

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande

Datum 2025-06-05

Klassificering 1.5

Dnr RAÄ-2025-1054

Ert dat 2025-03-07

Er Dnr KN2025/00609

Avdelning Kulturmiljöavdelningen

Enhet Landskapsutveckling

Yttrande om Miljömålsberedningens delbetänkande SOU 2025:21

Sammanfattning

Riksantikvarieämbetets övergripande bedömning är att kulturmiljöperspektivet *inte* integrerats i förslagen i tillräcklig omfattning. Det innebär att myndigheten efterlyser kompletterande analyser i flertalet av de förslag som rör kulturmiljö. Det innebär också att myndigheten helt avstyrker följande förslag:

- Förslaget om ändring av areal för tillståndsprövning avstyrks då det inte är klarlagt vad det skulle få för följder för länsstyrelser och andra nationella myndigheter (Avsnitt 1.4; 12.4.1; 19.9.4).
- Förslagen som rör förvaltning av formellt skyddade områden genom naturvårdande skötsel eller aktivt beslut om fri utveckling avstyrks då utredningen helt bortsett från den kulturpräglade biologiska mångfalden (Avsnitt 15.1.1).
- Riksantikvarieämbetet delar inte analysen till förslaget om ändring av lokaliseringsregeln i 2 kap. miljöbalken (Avsnitt 17.1.7).

Utredningens förslag om att ändra areal för tillståndsprövning är ett exempel på bristande helhetssyn där kulturmiljöperspektivet och kulturmiljöns värden bortses ifrån. Utredningen skriver att restaurering och återvätning *endast* innebär att mark återställs till ett tidigare skede. Utifrån ett historiskt perspektiv innebär återvätning och restaurering av våtmarker en ny årsring i landskapet som i framtiden berättar om vår tids insatser mot klimatförändringar och för att rädda den biologiska mångfalden. Det är inte ett återställande till ett landskap som fanns före utdikningarna. Samma brist på helhetssyn syns i förslagen om förvaltningen av skyddade områden där skötselmetoden fri utveckling framställs som ett syfte med naturreservaten. Det är en tolkning som helt bortser från den kulturpräglade biologiska mångfalden och hur den kan bidra till måluppfyllelsen. Bristen på helhetsperspektiv syns också i flera av förslagen som rör odlingslandskapet och skogen.

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

Riksantikvarieämbetet vill därför framhålla betydelsen av en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen, i linje med de mål för kulturmiljöarbetet som regering och riksdag har beslutat om.¹ Utdikningarna av våtmarkerna är en av de mest omfattande historiska landskapsförändringarna i Sverige. Därför är återvätning och restaurering av utdikade marker också en fråga om det historiskt präglade landskapet. Det innebär att förutsättningarna för kulturmiljön behöver tas om hand i utformningen av stöd och villkor samt i planeringsskedet av olika åtgärder, oavsett om de utförs i skogs- eller jordbrukslandskapet. Det innebär även att eventuella insatser för kulturmiljön, liksom kunskapsuppbyggnad och information, ska omfattas av nationella stöd och EU-medel.

Avsnitt 1.1 Förslag om ändring i miljöbalk (1998:808)

9 kap. 6 g §, s. 31

Riksantikvarieämbetet ställer sig frågande till den rättsliga placeringen i förslaget om oförenliga intressen till 9 kap. 6 g §. Enligt miljöbalkens systematik ska avvägning mellan olika, motstående intressen av riksintresse hanteras enligt 3 kap. miljöbalken, och vid prövning av en verksamhets lokalisering enligt 2 kap. 6 §. Förbud att vidta en åtgärd kan systematiskt placeras i något av miljöbalkens "tillståndskapitel", medan avvägningar av intressen bör ske systemenligt, dvs. enligt 2, 6 och 3 kap. Enligt Riksantikvarieämbetet bedömning får förslaget om att lätta upp förbudet negativa konsekvenser för kulturmiljön eftersom det innebär att kulturmiljövårdens riksintressen inte kommer att prövas enligt 3 kap. Om antalet torvtäkter som är i bruk däremot minskar så är det positivt för kulturmiljövården då de unika bevarandeförhållandena i mossmarker bibehålls.

Riksantikvarieämbetets synpunkter angående ändring i 9 kap. 6 g § gäller även för avsnitt 12.5 nedan.

Avsnitt 1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:1388) om vattenverksamheter, s. 37f

Riksantikvarieämbetet avstyrker förslaget då det inte är klarlagt vad det skulle få för följder för länsstyrelser och nationella myndigheter. När man ändrar nivån på prövningsförfarandet så ökar bördan för länsstyrelserna eftersom delar av åberopsbördan för motstående intressen hamnar på dem. Därmed följer även ett

¹ Riksdagens antagna mål för det statliga kulturmiljöarbetet (prop. 2012/13:96, bet. 2012/13:KrU9, rskr. 2012/13:273).

visst utredningsansvar eftersom anmälan omfattar färre uppgifter än en tillståndsansökan. Även behovet av vägledning för hantering av principiella frågor och för att få en mer likartad praxis för återvättningsföretag över hela landet behöver de nationella myndigheterna öka både sin operationella vägledning och sin tillsynsvägledning.

Se vidare Riksantikvarieämbetes synpunkter i avsnitt 12.4.1 samt 19.9.4 nedan.

Avsnitt 1.10 Förslag till förordning om statliga bidrag och ersättning för åtgärder för att restaurera våtmarker inklusive återvätning av dränerad torvmark

Statligt bidrag för åtgärd som syftar till restaurering, anläggning eller återvätning, s. 46

Riksantikvarieämbetet instämmer med förslaget men vill att det förtydligas att kostnader för genomförandet även bör omfatta utredning av eventuella kulturmiljöer, t.ex. fornlämningsförekomst (5 §, s. 46). I avsnitt 12.2.1 (Ökad återvätningstakt kräver ökade resurser, s. 330, sista stycket) påtalar utredningen att det utöver kostnader för markersättning och medel för själva åtgärderna, också behövs medel för utgifter för analys och planering av sådana åtgärder. Dessa bör även omfatta kulturmiljön, enligt Riksantikvarieämbetet.

Riksantikvarieämbetet vill också upplysa om att i de fall som det rör sig om mindre arbetsföretag, där arealerna understiger 1 hektar (10 000 m²), så kan anslag 7:2, ap. 1 (Bidrag till kulturmiljövård) komma att belastas för eventuell uppdragsarkeologi vilket kan riskera att urholka anslaget.

Riksantikvarieämbetet vill även påtala betydelsen av att uppföljning och utvärdering, enligt 16 §, även behöver bygga på dokumentation av området före åtgärdens genomförande. Det bidrar till att kulturmiljöperspektivet systematiskt vägs in redan i planeringsskedet vilket är en försättning för att undvika problem senare i processen.

Avsnitt 3.4 Gapanalys biologisk mångfald

Skydd av natur, s. 92f

Riksantikvarieämbetet instämmer med förslaget men vill förtydliga att kulturresevatnen behöver ingå i gapanalysen för biologisk mångfald, då de bidrar till att uppfylla flera av miljömålen, som målen om *Ett rikt odlingslandskap*, *Myllrande våtmarker*, *Levande skogar*, *God bebyggd miljö* och *Ett rikt växt och*

djurliv. Kulturreseervaten bidrar därmed till att bevara, förvalta och utveckla både natur- och kulturmiljövärden.

Förvaltning av skyddade områden, s. 93

Riksantikvarieämbetet instämmer men vill förtydliga att "skötselskulden" i förvaltningen av skyddade områden inte bara gäller natur- utan även kulturreseervat. I dagsläget omfattas dock inte landets kulturreseervat av anslag 1:3 (utgiftsområde 20), utan finansieras enkom genom bidraget i Riksantikvarieämbetets anslag 7:2, ap.1 (Bidrag till kulturmiljövård)². I och med klimatförändringarna kommer den regelbundna skötseln att behöva anpassas, då engångsinsatser sällan är tillräckliga för att uppnå gynnsam bevarandestatus, varken i skogs- eller jordbruksmark.

Avsnitt 6.1 Förslag om riktade informations- och rådgivningsinsatser, s. 162ff

Riksantikvarieämbetet instämmer i förslaget att myndigheterna får uppdrag och resurser för riktade informations- och rådgivningsinsatser samt att SLU får i uppdrag att kontinuerligt följa upp och utvärdera dessa. (s. 164)

Riksantikvarieämbetet vill dock påtala att i regeringens styrning av länsstyrelserna är det viktigt att även kulturmiljökompetens ingår för en bättre helhetssyn, därför bör Riksantikvarieämbetet vara samverkansmyndighet. (s 167)

Avsnitt 6.2 Förslag om åtgärdssamordnare som komplement till informations- och rådgivningsinsatser, s. 167ff

Riksantikvarieämbetet instämmer med förslaget att förordningen ändras för statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt och att anslaget 1:3 kan användas för att anställa åtgärdssamordnare. Riksantikvarieämbetet bör dock ingå som samverkansmyndighet, och/eller annan aktör med kulturmiljökompetens.

Riksantikvarieämbetet är positiva till förslaget att använda lokala åtgärdssamordnare, utöver den rådgivarkompetens som myndigheterna redan har. Förslaget harmonierar med Naturvårdsverkets rapport *Fördjupad utvärdering 2023*, där Riksantikvarieämbetet deltog i framtagandet.³ Riksantikvarieämbetet vill

² Anslaget 7.2 innefattar olika poster, bidrag, ersättningar och kostnader. I detta stycke avses främst bidrag till förvaltning av kulturreseervat.

³ <https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/sveriges-miljomal/fordjupad-utvardering-av-sveriges-miljomal-2023/den-biologiska-mangfalden-utarmas--globalt-och-i-sverige/>

dock förtydliga att rådgivarkompetensen även bör omfatta arkeologi och kulturmiljö, oavsett om rådgivningen avser skogs- eller jordbruksmark.

Avsnitt 6.3 Förslag om utvidgning av aktörer som kan få ersättning med stöd av LONA

Ändringar av LONA för att anpassas till Miljömålsberedningens förslag om förordning för våtmarksstöd, s. 174

När det gäller förslaget om ändring i LONA⁴ vill Riksantikvarieämbetet påtala betydelsen av att kunskapsunderlag och annan kunskapsinhämtning kring arkeologi och kulturmiljö tas fram och utreds redan i planeringsarbetet, så att våtmarksstöd inte betalas ut till platser där åtgärder inte kan genomföras, p.g.a. att de medför stora skador eller på andra sätt är olämpliga utifrån ett kulturmiljöperspektiv. Det är viktigt att LONA-ansökningar är kompletta redan vid inlämning, och att kulturmiljöperspektivet då är beaktat, för att inte riskera att åtgärden i ett senare skede blir försenad eller på annat vis uppskjuten på grund av att kulturmiljöhänsyn inte har tagits.

Avsnitt 8 Förslag om hållbart brukande av skogsmark för kolinlagring och biologisk mångfald, s. 179ff

Riksantikvarieämbetet instämmer övergripande med förslagen i avsnittet och finner det positivt att Skogsstyrelsen får tillskjutna medel för information och rådgivning samt kunskapshöjande insatser kring hur klimatförändringarna påverkar dagens skogar. Riksantikvarieämbetet vill däremot påpeka att det är viktigt att befintlig rådgivning och stöd inte nedprioriteras utan att åtgärder för att främja biologisk mångfald och kulturmiljö samt sociala värden inom NOKÅS blir kvar.

Avsnitt 8.1.1 Förslag om att Skogsstyrelsen får i uppdrag att genomföra och samordna rådgivning och information, s. 183ff

Riksantikvarieämbetet instämmer i förslaget om Skogsstyrelsens rådgivning och information om naturnära skogsbruksmetoder (s.185). Riksantikvarieämbetet vill dock tillägga att information och rådgivning även ska omfatta biologiskt kulturarv och möjlighet till produktion av byggnadsvårdsvirke och slöjdmaterial. Riksantikvarieämbetet vill även förtydliga att ändrad skogsskötsel och

⁴ Lokala Naturvårdssatsningen (LONA) är ett bidragsprogram som syftar till att stimulera kommuners och ideella föreningars långsiktiga naturvårdsengagemang.

skogsbruksmetoder innebär förändrade rutiner, vilka i sin tur behöver anpassas så att inte forn- och kulturlämningarna i skogen skadas.

Vid rådgivning och information kring gödsling ska Skogsstyrelsen också ta kulturmiljöhänsyn. Alla skogsmarker är inte lämpliga för de metodologiska tillvägagångssätt som omfattas av åtgärden. Inom fornlämningsområden bör gödsling med maskin undvikas, alternativt ska kontakt tas med berörd länsstyrelse för vidare bedömning och hjälp för att finna rätt körväg. Skogsgödsling kan även få negativ påverkan på den biologiska mångfalden och det biologiska kulturarvet, då markens kemi ändras. Detsamma gäller fornlämningar, då ändrad surhetsgrad i marken påverkar bevarandeförhållanden för arkeologiskt material.

När det gäller rådgivning och information om skogsskötsel och förutsättningar för friluftsliv bör *kulturturism* läggas till. Då inkluderas även andra aktörer, till exempel med koppling till samiskt hantverk och tradition. Riksantikvarieämbetet vill även förtydliga att rådgivning och information om skogsskötseln och rennäringen, även bör ges till fastighetsägare, entreprenörer m.fl. som verkar inom och intill renbetesmarkerna.

Avsnitt 8.2.3 Förslag om att Skogsstyrelsen med start 2026 ska sluta naturvårdsavtal med privata markägare för att förlänga skogens omloppstid, s. 232

Riksantikvarieämbetet instämmer men vill förtydliga att det krävs ett mer variationsrikt och ståndortsanpassat skogsbruk med förlängda omloppstider för att kunna producera byggnadsvårdsvirke av olika slag i svenska skogar.

Riksantikvarieämbetet föreslår därför att det ges möjlighet att sluta så kallade kulturmiljövårdsavtal med enskilda skogsägare. För denna typ av produkter finns en stor efterfrågan och betalningsvilja, inte minst med anledning av att importen från Ryssland har stängts av. Även efterfrågan på näver kan tillgodoses i ett omställt skogsbruk genom ökade arealer lövskog i områden med glasbjörk.

Regeringsuppdrag om hyggesfritt respektive naturnära skogsbruk, 208f

Riksantikvarieämbetet instämmer i Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets förslag till definition av naturnära skogsbruk och att det sker enligt vissa historiska brukningsformer med hänsyn till skogshistoriken vid val av åtgärd.

Riksantikvarieämbetet vill dock påtala att hänsyn till historiska brukningsformer i dagsläget inte prioriteras i praktiken.

Avsnitt 9 Förslag om hållbart brukande av jordbruksmark för kolinlagring och biologisk mångfald, s. 255ff

Riksantikvarieämbetet instämmer i huvudsak med Miljömålsberedningens bedömningar och förslag, men vill framhålla vikten av att ett ekonomiskt stöd till vallodling utformas på ett sätt som inte medför att lantbrukaren flyttar betesdjur från naturbetesmarkerna till vall. Betesdjuren är viktiga för hävden av marker med höga natur- och kulturmiljövärden, varför bete på vall inte bör vara mer ekonomiskt gynnsamt än bete på naturbetesmarker. (s. 264)

Riksantikvarieämbetet har sedan länge påtalat problemet med att småbiotoper och andra landskapselement försvinner i och med att ersättningarna för skötsel har tagits bort ur CAP⁵. Riksantikvarieämbetet vill därför framhålla vikten av att befintliga biotoper bevaras och vårdas, framför att nya biotoper anläggs. Riksantikvarieämbetet menar att Jordbruksverket bör ges i uppdrag att åter föra in ersättningar för skötsel av landskapselement och kulturlämningar.

Riksantikvarieämbetet vill även framhålla att ersättningarna för att hålla med fäbod och för ängsskötsel behöver bli mer attraktiva. Lantbrukaren måste få ersättning för arbetet som läggs ner – från fagning, slåtter, torkning och hässjning samt bortförsel av höet.

Riksantikvarieämbetet vill påtala att Miljömålsberedningen brister i helhetssyn då den inte ser till de träd som växer i odlingslandskapet och som kräver skötsel. Naturvårdsverkets nationella stöd för kontinuerliga skötselåtgärder som exempelvis hamling saknar helt finansiering i dagsläget, vilket är olyckligt då träden kräver återkommande hamling. Riksantikvarieämbetet ser en osäkerhet i att stöden för hamling, bränning, myrslåtter finansieras med nationella medel, då åtgärderna inte handlar om restaurering, utan kontinuerlig skötsel och därav bör hanteras genom CAP.

Se vidare Riksantikvarieämbetets synpunkter i avsnitt 16 nedan.

Naturbeteskött, s. 259f

Riksantikvarieämbetet instämmer med utredningen att lönsamheten är avgörande för att upprätthålla hävden på naturbetesmarker. Riksantikvarieämbetet menar dock att stödnivåerna måste justeras så att de även täcker kostnaderna för att få ut djuren på betesmarkerna. Exempelvis kostnader för stängsling och för större fällor. Riksantikvarieämbetet menar även att kombinationen av stöd behöver

⁵ Common Agricultural Policy, EU:s gemensamma jordbrukspolitik

harmonieras, så att de drar åt samma håll, för att få ut djuren till betesmarkerna. De betande djuren behövs för att upprätthålla hävden av marker och bevara höga natur- och kulturmiljövärden samt gynna den biologiska mångfalden och det biologiska kulturarvet, liksom ekosystemen.

9.2.5 Förslag om att bredda definitionen av trädjordbruk i den strategiska planen, s. 270ff

Riksantikvarieämbetet saknar helt fruktodlingarna – både de som brukas aktivt, och de som lagts för fåfot – i utredningens analys och förslag. Dessa miljöer är viktiga biologiska kulturarv som samtidigt bidrar till livsmedelsproduktionen. De är också viktiga ekosystem i multifunktionella landskap samt betydelsefulla för pollinerare. Ängsfruktsodlingarna bör ges stöd så att de träd som redan finns i landskapet, men som inte förvaltas, bibehålls. Exempelvis äppelodlingarna på Österlen vilka har stor betydelse både för den biologiska mångfalden och för kulturarvet.⁶

Avsnitt 11 Förslag om ökat nettoupptag i träprodukter, s. 285

Riksantikvarieämbetet välkomnar insatser för ökad livslängd, återanvändning och återvinning av träprodukter men saknar helt analys av synergier med kulturmiljöarbetet i förslaget. Bevarande och skydd av historisk bebyggelse, interiört som exteriört, bidrar till långsiktig kolinlagring och är en förutsättning för att cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn kan utvecklas i högre grad. Därför bör även kulturmiljöarbetet omfattas av förslaget.

Riksantikvarieämbetet föreslår att Boverket och Riksantikvarieämbetet, och eventuellt andra relevanta myndigheter, tilldelas ett följduppdrag att i samverkan ta fram strategier och ge förslag på åtgärder för att underlätta bevarande och återanvändning av befintliga byggnadsverk.

Avsnitt 12.1.2 Förslag om ett nytt anslag för finansiering av restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätning av torvmarker, s. 321ff

Riksantikvarieämbetet instämmer med Miljömålsberedningens bedömning om ett mer sammanhållet, och långsiktigt (beställningsbemyndigande) våtmarksstöd men vill förtydliga att en grundläggande analys av befintliga stöd bör göras innan ett nytt stöd tillkommer, då det är viktigt att stöden harmonierar och drar åt samma

⁶ https://www.levandelandskap.se/_files/ugd/2a3b3c_bc02951234914e5587e89c446dc090dd.pdf

håll. Riksantikvarieämbetet vill också förtydliga att kunskapsuppbyggnad, rådgivning och information även bör omfatta kulturmiljön och kulturmiljöarbetet. Utdikningarna av våtmarkerna är en av de mest omfattande historiska landskapsförändringarna i Sverige. Därför är återvätning och restaurering av utdikade marker också en fråga om det historiskt präglade landskapet. Återvätning i klimatsyfte är dock en ny fråga för länsstyrelserna, vilket ställer krav på systematisk kunskapsuppbyggnad för effektiv handläggning och för en ändamålsenlig hantering av kulturmiljön i dessa sammanhang.⁷ Kompetens- och kunskapsuppbyggnad är centralt för ett effektivt genomförande.

Ett samlat och förenklat våtmarksstöd för klimat och biologisk mångfald effektiviserar våtmarksarbetet, s. 323

Riksantikvarieämbetet instämmer med förslaget att länsstyrelserna blir ansvariga myndigheter för att handlägga ansökningar och besluta om det statliga bidraget vad gäller jordbruksmarken. Länsstyrelsernas kulturmiljöfunktioner har den kompetens som krävs för att kulturmiljöperspektivet ska kunna omhändertas. Riksantikvarieämbetet vill dock poängtera att det är av yttersta vikt att kulturmiljöfunktionerna kopplas in tidigt i processen, dels av resursmässiga skäl, dels för att kunna omhänderta eventuella krav på utredning utan att försena processen.

Våra synpunkter är motsvarande för förslaget om Skogsstyrelsens handläggning.

Avsnitt 12.2 Förslag om en förordning om statliga bidrag och ersättningar för åtgärder för att restaurera våtmarker inklusive återvätning av dränerad torvmark, s. 327ff

Riksantikvarieämbetet synpunkter redogörs för i avsnitt 1.10 ovan.

⁷ Riksantikvarieämbetet 2023, *Länsstyrelsens hantering av kulturmiljöer i samband med återvätning av tidigare utdikade marker*, förstudierapport.

12.2.1 Bedömning – återvätning som minskar växthusgasutsläppen med en miljon ton koldioxidekvivalenter till 2030 kräver ökade finansiella resurser

Ökad återvätningstakt kräver ökade resurser, s. 329ff

Riksantikvarieämbetets synpunkter redogörs för i avsnitt 1.10 ovan.

Avsnitt 12.3 Förslag om att inrätta ett nationellt återvätningsråd, s. 332f

Riksantikvarieämbetet instämmer med uppfattningen att komplexiteten i återvätningsfrågan behöver hanteras, men vill understryka betydelsen av att det sker utifrån en helhetssyn på förvaltningen av landskapet. För en ändamålsenlig hantering av kulturmiljön i de områden som kan komma att omfattas av återvätning och restaurering av våtmarker finns ett stort behov av att ta fram ny kunskap och nyttiggöra befintlig kunskap och forskning. För ett effektivt genomförande och kunskapsutveckling är det därför viktigt att Riksantikvarieämbetet ingår i återvätningsrådet och att kulturmiljöexpertis ingår i eventuell expertgrupp.

Avsnitt 12.4.1 Förslag om ändring av areal för tillståndsprövning, s. 335f

Riksantikvarieämbetet motsätter sig förslaget. Utredningens utgångspunkt, att restaurering endast innebär att mark återställs till ett tidigare skick (s.337, sista stycket), speglar inte en helhetssyn på landskapet enligt Riksantikvarieämbetet. Utdikningarna av våtmarkerna är en av de mest omfattande historiska landskapsförändringarna i Sverige. Därför är återvätning och restaurering av utdikade marker också en fråga om det historiskt präglade landskapet. Återvätning och restaurering innebär att marken tas i anspråk för ett nytt syfte som, i vissa fall, kan få negativa konsekvenser för bland annat kulturmiljön. Därför menar Riksantikvarieämbetet, i motsats till Miljömålsberedningens bedömning (s. 336), att varsamhet om kulturmiljön vid restaurering, inklusive återvätning, inte fullt ut har analyserats inom ramen för ett anmälningsförfarande. För att kunna visa hänsyn och följa upp konsekvenserna av åtgärder i miljön krävs underlag om de natur- och kulturvärden som finns på platsen och som berörs. Hänsynskraven är de samma oavsett om det är ett anmälningsförfarande eller om det är tillståndsprövning. Hänsynskraven kan dock endast bli fullt ut prövade om det finns underlag om påverkan på kulturmiljön.

Riksantikvarieämbetet menar att förslaget saknar konsekvensanalys samt förslag på hur hänsyn till andra intressen ska kunna garanteras. När man ändrar nivån på prövningsförfarandet så ökar dessutom bördan för länsstyrelserna då behovet av

utredningar och underlag samt frågor till tillsynsvägledande myndigheter blir mer omfattande.

I förslaget är det vidare oklart om arealbegränsningen gäller för alla de åtgärder som sedan nämns i bestämmelsen, dvs. även för återvätning och restaurering (se s. 335f respektive s. 37).

Se även Riksantikvarieämbetets synpunkter på förslag om ändring av areal för tillståndsprövning under avsnitt 1.4 ovan samt avsnitt 19.9.4 nedan.

Avsnitt 12.4.2 Förslag om markavvattningsföretag vid återvätning, s. 337

Riksantikvarieämbetet ställer sig tveksam till utredningens analys som säger att staten kan ta över rådigheten från markägare och genomföra återvätning. Det är skillnad mellan vattenrättslig rådighet, som utredningen hänvisar till, och faktisk rådighet. För att kunna vidta åtgärder inom mark- och vatten krävs båda formerna av rådigheter. Staten kan heller inte agera utan att åtgärden följer regelverken om tillstånd- eller anmälningsplikt, vilket innebär att kulturmiljöfrågan är utredd och konsekvensbedömd.

Avsnitt 12.5 Förslag om utfasning av torvutvinning, s. 339ff

Riksantikvarieämbetets synpunkter redogörs för i avsnitt 1.1 ovan, angående förslag om ändring i miljöbalk (1988:808), 9 kap. 6 g §.

Avsnitt 13.1.1 Förslag om prioriteringar i arbetet med att skydda natur

Naturbetesmarker och slåttermarker bevaras bäst genom hävd, och inte genom formellt skydd, s. 371

Riksantikvarieämbetet instämmer med Miljömålsberedningen om att strikt skydd normalt är av underordnad betydelse och endast i undantagsfall ändamålsenligt för bevarandet. Riksantikvarieämbetet anser däremot att ett formellt eller strikt skydd är nödvändigt om det inte kan säkerställas att marker med ett utvecklat biologiskt kulturarv (som naturbetesmarker, slåttermarker, kulturpräglad skog etc.) hävdas på rätt sätt.

Stadsgrönska och infrastrukturbiotoper bevaras bäst genom ändamålsenlig skötsel, inte genom formellt skydd, s. 371

Riksantikvarieämbetet vill påtala att våtmarker, stadsgrönska och infrastrukturbiotoper bäst bevaras genom ändamålsenlig skötsel, inte genom formellt skydd.

Avsnitt 13.1.2 Förslag om två nya anslag för intrångsersättning, s. 372ff

Riksantikvarieämbetet menar att förslaget om ett nytt anslag inom utgiftsområde 20, Naturvårdsverkets ansvarområde, behöver förtydligas i fråga om kulturreservaten. Kulturreservaten omfattas också av 31 kap. 4 § miljöbalken. Eftersom intrångsersättningen även kan beröra kulturmiljöer hade förslaget om ett nytt anslag även behövt omfatta kulturreservatens finansiering.

Avsnitt 13.2.1 Områden som uppfyller kriterierna för att kunna rapporteras som skyddade områden eller OECM, s. 405ff

Riksantikvarieämbetet motsätter sig Miljömålsberedningens bedömningar på en rad punkter:

Nationalparker, s. 405

För det första motsätter sig Riksantikvarieämbetet uppfattningen att Nationalparker bevaras i huvudsak orörda (s. 405 sista meningen). Det gäller inte för de som utgörs av kulturpräglade landskap, vilket Garphyttans och Ängsö nationalparker varit lärande exempel på. Vi har också nationalparker som är mer subtilt präglade av hävd så som Sareks nationalpark.

Naturreservat, s. 407

Riksantikvarieämbetet motsätter sig Miljömålsberedningens bedömning av vilka miljöer som kan omfattas av ett strikt skydd då biologiskt kulturarv exkluderas. Miljömålsberedningen skriver att "de naturreservat som bildats i syfte att bevara den biologiska mångfalden och naturmiljöer innebär att ekosystemens naturlighet ska bevaras eller öka" för att kunna räknas till miljöer som uppfyller kraven för ett strikt skydd (s. 407, första meningen, andra stycket). Riksantikvarieämbetet menar att det är ett allt för begränsat synsätt som inte ser till bredden av biologisk mångfald genom att exkludera den kulturpräglade mångfalden vilken utgör en betydande del av reservaten, inte minst i Götaland och Svealand. Riksantikvarieämbetet menar att även kulturreservat som bildats i syfte att bevara biologisk mångfald bör räknas till miljöer med ett strikt skydd. Hit kan merparten av de statliga och kommunala kulturreservaten räknas.

Vidare vill Riksantikvarieämbetet påtala att världsarven missats i uppräknningen och att de som har naturvärden (Höga kusten) eller ett kombinerat natur- och kulturvärde (Laponia och Södra Ölands odlingslandskap) som sin värdegrund också är områden som uppfyller kriterierna för att kunna rapporteras som skyddade områden eller OECM.

Avsnitt 14 Förslag om skydd av urskog och gammal skog, s. 447ff

Riksantikvarieämbetet ställer sig bakom Miljömålsberedningens bedömning att strikt skydd (under förutsättning att strikt skydd definieras som ett formellt områdesskydd som i avsnitt 13.1.1, s. 370) kan vara ändamålsenligt för bevarandet av kulturpräglade skogar i de fall alternativet är skogsbruk.

Riksantikvarieämbetet föreslår att eftersom dessa skogar både kan utgöras av ekhagesmarker, trädklädda ängsmarker och betade skogar, så finns möjligheten att de skyddas som kulturresevat, vilka regleras i miljöbalken, 7 kap. 9 §.

Kostnader för intrångsersättning och skötselinsatser i kulturresevatnen finansieras i dag av Riksantikvarieämbetets 7:2 anslag (Bidrag till kulturmiljövård).

Riksantikvarieämbetet vill även förtydliga att naturbetesmarker och slåttermarker både är natur- och kulturmiljöer med höga biologiska värden vilka försvinner utan rätt hävd. Riksantikvarieämbetet ställer sig därför bakom Miljömålsberedningens skrivning att strikt skydd normalt är av underordnad betydelse för bevarandet (s. 371).

Till sist vill Riksantikvarieämbetet påtala begreppsanvändningen är otydlig vilket försvårar läsbarheten och därmed bedömningen av förslagen. Det är bl.a. ett problem när engelska begrepp översätts till svenska utan att ta hänsyn till redan etablerade begrepp i Sverige.

15.1.1 Ett nytt etappmål för skötsel och restaurering i skyddade områden, s. 463

Riksantikvarieämbetet motsätter sig förslaget att "alla formellt skyddade områden senast 2030 ska förvaltas genom naturvårdande skötsel eller ett aktivt beslut om fri utveckling, så att de inte förlorar de naturvärden de syftar till att bevara" (s. 463). Riksantikvarieämbetet menar, i motsats till utredningen, att fri utveckling är en *skötselmetod* för att uppnå ett visst resultat, det är inte ett syfte för naturresevat. Med klimatförändringarna vore det dessutom förödande - för både natur- och kulturmiljövärdena, men även för angränsande fastighetsägare - om skötsel eller andra former av åtgärder inte kan utföras.

Miljömålsberedningen föreslår vidare att all mark inom statligt skyddade områden som är möjliga att restaurera till naturtyp enligt art- och habitatdirektivet ska vara restaurerade, eller påbörjade, senast 2030. Det är ett mycket stort åtagande med tanke på de många naturtyper som är under igenväxning i resevatnen.

Riksantikvarieämbetet instämmer med förslaget, men påpekar att restaureringen sker initialt för att därefter gå över till aktiv förvaltning i syfte att upprätthålla

naturtypen enligt dessa direktiv. Även vissa kulturresevat består av naturtyper enligt art- och habitatdirektivet, vilket innebär att även anslag 7:2, ap. 1 belastas.

Riksantikvarieämbetet instämmer i övriga förslag, men vill påminna om att det även finns kommunala kulturresevat.

Avsnitt 15.1.7 För att statliga kulturresevat och nationalparker ska bli mer tillgängliga för friluftslivet, s. 478

Riksantikvarieämbetet instämmer i Miljömålsberedningens bedömning att resurserna för arbetet med friluftsliv inom skyddade områden bör öka.

Riksantikvarieämbetet vill dock påminna om att kulturresevat ingår i begreppet skyddade områden (7 kap. 9 § miljöbalken) och att även dessa resevat bidrar till friluftsliv och regional utveckling. Kulturresevat tilldelas vanligen inte medel ur anslaget 1:3, utan det är anslag 7:2, ap. 1 (Bidrag till kulturmiljövård) som då belastas. Riksantikvarieämbetet menar att kulturmiljöperspektivet behöver integreras i bedömningen.

16.1.5 Uppdrag till länsstyrelserna att genomföra och samordna rådgivning om naturrestaurering, s. 491

Riksantikvarieämbetet instämmer i att det finns behov av stora informations- och rådgivningsinsatser. Riksantikvarieämbetet föreslår även utbildning för länsstyrelsepersonal, inte minst för att säkerställa kunskap om den historiska markanvändningen och förståelsen för hur och varför de biologiska värdena har uppkommit samt vilka metoder som krävs för att de ska kunna utvecklas och bestå.

Riksantikvarieämbetet vill samtidigt förtydliga att hävd är mer än att minska igenväxning. Olika arter kräver olika form av hävd. Sent bete, ej för hårt bete och betesfria perioder är att rekommendera.

Skötsel av nuvarande och ny betesmark, s. 496

Riksantikvarieämbetet instämmer med förslaget om att öka de nationella miljöersättningarna för restaurering av ängs- och betesmarker, samt att se över ersättningsnivåerna för bete på naturbetesmarker så att de täcker merkostnaden, för framför allt stängsling. Riksantikvarieämbetet menar dock att ersättningarna behöver utformas så att de harmonierar för att det ska bli lönsamt för lantbrukaren att ha djur på naturbetesmarkerna.

Återinför myrslåtter, hamling och bränning av ljunghed i Sveriges strategiska plan inom CAP, s. 497

Miljömålsberedningens förslag att ersättning för myrslåtter, hamling och bränning av ljunghedar återinförs i den innehavande och kommande strategiska planen till CAP⁸ ser Riksantikvarieämbetet som mycket positivt för kulturmiljöer som kräver ett kontinuerligt brukande. Men för att upprätthålla kontinuiteten krävs även att ekonomiska medel skjuts till redan i innevarande stödperiod.

Avsnitt 16.1.7 Stödmöjlighet för ökning av mängden landskapselement i odlingslandskapet ska införas i den strategiska planen i CAP, s. 498ff

Angående förslaget om ersättning för anläggning och skötsel av landskapselement så vill Riksantikvarieämbetet förtydliga att de bör gynna såväl natur- som kulturmiljövärden, i odlingslandskapet. Det är viktigt att bevarande och skötsel av befintliga landskapselement och skogsbryn prioriteras framför att nya etableras, då dessa biotoper redan har etablerade natur- och kulturmiljövärden knutna till sig. Riksantikvarieämbetet menar att även vid anläggning av nya biotoper i landskapet ska man ta vara på kunskapen om platsens historiska markanvändning till grund för hur biotoperna ska förvaltas i framtiden.

Miljömålsberedningen hade i sin analys även behövt se över hur biotoperna hanteras inom dagens CAP-system, eftersom viktiga biotoper kan ritas ur blocken genom Pro Rata. Dessa biotoper hamnar då utanför stödsystemet, såväl ekonomiskt som utanför ajourhållnings- och kontrollsystem. Riksantikvarieämbetet menar att inom kommande CAP-perioder bör därför synsättet förskjutas och gå från att vara fokuserat på fodergräs, till hela blockets och fastighetens miljövärden, för att gynna landskapets mångfald. Riksantikvarieämbetet anser också att rådgivningen för ängs- och betesmarker bör fortsätta i kommande CAP-perioder och då även med fokus på skötsel av landskapselement, befintliga såsom nyetablerade.

Avsnitt 16.1.8 Ta bort återbeskogningsplikten närmast jordbruksmark, s. 500ff

Riksantikvarieämbetet instämmer med förslaget om att avskaffa återbeskogningsplikten närmast jordbruksmark. Riksantikvarieämbetet vill dock

⁸ Common Agricultural Policy, EU:s gemensamma jordbrukspolitik

påminna om att skogsbryn också är värdefulla biologiska kulturarv och att de inte bara hyser höga naturvärden.

Avsnitt 17.1.5: Hur anmälan om avverkning och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken borde fungera – exemplet naturtyp taiga, s. 541f

Riksantikvarieämbetet instämmer med förslaget om anmälan om avverkning, men vill understryka att hänsyn även ska tas till kulturmiljöns värden, både de som regleras i skogsvårdslagens 30 § och de lämningar som skyddas enligt kulturmiljölagen. Det är mycket viktigt att beslutande myndigheter, som Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen, systematiskt får information om forn- och kulturlämningar kommer att beröras av avverkning. Riksantikvarieämbetet har fått kännedom om att rutinerna för digitala avverkningsanmälningar inte fungerar i den utsträckning som krävs.

Avsnitt 17.1.7 Planering för minimal förlust, s. 544f

Riksantikvarieämbetet delar inte analysen att en ändring av lokaliseringsregeln i 2 kap. miljöbalken bidrar till att lösa problemet med att anpassa pågående markanvändning efter utpekade värden, eller att visa ökad hänsyn till de fysiska värden som finns utpekade i ett riksintresse. Riksantikvarieämbetet menar att det är omprövningsreglerna i 24 kap. som bör anpassas efter nämnda problem. Det kräver dock en annan utredning i samband med den nationella plan som ska tas fram enligt restaureringsförordningen och som beaktar att olika riksintressen har olika syften och motiv etc.

Avsnitt 17.2.1 Förslag om ett nytt etappmål om grönpelaner, s. 545ff

Riksantikvarieämbetet instämmer med utredningens förslag om urbana grönytor, urban krontäckning, och kommunala grönpelaner. Riksantikvarieämbetet vill tillägga att förslagen ligger i linje med Naturrestaureringsförordningen och Landskapskonventionen samt blir en motvikt till den förtätning av bebyggelsen som har skett under de senaste åren. Förtätningen har gjorts på bekostnad av grönområden, men även medeltida städer och arkeologiska stadslager har påverkats negativt.

Avsnitt 17.2.3. Förslag om ett nytt system för inrapportering och sökning av områden med höga naturvärden, s. 550ff

Riksantikvarieämbetet instämmer med förslaget om uppdrag till SLU, men anser att även kulturmiljöer med höga naturvärden bör ingå i rapporteringen. Detta för att

de utifrån sin artsammansättning ger information om historisk markanvändning vilket i sin tur ger information om lämplig fortsatt hävd.

Avsnitt 17.2.5 Förslag om investeringsstöd till naturturism, s. 554f

Riksantikvarieämbetet ställer sig positivt till förslaget att förlänga investeringsstödet, men med tillägget att även öka förutsättningarna så att kulturturism ska kunna ingå i uppdraget.

Avsnitt 18 Förslagets bidrag till de nationella miljömålen, Agenda 2030 och åtgärds mål i Kunming-Montreal-ramverket, s. 571ff

Riksantikvarieämbetet instämmer i Miljömålsberedningens bedömning att de föreslagna etappmålen, styrmedlens och åtgärderna bidrar till att nå de nationella miljömålen, målen i Agenda 2030 och åtgärds målen i Kunming-Montreal-ramverket. Dock saknas kulturmiljöperspektivet, genomgående i Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden. Bland annat saknas argument om vikten av kulturbaserade lösningar⁹, in situ- och ex situ-bevarande. Genomgående saknas beaktande av de statliga och kommunala kulturresevatnen, vilka kan bidra till att Sverige kommer längre i sin miljömålsuppfyllnad. Detsamma gäller den allt för snäva avgränsningen av skyddade områden, då bevarandevärda skogar med höga natur- och kulturmiljövärden finns runt om i landet. Men en av de största bristerna gäller förvaltningen av landskapet, både inom och utanför resevatnen. Riksantikvarieämbetet menar att förvaltningen bör anpassas och kunskapen höjas för att kunna bevara och gynna den biologiska mångfalden, det biologiska kulturarvet, de lokala traditionerna och de naturliga ekosystemtjänsterna. Livsmedelsproduktionen lyfts fram, men inte den framtida vattenförsörjningen, vilket våtmarkssatsningarna kan bidra med genom att hålla kvar vattnet längre i landskapet.

Avsnitt 19.1.2 Utgifter för statliga myndigheter som genomför den föreslagna politiken, s. 584

Riksantikvarieämbetet instämmer i Miljömålsberedningens bedömning vad gäller behovet av finansiering i och med ökade förvaltningsutgifter för statliga myndigheter. Riksantikvarieämbetet är en av de myndigheter som ingår i

⁹ <https://www.raa.se/kulturarv/klimat-och-miljo/exempelsamling-klimatanpassning/aldre-tiders-bruk-starker-landskapet-mot-klimatforandringarnas-paverkan/>

miljömålssystemet, men kulturmiljön berörs inte bara indirekt av de förslag som lyfts av utredningen, utan även direkt, både i fråga om biologisk mångfald och kolinlagring genom bland annat återvätning.

Vi vill samtidigt framhålla betydelsen av förstärkt finansiering för länsstyrelsernas kulturmiljöfunktioner. De har ett brett, tvärsektoriellt uppdrag med små personella resurser. Det finns i dagsläget stora behov av resurser för att kunna hantera ärenden parallellt med kunskapsbehov i den takt som arbetet kräver.¹⁰

Avsnitt 19.9.4 Översyn av regler för prövning av vattenverksamhet, s 603f

I motsats till utredningen menar Riksantikvarieämbetet att "regelförenklingen" innebär merarbete för länsstyrelser och nationella myndigheter (s. 603).

Se vidare Riksantikvarieämbetets synpunkter på förslaget om ändring i förordning (1998:1388) om vattenverksamheter i avsnitten 1.4 och 12.4.1 ovan.

Avsnitt 19.9 Förslag för att öka nettoupptaget och gynna biologisk mångfald genom restaurering av våtmarker, 600f

I riskanalysen bör man tydliggöra betydelsen av att kulturmiljöperspektivet hanteras av expertis redan i planeringen av återvätningsinsatser. Det är en förutsättning för att undvika problem senare i processen, men även för att eventuella utredningar, kompensationsåtgärder m.m. ska kunna omfattas av återvätningsmedlen. Annars är det en överhängande risk att värdefulla kulturmiljöer riskerar att förstöras samt att återvätningsprojekt försvåras, fördröjas och försenas.

¹⁰ Riksantikvarieämbetet 2023, *Länsstyrelsens hantering av kulturmiljöer i samband med återvätning av tidigare utdikade marker*, förstudierapport

Detta beslut har fattats av Riksantikvarien Susanne Thedéen efter föredragning av utredaren Åsa Wall. Även vik. överantikvarien Eric Fugeläng, avdelningschefen Marja-Leena Pilvesmaa, enhetschefen Monica Juneheim, t.f. chefsjuristen Maria Barkin och utredarna Åsa Thorsell och Mattias Schönbeck har varit med om den slutliga handläggningen.

Beslutet har signerats elektroniskt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till:

kn.nm@regeringskansliet.se