SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande

Datum 2025-12-01
Klassificering 1.5.2
Dnr RAÄ-2025-2757

Ert datum 2025-10-07
Er beteckning KN2025/01878

Avdelning Kulturmiljöavdelningen
Enhet Enheten för landskapsutveckling

Promemoria En ny miljöprövningsmyndighet

Klimat- och näringslivsdepartementet har remitterat rubricerad promemoria med författningsförslag som syftar till att ersätta miljöprövningsdelegationerna med en ny miljöprövningsmyndighet.

Synpunkter

I miljöbalkens vida miljöbegrepp ingår kulturmiljö. Riksantikvarieämbetet konstaterar att lokaliseringsfrågor i förhållande till kulturmiljön och hänsyn till kulturmiljön är centrala delar i tillämpningen av miljöbalken.

Då det saknas en beskrivning av den nya miljöprövningsmyndighetens förfarande, sammansättning och kompetens bedömer Riksantikvarieämbetet att förslaget innebär en påtaglig risk att ingen kommer att ha i uppgift att företräda allmänintresset kulturmiljö. Detta framfördes också i myndighetens yttrande (RAÄ-2025-933) över SOU 2024:98 *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*.

Den nya myndigheten bör ha motsvarande funktion garanterad som idag finns hos miljöprövningsdelegationerna, och som innebär en bred beredning av ärenden motsvarande länsstyrelsernas olika sakområden, inklusive kulturmiljö.

I nuvarande ordning ingår Riksantikvarieämbetet i samrådskretsen i tillståndsärenden enligt miljöbalken när så är relevant eller det finns önskemål om det. Denna ordning fungerar generellt sätt väl.

Tillståndsärenden kan beröra riksintressen för kulturmiljövård, världsarv, statliga och enskilda byggnadsminnen, fornlämningar och i övrigt värdefulla kulturmiljöer. Om den nya prövningsmyndigheten inrättas förväntar sig Riksantikvarieämbetet att tillståndsärenden av väsentlig betydelse för kulturmiljön fortsatt remitteras till Riksantikvarieämbetet och att alla tillståndsärenden som den nya myndigheten ska handlägga remitteras till berörd länsstyrelse. Detta borde skrivas in i den nya myndighetens instruktion och som en allmän skrivning i miljöbalken.

Riksantikvarieämbetet
Box 1114
621 22 Visby
Tel 08-5191 8000
E-post registrator@raa.se
www.raa.se
Org.nr 202100-1090
Bankgiro 5052-3620

Även med ett stegvis införande befarar Riksantikvarieämbetet att det kan ta lång tid innan en ny myndighet har fullt bemannats, utarbetat rutiner och uppnått effektivitet.

Detta beslut har fattats av överantikvarien Magnus Larsson efter föredragning av utredaren Cissela Génetay. Även avdelningschefen Marja-Leena Pilvesmaa, enhetschefen Monica Juneheim, enhetschefen Lotta Boss, chefsjuristen Linda Stridsberg, verksjuristen Nils Åberg och utredaren Håkan Slotte har varit med om den slutliga handläggningen.

Beslutet har signerats elektroniskt och saknar därför namnunderskrifter.

Bilaga: Riksantikvarieämbetets yttrande över SOU 2024:98 *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*

Kopia till: kn.me.remissvar@regeringskansliet.se
kulturdepartementet.registrator@regeringskansliet.se

SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande

Datum 2025-06-10
Klassificering 1.5.3
Dnr RAÄ-2025-933

Ert datum 2025-02-04
Ert dnr KN2025/00288

Avdelning Kulturmiljöavdelningen
Enhet Enheten för landskapsutveckling

Riksantikvarieämbetet
Box 1114
621 22 Visby
Tel 08-5191 8000
E-post registrator@raa.se
www.raa.se
Org.nr 202100-1090
Bankgiro 5052-3620

En ny samlad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess SOU 2024:98

Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet anser att det utifrån utredningens redovisning är svårt att bedöma nyttan av föreslagna ändringar av miljöbalken, och om hänsyn till kulturmiljön kommer försvagas eller inte i en ny eventuell miljötillståndsprocess. Om den nya myndigheten bildas behöver den bemannas med kulturmiljökompetens vilket behöver stipuleras om den nya myndigheten inrättas.

Riksantikvarieämbetet anser att länsstyrelsernas talerätt måste bibehållas. Om så inte blir fallet ges i yttrandet förslag på hur Riksantikvarieämbetet skulle kunna ges en utökad roll i tillståndsprocessen för allmänintresset kulturmiljö.

EU-rätten (MKB-kraven) har vissa krav på utredning om påverkan på kulturmiljön, särskilt världsarven, vilket inte framgår av utredningen. När utredningen hänvisar till MKB-direktivets krav på underlag för tillståndsprövningar (avsnitt 9.7.1) och EU-kommissionens guidelines utelämnas aspekten om påverkan på kulturarvet (”cultural heritage”). Det ges ingen förklaring till varför så har skett.

Övergripande synpunkter

I miljöbalkens vida miljöbegrepp ingår kulturmiljö. Lokaliseringsfrågor i förhållande till kulturmiljön och hänsyn till kulturmiljön är centrala delar i tillämpningen av miljöbalken. Det är oklart om utredningen uppmärksammat att miljöbalken ska tillämpas så att kulturmiljöer ska bevaras och skyddas och att många bestämmelser i miljöbalken syftar till att uppfylla detta krav och att tillståndsplikten kan vara ett sätt att få kulturmiljöintresset beaktat och prövat.
Kulturmiljölagen har karaktären av en skyddslag för vissa kategorier av miljöer så som fornlämningar, byggnadsminnen och kyrkor och den ersätter inte miljöbalken (MB).

Miljöbalkens syfte och tillämpningsområde – mer omfattande än EU-rätten
Miljöbalken hade vid införandet och har fortfarande en bred och omfattande ansats om hållbar samhällsutveckling och ska bland annat tillämpas så att

riksdagens miljökvalitetsmål uppnås etc. Ett exempel är riksintressen enligt 3 kap. MB som tar om hand både kulturmiljövårdens intressen i det fysiska planeringsperspektivet (eftersom t.ex. plan- och bygglagen, minerallagen och många fler lagar hänvisar till dessa kapitel i miljöbalken) och andra intressen som t.ex. totalförsvaret.

Regeringens utredningsdirektiv och därmed utredningens ansats/bedömning om 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 för dessa frågor.

Av den föredömliga redovisningen av handläggningstider framgår att tidsfördröjning i huvudsak idag uppstår vid överklagan då hovrätterna har påfallande långa handläggningstider. I första instans är handläggningstiderna för tillståndsärenden nära de som förväntas gälla för den nya föreslagna myndigheten.

Konsekvensutredningen redogör för antal ärenden i olika kategorier och hur tjänster kan avvecklas vid nuvarande myndigheter när den nya myndigheten bildas och bemannas. Den redogör dock inte för vilka konsekvenser förslagen kan medföra bland annat vad gäller hänsyn till allmänna intressen så som natur- och kulturmiljö.

Sammantaget är det utifrån utredningens redovisning svårt att bedöma nyttan av föreslagna ändringar av miljöbalken, och om hänsyn till kulturmiljön kommer försvagas eller inte i en ny eventuell miljötillståndsprocess. Om den nya myndigheten bildas behöver den bemannas med kulturmiljökompetens, vilket behöver stipuleras om den nya myndigheten inrättas.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har en central roll i tillståndsprocessen och har kulturmiljökompetens och lokalkännedom som kan bidra till att hänsyn tas till kulturmiljön enligt 2 kap., 3 kap. och 4 kap. MB. Länsstyrelsen har i nuvarande system möjlighet att i tidigt samråd påtala direkt olämpliga lokaliseringar och på så sätt i viss mån avstyra projektlokaliseringar i tidigt skede. Med utredningens förslag ska länsstyrelsen framöver endast vara remissmyndighet och ärendena processledas och beslutas av en ny nationell myndighet med regionala kontor.

Även länsstyrelsernas talerätt föreslås som huvudalternativ tas bort och övriga myndigheters talerätt begränsas genom att de smalnas av till naturmiljön eller frågor som gäller vattenmiljöer. Med de skrivningar som nu finns i utredningen får ingen myndighet talerätt för allmänintresset kulturmiljö, utom möjligen den kommun som berörs. Även om tillstånd sällan överklagas gällande allmänintresset kulturmiljö har denna talerätt sannolikt betydelse för projektägares ambition att ta hänsyn till kulturmiljön.

Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet har en mindre roll i nuvarande process för miljötillstånd. När det bedöms relevant bjuds Riksantikvarieämbetet in till samråd enligt miljöbalken i tillståndsärenden. Det rör sig om ca 200 ärenden per år. Riksantikvarieämbetet har dock ingen talerätt enligt miljöbalken och kulturmiljöintressena bevakas i tillståndsärendenas vidare handläggning av länsstyrelserna.

Om utredningens förslag i allt väsentligt genomförs anser Riksantikvarieämbetet att länsstyrelsernas talerätt i första instans och talerätt för överprövning måste bibehållas som idag. Det kan även motiveras med att ärendena vid överklagan går över från en ny tillståndsmyndighet till domstol med andra principer för avgöranden (från officialprövning till kontradiktorisk process).

Riksantikvarieämbetet föreslår i prioriteringsordning följande alternativ:

1. Länsstyrelsen bibehåller obegränsad talerätt. Riksantikvarieämbetet bjuds in till samråd enligt MB när projektägaren eller den nya myndigheten finner det lämpligt.
2. Om inte alternativ 1 realiseras bör Riksantikvarieämbetet ges talerätt för allmänintresset kulturmiljö. Riksantikvarieämbetet bjuds in till samråd enligt MB när projektägaren eller den nya myndigheten finner det lämpligt.
3. Om alternativ 1 eller 2 inte realiseras föreslår Riksantikvarieämbetet att myndigheten tas upp i förteckningen (4 kap. miljöprövningsförordningen) över obligatoriska remissmyndigheter i likhet med motsvarande andra centrala myndigheter såsom Naturvårdsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Ändringar i miljöbalken som får konsekvenser för verksamhet som inte utgör verksamhet enligt industriutsläppsdirektivet

Utredningen har valt att hänvisa till olika direktiv och i samma ansats fastställa att t.ex. en artikel i ett direktiv (t.ex. Industriutsläppsdirektivet) därmed har en allenarådande och fastställd införd övergripande EU-rättslig princip. Den principen gäller sedan enligt utredningen inom alla andra direktivs områden (dvs. även inom Vattendirektivet och Art- och habitatdirektivets områden. Direktiv som inte har någon sådan jämförbar artikel. Utredningen har enligt denna metod dragit slutsatsen att den princip om bästa tillgängliga teknik som finns i Industriutsläppsdirektivet är överordnad svensk rätt. Utredningens genomgång av miljöbalkens regler resulterar därför i att det finns en ”överimplementering” av både materiella regler (t.ex. hänsynskraven i 2 kap.) och tillståndsplikten i 11 kap., trots att dessa två inte regleras genom Industriutsläppsdirektivet. Utredningens slutsatser om EU-rättens omfattning är långtgående och är inte inom vedertagna metoder för att tolka EU-rätten. Utredningen har bland annat på den grunden föreslagit ändringar i miljöbalkens hänsynsregel om bästa möjliga teknik. Bästa möjliga teknik kan också aktualiseras vad gäller för hänsyn till kulturmiljön. Denna ändring kan möjligen vara relevant för kemiska processer enligt industri-utsläppsdirektivet. Ändringen är dock inte motiverad för alla miljöbalksammanhang och särskilt inte när det kommer till hänsynskrav kopplade till kulturmiljöer.

Implementering av konventioner i miljöbalken

Utredningen har gått igenom de internationella åtaganden som Sverige har och som är reglerade i miljöbalken. Utredningen har dock inte tagit med väsentliga sådana åtaganden inom kulturmiljöns områden, såsom Världsarvskonventionen och Havsrättskonventionen. Dessa konventioner är implementerade genom miljöbalkens materiella och processuella bestämmelser (världsarven genom 3 kap. miljöbalken och art. 149 i havsrättskonventionen) som i sin tur är implementerade genom lagen om ekonomisk zons hänvisning till 2 kap. miljöbalkens hänsynskrav dvs. som kräver hänsyn till kulturhistoriska lämningar på havsbotten.

Utredningen har gått igenom gällande rätt vad gäller samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, dvs. för verksamheter i jord- och skogsområden som inte är tillståndspliktiga som miljöfarliga- eller vattenverksamheter. Riksantikvarieämbetet vill i dessa sammanhang uppmärksamma att bestämmelsen gäller naturmiljön, men enligt fast praxis också innefattar kulturpräglad natur och kulturlandskap eftersom det inte går att särskilja dessa värden, se t ex MÖD M 4255-18.

MKB-kraven

EU-rätten (MKB-kraven) har vissa krav på utredning om påverkan på kulturmiljön, särskilt världsarven. När utredningen hänvisar till MKB-direktivets krav på underlag för tillståndsprövningar (avsnitt 9.7.1) och EU-kommissionens guidelines utelämnas aspekten om påverkan på kulturarvet (”cultural heritage”).

I utredningen står följande: ”I vägledningen nämns ett antal aspekter som bör ingå som underlag för bedömningen bl.a.
• beskrivning av det föreslagna projektet,
• projektets fysiska egenskaper (natur, storlek, olycksrisker, etc.),
• uppgifter om alternativa platser som har övervägts.
• en kort beskrivning av projektets sannolika effekter med hänsyn till bl.a.: påverkan på människor, människors hälsa, fauna och flora, jordar, markanvändning, vattenkvalitet och hydrologi, luftkvalitet, klimat, buller och vibrationer, landskap och visuell miljö och samspelet mellan dem.”

Om vi jämför texten med EU-kommissionens vägledning.

European Commission, Environmental Impact Assessment of Projects, Guidance on Scoping (2017)
1.3 ENVIRONMENTAL FACTORS
- - -
(c) land, soil, water, air and climate;
(d) material assets, **cultural heritage** and the landscape;
(e) the interaction between the factors referred to in points (a) to (d).

Det saknas en förklaring eller motivering till varför begreppet kulturarv inte är med i utredningens hänvisningstext.

Solkraftsanläggningar

Det är ett bra förslag att solkraftsanläggningar över en viss storlek ska kräva mer än bara samråd enligt 12:6 miljöbalken, dvs ett granskningsärende med igångsättningsbesked eller tillstånd. Det kan dock uppfattas apart att ha särskilda rekvisit om vad som gäller en sådan ansökan då det som tas upp är sådant som en ansökan normalt sätt förväntas innehålla i alla typer av tillståndsärenden för anläggningar och projekt.

Detta beslut har fattats av riksantikvarien Susanne Thedéen efter föredragning av utredaren Håkan Slotte. Även vik. överantikvarien Eric Fugeläng, avdelningschefen Marja-Leena Pilvesmaa, enhetschefen Monica Juneheim, utredaren Cissela Génetay, t.f. chefsjuristen Maria Barkin och verksjuristen Nils Åberg har varit med om den slutliga handläggningen.

Beslutet har signerats elektroniskt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till: kristin.skeppsby@regeringskansliet.se
kulturdepartementet.registrator@regeringskansliet.se