbar utveckling främjas och så att kulturhistoriska värden bevaras.

Givet av lagens inriktning och syfte så hanteras främst kulturmiljön i form av byggnader och bebyggelse i Plan- och bygglagen. En mer övergripande syn på kulturmiljön som del i ett större landskapligt sammanhang ryms inte inom befintlig lagstiftning. Ett generellt skydd av kulturhistoriskt värde finns i plan- och bygglagens 12 kapitel 65§, men det gäller endast byggnadsverk och avser inte kulturmiljön i vidare mening.

Förhållande till annan lagstiftning regleras i 3 §, där anges att bestämmelser i (exempelvis) landskapslagen om skydd av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, landskapslagen om fornminnen samt landskapslagen om skydd av det maritima kulturarvet ska iakttas vid planläggning och i bygglovs- eller andra tillståndsärenden.

11 § Beslut och rekommendationer om markanvändning för vissa samhällsfunktioner eller för visst ändamål

Plan- och bygglagens 11 § ger landskapsregeringen möjlighet att ingripa i den kommunala planeringen för att fatta beslut om markanvändning för vissa viktiga samhällsfunktioner eller för vissa ändamål som är av stor betydelse för samhället. I samma paragraf ges även Landskapsregeringen möjlighet att införa rekommendationer för markanvändningen för näringsliv, rekreation och fritid, naturskydd samt landskaps- och byggnadsvård. Möjligheten att inom befintlig lagstiftning utfärda dessa rekommendationer, med utgångspunkt i paragrafens sista stycke, har varit en utgångspunkt i arbetet med förstudien varför en mer utförlig genomgång av 11 § gjorts.

I förarbetena till plan- och bygglagen redovisas vad som avses med 11 §, och hur processen kring eventuella rekommendationer ska gå till. Möjligheten för landskapsregeringen att utfärda rekommendationer inom ramen för 11 § begränsas till "frågor som är av internationell betydelse

eller av stor betydelse för landskapet som helhet eller som har en betydande inverkan på landskapets eller hela det nationella kultur- eller miljöarvet". Det framgår tydligt i förarbetena att paragrafen delvis kommit till för att säkerställa att internationella konventioner och EUs bestämmelser och fördrag ska kunna följas.

Förarbetena ger också vid handen att det är kommunerna som konkretiserar hur rekommendationer för markanvändningen utförs i planeringen. Då rekommendationerna förväntas utgöra angelägenheter för hela Åland föreslås i förarbetena att landskapsregeringen ska föredra ärendet för lagtinget, och att lagtinget därefter beslutar om rekommendationer för markanvändningen.

Avslutningsvis slås det fast att för att undvika tveksamheter så är det landskapet (Åland) som står för samtliga eventuella kostnader som inlösen av mark, ersättningar till berörda fastighetsägare på grund av värdeminskning etc. som rekommendationerna kan ge upphov till.

Enligt den åländska Plan- och bygglagen (2 kap 12 §) har Landskapsregeringen en allmän tillsyn över planläggningen och byggnadsväsendet i landskapet, och landskapsregeringen ska övervaka att beslut och rekommendationer enligt 11 § samt bestämmelserna om planläggning och byggnadsväsendet beaktas vid planläggning, byggande och annan markanvändning i kommunerna. Landskapsregeringen har, vid sidan av kommunmedlemmar och föreningar med relevant verksamhetsområde, besvärsmätt över kommunala beslut som gäller antagande, ändring eller upphävande av en generalplan, en detaljplan eller en byggnadsordning (18 kap 98§). Landskapsregeringen har därutöver, enligt 18 kap 96§, besvärsmätt över beslut om bygglov eller tillstånd som berör ett område för vilket landskapsregeringen har utfärdat planläggningsförordnande enligt 92 § eller gjort upp rekommendationer till stöd för den kommunala markplaneringen enligt 11 §.

Landskapslag (1988:56) om skydd av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

Lagen syftar till att skydda och bevara det åländska kulturarvet, med fokus på det byggda kulturarvet. Lagen kan omfatta skydd av enstaka byggnader, en byggnadsgrupp eller ett bebyggt område som har ett väsentligt kulturhistoriskt eller arkitektoniskt värde. Lagen omfattar således endast de allra mest värdefulla objekten på Åland, idag omfattas totalt ett tjugotal byggnader av lagstiftningen.

Lagen är utformad så att den är tillämpbar utanför planlagda områden, och inom områden med detaljplan tillämpas endast lagen om bestämmelserna som är möjliga i plan- och bygglagen inte ger byggnaden/objektet tillräckligt skydd.

Lagstiftningen har endast ett skyddande och bevarande perspektiv på kulturmiljön, och ett stort fokus på den enskilda byggnaden/objektet, till skillnad mot plan- och bygglagen som reglerar förändring. Lagen har många likheter med den finska lagen om skyddande av byggnadsarvet och den svenska kulturmiljölagen.

Landskapslag (1965:9) om Fornminnen och Landskapslag (2007:19) om skydd av det maritima kulturarvet

Fornlämningar på och kring Åland skyddas av två olika lagstiftningar, Landskapslagen om fornminnen reglerar skyddet för fornlämningar på land, och landskapslagen om skydd av det maritima kulturarvet skyddar de maritima fornlämningarna. Samtliga fornlämningar är skyddade genom lagstiftningen, en nyupptäckt fornlämning omfattas automatiskt av det skydd och tillståndspflicht som lagen innefattar. Som fornlämning på land räknas varaktigt övergivna lämningar efter människors verksamhet under forna tider som uppfyller de attribut som listas i lagen. De

maritima fornlämningarna utgörs av vrak, andra farkoster eller andra lämningar under vatten som är mer än 100 år gamla.

Landskapsregeringen fungerar som tillsynsmyndighet, och kan utfärda föreskrifter om bevarande av fornlämningars värde, skyddsområde mm.

Kyrkolag 1054/1993

Ålands kyrkliga byggnader omfattas av skydd genom den finska kyrkolagen då Ålands prosteri ingår i Borgå stift. Lagstiftningen reglerar vilka kyrkobyggnader som omfattas av lagens skydd, där samtliga kyrkliga byggnader uppförda före 1917 automatiskt omfattas av lagskydd.

Landskapslag (1998:82) om naturvård

Lagen utgör grunden för den åländska miljölagstiftningen och syftar till att vårda naturen inklusive landskapsbilden, att bevara naturens mångfald samt att stödja ett hållbart nyttjande av naturtillgångarna och naturmiljön. Begreppet kulturmiljö förekommer över huvud taget inte i lagtexten, även om den visuella upplevelsen av landskapet (landskapsbilden) omfattas av lagstiftningen och kulturmiljön outtalat utgör en viktig aspekt i just landskapsbilden.

Europeiska landskapskonventionen i åländsk lagstiftning

Den europeiska landskapskonventionen (ELC) ratificerades och implementerades på Åland 2009 genom att den finska lagstiftningen för att sätta konventionen i kraft från 2006 antogs i form av en blankettlag av det åländska lagtinget. Då det endast är delar av konventionen som omfattas av den antagna lagen, är den juridiska omfattningen kring ELC på Åland i dagsläget otydlig, då det ännu inte prövats juridiskt.

5.2 Kulturmiljölagstiftning i Sverige

Den svenska kulturmiljölagstiftningen omfattar olika typer av anspråk, skydds- och hänsynsbestämmelser gällande lämningar, enskilda objekt och samlade miljöer. Den lagstiftning som reglerar kulturmiljöområdet återfinns huvudsakligen i Kulturmiljölagen, Miljöbalken och Plan- och bygglagen. Utöver de tre huvudsakliga lagstiftningarna finns hänsynsbestämmelser som reglerar hänsyn till kulturmiljön i ett flertal lagar, såsom t.ex. Väglagen, Lagen om byggande av järnväg, Skogsvårdslagen m.fl. Därtill styrs kulturmiljöarbetet av ett antal politiskt antagna mål, såsom miljömålssystemet, de nationella målen för kulturmiljöarbetet och ett antal antagna internationella konventioner.

Sverige ratificerade Världsarvskonventionen år 1985 och den Europeiska Landskapskonventionen år 2011. I och med ratificeringen har Sverige förbundit sig att inarbeta konventionernas intentioner i nationell lagstiftning och politik. Världsarven utgör normalt riksintressen enligt 3 kap miljöbalken och sådana särskilt värdefulla miljöer från kulturmiljösynpunkt som avses i 2 och 8 kap plan- och bygglagen.

Inga särskilda lagbestämmelser har upprättats för tillämpning av den europeiska landskapskonventionen, utan konventionens intentioner har bedömts kunna hanteras inom ramen för befintlig lagstiftning. Även för denna konvention har riksintressen bedömts som ett viktigt lagverktyg. Landskapskonventionen har därutöver istället bidragit till behov att utveckla metoder och arbetssätt att hantera och integrera landskapet, dess allestädes närvarande natur- och kulturyttringar och så som det uppfattas av människan, i tillämpliga processer. Bland exemplen finns Integrerad landskapskaraktärsanalys (ILKA) som utvecklats av Trafikverket och genomlysts av ytterligare fem centrala myndigheter i samverkan för att studera möjligheter för en bred användning av metodiken.

Kulturmiljövärden i Plan- och bygglagen

I plan- och bygglagens portalparagraf (1 kap. 1 §) slås fast att syftet med bestämmelserna i lagen är att "främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer." Hänsyn till och skydd av kulturmiljövärden återkommer i flera av lagens kapitel, såsom 2 kap Allmänna och enskilda intressen, 3 kap översiktsplan, 4 kap detaljplan och 8 kap Krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser. Hänsyn till kulturmiljövärden ska tas i såväl översiktsplan som detaljplan, områdesbestämmelser och bygg- och rivningslov.

I plan- och bygglagens andra kapitel preciseras ett antal allmänna intressen. Där anges bland annat att hänsyn ska tas till stads- och landskapsbilden och platsens natur- och kulturvärden. Ett bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska miljömässiga och konstnärliga värden ska skyddas. Befintliga karaktärsdrag ska respekteras och tas tillvara. Plan- och bygglagen är kopplad till miljöbalken bland annat genom 2 kap. 2 § som anger planläggning och prövning av lov ska syfta till att mark- och vattenområden används för det ändamål som områdena är bäst lämpade till. "Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas."

Relationen mellan kulturmiljölagen och plan- och bygglagen regleras inte i någon av de två lagarna, utan de bör förstås som två separata lagstiftningar som verkar åtskilda från varandra.



Riksintressen enligt 3 och 4 kap Miljöbalken

De svenska riksintressena regleras i miljöbalkens 3 och 4 kapitel. Bestämmelsernas övergripande syfte är att främja en hållbar utveckling genom att hushålla med långsiktiga och för landet väsentliga värden. Kulturhistoriskt värdefulla miljöer ingår bland dessa allmänna intressen som genom bestämmelsen har getts ett särskilt lagstöd.

I 3 kap. regleras de tematiska riksintressen som ett antal centrala myndigheter har i uppdrag att peka ut. Kulturmiljövårdens riksintressen återfinns, tillsammans med riksintressen för naturvård och friluftslivet, i 3 kap 6§. 4 kapitlet omfattar de geografiska riksintressen som Riksdagen fattar beslutat om. Dessa områden utgör riksintresse i sin helhet med hänsyn till miljöernas natur- och kulturvärden. För de geografiskt beskrivna riksintressena anger lagen särskilt vilka värden och förutsättningar som ska beaktas vid olika beslut om ändrad markanvändning.



Figur 4: En översikt av de intressen som ingår 3 kap miljöbalken. Källa: Riksantikvarieämbetet

När ska bestämmelsen om riksintressena tillämpas?

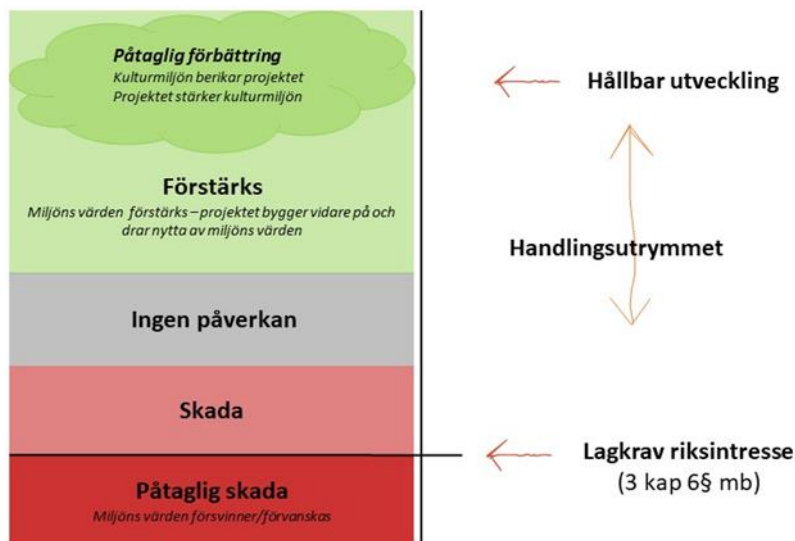
Bestämmelserna om riksintressen ska tillämpas vid prövning av ändrad mark- och vattenanvändning enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och ytterligare elva till miljöbalken knutna lagar. I Plan- och bygglagen ska bestämmelserna tillämpas vid beslut om regionplan och översiktsplan, beslut om att anta, ändra eller upphäva detaljplan och områdesbestämmelser samt vid prövning av förhandsbesked, bygg-, mark- och rivningslov utanför detaljplanelagt område.

Eftersom riksintresseinstrumentet slår in vid ändrad markanvändning av olika typ upprättas inte skötselplaner eller vård- och underhållsplaner. Det finns i Sverige inte heller några särskilt avsatta medel för förvaltningen av kulturmiljövårdens riksintressen. Samtidigt kan ändrad användning av ett område, utebliven eller ändrad hävd, icke bygglovspliktiga åtgärder eller landskapets utveckling i övrigt innebära stora förändringar som får konsekvenser för den riksintressanta miljöns läsbarhet och kulturhistoriska värde. Miljöbalkens krav på hänsyn gäller för alla verksamhetsutövare även under pågående markanvändning, men skillnaden är här att staten saknar ingång för att ingripa mot den som inte tillgodoser ett riksintresse. Däremot finns möjligheter att styra vissa typer av bidrag för att stimulera en positiv utveckling av de riksintressanta kulturmiljöerna. Detta gäller t.ex.

Kulturmiljövårdsanslaget med bidrag till vård av landskap och kulturhistoriskt värdefull bebyggelse såväl som tillgänglighetsåtgärder, informationsinsatser och framtagande av kunskapsunderlag.

Påtaglig skada?

Riksintressen för kulturmiljövården ska skyddas mot påtaglig skada. Begreppet påtaglig skada ska förstås som lagens gräns för tillåtlighet eller som den lägsta godtagbara standarden. För att kulturmiljövårdens riksintressen ska kunna fungera som en resurs och en tillgång för en hållbar utveckling är målet att planer och åtgärder inte bara undviker påtaglig skada, utan också utgår från kulturmiljöns värden och karaktär som en förutsättning i projektet.



Figur 5: Illustration som gestaltar handling utrymme inom ett område av riksintresse för kulturmiljövården. Illustration: KMV forum

Bedömningen av om en åtgärd innebär påtaglig skada är alltid platsspecifik och beroende av den aktuella åtgärden. Det har gjorts flera rekommendationer av hur begreppet ska tolkas, bland annat i allmänna råd utgivna av Naturvårdsverket (NFS 2005:17) och i Riksantikvarieämbetets handbok för kulturmiljövårdens riksintressen, där en tolkning utvecklas både utifrån de allmänna råden och utifrån rättsfall.

Det är den som ska genomföra en åtgärd som ska bedöma konsekvenserna för riksintresset, till exempel genom en miljökonsekvensbedömning eller miljöbeskrivning. Det är sedan Länsstyrelsen som, bland annat utifrån den konsekvensbedömning som tagits fram, bedömer om en åtgärd medför påtaglig skada på ett riksintresse. I sista instans är det domstolen som avgör om en åtgärd innebär påtaglig skada eller inte.

Ansvar och roller kopplat till riksintressesystemet

Riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken pekas ut av centrala myndigheter efter samråd med Boverket och berörda länsstyrelser. Riksantikvarieämbetet ansvarar för att peka ut och lämna en kortare riksintressebeskrivning av de områden som bedöms vara av riksintresse för kulturmiljövården. De centrala myndigheternas utpekande av riksintresseområden kan inte överklagas. Det är först genom ett rättsverkande beslut enligt någon av de anknutna lagarna som ett riksintresse bekräftas juridiskt. Om länsstyrelsen bedömer att ett riksintresse ska ändras, hävas eller att ett nytt riksintresse ska pekas ut ska länsstyrelsen insända förslag på revidering till Riksantikvarieämbetet. Kommunen har ingen formell roll som förslagsställare men kan ta fram

förslag och fördjupningar som kommuniceras med länsstyrelsen. Kommunen ses i de flesta fall som en viktig samtalspart under processen.

I den fysiska planeringen har både Länsstyrelsen, kommunen och verksamhetsutövare viktiga roller. Länsstyrelsen företräder de statliga intressena och ska förmedla kunskapsunderlag och bevaka statens samlade intressen i planering och prövning där hushållningsbestämmelsen tillämpas. Länsstyrelsen har tillsyn över kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Inom ramen för ett antal definierade ingripandegrunder – riksintressen, mellankommunala intressen och frågor som rör hälsa och säkerhet – har Länsstyrelsen rätt att överpröva och upphäva ett kommunalt beslut om att anta detaljplan. Om ett beslut om detaljplan eller områdesbestämmelse inte tillgodoser ett riksintresses ska länsstyrelsen upphäva beslutet. Kommunen har rätt att överklaga Länsstyrelsens beslut att upphäva en plan, frågan avgörs då av regeringen.

Kulturresevat

En länsstyrelse eller en kommun kan enligt 7 kap 9 § miljöbalken (1998:808) besluta om att ett område ska skyddas och förvaltas som kulturresevat. I beslutet bestäms syftet med skyddet och vilka föreskrifter som skall gälla i resevatet. Med varje sådant beslut följer också en skötselplan som beskriver målen för bevarandearbetet samt vilka åtgärder som måste genomföras för att målen skall nås. Förutom vårdåtgärder kan skötselplanen innehålla mål för resevatets utveckling, verksamheter och publika evenemang. Beslut om inrättande av kulturresevat fattas i samförstånd med dem som är berörda. Markägare som drabbas av begränsad förfoganderätt över området till följd av ett beslut om kulturresevat har rätt till ekonomisk kompensation för detta.

Innan skyddsformen kulturresevat infördes i miljöbalken 1999 skyddades kulturpräglade landskap i naturresevat enligt naturvårdslagen, då lagens tillämpningsområde uttryckligen omfattade även de kulturpräglade delarna av naturmiljön. Som bakgrund till att kulturresevatinstrumentet infördes i miljöbalken angavs att det behövdes bättre regler för att bevara kulturhistoriskt värdefulla landskap. Regeringen ansåg att det utöver naturresevatsinstrumentet behövdes ett instrument som var bättre anpassat efter de kulturmiljövårdande behoven. Beteckningen kulturresevat skall användas när kulturmiljön är det huvudsakliga skälet för att ett område skall skyddas. Skyddsformen ska ses som ett komplement till bestämmelserna om naturresevat och till kulturmiljölagens regler.

Skydd av lämningar och byggnader enligt Kulturmiljölagen

I kulturmiljölagen (KML) finns bestämmelser om fornminnen, byggnadsminnen, kyrkliga kulturminnen, kulturföremål och ortnamn. Gemensamt för de fornlämningar, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen som omfattas av Kulturmiljölagen är att det krävs tillstånd från Länsstyrelsen för att ändra, rubba eller på annat sätt påverka de objekt och miljöer som omfattas av lagen. Kulturmiljölagen skyddar i första hand enstaka lämningar, byggnader eller byggnadsmiljöer, men lagen innebär även skydd av ett område runt lämningen eller byggnaden i fråga inom vilket åtgärder är tillståndspliktiga (skyddsområde/fornlämningsområde). Utöver de byggnader och byggnadsmiljöer som skyddas som byggnadsminnen enligt kulturmiljölagens 3 kapitel finns även statliga byggnadsminnen, dessa ägs av staten och ska samlat berätta viktiga delar av Sveriges och den statliga förvaltningens historia.

5.3 Kulturmiljölagstiftning i Finland

Det finns stora likheter mellan den svenska och finländska lagstiftningen som gäller kulturmiljön och dess värden, men även skillnader. Alla delarna i kulturmiljön från fornlämningar, fornlämningsmiljöer, enskilda byggnader, byggda miljöer till större kulturlandskap kan skyddas och bevaras, men de lagrum som reglerar skyddet och bevarandet skiljer sig från de svenska.

Traditionellt har den finländska lagstiftningen haft ett större fokus på fornlämningar och enskilda byggnader, samtidigt som staten haft en stor beslutanderätt när det gäller kulturmiljön. Större områden med kulturmiljövärden, bland annat i form av byggda kulturmiljöer av riksintresse, fick en starkare ställning först 1993 genom ett regeringsbeslut, efter en inventering som gjordes av Museiverket och omfattade hela Fastlandsfinland. Den senaste revideringen av områdena gjordes 2009 och antogs av regeringen år 2010. På fastlandet finns idag drygt 1200 byggda miljöer av riksintresse.

Under 1990-talet skedde också förändringar i beslutanderätten. I samband med revideringen av bygglagstiftningen år 2000 genom nya markanvändnings- och bygglagen (MBL), flyttades beslutanderätten till kommunerna och medborgarinflytandet fick starkare roll i planprocessen. Till skillnad från Sverige där bestämmelserna om riksintressen ingår i miljöbalken och skyddet och bevarandet av bebyggelsemiljöer regleras i plan- och bygglagen, regleras i Finland områdesanvändningen – som bland annat omfattar de byggda miljöerna av riksintresse och nationellt värdefulla kulturlandskap - i markanvändnings- och bygglagen (MBL). MBL innehåller även annan bygglagstiftning, förutom speciallagar som behandlar byggnadsminnen och kyrkor.

Riksintressenas status och hantering idag

Målen för riksintressena, ”riksomfattande mål för områdesanvändningen” fattas av regeringen enligt MBL. Enligt det senaste beslutet som trädde i kraft 2018 ska det sörjas för att den nationellt värdefulla kulturmiljöns och naturarvets värden tryggas. I ett PM som tagits fram av miljöministeriet, Museiverket och Finlands kommunförbund och som antogs 2020 av miljöministeriet klargörs målen för områdesanvändningen och deras rättsverkningar i praktiken.

Precis som riksintressena i Sverige innebär de riksomfattande målen inget direkt skydd för kulturmiljöns värden, utan de konkretiseras, kompletteras och fördjupas vid planläggningen på alla nivåer: i landskapsplaner, generalplaner och detaljplaner. Landskapsplanläggningen har här en viktig roll. På landskapsnivå görs en första precisering av de riksomfattande målen och det är lämpligt att deras avgränsning anges. Föreslagna avvikelser från avgränsningarna ska samrådats med Museiverket. I planläggningen sammanvägs vidare målen med landskapsmål och lokala mål. Skyddsbestämmelser kan införas på alla plannivåer.

I generalplaner och detaljplaner preciseras avgränsningarna och innehållet ytterligare. Väsentliga ändringar ska motiveras och tas upp på samrådet eller genom kontakt med närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM) samt Museiverket eller ett regionalt museum.

Enligt miljöministeriets PM är målet att trygga bevarandet av strukturen hos de riksintressanta miljöerna, bybilderna och stadsbilderna samt befintliga byggnader och miljöer. Kompletterande byggande och andra ändringar anpassas till kulturmiljöns egenart och särart. På alla plannivåer är det viktigt att de föreslagna lösningarna inte står i strid med egenarten och särdragen hos de riksintressanta miljöerna. Sammanvägning av alla mål - riksomfattande, regionala eller lokala mål - hör till planläggningen så att de alternativ som väljs på bästa tänkbara sätt ska främja möjligheterna att uppnå målen. Om möjligt bör lösningarna uppnå samtliga nationella mål. Vid eventuella konflikter ska avgörandena vara väl motiverade.

Arkeologiska objekt av riksintresse

Det pågår för tillfället ett treårigt projekt som slutförs 2022 där de viktigaste arkeologiska objekten på Fastlandsfinland fastställs. Målet är att ta fram ett urval av fornlämningsmiljöer i enlighet med de riksomfattande målen för områdesanvändningen i MBL, alltså fornlämningsmiljöer som genom ett regeringsbeslut då får samma status som de byggda miljöerna av riksintresse.

De s k VARK-objekten ska ge en bild av det arkeologiska kulturarvet som omfattar alla tidsåldrar, regioner och fornlämningsstyper. I planläggningen tryggas objekten i möjligaste mån under alla förhållanden och planeringen av markanvändningen förväntas stödja skyddet av objekten. Vid handläggning av tillstånd för att rubba eller forska i objekten kan kriterierna vara striktare för VARK-objekten än för andra fornlämningar.

Värdefulla landskapsområden

I Fastlandsfinland finns 156 nationellt värdefulla landskapsområden. De utgörs av de mest representativa kulturlandskapen på landsbygden där värdena baserar sig på den kulturpåverkade naturen med många aspekter, det hävdade odlingslandskapet och det traditionella byggnadsbeståndet. Beslut om landskapsområden och utveckling av landskapsvärden togs av regeringen 1995 utifrån en inventering som tog fasta på den regionala variationen i natur- och kulturdragen och områdenas karakteristiska särdrag. Styrande för urvalet har varit att de viktigaste dragen i respektive landskapsprovins finns representerade, samtidigt som man säkerställt att de värdefulla landskapsområdena har fördelats jämnt över hela landet. En ominventering gjordes åren 2010–2014 samt 2018 och för tillfället pågår beredningen inför ett nytt beslut i regeringen.

De riksomfattande målen för områdesanvändningen i MBL förutsätter att värdefulla landskapsområden beaktas i användningen av områden och de ska bland annat införas i landskapsplanerna. Landsbygdslandskapen hotas i synnerhet av den ändrade landskapsbilden och den utarmade naturen som beror på förändringarna i jordbruket, förfallna byggnader och olämpliga nybyggen. Museimyndigheterna och NTM-centralerna har i uppgift att följa kulturlandskapsärenden i planeringen av markanvändning på olika plannivåer.

Landskapsvårdsområden

Enligt naturvårdslagen kan landskapsvårdsområden inrättas för att bevara och vårda landskapsbilden eller kulturlandskapets skönhet, dess historiska särdrag eller andra därmed sammanhängande särskilda värden.

Beslut om inrättandet av och syftet med landskapsvårdsområden av riksintresse fattas av miljöministeriet. När det gäller övriga landskapsvårdsområden fattas beslutet av NTM-centralen på förslag av ett förbund på landskapsnivå.

Nationalstadsparker

I Fastlandsfinland finns idag nio nationalstadsparker. Syftet med nationalstadsparkerna är att bevara stadsnaturen och den byggda kulturmiljön som en stor, sammanhängande helhet. Centralt är stadsmiljöns värden för invånarna. I samband med att staden ansöker om bildande av en nationalstadspark ska man redogöra för hur man säkerställer att natur- och kulturarvselementen bevaras i det område som avsätts för nationalstadsparken. En plan för skötsel och användning som garanterar att parken vårdas och utvecklas med respekt för och skydd av dess värde som natur- och kulturarv godkänns av miljöministeriet. Centralt är stadsbornas och fastighetsägarnas deltagande vid bildandet och utarbetandet av de olika planerna.

5.4 Jämförande analys

De finländska riksintressena är formulerade som riksomfattande mål för hur mark- och områden ska utvecklas. I handledningar och tolkningar är det ett relativt stort fokus på att *målen ska uppnås*, snarare än att *skada ska undvikas*. Även i Sverige ska riksintressena hanteras på ett sådant sätt att hållbar utveckling främjas, vilket tydliggörs bland annat i Plan- och bygglagens formulering "riksintressen ska tillgodoses". Miljöbalkens formulering om att riksintressena ska skyddas mot påtaglig skada har dock, i såväl planläggning som diskussioner om riksintressesystemet, lett till ett fokus på att undvika påtaglig skada. Ett sådant fokus har gjort att syftet, d.v.s att låta kulturmiljövårdens riksintressen fungera som en resurs i den fysiska planeringen, ofta har hamnat i skymundan. Rekommendationer enligt den åländska plan- och bygglagens 11§ bör kunna utformas med ett fokus på målsättningar för en önskvärd utveckling för de utpekade landskapsintressena. I likhet med det finska systemet leder en sådan formulering förhoppningsvis till ett fokus på hur kulturmiljöerna ska fungera som en resurs för hållbar utveckling, snarare än på skyldigheten att undvika påtaglig skada.

I Sverige regleras riksintressena i 3 och 4 kap miljöbalken, och genom paragrafer i miljöbalken, Plan- och bygglagen och elva andra lagar tillämpas bestämmelserna i ett stort antal av sådana åtgärder som berör mark- och vattenanvändningen. Det innebär att riksintressenas särskilda tyngd gentemot enskilda intressen och andra allmänna intressen förutom beslut enligt Plan- och bygglagen också medföljer in i planeringsprocesser som rör t.ex vägplan, järnvägsplan, beslut om koncession för anläggande av täkt, naturgasledning, kraftledning m.m. Beroende på vilken åtgärd som prövas och inom vilken lagstiftning så kan processen för prövningen av åtgärdens lämplighet se olika ut. Gemensamt är dock att de riksintressanta kulturmiljöerna ska ges en särskild tyngd i prövningen. I det finländska systemet anges det att de riksomfattande målen för områdesanvändningen ska beaktas och främjas i de statliga myndigheternas verksamhet, i planläggning på landskapsnivå och i den kommunala planläggningen, vilket innebär att målen ska genomsyra den fysiska planeringen på alla nivåer. I den åländska lagstiftningen ligger möjligheten att prioritera mellan särskilt väsentliga markanvändningsfrågor i 11§ Plan- och bygglagen. Paragrafen ska tillämpas i generalplan, detaljplan och bygglov. Det saknas koppling till bland annat Landskapslag om allmänna vägar, vilket gör att det är oklart om rekommendationerna kan ges en särskild tyngd i planeringssituationer som avser väg. I 10§ Landskapslag om allmänna vägar anges det att det vid framtagande av vägplan ska göras en avvägning mellan samhällsintressen och att hänsyn till vägens anpassning till miljön ska tas. Ett väl beskrivet och förankrat landskapsintresse enligt rekommendationer enligt 11 § Plan- och bygglagen bör genom denna allmänna hänsynsparagraf kunna vägas in i avvägningen, men det är oklart om det kan ges en särskild tyngd jämfört med andra intressen.

Det finska och åländska systemet liknar varandra på det viset att landskapsregeringen respektive den regionala miljöcentralen (Finland) har besvärsmätt över kommunala planer. Om en kommunal plan i Finland inte beaktar och främjar de riksomfattande målen kan den regionala miljöcentralen begära en rättelse av planen, om detta inte görs kan den regionala miljöcentralen överklaga kommunens beslut att anta en detaljplan. Den åländska landskapsregeringen har en allmän besvärsmätt (PBL 98§) över kommunala beslut om att anta, ändra eller upphäva en generalplan, detaljplan eller byggnadsordning. I Sverige är Länsstyrelsens möjligheter att ingripa mot en plan avgränsade till ett antal specifika ingripandegrunder, varav riksintressena utgör en. Ingripandegrunderna ger Länsstyrelsen rätt att på eget beslut upphäva en kommunal plan som inte tillgodoser riksintressen, d.v.s Länsstyrelsen behöver inte överklaga beslutet till en högre instans. Detta är en av anledningarna till att riksintressesystemet utgör ett för staten kraftigt instrument, eftersom det är en av få inskränkningar i det kommunala planmonopolet.

Den åländska besvärsmätten är inte begränsad till att gälla planer som berör rekommendationer enligt 11§. Utfärdade rekommendationer enligt 11§ ger däremot en utökad möjlighet för landskapsregeringen i form av besvärsmätt över frågor som rör bygglov och tillstånd. Besvärsmätten

är, liksom möjligheten att utfärda rekommendationer enligt 11§, mycket litet utforskad och få eller inga rättsfall som kan vägleda i tolkningen av praxis finns. Det kvarstår därför osäkerheter om hur besvärsrätten kan tillämpas, och om det finns begränsningar för densamma.

I såväl Finland som Åland kan utpekandet av riksintressen respektive rekommendationer enligt 11 § PBL föranleda en ersättningskyldighet till markägaren för sådana inskränkningar som innebär att kostnader ökar eller markvärdet minskar. I Sverige finns inga ekonomiska ansvar kopplat till utpekande av ett riksintresse.



I likhet med den svenska lagstiftningen så anges det mycket litet om hur utpekandet ska utformas på Åland, och vem som ansvarar för framtagandet av användbara kunskapsunderlag. I förarbetena till åländska Plan- och bygglagen anges det att landskapsregeringen ska ha möjlighet att utfärda vissa rekommendationer för markanvändning. Rekommendationerna för markanvändningen skall sedan konkretiseras av kommunen vid planläggningen. Det preciseras inte hur ansvaret för att beskriva och tolka rekommendationerna mellan landskapsregeringen och kommunerna fördelas. Oklarheter i ansvarsfördelningen har i Sverige lett till relativt omfattande diskussioner om hur stort ansvar för att ta fram utvecklade motiveringar och beskrivningar som ligger på Riksantikvarieämbetet respektive Länsstyrelserna, samt vilket underlag kommunerna kan förvänta sig för att kunna tolka riksintressen i kommunens fysiska planering. Även gränserna för kommunens/verksamhetsutövarens ansvar att ta fram kunskaps- eller planeringsunderlag gällande riksintressen har diskuterats.

Till skillnad från Sverige, men i likhet med Finland, så ska rekommendationerna enligt 11 § föredras och antas av Ålands lagstiftande församling, Lagtinget, "På grund av betydelsen av de landskapsomfattande besluten för markanvändningen är det motiverat att lagtinget kan diskutera och ta ställning till de frågor det kan gälla, varför landskapsregeringen borde ge en redogörelse till lagtinget innan sådana beslut fattas som kan beröra alla kommuner." Detta gör att rekommendationerna kan liknas vid de finska riksomfattande målen eller de svenska riksintressena enligt 4 kap. De finska riksomfattande målen beslutas av stadsrådet efter beredning av miljöministeriet, och det är miljöministeriet som löpande ska se över målens aktualitet. De nuvarande målen trädde i kraft 2018. Stadsrådet fattar både beslut om målens inriktning och om det urval av kulturmiljöer som ska omfattas av målen. Underlag för riksintressanta kulturmiljöer tas fram av Museiverket. Till skillnad från Åland och Finland är de svenska riksintressena enligt kap 3 inte politiskt antagna, utan urvalet bestäms av Riksantikvarieämbetet efter underlag från Länsstyrelserna. Ett politiskt antagande och en löpande aktualisering, i likhet med systemet i Finland, kan möjligen leda till en bredare acceptans av urvalet än i Sverige.

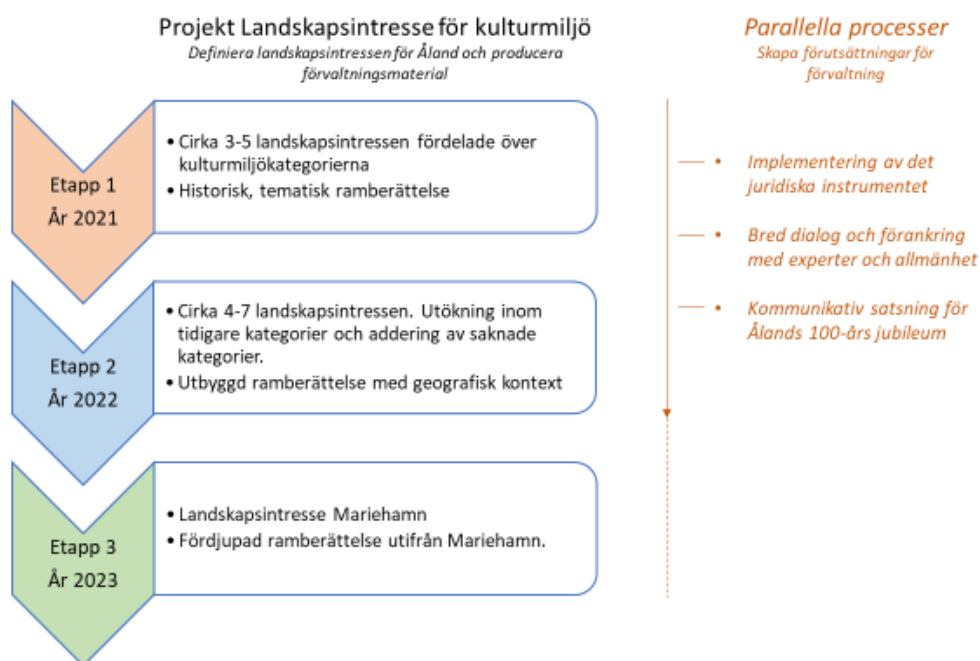
5.5 Rekommendationer rörande juridiska aspekter

- Utöver juridiska ramverk utgör anpassade kunskapsunderlag, välförankrade miljöer och en god dialog under planeringsprocessen den viktigaste förutsättningen för att hantera kulturmiljön som en resurs. Ett av syftena med utpekandet av landskapsintressen är att bättre kunna hantera samlade kulturmiljöer och landskapsavsnitt i den fysiska planeringen. Ett tydligt fokus för det fortsatta projektet bör därför vara att föra en dialog och förankringsprocess kring urvalet och ta fram användbara och fungerande beskrivningar av de landskapsintressen som pekas ut.
- Med anledning av de oklarheter som finns kopplat till tillämpningen av 11 § PBL så föreslår vi att en implementering av det juridiska instrumentet följer parallellt med det fortsatta projektet med att peka ut landskapsintressen. Implementeringen bör innefatta vidare utredningar av ett antal juridiska aspekter, enligt nedan. Här behöver särskild juridisk kompetens, Landskapsregeringens olika sakkompetenser, kommuner och Lagting involveras. Förslag till fortsatta utredningar:
 - Förhållandet mellan Plan- och bygglagens 11 § och andra lagstiftningar med relevans för den fysiska planeringen bör förtydligas. Finns det möjlighet att tillämpa rekommendationer utfärdade enligt 11§ i andra lagstiftningar, t.ex. Landskapslag om allmänna vägar, och vilken tyngd tillmäts det i jämförelse med andra väsentliga samhällsintressen? I ett landskap som Åland, där relativt stora ytor ligger utanför detaljplanlagt område och där förbättring av vägar och GC-vägar är aktuellt är det viktigt att landskapsintressena kan hanteras även inom ramen för infrastrukturplaneringen.
 - Landskapsregeringens allmänna tillsynsansvar och besvärsmöjligheter och begränsningar bör förtydligas för att den fysiska planeringens olika parter ska kunna förstå och förutsäga planprocessen.
 - Det finns inte angivet hur rekommendationerna enligt 11 § PBL ska utfärdas. Vi föreslår att ansvar och roller vad gäller preciseringen av rekommendationerna utreds och förankras. Vår rekommendation är att landskapsregeringen, i samråd med kommunen, tar fram kunskapsunderlag kopplat till varje område som omfattas av rekommendationerna. Detta för att bädla för en förankring och en bättre möjlighet att ta hänsyn till värdena i olika typer av planerings- och förändringssituationer. Kommunerna bör i generalplanen precisera hur miljöernas värden kan beaktas, upprätthållas och utvecklas. Kommuner eller verksamhetsutövare som planerar att utfärda en åtgärd som berör en miljö som omfattas av 11§ ansvarar för framtagandet av preciserade planeringsunderlag och konsekvensbedömningar.
- I arbetet har behovet att, vid sidan av landskapsintressen, kunna integrera kulturmiljövården med naturvården och styra och stötta förvaltningen av värdefulla kulturlandskap framkommit. Det finns inget lagrum för att peka ut särskilt bevarandevärda landskap eller miljöer som kulturresevat i den åländska lagstiftningen. I Landskapslag (1998:82) om naturvård, vilken reglerar utpekandet av naturreservat omnämns inte kulturmiljöaspekten. Ett alternativ till att utreda en egen lagstiftning för kulturresevat kan vara att möjliggöra en integrering av kulturmiljöaspekten i naturvårdslagen, för att på så vis kunna ha lagligt stöd för att även innefatta kulturmiljövården i sådana naturreservat där det lämpar sig. Denna skyddsform kan komplettera landskapsintressena i sådana landskap där en tydligare styrning och stöttning av förvaltningen än vad landskapsintressen kan erbjuda behövs.

6. Förslag till projektplan

Avsnittet presenterar förslag på åtgärder i syfte att införa landskapsintressen för kulturmiljö för Åland. Åtgärderna består dels av *projektförslag* för att åstadkomma ett relevant och representativt urval av lämpliga landskapsintressen. Dels ges inspel till *parallella processer* som syftar till att säkerställa en ändamålsenlig juridisk respektive kommunikativ hantering av landskapsintressena. De sistnämnda processerna bör bedrivas parallellt med projektförslaget.

Projektet med framtagande av landskapsintressen föreslås vara etappindelad, där arbetet kan avslutas eller göra ett uppehåll efter varje etapp. På så sätt bildar etapperna olika ambitionsnivåer för projektet, både vad gäller resultatets omfattning och projektets tid och resurser.



Figur 6: Projektförslag med tillhörande parallella processer. Illustration KMV forum.

När projektet och de parallella processerna är genomförda förväntas Åland ha tillgång till cirka 9-13 stycken landskapsintressen för kulturmiljö. Urvalet ska, tillsammans med övriga tillgångar inom kulturmiljö och kulturarv, lyfta fram Ålands kulturhistoriska utveckling på ett brett och intresseväckande sätt. De första stegen ska vara tagna för att Landskapsintressena ska kunna fungera som positiva förtecken vad gäller hållbar planering och förvaltning, där kulturmiljön är en tydlig förutsättning vid framtida utveckling av områdena och deras närhet. De första stegen ska också vara tagna för att Landskapsintressena ska kunna bidra till Ålands attraktionskraft. Målsättningen är även att landskapsintressena är väl kända, det råder samförstånd mellan nyckelaktörerna om landskapsintressenas syften och möjligheter samt att väsentliga processer och ansvarsfördelning kring planering, förvaltning och juridisk hantering är klarlagda.

6.1 Projekt Landskapsintressen för kulturmiljö – ett treårigt utvecklingsarbete för Ålands framtida hemmiljöer

I projektet *Landskapsintressen* sker urvalet av lämpliga miljöer och underlag för vart och ett av dessa produceras för att fungera väl i planprocesser och utvecklingsarbeten. Projektets övergripande ramar har getts av den årliga budget som Landskapsregeringen avsatt under kommande tre-årsperiod. Därtill har jubileumsåret 2022 inverkat på projektförslagets etappindelning.

Projektplanen är indelad i tre etapper med ett stegvis förfarande där varje etapp resulterar i ett antal Landskapsintressen. Det är möjligt att välja en annan ordning på etapperna, till exempel att utföra etapp 1 och 3 före etapp 2. Ordningföljden har dock inverkan på framförallt dialogförfarande och delaktighetsperspektiv, och kan i viss mån även ha inverkan på den juridiska implementeringsprocessen och pedagogiska spörsmål i genomförandet, vilket man bör vara medveten om vid val av projektets upplägg.

- Etapp 1 fokuserar på att välja ut och producera underlag för de första 3-5 landskapsintressena som ska representera kulturmiljökategorierna odlingslandskap, kust, kommunikation samt ytterligare någon av de föreslagna kategorierna industri, turism- och sommarnöjen eller politiskt-administrativa miljöer (se avsnitt 4.4). Att erhålla en viss bredd av kulturmiljö kategorier redan under projektets första år bedöms ge större nytta för de parallella processerna med implementering av juridiska aspekter, dialog och kommunikation, än att arbeta med endast ett eller två teman. Det bedöms också bidra till ett brett engagemang i samverkan och dialoger med berörda aktörer, till exempel i referensgrupp.
Den kulturhistoriska ramberättelsen förtydligas något i förhållande till förstudiens enkla kulturmiljöprofil för Åland, med fokus på de kulturmiljö kategorier eller teman som etappen omfattar.
- Etapp 2 fokuserar på att dels ta fram landskapsintressen för det eller de kulturmiljö kategorier som inte belysts i etapp 1. Dels kompletteras med ytterligare några landskapsintressen inom samma kulturmiljö kategorier som i föregående etapp. Detta för att landskapsintressena inom varje kategori i tillräcklig utsträckning ska spegla temats olika kulturhistoriska aspekter. Sammanlagt föreslås 4-7 landskapsintressen levereras inom etappen.
Den kulturhistoriska ramberättelsen kompletteras med de kulturmiljö kategorier som tillkommit, samtliga kategorier nyanseras genom att tillföra eller förtydliga väsentliga aspekter. Därtill ges ramberättelsen en geografisk kontext där till exempel skilda naturgeografiska förutsättningar illustreras och kommenteras.
- Etapp 3 fokuserar på staden Mariehamn och möjligheterna att definiera ett landskapsintresse för stadens väsentliga kulturmiljöuttryck. Inom etappen fördjupas den kulturhistoriska ramberättelsen med avseende på Mariehamns bildande, utveckling och betydelse för Åland.

Sammantaget resulterar de tre etapperna i underlag för bildande av 9-13 landskapsintressen för kulturmiljö, inklusive en tillhörande kortfattad ramberättelse som är tematiskt upplagd. Ramberättelsen sätter landskapsintressena i en historisk kontext och förklarar därigenom hur de representerar Ålands utveckling.

Utförande part föreslås bedriva merparten av genomförandet i de tre etapperna när det gäller att producera beskrivningar för vart och ett av landskapsintressena och ramberättelsen, i dialog med

beställaren och andra (se organisation och parallella processer, nedan). Arbetsgrupp och andra aktörer föreslås ha särskilt viktig roll när det gäller urval av miljöer och ramberättelsens innehåll. Resultaten ska processas inom Landskapsregeringen och sannolikt remisshanteras inför beslut. Beslut är avhängigt den parallella processen kring de juridiska aspekterna.

6.2 Parallella processer för implementering

De *parallella processerna* till projektet är olika till sin art, men syftar gemensamt till att skapa förutsättningar att förvalta landskapsintressena som instrument och resurs. Det bör vara en viss integration i genomförandet mellan projektarbetet att ta fram landskapsintressen och dessa parallella processer. Förslagsvis kan den utförande parten bidra med att ta fram vissa underlag och medverka i dialoger eller andra förfaranden inom parallellprocesserna, medan landskapsregeringen driver, organiserar och sammankallar desamma.

De parallella processernas betydelse för att landskapsintressen för kulturmiljö ska nå ett positivt resultat, bör inte underskattas.

- **Implementering av det juridiska instrumentet.** Förstudiens rekommendationer (se avsnitt 5.5) bör behandlas i fortsatta insatser och utredningar, inför en fullgod implementering. Insatserna behöver genomföras av olika kompetenser och organisationer men bör hållas samman av en instans inom Landskapsregeringen som ansvarar för överblick, samordning och fullgörandet av implementeringen. Implementeringsarbetet förutsätter dialog- och förankringsprocesser. Arbetet bör inledas parallellt med etapp 1. Resultat av etapperna kommer att bidra med konkretioner som kan tydliggöra olika spörsmål i den juridiska processen.
- Landskapsintressena utgör delvis ett förnyat arbetssätt som involverar flera aktörsgrupper. **Bred dialog och förankring** är av vikt både för att få in kunskap eller inspel från experter och allmänhet till projektet och för att nå ut med väsentlig information eller frågeställningar som behöver dryftas på bred front. En projektorganisation med referensgrupp möter vissa av dessa behov. Det kan kombineras med former för bred kommunikation för att bland annat nå allmänheten, till exempel genom att ställa ut material digitalt och i lämpliga lokaler samt kombinera med hearing- eller samrådstillfällen.
- Landskapsintressena lyfter fram det karaktäristiska Åland och lämpar sig därför väl för **en kommunikativ satsning**, företrädesvis i samband med **jubileumsåret 2022**. Jubileet torde innebära goda förutsättningar för Åland att ge "100 år av egensinne" ett landskapligt uttryck genom att lyfta fram de första landskapsintressena från etapp 1 och de nya möjligheter som projektet i sin helhet erbjuder. Det är fördelaktigt om en sådan satsning på landskapsintressen kan samordnas med närliggande insatser. En kommunikationsplan med identifierade målgrupper, kommunikationsmål, aktivitetsplan och kanaler med mera tillhör de inledande momenten, och bör påbörjas parallellt med etapp 1. Resultatet av etapp 1 blir ett av de huvudsakliga innehållen att kommunicera.

6.3 Organisation

Såväl det föreslagna projektet och de parallella processerna ska bedrivas inom en relativt kort tidsrymd, de är avhängiga av varandra för ett lyckat resultat och utbyte mellan olika aktörer är en viktig faktor i det samlade arbetet. En tydlig organisation kring projektet bör säkerställas.

Kulturbyråns projektbeställare och arbetsgrupp bör, i likhet med förstudien, bedriva ett nära samarbete med projektets utförare. Beställaren bör ha ett tydligt ansvar för dialog och förankring.

I projektet blir det också viktigt att arbetsgruppen sällar fram kandidater till landskapsintressen bland tidigare inventeringar samt agerar inom övriga moment.

En referensgrupp, som är initierad inom förstudien, bör knytas till projektet. Gruppen bör bidra med förslag och synpunkter utifrån sina respektive yrkes- och expertområden, som aktörer inom landskapsintressenas framtida system samt vara delaktiga inom förankring. Gruppen består lämpligen av representanter för kommuner med olika roller inom plan- och bygglovsprocessen, kulturmiljö- och naturmiljövården, representanter för berörda avdelningar inom landskapsregeringen samt representanter för mark-, byggnadsägare och näringar (t.ex. församlingar, besöksnäring).

En styrgrupp bör tillsättas för att säkerställa projektets riktning i relation till andra pågående processer och förslagsvis även samordna väsentliga beslut som till exempel rör de parallella processerna. Styrgruppen kan till exempel bestå av landskapsantikvarien i egenskap av projektägare, samt berörda avdelnings- eller enhetschefer från Landskapsregeringen.



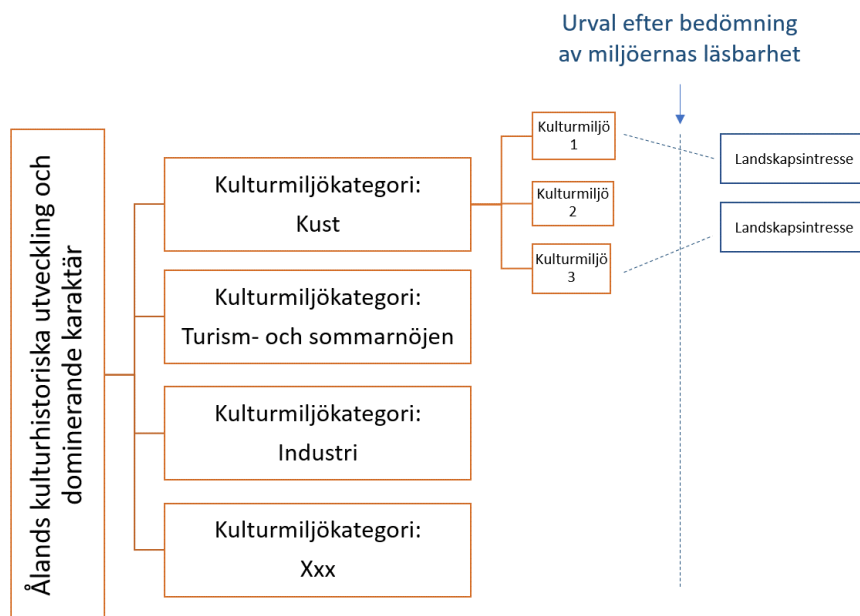
6.4 Inspel till metodik för genomförande

Väsentliga utgångspunkter för projektets genomförande är att

- i hög grad nyttja befintliga kunskapsunderlag, och då i synnerhet de kommunvisa inventeringar som tidigare utförts (se avsnitt 4).
- arbetet, om det utförs av konsult eller annan part, ska bedrivas i nära samarbete med Kulturbyrån vid Landskapsregeringen samt i dialog med andra aktörer.
- lägga stor vikt vid en bred dialog och förankring av såväl tillämpningen av lagrummet som av urvalet av miljöer.

Väsentliga utgångspunkter för arbetet med värdering, urval och beskrivning är att

- ramberättelsen och de identifierade kulturmiljökategorierna ska genomsyra momenten i projektarbetet. Urvalet av relevanta kulturmiljöer att peka ut som landskapsintressen utgår från ramberättelsens "helikopterperspektiv". Som en röd tråd genom arbetet löper uppgiften att bedöma A) vilka av Ålands miljöer som med dagens landskapsuttryck tydligast återspeglar dessa kulturmiljökatgorier, och B) vilka epoker, skeenden och perspektiv landskapsintressena bör omfatta för att framöver, enskilt och tillsammans, uppfylla intentionerna med landskapsintressen.



Figur 7. Kulturmiljökategorierna utgör teman inom Ålands kulturhistoriska utveckling. Landskapets kulturmiljöer kan genom sina fysiska uttryck knytas till en kulturmiljökategori som miljön huvudsakligen är en representant för. Det avgörande huvudkriteriet vid bedömning av vilka kulturmiljöer som föreslås bli landskapsintressen är läsbarheten. Hur tydligt avläsbara är områdets kvaliteter och egenskaper som återspeglar temat? Ytterligare kriterier för urval kan adderas, t.ex. miljöernas tillgänglighet, men i föreliggande arbete rekommenderas det inte vara primärt urvalskriterium. Att läsbarheten är ett grundläggande kriterium vid värdering och urval stöds av gängse praxis inom kulturmiljövården. Illustration KVM forum.

- landskapsområdenas nuvarande karaktär ska utgöra utgångspunkten för bedömning. Hur väl är ramberättelsens skeenden läsbara i dagens landskap, vilka utvecklingstendenser kan observeras i miljön och vilken känslighet respektive tålighet har miljön för olika typer

av åtgärder? Finns särskild potential att utveckla landskapsintresset som resurs?
Sammantaget kan dessa utgöra underlag för målsättning för landskapsintresset.

- analysen ska skilja på de fysiska företeelser i kulturlandskapet som utgör uttryck för landskapsintresset, och därmed den Åländska karaktärstiken, och de som inte gör det. Det ska tydligt motiveras varför och hur utpekade uttryck har koppling till landskapsintresset. Detta är en väsentlig del av värderingens genomsiktighet och i den tydlighet som behövs för fortsatt hantering av landskapsintresset i till exempel förändrings- och förvaltningsprocesser.
- analysen ska redovisas genomsiktligt och tydligt i text samt i visuellt pedagogiska kartor så att leveransen utgör en god grund för Landskapsregeringens, kommunernas och övriga aktörers fortsatta arbete.



Figur 8. Genomförandet föreslås bestå av moment som kommer att utföras i växelverkan med varandra. Detta interagerande mellan momenten kommer behöva se lite olika ut under de tre etapperna. Den gemensamma huvudprincipen är ovan fem moment. Parallellt och integrerat med processen att ta fram ramberättelse och ett urval beskrivna landskapsintressen löper implementering, dialog, förankring och kommunikativa insatser.

7. Källförteckning

Vägledning och rapporter

Miljöministeriet, *Tillämpning av de riksomfattande målen för områdesanvändningen i samband med planläggningen*, 2003

Miljöministeriet, *Beaktande av byggda kulturmiljöer av riksintresse vid planläggning och tillståndsförfarande*, VN/7642/2020, 2020

Riksantikvarieämbetet, *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap 6§ - Handbok*, 2014

Riksantikvarieämbetet, *Riksintressen i siffror*, 2017

Riksrevisionen *Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande*, 2013

Sveriges kommuner och regioner, *Så påverkar statliga regler bostadsbyggandet*, 2019.

Ålands landskapsregering, *Ny plan- och bygglag för landskapet Åland – Framställning nr 23/2006–2007*

Litteratur, kulturmiljöunderlag och turistinformation

Hallberg, Torsten (red.), *Åland – mer än öar*, 2001

Museibyran, *Kulturmiljöinventeringar över tretton kommuner*, utgivna 1979–1990

Persson, Olle, *Åland – vandra, cykla, paddla*, 2020

Ålands landskapsregering Kulturbyran, *kulturmiljöinventeringar inför kommunöversikt*, 2013–2014

Ålands landskapsregering Kulturbyran, *Kulturmiljövård på Åland - Framtidsambitioner och diskussionsunderlag*, 2019

Webbsidor

<https://www.regeringen.ax/alandsk-lagstiftning/alex>

[barkraft.ax](https://www.barkraft.ax)

<https://www.asub.ax/sv>

<https://www.museovirasto.fi/sv/kulturmiljo>

www.raa.se

www.boverket.se

www.trafikverket.se/landskap

8. Bilagor

Bilaga 1. Beskrivning och karaktärisering

För att kunna hantera samlade kulturmiljöer i planering och exploatering av olika typ behöver miljöernas karaktär, känslighet och tåligghet beskrivas. Olika metoder och checklistor har tagits fram för beskrivning av såväl landskap som bebyggelsemiljöer. Här bifogas Boverkets checklista för karaktärisering av bebyggelse samt två checklistor framtagna inom ramen för Trafikverkets utvecklingsprojekt ILKA – Integrerad Landskapskaraktärsanalys.

Boverkets checklista för karaktärisering av bebyggelse

Placering i landskapet

- Samlad bebyggelse – spridd bebyggelse.
- I höjdlägen eller dalgångar.
- I anslutning till vägar, skogsbyn, vatten eller inte.
- Mötet med omgivningen, vattenfront, jordbrukslandskapet etc.
- Siluetten

Bebyggelsen

- Hustyp - sammanbyggda, radhus, friliggande.
- Högt – lågt.
- Tätt – glest.
- Enhetligt – varierat.
- Relation till gata, förgård, entrésida, gårdsmiljö.
- Relation till markplanet, terränganpassning.
- Gavel eller långsida mot gatan, karaktär mot gata.
- Skala, volymer, proportioner.
- Taklandskapet.
- Färgsättning, sammanhållen – varierad

Material, färgtyp, kulör

- Material, materialbehandling.
- Ljushet, mättnad, reflektion.

Marken

- Hårdgjord, markbeläggning.
- Växtlighet, intensivt skött, extensivt skött, naturtomt.
- Häckar, staket, avgränsningar.

Trafikverkets checklista för Integrerad landskapskaraktärsanalys, ILKA

Karaktärsområde: _____

Landskapstyp: _____

Checklista Landskapets karaktär, funktion och relation

KARAKTÄR	
<p>Nyckelkaraktärer och byggstenar och dess inbördes sammanhang</p> <p>Landform, topografi, brutenhet, riktningar</p> <p>Bergarter, jordarter, vatten i landskapet</p> <p>Rumslighet och rumsliga sammanhang (öppet/slutet, textur m.m.)</p> <p>Vegetation och vegetationsstruktur</p> <p>Naturtyper och biotoper</p> <p>Markanvändning som karaktär</p> <p>Infrastruktur</p> <p>Bebyggelse (karaktär, ålder, funktion, struktur)</p> <p>Skala</p> <p>Komplexitet</p>	
FUNKTION	
<p>Funktionella aspekter i landskapet</p> <p>Rörelsemönster och funktionella sammanhang (kommunikationer, stråk m.m.)</p> <p>Rumsliga funktioner (landmärken, avgränsningar, orienterbarhet m.m.)</p> <p>Ekologiska funktioner och samband</p> <p>Historiska funktioner och sammanhang/kulturhistorien i landskapet</p>	
RELATION	
<p>Människors koppling till och nyttjande av landskapet. Beskrivs med deltagande av medborgare och brukare.</p> <p>Identitet och anknytning</p> <p>Kulturella ekosystemtjänster</p> <p>Betydelsefulla platser/mötesplatser</p> <p>Bruk av landskapet</p> <p>Kulturella referenser (kända platser ur litteratur, konst m.m.)</p> <p>Har medborgardeltagande skett?</p>	

Befaringsdatum _____

Sida 1 av 2

Karaktärsområde: _____

Landskapstyp: _____

Checklista Landskapets utvecklingstendenser, känslighet och potential

PÅGÅENDE PROCESSER OCH UTVECKLINGSTENDENSER		
<p>Vad pågår i landskapet? Markanvändning (jordbruk/skogsbruk etc.) Samhällsutveckling och byggnation Naturliga förändringsprocesser</p> <p>Vilka förändringsprocesser sker i landskapet? Förändringsmönster som kan anas eller förväntas Tydliga eller otydliga?</p>		
ASPEKTER OCH EFFEKTEBEGREPP	KÄNSLIGHET	POTENTIAL
Karaktär		
Skalbrott Strukturbrott Förändrad karaktär (läsbarhet, landskapsbild, slutenhet, komplexitet, textur) Förfall eller god skötsel Habitatförlust Utradering	Känslighet för påverkan genom...	Potential att stärka/utveckla/tillskapa karaktär
Funktion		
Förändrade funktionella samband (för människan) Strukturomvandling Barriäreffekter Korridoreffekter Mortalitet Habitatförlust Invasiva arter Ekologisk störning	Känslighet för påverkan genom...	Potential att stärka/utveckla/tillskapa funktion
Relation		
Sociala hållbarhet (ur brukarnas beskrivning, utöver förändring av karaktär och funktion ovan) Möjligheter till kulturella ekosystemtjänster	Känslighet för påverkan på...	Potential att stärka/utveckla/tillskapa ur socialt hänseende, kulturella ekosystemtjänster

Befaringsdatum _____

Sida 2 av 2

Bilaga 2. Riksintressen i Sverige – en fördjupad bakgrund

1. Bakgrund och syfte

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser om riksintressen infördes parallellt med plan- och bygglagen 1987. I samband med 1987-års plan- och bygglag förflyttades ansvaret för att planlägga mark och vatten från länsstyrelserna tydligare till kommunerna. Länsstyrelsens ansvar att fastställa en detaljplan ersattes av ett kommunalt beslut om att låta en detaljplan vinna laga kraft. Med det utökade kommunala planansvaret följde skyldigheten att verka för en god hushållning av mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Ett av huvudsyftena med hushållningsbestämmelserna var att föra in nationella prioriteringar i den lokala markplaneringen. Ett villkor för delegeringen av planansvaret var att kommunen, i en aktuell översiktsplan, kom överens med länsstyrelsen om hur bl.a. riksintressena skulle tillgodoses. Om kommunen i sin planering inte tillgodosåg de i lagen angivna riksintressena, gavs staten möjlighet att ingripa. För att reglerna skulle få avsedd verkan förutsattes även ett väl utvecklat system för kunskapsförsörjning.

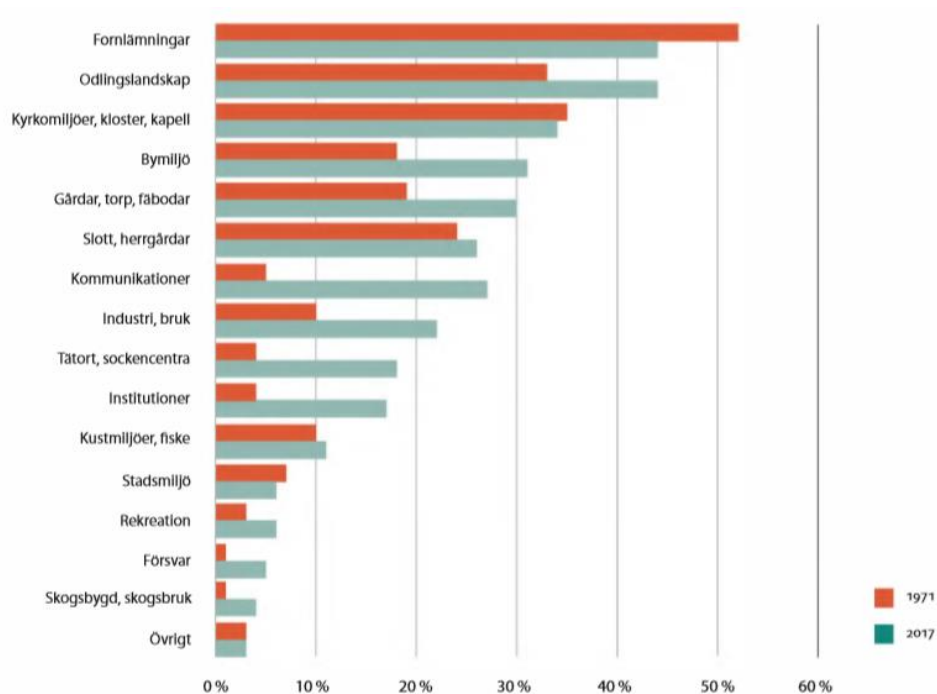
2. Urvalet

Det finns ca 1500 svenska riksintressen för kulturmiljövård. Kulturmiljövårdens riksintressen ska tillsammans ge en bred bild av landets historia och kulturhistoriska utveckling, med de regionala variationer och särdrag som varit betydelsefulla för denna utveckling. De varierar såväl till storlek som till det kulturhistoriska innehållet och kan omfatta allt från små miljöer som speglar en speciell historisk epok till större landskapsavsnitt som präglats av en lång tids utveckling. Sammantaget och tillsammans med övriga utpekade och skyddade kulturmiljöer ska de ge en övergripande bild av samhällets historia – med avseende på tidsdjup och utveckling, dess ekonomiska, sociala och kulturella bredd samt dess regionala variationer. De ska således belysa ett brett spektrum av tidsperioder, utvecklingsskeden, händelser, verksamheter och aktiviteter som har varit av betydelse för samhällsutvecklingen.

Riktlinjerna gällande urvalet var allmänt hållna i de förarbeten som är relevanta för hushållningsbestämmelserna. Kulturmiljövårdens fokusförskjutning från den traditionella monument- och objektvården mot en hantering av sammanhängande kulturmiljöer och vardagliga eller representativa kulturmiljöer betonas dock tydligt som en grundsten i hushållningsbestämmelsens kulturmiljöbegrepp. I den proposition (1985/86:3) som föregår hushållningsbestämmelserna anges sammanfattningsvis att riksintressen för kulturminnesvården ska spegla en bred bild av hela samhällets historia där aspekter såsom näringsliv, sociala villkor, byggnadsskick, estetiska ideal etc. inkluderas. Områdena ska åskådliggöra resursutnyttjande under olika tider och belysa olika skeden i landskapets utveckling samt regionala skillnader i denna utveckling. För att urvalet ska kunna spegla hela samhällets historia krävs ett brett urval av skyddsvärda miljöer och objekt såväl på landsbygden som i tätorter. Lagstiftaren understryker att urvalet inte ska vara en gång för alla givet, utan möjligt att uppdatera i takt med att ny kunskap tillkommer och synsätt på vad som är kulturhistoriskt värdefullt utvecklas.

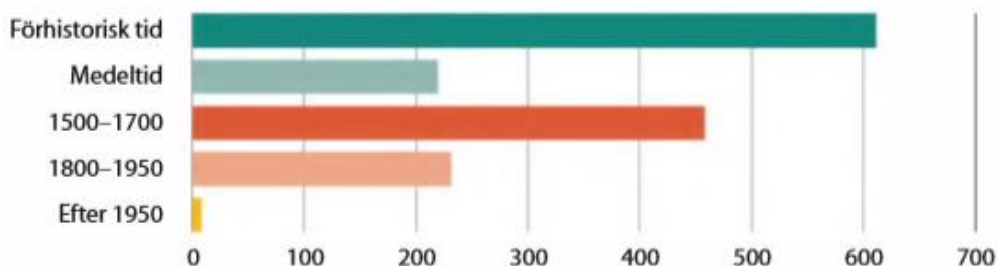
Under Riksantikvarieämbetets vidarebearbetning av urvalet under 1990-talet så betonades det systemteoretiska perspektivet på historiska landskap, därmed förstärktes synen på riksintressena som helhetsmiljöer och historiskt funktionella system. Det betonas också att det är de landskapspräglade förändringsperioderna och de långsamma, sega processerna i landets utveckling som prioriteras. Urvalet skulle inte inriktas på enskilda händelser. Det är inte heller menat att endast återspegla de, i ett efterhandsperspektiv, segerrika huvudspåren i samhällsutvecklingen men även dess stickspår och felslagna processer. Riksintressena sorterades efter olika miljö- och landskapstyper till vilken en ordlista framtog. Miljö- och landskapslistan definierade olika fysiska typmiljöer vilka skapats i skärningspunkten mellan ett visst utvecklingsskede eller en tidsperiod, en verksamhet eller näring och de naturgeografiska och regionala förutsättningarna på platsen. De olika landskaps- och miljötyperna syftade till att skapa en statistiskt uppföljningsbar sortering av riksintressena samt tydliggöra de riksintressanta fysiska

uttrycken och därmed underlätta för hanteringen av kulturmiljövårdens riksintressen i den fysiska planeringen. De flesta riksintressen innehåller komplexa landskap med olika typer av kulturmiljöer, och merparten innehåller flera miljö- och landskapstyper. Det innebär att urvalet kan sorteras och betraktas på flera olika sätt. Riksantikvarieämbetet har på senare år gjort olika typer av uppföljningar för att analysera och beskriva det samlade riksintresseurvalet. Samtidigt har länsvisa översyner genomförts helt eller delvis i de flesta län, varvid den samlade bilden av det regionala urvalet av riksintressen har blivit tydligare. Oavsett hur urvalet sorteras finns en tydlig tonvikt vid agrara miljöer, dessa kan både utgöras av mer avgränsade miljöer och komplexa landskap med fornlämningsbild, bebyggelse, kommunikationer och administrativa centralorter. Vid sidan av de agrara miljöerna är också ca 130 av de svenska städerna i delar utpekade som riksintressen, liksom bruks- och industrimiljöer (ca 200), miljöer kopplade till försvaret (ca 200), kommunikationsmiljöer till land och till havs (ca 120), och institutioner och miljöer kopplade till rekreation, hälsa och sommarnöjen (ca 30).



En bild av urvalets förändring enligt en typ av sortering. Källa: Riksintressen i siffror, Riksantikvarieämbetet 2017

De svenska riksintressena har länge haft en tonvikt i äldre historiska miljöer. Merparten av de bruks- och industrimiljöer som omfattas av urvalet utgörs av anläggningar som sträcker sig från 1500–1600-talens bruksmiljöer till industrimiljöer från 1800-talet och fram till och med tidigt 1900-tal. Det finns dock även exempel på riksintressanta bruksmiljöer från mitten av 1900-talet. Merparten av de utpekade riksintressanta städerna har omfattat stadens utveckling fram till och med sekelskiftet 1900 eller det tidiga 1900-talet, samtidigt som ett antal förstäder och förorter fram till och med 1950-talet har funnits utpekade, framförallt runt de större städerna. De senare årens revideringar har dock resulterat i att flera yngre miljöer har tagits med och att flera stadsmiljöer har utvidgats till att även omfatta modernismens stadsplanering. Flera av de riksintressanta städerna innehåller nu uttryck för 1900-talets cityomvandlingar och modernismens stadsbyggande i form av främst tidstypiska bostadsområden men även i form av trafiklösningar och citybildning.



Sammanställning av den huvudsakliga tidsperiod som omfattas av de riksintressanta miljöerna. Källa: Riksintressen i siffror, Riksantikvarieämbetet 2017

3. Ett system i förändring?

Kulturmiljövårdens riksintressen har under lång tid saknat mer utvecklade kunskapsunderlag, och utpekandena har i de flesta fall endast preciserats genom korta, enhetligt utformade motiv- och uttryckstexter tillhandahållna av Riksantikvarieämbetet. Det har förutsatts att anspråket preciseras i mer utvecklade kunskapsunderlag av länsstyrelserna eller i samband med den kommunala planeringen. Kommunernas uppgift att i översiktsplanen precisera hur riksintressena avses tillgodoses i den kommunala planeringen har inte heller skötts som avsett, utan i många fall har översiktsplanerna endast redovisat att riksintressen finns men inte hur dessa ska tillgodoses. Även övriga sektors riksintressen har saknat uppdaterade underlag eller mer utvecklade utpekanden. Under de senaste 10–15 åren har många Länsstyrelser arbetat med att revidera och ta fram fördjupade underlag för länets riksintressen för kulturmiljövård, vilket har lett till justeringar av urvalet och framförallt ett förbättrat kunskapsläge.

Det kortfattade och inte alltid uppdaterade underlagen till de utpekade riksintressena har varit en anledning till att systemet har kritiserats. Det har bland annat framförts att riksintressena försvårar för planering och byggande av bostäder, att underlagen är otillräckliga och att urvalet och kriterierna för utpekandena inte är uppdaterade.¹ Det har också framförts att riksintressena täcker en orimligt stor yta av landets markarealer. Diskussionen kring tillämpningen av riksintressen har bland annat lett till att flera statliga myndigheter har bedrivit utvecklingsarbeten kopplade till tillämpningen samt till en statlig utredning vars resultat presenterades år 2015 (SOU 2015:99). Utredningen resulterade bland annat i ett förslag om att bostadsbyggande ska kunna ses som ett angeläget samhällsintresse utifrån vilket avsteg från kravet att tillgodose ett riksintresse kan göras. Diskussionerna kring tillämpningen av riksintressena har även under år 2020 lett till ett statligt uppdrag åt de svenska riksintressemyndigheterna (Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens energimyndighet, Tillväxtverket, Trafikverket) att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse.

I kritiken mot riksintressesystemet har det samtidigt varit tydligt att det grundläggande systemet, med riksintressanta samhällsintressen som ges särskild tyngd i samhällsplaneringen, inte ifrågasätts. Kritiken har gällt bristen på uppdaterade underlag och utpekanden. Kulturmiljövården ligger, jämfört med övriga sektorer, något i framkant. Dels genom att länsvisa översyner och aktualisering har bedrivits de senaste 10 - 15 åren, och dels genom att Riksantikvarieämbetet har arbetat med att förtydliga principerna bakom tillämpningen och kriterierna och processerna för urval och omprövning av anspråket. Det är troligt att nuvarande regeringsuppdrag därför påverkar kulturmiljövårdens riksintressen i mindre grad än andra sektors.

¹ Så påverkar statliga regler bostadsbyggandet, Sveriges kommuner och regioner, 2019. Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande, Riksrevisionen 2013