

Er beteckning:
KN2026/00379

Klimat- och näringsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden SOU 2025:122

Delbetänkande av miljöutredningen

Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet vill framhålla att kulturmiljö ingår som en del av miljöbalkens vida miljöbegrepp och att hänsyn till kulturmiljön utgör centrala delar i tillämpningen av miljöbalken. Även plan- och bygglagen (PBL) har regleringar kring hur kulturvärden ska tillgodose. Mot bakgrund av detta anser Riksantikvarieämbetet att de allmänna intressena, där kulturmiljö ingår, inte hanterats med tillräcklig tydlighet i utredningen. Varken i de analyser som görs, i förslag som presenteras eller i konsekvensanalysen.

Utredningens förslag att slopa länsstyrelsen som första instans innebär att den sakkompetens inom kulturmiljöområdet som finns på länsstyrelserna inte kommer att involveras i ärendena vilket får effekter då sådan kompetens idag saknas i mark- och miljödomstolarna. Denna fråga berörs inte av utredningen. Om länsstyrelsen slopas som första instans anser Riksantikvarieämbetet att det krävs en förstärkning av kulturmiljökompetens inom mark- och miljödomstolarna, förslagsvis genom rekrytering av tekniska råd med sådan kompetens.

När det gäller förslaget om avgifter vid överklaganden vill Riksantikvarieämbetet framhålla vikten av att ideella organisationer, som ofta har begränsade ekonomiska resurser, inte hindras att överklaga.

Riksantikvarieämbetet ser positivt på förslagen om utveckling av vägledning och stöd samt digitala system för hantering av utredningar som behövs inom detaljplaneprocessen och bidrar gärna till detta arbete så att kulturmiljöunderlag kan integreras och kulturvärden omhändertas.

Till konsekvensanalysens redovisning av konsekvenser för staten vill Riksantikvarieämbetet addera risken för att flera överklaganden kommer att remitteras till myndigheten från mark- och miljödomstolarna då dessa, till skillnad från länsstyrelserna, saknar kulturmiljökompetens.

Synpunkter

I yttrandet över Miljötillståndsutredningens första delbetänkande, *En ny samlad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess SOU 2024:98*, framhöll Riksantikvarieämbetet att miljöbalken ska tillämpas så att kulturmiljöer bevaras och skyddas. Flera bestämmelser i miljöbalken syftar till att uppfylla detta krav för att se till att kulturmiljöintresset beaktas och prövas.¹ Den otydlighet gällande utredningens förhållningssätt som påtalades i yttrandet gäller, enligt Riksantikvarieämbetet, även det nu aktuella delbetänkandet.

Riksantikvarieämbetet står också fast vid de synpunkter på miljöbalkens syfte och tillämpningsområde och dess förhållande till EU-rätten som tidigare framförts.² Det gäller miljöbalkens breda och omfattande ansatts för en hållbar samhällsutveckling, som bland annat ska tillämpas så att riksdagens miljö kvalitetsmål uppnås. Regeringens utredningsdirektiv och därmed utredningens bedömning av EU-rättens omfattning kan tolkas som att miljöbalken primärt syftar till att implementera EU-rättens regler om tillståndsprövning. Riksantikvarieämbetet konstaterar att EU inte har mandat i fördragen att reglera medlemsstaternas kulturarv och kan därmed inte heller påverka nationell lagstiftning inom dessa områden.

I det följande yttrar sig Riksantikvarieämbetet endast över de delar av betänkandet som har bedömts vara relevanta för myndighetens ansvarsområde att bevara, använda och utveckla kulturarvet.

¹ Riksantikvarieämbetet yttrande över *En ny samlad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess SOU 2024:98*, dnr. RAÄ-2025-933.

² Se a.a. samt Riksantikvarieämbetets yttranden över Promemoria – *Genomförande av bestämmelser i förnybar direktivet*, RAÄ-2025-1394; Promemoria – *Kontaktpunkter, tillstånd och tidsfrister enligt EU-förordningen om kritiska råmaterial och EU-förordningen om nettoindustri*, RAÄ-2026-98; *Europeiska kommissionens förslag till förordning om digitala nät KOM (2026)16*, RAÄ-2026-960 samt *Snabbare bredband i hela landet – åtgärder för effektivare utbyggnad av gigabitinfrastruktur*, SOU: 110, RAÄ-2025-3618.

3.7.3 Ny instansordning för ärenden och mål enligt plan- och bygglagen

3.7.4 Ny instansordning för ärenden och mål enligt miljöbalken

Utredningens föreslår att mark- och miljödomstolen ersätter länsstyrelserna som första instans för överklaganden av lovärenden inom PBL samt för anmälnings- och tillsynsärenden enligt miljöbalken som inleds i kommun. Utredningen framhåller att länsstyrelsen har olika roller – som tillsynsmyndighet, överprövande myndighet och som stöd i samråd – och ser en risk att länsstyrelsernas roll som stödjande myndighet försvagas då de av rädsla för jäv inte kan vara så stödjande. Riksantikvarieämbetet vill framhålla att länsstyrelserna inte har någon formell roll att tillgodose kommunernas behov av stöd inom bygglovsprocessen på det sätt som de har när det gäller detalj- och översiktsplanering.

Vid länsstyrelserna finns kompetens gällande allmänna intressen, som kulturmiljö, inte sällan kopplad till lokalkännedom. I plan- och bygglagen framhålls det lokala perspektivet på bebyggelsen och kulturlandskapet.³ Utredningen berör frågan om lokalkännedom men Riksantikvarieämbetet saknar hantering av frågan om mark- och miljödomstolarnas kompetens när det gäller olika sakområden, till exempel kulturmiljö. Det är angeläget att kulturmiljökompetens vägs in i rättsliga avgöranden. Om kulturmiljöfrågorna, liksom andra allmänna intressen, inte hanteras i första instans finns en risk för överklagande och att processerna tar stopp i ett senare skede

Då utredningen inte beskriver hur allmänna intressen som kulturmiljö ska tas om hand i ärenden och mål i mark- och miljödomstolarna bedömer Riksantikvarieämbetet att förslaget innebär en påtaglig risk att allmänintresset kulturmiljö kommer att tillmätas mindre betydelse. Beslut om lov enligt PBL samt anmälnings- och tillsynsärenden enligt miljöbalken fattas på kommunal nivå. Statistik och tidigare studier genomförda av Riksantikvarieämbetet och Boverket visar att många kommuner saknar tillgång till antikvarisk kompetens i plan- och byggprocesser och aktuella kulturmiljöprogram.⁴ Även mark- och miljödomstolen, som enligt förslaget blir första instans, saknar, såvitt Riksantikvarieämbetet känner till, kulturmiljökompetens. Om detta förslag genomförs krävs därför en förstärkning av kulturmiljökompetensen på kommunal nivå, till exempel kommunantikvarier och miljöskyddshandläggare, samt bland domstolarnas tekniska råd, som ska stödja domstolarna i sakfrågorna. Utredningen resonerar på ett likande sätt gällande

³ Se t. ex. Prop.1985/86:1, s. 143ff.

⁴ Riksantikvarieämbetet (2026), *Kulturvärden i översiktsplanen: En uppföljning av kommunernas redovisning av värdefulla byggnader och bebyggelseområden i översiktsplanen*, s. 6, [Kulturvärden i översiktsplanen: en uppföljning av kommunernas redovisning av värdefulla byggnader och bebyggelseområden i översiktsplanen](#); Naturvårdsverket (2026); *Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2026 - Med fokus på statliga insatser*, s. 267f. [Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2026](#) (hämtad 2026-04-21);

avsaknaden av kompetens vid Högsta domstolen som saknar tekniska råd och som därför är mindre lämpade att vara prejudikatinstans.⁵

Det finns en risk att de minskade anslag till länsstyrelsen som blir en följd av detta förslag inte bara drabbar länsstyrelsens juridiska funktioner utan också leder till neddragningar inom sakområdet kulturmiljö. Länsstyrelserna kulturmiljöfunktioner har redan idag en tung arbetsbörda och ytterligare neddragningar skulle få allvarliga konsekvenser för hanteringen av kulturmiljöfrågor. Bland annat ska länsstyrelsen förse kommunerna med kunskapsunderlag och minskade resurser kan negativt påverka framtagande och spridning av sådana underlag.

5.7.2 Klagorätten för enskilda på mark- och miljöområdet bör inte begränsas

Riksantikvarieämbetet anser att det är positivt att klagorättsbestämmelserna för enskilda inte förändras. Det är väsentligt att allmänna intressen kan återopas av såväl enskilda som ideella organisationer. En utredning för att säkerställa de senares rätt att överklaga tillsynsärenden är därför välkommen.

6.7.3 Avgift för överklagande

Riksantikvarieämbetet har inga synpunkter gällande avgifter generellt men vill framhålla att ideella föreningar inom kulturmiljöområdet som ofta har stora kunskaper, inte minst om den lokala kulturmiljön, ofta har begränsade resurser. Dessa föreningar borde därför undantas från avgifter som kan begränsa deras möjlighet att överklaga, eller på samma sätt som enskilda med begränsade ekonomiska resurser, kunna få sänkt avgift.

8.5.4 Otydligheter avseende utredningsbehovet vid planläggning

Riksantikvarieämbetet delar utredningens uppfattning att det är angeläget att tydliggöra vilka planeringsunderlag som behövs och vad de ska innehålla. När det gäller kulturmiljöunderlag är bristen på aktuella kunskaps- och beslutsunderlag och bristande kulturmiljökompetens på kommunal nivå en försvårande faktor. Som Riksantikvarieämbetet framförde i yttrande över Produktivitetskommissionens delbetänkande *Goda möjligheter till ökat välbefinnande* är det positivt om alla nödvändiga utredningar tas fram tidigt i planeringsprocessen, men det förutsätter att det finns kompetens att identifiera behovet av utredningar gällande kulturmiljön.⁶ Som ett led i att underlätta kommunernas arbete med att ta fram underlag tar Riksantikvarieämbetet fram dels ett metodstöd för inventering, dels ett beställarstöd för

⁵ Se avsnitt 3.5.5, s. 133.

⁶ Riksantikvarieämbetet yttrande över *Goda möjligheter till ökat välbefinnande* SOU 2024:29, dnr. RAÄ-2025-2882, 2026-01-27.

kulturmiljöunderlag i samhällsplaneringen riktat till kommunerna. Båda kommer att publiceras under sommaren 2026.

Som ett exempel på ökad komplexitet i planeringsarbetet anförs det ökande antalet riksintressen.

När det gäller riksintressen för kulturmiljövården har de under senare tid minskat i antal så denna ökning är inte generell.⁷

8.7.2 Utgångspunkter för frågorna kopplade till detaljplanprocessen

Som i flera andra yttranden har Riksantikvarieämbetet framfört att effektivisering av detaljplanprocessen är bra men att det måste säkerställas att allmänna intressen, som kulturmiljön, tillgodoses.⁸ Det gäller även de förslag som denna utredning presenterar. Till exempel är tillgängliga och aktuella kulturmiljöunderlag på kommunal nivå en förutsättning för att kulturmiljön vägs in på det sätt som PBL anger. Dessa underlag behöver vara i både rapportform men även i strukturerad data så att informationen går att återanvända i olika system.

Av miljömålsuppföljningen framgår att knappt hälften, 46 %, av kommunerna har aktuella underlag, som ett kulturmiljöprogram, och att drygt hälften, 53 %, har tillgång till antikvarisk kompetens.⁹ Såväl aktuella underlag som tillgänglig kompetens underlättar en korrekt hantering av kulturvärden. Tidigt framtagande av relevanta underlag samt väl underbyggda ställningstaganden är väsentliga och gör också att risken för överklaganden minskar.

Riksantikvarieämbetet kan konstatera att riksintressen och deras hantering kopplat till detaljplanprocessen behandlas mycket översiktligt av utredningen trots att många överklaganden av detaljplaner rör riksintressen.¹⁰ Inte heller behandlas

⁷ [Uppdrag om omprövning av vissa riksintressen för kulturmiljövården 2022 -Riksantikvarieämbetet.](#)

Sedan uppdraget redovisat har ytterlige riksintressen omprövats vilket framgår av Riksantikvarieämbetets interna register som uppdateras kontinuerligt.

⁸ Riksantikvarieämbetet yttrande över *En ny samlad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* SOU 2024:98, dnr. RAÄ-2025-933; Produktivitetskommissionens betänkanden *Goda möjligheter till ökat välbefinnande*, SOU 2024:29 och *Flera möjligheter till ökat välbefinnande*, SOU 2025:96, RAÄ-2025-2883 samt *Snabbare bredband i hela landet – åtgärder för effektivare utbyggnad av gigabitinfrastruktur*, SOU: 110, RAÄ-2025-3618.

⁹ Naturvårdsverket (2026) *Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2026 - Med fokus på statliga insatser*, s. 267f. <https://www.naturvardsverket.se/496863/globalassets/om-miljoarbetet/sveriges-miljomal/arlige-uppfoljning-av-sveriges-nationella-miljomal-2026.pdf> (hämtad 2026-04-21).

¹⁰ Riksintressen behandlades utförligare i delbetänkandet *Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten* SOU 2025:88).

världsarvskonventionen eller landskapskonventionen när gällande rätt, till exempel olika konventioner och direktiv behandlas.

8.7.8 Behov av uppdaterat vägledningsmaterial

Riksantikvarieämbetet stödjer utredningens förslag att uppdra åt Boverket att ta fram en ny samlad vägledning om detaljplaneprocessen och vilka utredningar som bör krävas beroende på planens ändamål och platsens förutsättningar samt utredningens förslag och medverkar gärna i ett sådan uppdrag, till exempel utifrån det ovan nämnda beställarstödet.

8.8.2 Förutsättningar för ett digitalt utredningsstöd i detaljplaneprocessen

Riksantikvarieämbetet stödjer utredningens förslag om ett fortsatt uppdrag till Boverket och Lantmäteriet att verka för en digital samhällsbyggnadsprocess, bland annat genom arbeta vidare med den nationella geodataplattformen. Även här ser Riksantikvarieämbetet att myndigheten kan bidra med kunskap om kulturmiljöunderlag och säkerställa att dessa kommer med i den fortsatta utredningen. Bland dagens grunddata finns kulturmiljöer bland annat i form av riksintressen, fornlämningar, kyrkliga kulturminnen och byggnadsminnen med i nationella geodataplattformen.

Riksantikvarieämbetet anser att det är positivt att utredningar kan samlas centralt och att den kunskap som tas fram i underlag tillgängliggörs i en samlad källa.

10. Konsekvenser

Under konsekvenser för länsstyrelserna redovisas endast vad förändringen kopplat till antalet anställda jurister. Riksantikvarieämbetet efterlyser en redovisning av konsekvenserna av att den kulturmiljökompetens som länsstyrelserna besitter inte kommer att finnas tillgänglig vid mark- och miljödomstolarna. Vidare kan nedskärningar vid länsstyrelserna, som påtalats, riskera att drabba sakområden, som kulturmiljö, och inte enbart den juridiska funktionen. Även när konsekvenserna för mark- och miljödomstolarna behandlas bör bristen på den sakkompetens som finns på länsstyrelserna hanteras.

Riksantikvarieämbetet kan se att en konsekvens av att länsstyrelsernas slopas som första instans kan leda till att Riksantikvarieämbetet kommer att remitteras vid flera överklaganden och andra typer av ärenden. Eftersom mark- och miljödomstolarna saknar kulturmiljökompetens kommer inte kulturmiljöfrågorna kunna hanteras på samma sätt som idag då länsstyrelsernas kulturmiljöfunktioner involveras i överklaganden. Detta ökar sannolikheten för att fler ärenden kommer att remitteras till Riksantikvarieämbetet. Idag begär domstolarna yttrande från myndigheten ett mindre antal (3-5) gånger per år. Dessa ärenden har kort svarstid och Riksantikvarieämbetet behöver i regel begära anstånd för att hinna sätta sig in i ärendena och för att besöka den aktuella platsen eftersom myndigheten inte har länsstyrelsernas kännedom om lokala förhållanden. Detta förfarande blir något av en

tillbakagång till en tidigare ordning. Under 1970-talet decentraliserades ansvaret för kulturmiljöfrågorna från den nationella myndigheten till länsstyrelserna, bland annat genom att ansvaret för beslut enligt kulturmiljölagens 2, 3 och 4 kap. 1976 överfördes från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelserna.

Under rubriken Konsekvenser för miljö och klimat tas klimatomställningen upp liksom möjligheten att uppnå riksdagens miljömål. Inte heller här förefaller utredningen inkludera kulturmiljö i miljöbegreppet, till exempel förhåller man sig inte till de fem av Riksdagens miljömål som innehåller mål kulturmiljöer.

Detta beslut har fattats av riksantikvarien Susanne Thedéen efter föredragning av utredaren Eva Dahlström Rittsél. Även avdelningschefen Marja-Leena Pilvesmaa, enhetscheferna Lotta Boss och Emelie Ekström-Howard samt verksjurist Nils Åberg har varit med vid den slutliga handläggningen.

Beslutet har signerats elektroniskt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till:

kn.me.remissvar@regeringskansliet.se

kulturdepartementet.registrator@regeringskansliet.se