



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Yttrande
2025-08-19

Dnr
RAÄ-2025-1394
Klassificering
1.5.2

Rikard Sohlenius
Kulturmiljöavdelningen

Klimat- och näringslivsdepartementet
Energienheten, Säker tillförsel och marknader

Yttrande över Promemoria – Genomförande av bestämmelser i förnybardirektivet om tillståndsförfaranden för förnybar energi (KN2025/00895)

Sammanfattning

- Riksantikvarieämbetet avstyrker införande av tidsfrister för beslut enligt kulturmiljölagen (1988:950), eftersom EU enligt artikel 6 i FEUF har begränsade befogenheter och kan inte kräva harmonisering av medlemsländers lagstiftning inom kulturområdet.
- Om en nationell reglering avseende tidsfrister för beslut enligt 2 kap. kulturmiljölagen (1988:950) införs i linje med promemorians förslag, behöver förslaget utvecklas så att det överensstämmer med kulturmiljölagens reglering.
- Förslaget hanterar inte bebyggelse som skyddas enligt 3 och 4 kap. kulturmiljölagen (1988:950) eller av förordningen (2013:558) om statliga byggnadsminnen. Tillståndsbeslut rörande denna bebyggelse bör tydligt exkluderas från kravet på tidsfrister.
- Riksantikvarieämbetet är positivt till att historiskt eller kulturhistoriskt värdefulla byggnader och områden undantas från kravet på en särskild tidsfrist på fyra veckor för vissa mindre åtgärder. Det saknas dock idag förutsättningar hos flertalet kommuner för att tillämpa undantaget.
- Förslaget hanterar inte tillståndsbeslut som kan påverka världsarvens unika värden, vilket kräver ytterligare utredning och undantag från kravet på tidsfrister.
- Riksantikvarieämbetet är positiv till att undvika dubblerad miljökonsekvensbeskrivning, men de föreslagna



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Yttrande
2025-08-19

Dnr
RAÄ-2025-1394
Klassificering
1.5.2

Rikard Sohlenius
Kulturmiljöavdelningen

effektiviseringarna bedöms ha begränsad genomförbarhet, vilket påverkar kulturmiljöintresset negativt.

- Riksantikvarieämbetets roll i den föreslagna kontaktpunkten behöver förtydligas.

Ärendet

Regeringskansliet har begärt att Riksantikvarieämbetet yttrar sig över förslagen i promemorian Genomförandet av bestämmelser i förnybarhetsdirektivet om tillståndsförfarandet för förnybar energi (KN2025/00895).

Riksantikvarieämbetet fick den 24 juni anstånd till 27 augusti att komma in med synpunkter.

Synpunkter

Riksantikvarieämbetet avstyrker förslaget när det gäller tidsfrister för beslut enligt kulturmiljölagen (1988:950), nedan kallad kulturmiljölagen och tidsfrister enligt miljöbalken inom områden som omfattas av världsarvskonventionen.

Enligt artikel 6 i FEUF kan EU inom kulturområdet endast stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder, men inte anta rättsligt bindande akter som kräver harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar. Förslaget bedöms innebära harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning på kulturområdet i den del som rör tillämpningen av kulturmiljölagen. Därför föreslås att direktivets tidsfrister inte införs vad gäller tillstånd enligt kulturmiljölagen.

Om tidsfristerna i direktivet skulle implementeras för tillståndprocessen enligt kulturmiljölagen krävs en omarbetning och ett förtydligande av förslaget. Det är exempelvis oklart från vilken tidpunkt tidsfristen ska börja räknas och vad som sker vid överskridande. I promemorian beskrivs den uppdragsarkeologiska processen på ett sätt som inte överensstämmer med kulturmiljölagens reglering. Riksantikvarieämbetet delar därför inte



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Yttrande
2025-08-19

Dnr
RAÄ-2025-1394
Klassificering
1.5.2

Rikard Sohlenius
Kulturmiljöavdelningen

bedömningen i promemorian av när en ansökan om tillstånd enligt 2 kap. 12 § kulturmiljölagen kan anses fullständig (se nedan).

Riksantikvarieämbetet konstaterar att promemorian inte lämnar några förslag beträffande bebyggelse som omfattas av skydd enligt 3–4 kap. kulturmiljölagen eller av förordningen (2013:558) om statliga byggnadsminnen. Denna reglering omfattar enskilda och statliga byggnadsminnen samt kyrkliga kulturminnen. I promemorian konstateras att det i allmänhet endast krävs bygglov för installation av små solenergianläggningar och för anläggande av värmepumpar (s. 115 och 118). För byggnader skyddade enligt 3 och 4 kap. kulturmiljölagen behövs dock särskilt tillstånd ges, där länsstyrelsen är prövande myndighet. Dessa tillståndsbeslut bör inte omfattas av tidsfristerna enligt direktivet. Om det ändå anses att de genom egen nationell reglering också bör omfattas av kravet på snabba tidsfrister kan det leda till att kulturmiljöfrågor inte utreds tillräckligt grundligt, vilket kan orsaka oönskade ingrepp i skyddade miljöer. Med hänsyn till möjligheten att undanta historiskt eller kulturhistoriskt värdefulla byggnader och områden bör dessa tydligare exkluderas från kravet på snabba handläggningstider. Detta bör också gälla de statliga byggnadsminnen där Riksantikvarieämbetet ansvarar för tillståndsprövningen.

Riksantikvarieämbetet är positivt till att historiskt eller kulturhistoriskt värdefulla byggnader och områden undantas från kravet på en särskild tidsfrist på fyra veckor för vissa mindre åtgärder som installation av små solenergianläggningar på bebyggelse eller anläggandet av värmepumpar. För att kunna tillämpa detta undantag inom tidsfristen krävs både antikvarisk kompetens och uppdaterade kunskapsunderlag, främst i form av kulturmiljöprogram. Enligt Boverkets miljömålsenkät 2021 saknar 36,7% av Sveriges kommuner antikvarisk kompetens, och endast 40% har ett aktuellt kommunomfattande dokument som fungerar som ett kulturmiljöprogram.¹ Detta innebär att många kommuner har begränsade möjligheter att hantera undantaget. Den korta tidsfristen tillsammans med bristen på relevanta kunskapsunderlag och kompetens, ökar risken att

¹ <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/oppna-data/miljomalsenkaten/>



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Yttrande
2025-08-19

Dnr
RAÄ-2025-1394
Klassificering
1.5.2

Rikard Sohlenius
Kulturmiljöavdelningen

kultuhistoriska värden förvanskas eller inte hanteras varsamt i enlighet med plan- och bygglagens bestämmelser. I och med de lag- och förordningsändringar som föreslås i *Ett nytt regelverk för bygglov* (Prop. 2024/25:169, sid 189 ff.), vilken förväntas antas under hösten, införs tydligare krav på att i översiktsplanen ska peka ut byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som är särskilt värdefulla från historisk, kultuhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Det innebär att förutsättningarna för att tillämpa undantaget på sikt kommer att öka.

Riksantikvarieämbetet noterar även att promemorian inte tar upp tillståndsfrågor som berör världsarven. I denna del behövs ytterligare utredning och Riksantikvarieämbetet föreslår att det införs ett undantag från tidsfristernas tillämpning när det gäller världsarv (se nedan).

Riksantikvarieämbetet delar bedömningen att en miljökonsekvensbeskrivning inte ska göras dubbelt. Förslaget i promemorian redogör för hur regelverket borde fungera, men myndighetens erfarenhet är att det sällan finns en fullständig miljökonsekvensbeskrivning från början, utan att kompletteringar ofta krävs under processen. Det är även vanligt med omfattande tillägg i överinstans, det vill säga i Mark- och miljödomstolen. Dessutom finns det idag svårigheter att få miljökonsekvensbeskrivningar att på ett tillfredställande sätt omfatta kulturmiljöintresset. Det gäller särskilt för områden där ingen fornminnesinventering genomförts, framför allt i havsområdena. Riksantikvarieämbetet bedömer därför att förslaget har begränsad praktisk genomförbarhet och riskerar att leda till att fokus förskjuts mot formalia och frågor kring vad som ingått i den miljökonsekvensbeskrivningen som åberopas som prövad, snarare än att säkerställa att miljöbedömningen omfattar åtgärdens faktiska påverkan på kulturmiljön.

Riksantikvarieämbetet är positiva till att det finns en kontaktpunkt. Myndighetens roll är dock oklar då Riksantikvarieämbetet enbart är tillståndsprövande för statliga byggnadsminnen enligt förordningen (2013:558) om statliga byggnadsminnen. Promemorian innehåller inga



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Yttrande
2025-08-19

Dnr
RAÄ-2025-1394
Klassificering
1.5.2

Rikard Sohlenius
Kulturmiljöavdelningen

förslag om tidsfrister för dessa, varför kraven på rapportering av handläggningstider som ställs i den föreslagna förordningen inte fyller någon funktion för myndigheten. Det kan tilläggas att antalet ärenden som rör statliga byggnadsminnen och förnybar energi är mycket lågt.

Riksantikvarieämbetet har möjlighet att utarbeta verkställighetsföreskrifter och vägledningar för länsstyrelsernas tillämpning av 2–4 kap. kulturmiljölagen. Myndigheten stödjer även andra nationella myndigheter, såsom Boverket och Naturvårdsverket, i deras vägledande arbete kring tillämpningen av lagstiftning inom kulturmiljöområdet. Eftersom Riksantikvarieämbetet vanligtvis inte fungerar som prövningsmyndighet är dess roll i kontaktpunkten inte tydlig, vilket kan skapa oklarheter vad gäller ansvarsfördelning och samordning myndigheterna emellan.

Utveckling av synpunkter

Det uppdragsarkeologiska systemet

Kulturmiljölagen innehåller bestämmelser till skydd för bland annat fornlämningar. Enligt 2 kap. 6 § kulturmiljölagen är det förbjudet att utan tillstånd ändra eller skada en fornlämning. Tillstånd till ingrepp i fornlämningar beslutas av länsstyrelsen, 2 kap. 12 § kulturmiljölagen. Ett sådant tillstånd kan förenas med villkor enligt 2 kap. 11–13 §§ kulturmiljölagen. Uppdragsarkeologi är ett samlingsbegrepp för villkor om arkeologiska utredningar, arkeologiska förundersökningar och arkeologiska undersökningar.

I promemorian fastslås att en ansökan avseende projekt för förnybar energi ska anses fullständig då länsstyrelsen har fått tillräckligt med underlag för att kunna pröva en ansökan om ingrepp i fornlämning. Detta anses uppnått då en arkeologisk utredning getts in av sökanden (sid 123). Den beskrivning av den uppdragsarkeologiska processen som ges i promemorian bygger på en felaktig uppfattning om hur processen fungerar och överensstämmer inte med bestämmelserna i kulturmiljölagen.

Det uppdragsarkeologiska systemet består av tre steg där det första är en arkeologisk utredning, vilken i sig kan delas in i flera steg. Utredningen



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Yttrande
2025-08-19

Dnr
RAÄ-2025-1394
Klassificering
1.5.2

Rikard Sohlenius
Kulturmiljöavdelningen

görs för att ta reda på om en fornlämning berörs av ett planerat arbetsföretag. Resultatet från en 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 förundersökning syfta till att ta fram ett underlag för att kunna ställa krav på en arkeologisk undersökning vid eventuellt ingrepp. 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.²

De tre stegen – utredning, förundersökning och undersökning – beslutas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen ställer i sina beslut krav på den arkeologiska insatsen, bestämmer utförare och godkänner resultatet. De som utför arbetsföretaget, till exempel etableringen av en vindkraftspark, svarar för kostnaderna för de arkeologiska åtgärderna.³

Genomförandetiderna för de olika åtgärderna 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.

Enligt kulturmiljölagen anses ett prövningsunderlag för ansökan om tillstånd till ingrepp i fornlämning inom projekt för förnybar energi inte vara komplett förrän en eventuell arkeologisk förundersökning har genomförts

² 2 kap. 11-13 §§ kulturmiljölagen

³ 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
2025-08-19

Dnr
RAÄ-2025-1394
Klassificering
1.5.2

Rikard Sohlenius
Kulturmiljöavdelningen

och rapporteringen godkänts. Först därefter har länsstyrelsen tillräckligt beslutsunderlag för att pröva ansökan om tillstånd till ingrepp i fornlämning och fastställa eventuella villkor.

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. Det kan innebära att beslutsunderlagen för tillståndsprövning av ingrepp i fornlämning inte blir tillfredställande och att andra samhällsviktiga projekt får stå tillbaka, då vissa delar av underlagen behöver prioriteras och tas fram inom den föreskrivna tidsfristen. Detta kan i sin tur leda till att fornlämningar skadas. De värden och den kunskap som då går förlorad är borta för alltid.

Världsarv

I Sverige finns 15 världsarv, det vill säga en kultur- eller naturmiljö som är så värdefull att det är en angelägenhet att bevara för hela mänskligheten. Det är endast de mest enastående exemplen i sitt slag som kan utses till världsarv. De skyddas enligt Unescos konvention om skydd för världens kultur- och naturarv, vilken Sverige ratificerade 1985 och därmed förband sig att följa.⁴ Världsarven ska bevaras genom staternas ansvarstagande och internationellt samarbete. Regeringen är ytterst ansvarig för att Sverige följer världsarvskonventionen.

De svenska världsarven skyddas inte genom någon egen lagstiftning, utan hanteras enligt befintlig lagstiftning och förordningar, till exempel plan- och bygglagen (2010:900), miljöbalken (1998:808) kulturmiljölagen (1988:950),

⁴ <https://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf>



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Yttrande
2025-08-19

Dnr
RAÄ-2025-1394
Klassificering
1.5.2

Rikard Sohlenius
Kulturmiljöavdelningen

förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden och miljöbedömningsförordningen (2017:966).

Konventionen innebär bland annat att staterna ska anmäla händelser eller åtgärder som antas kunna påverka ett världsarvs särskilt stora universella värde till Unescos världsarvscenter. Information ska lämnas innan beslut fattas som kan vara svåra att ändra.⁵ Syftet med övervakningen är att Unescos världsarvskommitté ska kunna bistå med lämpliga lösningar så att värdet upprätthålls.

I praktiken innebär detta att prövningstiderna för åtgärder inom eller i anslutning till världsarv kan bli mycket långa och de kommer därför inte att rymmas inom föreslagna tidsfrister. Riksantikvarieämbetet föreslår därför att även åtgärder som påverkar ett världsarvs unika värde undantas från reglerna om tidsfrister. Detta bör komma till tydligt uttryck i författning.

Detta beslut har fattats av riksantikvarien Susanne Thedéen föredragning av verksamhetsutvecklaren Rikard Sohlenius. Även vik. överantikvarien Eric Fugeläng, avdelningschefen Marja Leena Pilvesmaa, samt t.f. chefsjuristen Maria Barkin har varit med om den slutliga handläggningen.

Kopia till: Kulturdepartementet

⁵ <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>