

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av promemorian Energiplanering i kommuner och regioner och en mer energieffektiv offentlig sektor (KN2026/01494)

Sammanfattning

1. Eftersom kulturmiljöperspektivet inte framgår tydligt av promemorian är det svårt för Riksantikvarieämbetet att kommentera det nya regelverkets konsekvenser för kulturmiljön. Det finns en otydlighet kring regelverket framför allt vad gäller energiplanens status och i förhållande till andra planerings- och prövningsprocesser.
2. Riksantikvarieämbetet stödjer promemorians förslag att det för en energiplan tydliggörs att en strategisk miljöbedömning krävs.
3. Riksantikvarieämbetet anser att konsekvenserna av att kommuner, regioner och statliga förvaltningsmyndigheter i många fall ska beakta principen ”energieffektivitet först” behöver förtydligas utifrån bland annat kulturmiljöperspektivet. Riksantikvarieämbetet tolkar inte att beaktande av principen om energieffektivitet innebär ett företräde för energi framför kulturmiljö, vid en avvägning mellan allmänna intressen.
4. Riksantikvarieämbetet ser positivt på energiplanering för den storskaliga energiproduktionen på regional och kommunal nivå. Det kan leda till att målkonflikter undviks genom att hänsyn tas till värdefulla kulturmiljöer redan i den tidiga planeringen av storskaliga anläggningar samt att det blir enklare att överblicka kumulativ påverkan på kulturmiljön.
5. Riksantikvarieämbetet förutsätter att regelverket om energiplanering kommer att tillämpas på ett liknande sätt som regelverket om energideklaration, dvs att skyddade byggnader inte omfattas fullt ut av skyldigheten att ställa krav på energieffektivitetsprestanda utan att anpassade krav ska kunna ställas.

6. Riksantikvarieämbetet föreslår ett förtydligande av *Förslag till förordning om den offentliga sektorns inköp av energieffektiva varor, tjänster och byggnader*, 14 § punkt c) och att förslaget (s 62–63) delvis formuleras om.

Bakgrund

Flera utredningar gällande olika EU-förordningar har under det senaste halvåret remitterats till Riksantikvarieämbetet.¹ De reglerar helt olika företeelser men har alla haft påverkan på lagstiftningen gällande kulturmiljöer.

Det har varit, och är, en klar uppfattning från både EU:s institutioner² och Riksantikvarieämbetet³ att medlemsstaterna inte har överlämnat befogenheten till EU att reglera det nationella kulturarvet, med undantag av ett skydd för kulturföremål inom ramen för handel med varor. I övrigt har EU inte reglerat de processer eller den materiella lagstiftning som gäller inom nationernas kulturarv. För Sveriges del gäller det bland annat fornminnen, byggnadsminnen och kyrkligt kulturarv som regleras enligt kulturmiljölagen (1988:950). Det innebär att det är upp till medlemsstaterna att anpassa införandet av EU:s direktiv och förordningar till det nationella kulturarvet.

De senaste åren har Regeringskansliet initierat olika utredningar som bland annat berör storskalig energiomställning, till exempel ett auktionsbaserat system för havsbaserad vindkraft, ändringar av miljöbalken och införandet av en ny miljöprövningsmyndighet samt olika utredningar kring en ny nationell planering. Det gör det svårt att få en överblick vad förändringarna sammantaget innebär för kulturmiljö.

¹ Promemoria – *Genomförande av bestämmelser i förnybardirektivet*, 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.

² <https://culture.ec.europa.eu/cultural-heritage/eu-policy-for-cultural-heritage/eu-competences-in-cultural-heritage>; <https://eur-lex.europa.eu/SV/legal-content/glossary/division-of-competences.html>.

³ <https://www.raa.se/samhallsutveckling/internationellt-arbete-och-eu-samarbete/eu-och-kulturarvet/om-eu-och-kulturarvet>

Synpunkter

Övergripande synpunkter

Riksantikvarieämbetet vill framhålla att kulturmiljö ingår som en del av miljöbalkens (1998:808) vida miljöbegrepp och att hänsyn till kulturmiljön utgör centrala delar i tillämpningen av miljöbalken. Även plan- och bygglagen (2010:900, PBL) har regleringar kring hur kulturvärden ska tillgodoses. Mot bakgrund av detta anser Riksantikvarieämbetet att de allmänna intressena, där kulturmiljö ingår, inte hanterats med tillräcklig tydlighet i promemorian. Varken i de analyser som görs, i förslag som presenteras eller i konsekvensanalysen. Eftersom kulturmiljöperspektivet inte framgår tydligt är det svårt för Riksantikvarieämbetet att kommentera regelverkets konsekvenser för kulturmiljön.

Enligt Riksantikvarieämbetet finns det en otydlighet kring det nya regelverket i form av nya/ändrade förordningar och föreskrifter vad gäller framför allt energiplanens status och i förhållande till andra planprocesser. Det finns till exempel frågetecken kring om de åtgärder som beskrivs i en energiplan har miljöbedömts ur alla aspekter så ska ytterligare analyser inte behöva göras. Det finns också en avsaknad av hur förslagen tar hand om behovet av en mer gränsöverskridande planering eftersom frågan i delar sträcker sig över kommun- och regiongränser.

Riksantikvarieämbetet ser gärna att kommunerna hanterar den storskaliga energiproduktionen i sina översiktsplaner så att sådana anläggningar styrs bort från värdefulla kulturmiljöer redan i den tidiga planeringen och för att det ska bli enklare att överblicka kumulativ påverkan. Det nya regelverket förefaller inte innebära så stora förändringar för kommunerna jämfört med de krav som ställs redan idag.

Vad gäller kopplingar mellan regional fysisk planering och energiplanering behöver detta enligt promemorian utredas vidare. Regionernas förutsättningar att kunna utgå från ett helhetsperspektiv och ta tillvara synergier i det regionala utvecklingsarbetet utifrån ett territoriellt perspektiv behöver stärkas. Riksantikvarieämbetet följer det uppdrag som Tillväxtverket har, tillsammans med flera andra myndigheter, för att stötta regionerna i detta⁴.

Promemorian lyfter klimaträtsutredningens betänkande *Rätt för klimatet* (SOU 2022:21) där behovet av att utreda om länsstyrelsens uppdrag kan utökas till att, utöver arbetet med energi- och klimatstrategier, omfatta framtagande av regionala planeringsunderlag och handlingsplaner för energi och klimat (s.79). Riksantikvarieämbetet anser att det finns fördelar med att stärka länsstyrelsens roll i den fysiska planeringen under förutsättning att kulturmiljöperspektivet får hanteras likvärdigt med de andra sakområden som länsstyrelsen företräder.

⁴ [Regional strategisk planering - Tillväxtverket](#)

Det finns kopplingar mellan förslagen om nya regler om energiplanering utifrån energieffektivitetsdirektivet och regelverket knutet till energiprestandadirektivet (EPBD). Av EPBD framgår tydligt att det finns möjlighet att anpassa kraven (på energiprestanda) när det gäller skyddade byggnader, dvs byggnader med officiellt skydd på nationell, regional eller lokal nivå, som del av en utvald miljö, eller på grund av deras särskilda arkitektoniska eller historiska värde, i den mån kraven skulle medföra oacceptabla förändringar av deras särdrag eller utseende.⁵ Riksantikvarieämbetet har medverkat i några av Boverkets regeringsuppdrag knutna till direktivet och har även lämnat synpunkter på förslag till föreskrifter⁶ och utkast till nationell byggnadsrenoveringsplan⁷.

Skyddet för bebyggelse med kulturvärden i Sverige är utformat på ett sätt som skiljer sig från många andra länder. Den stora andelen bebyggelse med kulturvärden skyddas inte som byggnadsminnen enligt 3 kap. kulturmiljölagen (1988:950) eller som statliga byggnadsminnen enligt förordning (2013:558) om statliga byggnadsminnen, utan omfattas av plan- och bygglagens krav på varsamhet och förbud mot förvanskning. Ändringar av en byggnad ska alltid utföras varsamt så att byggnadens karaktärsdrag och dess tekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara. Byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt får inte förvanskas. Motsvarande gäller även för bygglovspliktiga anläggningar, bebyggelseområden, allmänna platser och tomter i den mån de omfattas av bestämmelser om skydd av kulturvärden i detaljplan eller områdesbestämmelser.

Förslag till förordning om energiplanering

I Förslag till förordning om energiplanering (s. 12) anges i 4 § punkt 3 att kommunernas energiplaner ska innehålla ”en redovisning av de åtgärder som berör produktion, distribution, lagring och användning av energi som kommunen planerar att vidta för att främja en trygg energiförsörjning och en effektiv användning av energi och effekt”. Den ska vidare även ha en sådan omfattning att planen kan utgöra ett underlag för kommunernas översiktsplan och övriga relevanta planer för fysisk planering.

Kommunerna vidtar sällan åtgärder för att trygga energiförsörjningen. Sådana initiativ tas i Sverige i huvudsak av energiproducenter och nätägare (bolag) då stora delar av energisektorn är bolagiserad. Promemorian klargör inte om detta begränsar energiplanernas omfattning. Riksantikvarieämbetet anser att det bör förtydligas hur energiplanen relaterar till fortsatta planerings- och prövningsprocesser – när krävs ytterligare analyser och miljöbedömningar och när krävs det inte? Om energiplanen ska minska utredningsbehovet kan det finnas en risk att de åtgärder som gäller produktion, distribution eller lagring av el hanteras för översiktligt i energiplanen, och att det sedan inte krävs någon miljöbedömning

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1275 av den 24 april 2024 om byggnaders energiprestanda (omarbetning), artikel 5, punkt 2.

⁶ Dnr RAÄ-2026-725, RAÄ-2026-724, RAÄ-2026-721

⁷ Skriftliga inspel på underlag till utkast, nationell byggnadsrenoveringsplan, dnr RAÄ-2025-2726

där till exempel kulturmiljöer hanteras. I det tidiga skede som energiplanen utgör kan det vara svårt att fullt ut miljöbedöma effekter av planen om inte redovisade åtgärder som gäller elproduktion, distribution och lagring kan preciseras. En ytterligare gränsdragning som är svår att utläsa är när en ny miljöbedömning krävs om avvikelser från energiplanen sker i t ex en översiktsplan.

Förslag till förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen

I Förslag till förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966) (s. 24) förslås en förändring av 2 § punkt 2 e) med hänvisning till den föreslagna lagen om energiplanering i kommuner och regioner. Från en snävare beskrivning av energiplanen (tillförsel, distribution och användning) till en vidare beskrivning (dvs. inklusive produktion och lagring). Riksantikvarieämbetet stödjer promemorians förslag att det för en energiplan tydliggörs att en strategisk miljöbedömning krävs.

Förslag till förordning om den offentliga sektorns inköp av energieffektiva varor, tjänster och byggnader

Köp av byggnader eller byggentreprenader och hyra av byggnader eller lokaler, §14

Riksantikvarieämbetet ser en risk med att nuvarande formulering kan få påtagliga konsekvenser för kulturhistoriskt värdefulla byggnader. Det finns en fara för att verksamheter i kulturhistoriskt värdefulla byggnader inte längre kan bedrivas om dessa byggnader och lokaler inte kan ingå i kommunens inköp. I förlängningen kan det innebära att byggnader och lokaler inte kan få en annan användning och därmed inte kommer att kunna underhållas.

Riksantikvarieämbetet stödjer principen att kravet på energieffektivitetsprestanda är uppfyllt och enligt energieffektivitetsdirektivet ska kontrolleras med den energideklaration som har upprättats för byggnaden. Bestämmelser om energideklarationer finns i lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

Boverkets och Riksantikvarieämbetets gemensamma bedömning i uttolkningen av Energiprestandadirektivet är att skyddade byggnader med kulturvärden inte kan undantas från kraven, utan att istället ska anpassade krav på energieffektivisering kunna ställas. Det innebär krav på att förbättra energiprestandan med varsamma åtgärder som tar hänsyn till byggnadens material, teknik och kulturvärden. Enligt Boverkets föreskrifter knutna till direktivet får kraven på om en befintlig byggnad ska klassas som nollutsläppsbyggnad

anpassas utifrån plan- och bygglagens krav på varsamhet och förbud mot förvanskning (8 kap. 17 och 13 §§), eller för att tillvarata byggnadens kulturvärden.⁸

Riksantikvarieämbetet förutsätter att regelverket om energiplanering kommer att tillämpas på ett liknande sätt som regelverket om energideklaration, dvs att skyddade byggnader inte omfattas fullt ut av skyldigheten att ställa krav på energieffektivitetsprestanda utan att anpassade krav ska kunna ställas.

Förslag till justerad författningstext

Riksantikvarieämbetet föreslår följande två förslag till justerad författningstext;

1. att 14 § punkt c) förtydligas med följande formulering i kursiv.

c) bevara byggnaden som en byggnad med officiellt skydd *på nationell, regional eller lokal nivå*, som del av en utvald miljö, eller på grund av deras särskilda arkitektoniska eller historiska värde.

Formuleringen överensstämmer med Energiprestandadirektivet artikel 5 punkt 2. En hänvisning till denna punkt kan vara lämplig.

2. att förslaget (s 62–63) bör ersättas med följande formulering i kursiv:

”När en upphandlande myndighet eller enhet köper en byggnad eller byggtreprenad eller ingår ett hyresavtal för en byggnad eller lokal, ska den köpa och hyra byggnader som uppfyller energieffektivitetskraven för en så kallad nära-nollenergibyggnad. Skyldigheten ska inte gälla om byggnaden köps för att totalrenoveras, rivas, säljas vidare eller bevaras *som en byggnad med officiellt skydd på nationell, regional eller lokal nivå, som del av en utvald miljö, eller på grund av dess särskilda arkitektoniska eller historiska värde.*”

Principen om energieffektivitet först

Riksantikvarieämbetet anser att konsekvenserna av att kommuner, regioner och statliga förvaltningsmyndigheter i många fall ska beakta principen ”energieffektivitet först” behöver förtydligas utifrån bland annat kulturmiljöperspektivet.

I de fall där ingen miljöbedömning görs föreslås i promemorian (s. 83) att principen om energieffektivitet ska beaktas inför att beslut fattas om större investeringar eller planer. Riksantikvarieämbetet tolkar inte att beaktande av principen om energieffektivitet först innebär ett företräde för energi framför kulturmiljö vid en avvägning mellan allmänna intressen.

⁸ Föreskrifter om energihushållning och värmeisolering i byggnader (BFS 2026:9). Ändring av föreskrifter och allmänna råd (BFS 2007:4) om energideklaration för byggnader [Direktiv för byggnaders energiprestanda - Boverket](#)

Detta beslut har fattats av riksantikvarien Susanne Thedéen efter föredragning av utredaren Ebba Gillbrand. Även överantikvarien Magnus Larsson, chefsjuristen Linda Stridsberg och tillförordnade avdelningschefen Lotta Boss har varit med vid den slutliga handläggningen.

Beslutet har signerats elektroniskt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till:

kn.e.remissvar@regeringskansliet.se

sandra.lennander@regeringskansliet.se

daniel.friberg@regeringskansliet.se

kulturdepartementet.registrator@regeringskansliet.se