



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Yttrande
2026-03-03

Dnr
RAÄ-2026-98
Klassificering
1.5.2

Nils Åberg
Juridiska

Klimat och näringslivsdepartementet KN2025/02439)

Remiss gällande promemorian Kontaktpunkter, tillstånd och tidsfrister enligt EU-förordningen om kritiska råmaterial och EU-förordningen om nettonollindustri

Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet avstyrker förslaget gällande "förslag till förordning om ändring i kulturmiljöförordningen (1988:1188)" av följande skäl.

- EU:s normgivningsmakt inom kulturmiljöområdet är begränsad och den ligger kvar hos medlemsstaterna.
- EU-förordningarnas syfte är inte att stödja och förstärka skyddet hos medlemsstaternas kulturarv utan syftet är att ett annat intresse ska prioriteras till, såsom det kan bli, till nackdel för kulturmiljöarbetet i Sverige.
- De aktuella EU-förordningarnas hänvisning till miljötillståndsprocessen kan inte tolkas på det sättet att dessa har syftet att även omfatta och reglera den uppdragsarkeologiska processen enligt 2 kap. kulturmiljölagen.
- Det är oklart om det finns någon normgivningsdelegation för att meddela de föreslagna ändringarna i kulturmiljöförordningen (1988:1188).
- Det saknas vidare underlag om både behovet av att "påskynda" de arkeologiska åtgärder som kulturmiljölagen kan ställa krav på vid exploateringar och det saknas även underlag och bedömningar om vilka konsekvenserna kommer att bli av processernas stressas fram med angiven tidspress både för länsstyrelsernas och de arkeologiska företagen som får uppdrag om undersökningar m.m.
- Om förslaget ändå ska genomföras behöver det ske enligt Riksantikvarieämbetets förslag och med en kompletterande konsekvensbeskrivning och resursbedömning.



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Yttrande
2026-03-03

Dnr
RAÄ-2026-98
Klassificering
1.5.2

Nils Åberg
Juridiska

EU-rätten och kulturmiljövårdens intressen

Det har varit och är en klar uppfattning från både EU:s institutioner¹ och Riksantikvarieämbetet² att medlemsstaterna inte har överlämnat befogenheten till EU att reglera det nationella kulturarvet. Undantaget är ett skydd för kulturföremål inom ramen för handel med varor. I övrigt har EU inte reglerat de processer eller den materiell lagstiftning som gäller inom nationernas kulturarv. För Sveriges del bland annat fornminnen som regleras enligt kulturmiljölagen (1988:950), nedan kulturmiljölagen.

Riksantikvarieämbetet konstaterar att art. 3 i EU-fördraget och art. 167 i fördraget ger EU befogenhet att skydda och utveckla kulturarvet och främja kulturens mångfald, men medlemsstaternas nationella kulturarv lämnas åt nationell kompetens. EU får sålunda inte kräva av medlemsstaterna att harmonisera lagar om detta till nackdel för något annat intresse än kulturarvsarbetet.

EU:s institutioner är också klara med att ansvaret för politiken i fråga om "underhåll, restaurering, konservering, återanvändning, tillgänglighet och marknadsföring av kulturarv och relaterade tjänster" är i första hand nationellt, regionalt eller lokalt³.

Artiklarna 34–36 i FEUF reglerar förbud mot kvantitativa import- och exportrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan mellan medlemsstaterna (fri rörlighet för varor). Dessa artiklar kan omfatta kulturarvsegendom: De kan därför tillämpas på handel med kulturföremål (vilket har lett till ändringar i 5 kap. kulturmiljölagen (se SFS (2017:562):Till skillnad från nu aktuella förordningar som remissen hanterar, var syftet med nämnda ändringar i 5 kap. kulturmiljölagen att skydda unionens kulturarv och sålunda inte att påverka processer till fördel för andra intressen (t.ex. energi m.m.) dvs. något annat än kulturarvsskyddet. Ett regelverk som avser att skydda nationella kulturarv dvs. det regelverk som enligt Riksantikvarieämbetets mening återfinns i 2 kap. kulturmiljölagen kan sålunda inte harmoniseras för att andra intressen

¹ <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>

² <https://www.raa.se/samhallsutveckling/internationellt-arbete-och-eu-samarbete/eu-och-kulturarvet/om-eu-och-kulturarvet>

³ Se t.ex. (14) EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS BESLUT (EU) 2017/864 av den 17 maj 2017 om ett Europaår för kulturarv (2018)



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Yttrande
2026-03-03

Dnr
RAÄ-2026-98
Klassificering
1.5.2

Nils Åberg
Juridiska

har ett behov av t.ex. ett skyndsamt förfarande för utbyggnad av olika typer av industriverksamheter.

Sammanfattningsvis innebär ovan redogörelse om EU:s mandat (normgivningsmakt) att varje rättsakt från EU måste tolkas i ljuset av dessa begränsningar, vilket sker enligt följande beträffande de två aktuella EU-förordningarna. Nedan följer en närmare analys av hur dessa begränsningar påverkar tolkningen av respektive förordning.

EU-förordningen om nettonollindustri

Vad gäller först nettonollförordningen⁴ anges i preambeln att EU:s beslutande organ "har beaktat fördraget om Europeiska unionens funktionssätt" och då särskilt artikel 114. Artikel 114 i FEUF reglerar harmonisering av lagstiftning inom den inre marknaden, medan som anges ovan artiklarna 3–6 i FEUF definierar vilka områden som är exklusiva, delade eller stödjande befogenheter för EU. Därför måste medlemsstaterna bedöma om ett område faller inom dessa befogenheter innan de tillämpar förordningen.

Omfattas uppdragsarkeologin enligt 2 kap. kulturmiljölagen av förordningens definition av "tillståndprocesser"?

Av preambeln nr 27 framgår vad som avses med tillståndprocesser enligt förordningen. "De miljöbedömningar och miljötillstånd som krävs enligt unionsrätten, bland annat när det gäller vatten, mark, luft, ekosystem, livsmiljöer, biologisk mångfald och fåglar, är en integrerad del av tillståndprocessen för ett tillverkningsprojekt för nettonollteknik och en viktig garanti för att säkerställa att negativa miljöeffekter förebyggs eller minimeras. För att säkerställa att tillståndprocesserna för tillverkningsprojekt för nettonollteknik är förutsebara och hanteras inom rimlig tid bör alla möjligheter att effektivisera de bedömningar och tillstånd som krävs genomföras, utan att sänka nivån på miljöskyddet ---"

Vidare finns en definition i art 3 p 19 som omfattar "- - - bygga, utvidga, omvandla och driva tillverkningsprojekt för nettonollteknik och strategiska nettonollprojekt, däribland bygglov, kemikalietillstånd och tillstånd för nätanslutning samt miljöbedömningar och miljötillstånd."

⁴ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2024/1735 av den 13 juni 2024



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Yttrande
2026-03-03

Dnr
RAÄ-2026-98
Klassificering
1.5.2

Nils Åberg
Juridiska

Riksantikvarieämbetet kan konstatera att det varken enligt ordalydelsen eller utifrån syftet med förordningen att den arkeologiska processen enligt 2 kap. kulturmiljölagen kan anses omfattas av förordningens begrepp vad gäller "miljöprocessen".

Förordningens syfte är inte att skydda eller bevara medlemsstaternas kulturarv

Det bör heller inte vara möjligt för EU att reglera frågan om man tittar på själva syftet med förordningen. Den önskade "tidspressen" på processen har ett annat syfte än att skydda kulturarvet. Tidspressen innebär risker för att det arkeologiska underlaget inte kommer att uppfylla de högt ställda krav som finns i 2 kap. kulturmiljölagen. Det är sålunda inte ett godtagbart syfte som anges i förordning enligt EU-fördraget för att kunna få reglera hantering av medlemsstatens kulturarv. Detta enligt den begränsning som finns i Art 6 FEUF.

En tillämpning av kulturmiljölagen innebär att endast om exploateringsintresset väsentligt väger över bevarandointresset får tillstånd ges och arbetsföretagets betydelse såväl från allmän som enskild synpunkt får beaktas (se prop. 1987/88:104 s. 79). Ett obetydligt arbetsföretag dvs. oavsett vad detta har för grundläggande syfte att producera el eller annat, motiverar som regel inte ingrepp i en fornlämning (a a prop. s. 40). Varje ingrepp bör också begränsas till minsta möjliga (a a prop. s. 39).

Vidare kan inte Riksantikvarieämbetet tydligt se att det finns en sådan specificerad tidpunkt som förordningen anger när "tidsfristen" ska börja löpa eftersom det inte är sökanden som ansvarar för underlaget enligt 2 kap. kulturmiljölagen. I stort sett innebär förordningen att den har utgångspunkten att det sker en miljötillståndsprocess enligt EU-rättens miljö rätt. Detta kan inte omfatta medlemsstaternas interna nationella processer för hantering av fornminnen som den fattar nationella beslut om dvs. den utgör lex specialis såvitt medlemsstatens kulturarv.

EU-förordningen om kritiska råmaterial

Riksantikvarieämbetet konstaterar att syftet med förordningen⁵ är att göra det enklare och snabbare att få tillstånd för gruvor och förädlingsanläggningar inom EU för behovet av kritiska råmaterial. Det kan konstateras att det sålunda inte finns något syfte att stärka eller skydda EU:s kulturarv inom medlemsstaterna, tvärtom är det andra intressen som prioriteras.

⁵ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2024/1252 av den 11 april 2024 om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial och om ändring av förordningarna (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 och (EU) 2019/1020



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Yttrande
2026-03-03

Dnr
RAÄ-2026-98
Klassificering
1.5.2

Nils Åberg
Juridiska

Samma tolkningsfrågor som diskuteras ovan om nettoanvändningsföreskriften uppkommer sålunda även denna föreskrift om kritiska råmaterial och den begränsade möjligheten för EU att reglera medlemsstaternas kulturarvslagstiftning. Föreskriften bör inte innebära harmonisering av de processer som enligt 2 kap. kulturmiljölagen säkerställer att fornminnen utreds noggrant och hanteras korrekt dvs. i första hand undviks och inte skadas etc.

Frågan är om uppdragsarkeologin enligt 2 kap. kulturmiljölagen omfattas av föreskriftens definition av "tillståndprocesser"?

Av preambelarna (27) och (34) framgår att "Unionens miljö rätt fastställer gemensamma villkor för innehållet i den nationella tillståndprocessen, vilket säkerställer en hög nivå av miljöskydd och möjliggör hållbar exploatering av unionens potential i värdekedjan för råmaterial." och de "miljöbedömningar" som är en integrerad del av tillståndprocessen. Riksantikvarieämbetet kan konstatera att "unionens miljö rätt" innebär en hänvisning till miljökonsekvensbedömningsprocessen (se implementering i Sverige genom 6 kap. miljöbalken och följdlagstiftning). Denna process har inte någon betydelse eller har hitintills inte inneburit några lagändringar för den nationella process som anges i 2 kap. kulturmiljölagen vad gäller tillstånd att skada eller ta bort fornlämningar.

Det är sålunda i 2 kap. kulturmiljölagen inte fråga om att utföra "miljöbedömningar" som föreskriften hänvisar till. Art 12 i föreskriften visar också att det enligt dess ordalydelse endast är "miljö tillstånd" som föreskriften avser att reglera.

Uppdragsarkeologin är inte en "miljöbedömning"

I stället för en miljöbedömningsprocess är det uppdragsarkeologiska systemet bestående av tre steg där det första utgörs av en arkeologisk utredning, vilken i sig kan delas in i flera steg. En arkeologisk utredning görs för att ta reda på om en fornlämning berörs av ett planerat arbetsföretag. Det finns inget jämförbart steg för detta i EU:s miljö rättsprocess. Resultatet från en arkeologisk utredning kan ibland vara otillräckligt som underlag för en prövning, utan det kan krävas en arkeologisk förundersökning, 2 kap. 13 § tredje stycket kulturmiljölagen (det andra steget). Förutom att resultera i ett tillfredställande prövningsunderlag för ingrepp i fornlämning, kan en arkeologisk förundersökning syfta till att ta fram ett underlag för att kunna ställa krav i



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Yttrande
2026-03-03

Dnr
RAÄ-2026-98
Klassificering
1.5.2

Nils Åberg
Juridiska

samband med en arkeologisk undersökning. Den arkeologiska undersökningen är det sista steget i den uppdragsarkeologiska processen och syftar till att vetenskapligt undersöka hela eller delar av en fornlämning i samband med att den tas bort.⁶

De tre stegen – utredning, förundersökning och undersökning – beslutas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen ställer krav på den arkeologiska insatsen, bestämmer utförare och godkänner resultatet. Tillståndsmyndigheten har sålunda ett deltagande både i underlagen och i själva utförandet och kontrollen av slutresultatet. Det är svårt att se att någon del i den arkeologiska processen är jämförbar med miljöbedömningsprocess som förordningen hänvisar till. De eller den som avser att utföra arbetsföretaget, till exempel etableringen av en vindkraftspark, svarar för kostnaderna för de arkeologiska åtgärderna.⁷ Dessa åtgärder ligger dock i stort sett utanför sökandens kontroll och utförs alltså inte av dennes själv valda konsult.

Ytterligare problem med harmonisering av kulturmiljölagen

Riksantikvarieämbetet kan vidare konstatera att EU-förordningarna inte har tagit hänsyn till genomförandetiderna för de olika åtgärderna. Dessa är beroende av bland annat kulturmiljöns komplexitet, årstiden och geografiska förutsättningar. Det är exempelvis omöjligt att genomföra en arkeologisk utredning om det ligger snö på marken, vilket gör fältsäsongen i norra Sverige mycket kort. Även topografin har betydelse, till exempel är det en stor skillnad mellan att undersöka ett område på havsbotten och ett i en jordbruksbygd. Även mer administrativa faktorer som upphandlingstider, tillgång till kompetens och utrustning (exempelvis fartyg som klarar öppet hav) har betydelse för genomförandet. Det är sålunda inte som i "miljöprocessen" att sökanden kan välja att börja utredningar och t.ex. fysiska inventeringar och undersökningar av naturvärden etc. lång tid innan deras ansökan har kommit till myndigheternas kännedom.

Enligt kulturmiljölagen anses ett prövningsunderlag för ansökan om tillstånd till ingrepp i fornlämning inom projekt som omfattas av förordningarna inte vara komplett förrän en eventuell arkeologisk förundersökning har genomförts och rapporteringen har godkänts av länsstyrelsen. Först därefter kan länsstyrelsen bedöma om den har tillräckligt med beslutsunderlag för att pröva ansökan om tillstånd till ingrepp i fornlämning och fastställa eventuella villkor.

⁶ 2 kap. §§ 11-13 kulturmiljölagen

⁷ För uppdragsarkeologin gäller särskilda upphandlingsregler, vilka regleras via Riksantikvarieämbetets föreskrifter och allmänna råd om uppdragsarkeologi (KRFS 2017:1, KRFS 2018:6).



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Yttrande
2026-03-03

Dnr
RAÄ-2026-98
Klassificering
1.5.2

Nils Åberg
Juridiska

En viktig skillnad mellan kulturmiljölagen och annan lagstiftning, är att det inte är den sökande som tar fram underlaget, utan det sker efter myndighetsbeslut. Detta innebär att länsstyrelsen ibland behöver fatta flera beslut och att flera arkeologiska insatser kan krävas innan en fullständig ansökan föreligger.

Kulturmiljölagens portalparagraf fastslår att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda kulturmiljön, och att det ansvaret delas av alla. Om de föreslagna ändringarna genomförs kan det påverka lagens syfte beträffande skyddet av kulturmiljön. Risken finns, särskilt med förslagens tolkning, att beslutsunderlagen för tillståndsprövning av ingrepp i fornlämning inte blir tillfredställande då vissa delar ska tas fram under tidspress inom tidsfristen. Detta riskerar leda till skador på fornlämningar. De värden och den kunskap som då går förlorad är borta för alltid.

Särskilt om förslaget till förändringar i kulturmiljöförordningen

I remissens förslag till ändringar i kulturmiljöförordningen är det ett missförstånd att sökanden ger in förundersökningen- Det är heller inte bara förundersökningen som är den undersökning som ligger till grund för tillståndsprövningen enligt 2 kap. 12 § kulturmiljölagen. Förslaget bygger inte på hur den arkeologiska processen går till och vem det är som är styrande vad gäller underlag och prövning. Den är, som anges ovan, inte att jämföra med de processer som omfattas enligt t.ex. artikel 10 i nettoförförordningen.

Det kan vidare konstateras att det är oklart om regeringen har något delegerat bemyndigande att reglera frågan. Det framgår inte att det finns ett sådant enligt kulturmiljölagen eller enligt 8 kap. regeringsformen eller genom förslaget till lag (2026:000) om kontaktpunkter och tillståndsförfaranden för kritiska råmaterial och nettoförförordningen. Riksantikvarieämbetet kan heller inte finna att det i EU-förordningarna finns någon tydlig delegation att genomföra administrativa åtgärder som uttryckligen ger medlemsstaterna rätt eller skyldighet att anta nationella bestämmelser. Ett delegerat bemyndigande innebär att regeringen får rätt att utfärda föreskrifter inom ett visst område, vilket här till synes verkar saknas enligt de aktuella lagrummen. Riksantikvarieämbetet kan inte finna att det finns delegation till att ändra i kulturmiljöförordningen (1988:1188) på angivet sätt.



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Yttrande
2026-03-03

Dnr
RAÄ-2026-98
Klassificering
1.5.2

Nils Åberg
Juridiska

Remissens förslag gällande att processer enligt 2 kap. kulturmiljölagen ska jämföras med en miljöbedömningsprocess innebär sannolikt en överimplementering av EU-rätten. En överimplementering för ett eventuellt behov av tidspress på myndigheterna som inte är enligt Riksantikvarieämbetets kännedom utrett och klarlagt. Riksantikvarieämbetet har inte tagit del av något underlag om att den arkeologiska processen utgör ett signifikant hinder för att få exploatera miljön för det syfte som förordningarna anger.

Riksantikvarieämbetet hade samma invändningar i sitt yttrande om remissen av Klimat- och näringslivsdepartementet gällande en promemoria med förslag som genomför förnybartdirektivet (se ert ärende KN2025/00895). Riksantikvarieämbetet konstaterar att frågan om tolkningen om EU:s mandat att reglera kulturavet negativt och regeringens normgivningsmakt i frågan om kulturmiljölagen tyvärr inte togs med i lagrådsremissen "Tillståndsprövning enligt förnybartdirektivet" (KN2025/02315). Detta innebär att Lagrådet inte yttrade sig om frågorna. Riksantikvarieämbetet konstaterar dock att regeringens proposition (prop. 2025/26:118) inte innehåller något bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter vad gäller kulturmiljölagens område. Riksantikvarieämbetet ser sålunda att några ändringar i kulturmiljöförordningen inte bör kunna ske även om propositionen antas av riksdagen.

Om delegationsfrågan kan lösas och trots att förordningarna enligt ovan inte bör anses omfatta den arkeologiska processen och att det är med uppenbara svårigheter som den och miljöprocessen kan jämföras med varandra är det vid handen bättre att reglera när lagstiftaren anser att ansökan kan vara fullständig genom att låta dels länsstyrelsen bedöma detta och genom en hänvisning till en bestämmelse i kulturmiljölagen enligt följande förslag.

En ansökan om tillstånd enligt 2 kap. 12 § kulturmiljölagen (1988:950) är fullständig när länsstyrelsen har bedömt att det finns ett sådant tillfredställande underlag för tillståndsprövningen som avses i 2 kap. 13 § tredje stycket kulturmiljölagen (1988:950) att beslut om tillstånd kan meddelas. Länsstyrelsens beslut om fullständig ansökan kan inte överklagas.

Riksantikvarieämbetet kan emellertid konstatera att konsekvensutredningen är bristfällig och att förslaget om ändringar i kulturmiljöförordningen inte har genomlysts eller bedömts i vilken grad länsstyrelsernas arbete påverkas om ändringen genomförs. Riksantikvarieämbetet befarar stora problem om kulturmiljörätten anses vara en del av EU:s miljö rätt. Principen om EU-rättens företräde m.m. kan orsaka tolkningsproblem. Ett förändrat förfarande med tidspress för



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Yttrande
2026-03-03

Dnr
RAÄ-2026-98
Klassificering
1.5.2

Nils Åberg
Juridiska

handläggningen inom kulturmiljöarbetet kan leda till oförutsebarhet och ett svårt läge för tillståndsmyndigheterna.

Med tanke på ovan invändningar om att processen enligt 2 kap. kulturmiljölagen inte är en miljöprocess riskerar Sverige att de ställda kraven på ökad takt för vissa typer av exploatering av miljöer dock inte kommer att kunna tillämpas på det sättet som EU-förordningen förutsätter. Det är också en uppenbar risk att förslaget i remissen medför att uppdragsarkeologins effektivitet påverkas och följden blir att skyddet för fornlämningar inte hanteras korrekt.

Beslut om detta yttrande har fattats av överantikvarien Magnus Larsson efter föredragning av verksjuristen Nils Åberg. Även avdelningschefen Elisabeth Kalkhäll, enhetschefen Lotta Boss samt chefsjuristen Linda Stridsberg har varit med om den slutliga handläggningen.

Detta yttrande har signerats elektroniskt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till:
Kulturdepartementet