



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande av SOU 2025:88 - Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten

Riksantikvarieämbetet har tagit del av Klimat- och näringslivsdepartementets remiss av SOU 2025:88 gällande tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. Riksantikvarieämbetet lämnar härmed följande synpunkter på remissen.

Sammanfattning av Riksantikvarieämbetets synpunkter

Riksantikvarieämbetet ser vissa utmaningar med att flytta hushållningsbestämmelserna från miljöbalken till en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden.

Genom att bryta ut hushållningsbestämmelserna ur miljöbalken kan det finnas risk att dagens sammanhållna miljölagstiftning försvagas. Det kan leda till en fragmenterad prövningsprocess där långsiktiga hållbarhetsmål hamnar i skymundan. Genom att introducera fler lager av lagstiftning blir miljölagstiftningen som helhet mer komplex. Det behöver utredas vidare hur denna förändring skulle leda till effektivare tillståndsprocesser, minskat förgävesarbete eller ökad investeringsvilja.

Det framgår inte vilken status ett områdesanvändningsbesked kommer att ha och om det ska fungera som planeringsunderlag eller som själva planeringen. Därmed kan det finnas en risk att beskedet baseras på översiktliga underlag, vilket kan medföra att platsens lämplighet inte blir tillräckligt utredd.

Riksantikvarieämbetet vill lyfta fram att när hushållningsbestämmelserna används på avsett sätt kan eventuella avvägningar mellan olika intressen hanteras på ett tillfredsställande sätt. Myndigheten lägger stor vikt vid att arbeta strategiskt och systematiskt för att underlätta den praktiska tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i tillstånds- och planeringsprocesser.



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Synpunkter

Införande av en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken föreslås i utredningen flyttas till en ny separat lag om hushållning med mark- och vattenområden. I utredningen anför det att genom att hushållningsbestämmelserna placeras i en egen lag kommer skillnaden mellan miljöprövning enligt miljöbalken och tillämpningen av hushållningsbestämmelserna att framgå tydligare.

Identifierade utmaningar enligt utredningen

Riksantikvarieämbetet anser att utredningens problembeskrivning saknar hur riksintressesystemet tillämpas i planerings- och tillståndprocesser och hur prövningsmyndigheter klarar av att göra avvägningar mellan motstridiga riksintresseanspråk. Utredningen pekar även på bristerna i hur riksintressemyndigheterna utövar det ansvar som följer av 1 och 2 §§ förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden (hushållningsförordningen).

Riksantikvarieämbetet önskar framhålla att det föreligger vissa frågor och oklarheter avseende de fördelar med den föreslagna lagändringen som utredningen har lyft fram. Myndigheten ser det som värdefullt att ytterligare tydliggöra om förändringen kan stärka investeringsviljan, minska eventuellt dubbelarbete för myndigheter och projektörer samt på ett påtagligt sätt förkorta hela tillståndprocessen.

Den sammanhållna miljölagstiftningen går förlorad

Riksantikvarieämbetet ser gärna att det görs en mer utförlig beskrivning av hur hushållningsbestämmelserna är tänkta att tillämpas innan beslut fattas om att flytta bestämmelserna till en ny lag. Det vore värdefullt om utredningen kunde analysera och tydligare redogöra för hur hushållningsbestämmelserna ska användas för att säkerställa att målen om en hållbar utveckling enligt Agenda 2030 och Sveriges miljömål kan nås i önskad takt även om bestämmelserna placeras i en separat lag, särskilt eftersom tillståndsprövningen då kan riskera att bli mer komplex och uppdelad.

Riksantikvarieämbetet vill lyfta fram att det kan finnas vissa utmaningar med en ökad statlig nationell styrning av markanvändningen samt att tillståndsprövningen bryts ut från miljöbalken. Det kan innebära att staten i större utsträckning fattar beslut utan att fullt ut beakta de krav som följer av hållbarhetsmålen. Vidare finns det viss osäkerhet kring hur efterlevnaden av EU-rätten och internationella åtaganden, såsom skydd av världsarv, kommer att hanteras. Eftersom världsarven huvudsakligen regleras genom riksintressesystemet och inte direkt i miljöbalken, finns det en risk att skyddet för dessa viktiga områden kan bli mindre tydligt.

Myndigheten ser flera potentiella fördelar med att förtydliga skillnaden mellan miljöprövning och



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

hushållningsbestämmelser, men bedömer samtidigt att vissa delar av utredningen skulle vinna på att förtydligas ytterligare. Till exempel vore det önskvärt med en djupare analys kring hur riksintressesystemet tillämpas i planerings- och tillståndprocesser samt på vilket sätt prövningsmyndigheter hanterar avvägningar mellan olika riksintresseanspråk.

Utredningen lyfter fram möjligheter att stärka investeringsviljan och minska dubbelarbete, vilket Riksantikvarieämbetet ser positivt på. Samtidigt önskas en tydligare redovisning av hur den föreslagna lagändringen faktiskt skulle bidra till dessa effekter och om hela tillståndprocessen kan effektiviseras på ett påtagligt sätt.

Myndigheten anser att det vore bra med en mer utförlig beskrivning av hur hushållningsbestämmelserna ska tillämpas innan beslut fattas om att flytta dem till en separat lag. Det är angeläget att säkerställa att målen om hållbar utveckling enligt Agenda 2030 och Sveriges miljömål kan uppnås även om reglerna placeras i en ny lag, särskilt eftersom tillståndsprövningen då kan bli mer komplex och uppdelad. En fördjupad analys om hur målen ska nås i den takt som krävs är därför önskvärd.

Riksantikvarieämbetet vill uppmärksamma att det kan finnas utmaningar med ökad statlig nationell styrning av markanvändningen och att tillståndsprövningen bryts ut från miljöbalken. Det är viktigt att staten även fortsättningsvis beaktar de krav som följer av hållbarhetsmålen. Dessutom finns det viss osäkerhet kring hur efterlevnaden av EU-rätten och internationella åtaganden, såsom skydd av världsarv, kommer att hanteras. Eftersom världsarven främst regleras genom riksintressesystemet, finns det en risk att skyddet för dessa områden kan bli mindre tydligt.



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Önskvärt med tydligare helhetsgrepp

Riksantikvarieämbetet vill framhålla att det vore önskvärt med en mer övergripande och samordnad ansats vid översynen och de föreslagna förändringarna av det nationella planeringssystemet samt regelverket för hushållning med mark- och vattenområden, inklusive miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen. Myndigheten har uppmärksammat att det för närvarande pågår flera parallella utredningar och initiativ till lagändringar, vilket ger intrycket av att dessa inte är fullt ut samordnade. Exempelvis noterar Riksantikvarieämbetet att 3 kap. 3 och 4 §§ i författningsförslaget till lag om hushållning med mark- och vattenområden, i den aktuella utredningen, har en lydelse och innebörd som sannolikt kommer att ändras vid det föreslagna ikraftträdandedatumet. Detta beror på att regeringen har presenterat en promemoria (KN2025/01872) som föreslår att de nuvarande bestämmelserna i 4 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken ska ändras så att förbudet mot anläggningar för kärnteknisk verksamhet tas bort från och med 1 juli 2026. Avsaknaden av ett samlat grepp gör det mer utmanande för myndigheten att få en tydlig överblick och att till fullo bedöma konsekvenserna för kulturmiljön när Riksantikvarieämbetet ska hantera sin roll som remissinstans.

Beslut om markanvändning behöver förankras på regional och lokal nivå

Riksantikvarieämbetet ser att det kan föreligga en risk för att den regionala och lokala förankringen försvagas om regeringen, i enlighet med förslaget till ny lag om hushållning, fattar beslut som har betydande påverkan på kulturmiljön. Det gäller särskilt civilsamhällets organisationer och enskilda medborgare, vilka har en viktig roll i att uppleva, värna och utveckla kulturmiljöns värden i landskapet. Myndigheten vill även lyfta fram att en god dialog mellan stat och kommun är mycket betydelsefull för den kommunala planeringen. Förslaget om att flytta hushållningsbestämmelserna kan få negativa konsekvenser för den fysiska planeringen, och därför är det viktigt att samverka mellan nationell och regional nivå fortsätter att fungera väl, såsom det är beskrivet i 4 § hushållningsförordningen. Där framgår bland annat att länsstyrelsen ska underrätta berörda myndigheter om ett riksintresse behöver omprövas, vilket bidrar till en transparent och inkluderande process.

Dagens tillståndsprövning enligt miljöbalken omfattar även följdverksamheter

Riksantikvarieämbetet vill understryka att den nuvarande tillståndsprövningen enligt miljöbalken även innefattar följdverksamheter, exempelvis transporter till och från den planerade verksamheten. Vid prövningen enligt 3 kap. 10 § har en skadebedömning av det aktuella intresset redan gjorts. Det är viktigt att komma ihåg att denna prövning kan se olika ut beroende på intressets art—vissa intressen förutsätter att markanvändningen är pågående (3 kap. 6 § andra stycket), medan andra fokuserar på områdets särskilda fysiska och geografiska förhållanden, vilket kan innebära att staten kan ta området i anspråk. Anspråk på områden som är avsedda för framtida användning, exempelvis ännu inte uppförda kraftledningar eller energiproduktion, skiljer sig till sin karaktär och passar inte alltid in i



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

samma skadebedömning som gäller för kulturmiljövårdens intressen. Det vore värdefullt om utredningen kunde ta hänsyn till detta förhållande.

Områdesanvändningsbesked

Riksantikvarieämbetet vill lyfta fram att det råder viss osäkerhet kring vilken roll ett områdesanvändningsbesked kommer att få. Det är inte helt klart om beskedet är tänkt att fungera som ett underlag i planeringsarbetet inför tillståndsprövningen, eller om det ska betraktas som en del av själva planeringsprocessen. Dessutom efterlyser myndigheten mer tydlighet i utredningen kring hur samrådsprocessen ska genomföras när det gäller tidiga besked.

Vidare ser Riksantikvarieämbetet en risk för att områdesanvändningsbesked ibland kan grundas på mer översiktliga underlag, som kanske inte fullt ut möter miljöbalkens krav på kunskapsunderlag och bevisbörda, eller bygger på en samrådsprocess som inte är helt komplett. Det kan i sin tur innebära att frågan om platsens lämplighet inte blir tillräckligt belyst. Förslaget innebär också att det inte kommer att vara möjligt att överklaga områdesanvändningsbeskedet, vilket kan leda till att vissa frågor som rör kulturmiljön inte ges möjlighet till rättslig prövning i ett tidigt skede.

Områdesanvändningsbeskedet innebär dessutom att någon fullständig prövning mot miljömålen och en hänsynsprövning enligt 2 kap. miljöbalken inte görs, där både nationella, regionala och lokala intressen beaktas, vilket har uppmärksammats tidigare. Riksantikvarieämbetet anser att det vore värdefullt att förtydliga vad som ska ligga till grund för avvägningen mellan de olika allmänna intressena när områdesanvändningsbesked lämnas.

Om riksintressen

I utredningen anges att anspråken på områden av riksintresse både är stor och ökande samt kan upplevas som inaktuella.

Riksantikvarieämbetet arbetar aktivt för att riksintressebeståndet ska vara aktuellt och relevant

Riksantikvarieämbetet arbetar strategiskt och löpande med uppdateringar av riksintressebeskrivningarna. Samtliga beskrivningar av kulturmiljövårdens riksintressen sågs över och uppdaterades 1997. Fram till 2025 har 70 riksintressen avståtts. På senare år har arbetet med kvalitetshöjningar intensifierats genom systematiska aktualitetsprövningar och uppdateringar av riksintressebeskrivningarna. Hittills har 450 riksintressen omprövats i syfte att urvalet och beskrivningarna ska vara enhetliga och väl motiverade ur ett nationellt perspektiv. En central riktlinje är att det i beskrivningen ska framgå hur riksintresset ska beaktas så att beskrivningarna kan utgöra ett ändamålsenligt planeringsunderlag. Responsen från kommunerna och länsstyrelserna är att uppdaterade riksintressebeskrivningar underlättar hanteringen av riksintressena i plansammanhang.



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Inaktuella riksintressen?

Som skäl till att ett riksintresse för kulturmiljövården blivit inaktuellt, tar utredningen, med hänvisning till Riksintresseutredningen, upp att en byggnad som utgör "värdebäraren" har förfallit. Enligt kriterierna¹ för riksintressen för kulturmiljövården består de av helhetsmiljöer (kriterium B) med ett antal avläsbara komponenter (kriterium C) som tillsammans utgör en i landskapet tydlig historisk kontext som har haft betydelse för vårt lands historia (kriterium A). I planeringssammanhang behöver hänsyn tas för att läsbarheten av kulturmiljön inte ska gå förlorad. Det står alltså inte och faller med enstaka objekt och deras tillstånd, vilket utredningen felaktig antar. Förhållandet är det helt motsatta eftersom riksintressena består av helhetsmiljöer. Även om en byggnad inom riksintresset har förfallit kan det fortfarande mycket väl vara möjligt att avläsa den verksamhet som en gång funnits på platsen. Det gör inte att riksintresset automatiskt blir inaktuellt. På samma sätt behöver inte en planerad verksamhet automatiskt skada riksintresset, utgångspunkten är samexistens där hänsyn ska tas på ett sätt som gör att den historiska kontexten fortfarande går att avläsa.

Riksantikvarieämbetet ser att det i utredningen finns en uppfattning om att riksintressesystemet är snårigt och otydligt. Myndighetens ståndpunkt är att när hushållningsbestämmelserna tillämpas som det är tänkt behöver det inte nödvändigtvis uppstå svåra avvägningar mellan intressen. I miljöbalkens miljöbegrepp ingår kulturmiljö, därmed är lokaliseringsfrågor i förhållande till kulturmiljön och hänsyn till kulturmiljön centrala delar i tillämpningen av miljöbalken. Riksintressen för kulturmiljövården är ett anspråk på en specifik plats där en historisk kontext som har betydelse för hela landet kan läsas av tydligt. Kulturmiljön kan sålunda inte omlokaliseras till andra områden. Den utpekade kulturmiljön ska enligt miljöbalken så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada den. Riksintresseverket ska ge ett stöd i att hantera detta. Till skillnad från miljöbalken har kulturmiljölagen (KML 1988:950) karaktären av en skyddslag för vissa kategorier av miljöer och särskilt objekt så som fornlämningar, byggnadsminnen och kyrkor och den ersätter inte miljöbalken.

Detta beslut har fattats av riksantikvarien Susanne Thedéen efter föredragning av handläggaren Tina Mathiesen. Överantikvarien Magnus Larsson, chefsjuristen Linda Stridsberg, enhetschefen Monica Juneheim, utredaren Maria Adolfsson och verksjuristen Nils Åberg har varit med om den slutliga handläggningen.

Beslutet har signerats elektroniskt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till: Kulturdepartementet

¹ A: Riksintressant berättelse. B: Helhetsmiljö. C: Fysiska uttryck. D: Regionala och lokala förhållanden. E: Internationella åtaganden.