

# Kulturmiljöarbete i en ny tid

*Betänkande av Kulturmiljöutredningen*

*Stockholm 2012*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2012:37

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23743-4  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 3 mars 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över lagstiftningen och de nationella målen på kulturmiljöområdet. Chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Lena Adelsohn Liljeroth förordnade samma dag landshövdingen Eva Eriksson att vara särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Kulturmiljöutredningen.

Statsrådet förordnade den 1 april 2011 enhetschefen Markus Dahlberg, förste antikvarien Ulf Gyllenhammar, projektledaren Katherine Hauptman, departementssekreteraren Fredrik Linder, ämnesrådet Kerstin Lokrantz, ämnesrådet Carl-Fredrik Lööf, generalsekreteraren Jan Nordwall, departementssekreteraren Michael Staff och länsantikvarien Heidi Vassi som experter. Den 6 december 2011 entledigades Michael Staff som expert och samma dag förordnades rättssakkunnige Mattias Thalén som expert.

Som huvudsekreterare förordnades från och med den 10 mars 2011 landskapsarkitekten Per-Magnus Nilsson. Som sekreterare anställdes från och med den 4 april 2011 hovrättsassessorn Pernilla Arrland.

Utredaren överlämnar härmed betänkandet *Kulturmiljöarbete i en ny tid* (SOU 2012:37). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i juni 2012

*Eva Eriksson*

*/Per-Magnus Nilsson  
Pernilla Arrland*

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>15</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>17</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>25</b>
1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	25
2 Förslag till lag om ändring i expropriationslagen (1972:719) .....	26
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. ....	27
4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. ....	58
5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. ....	63
6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:308) om fastighetsregister .....	64
7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer .....	67
8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation.....	68

<b>1</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>69</b>
1.1	Utredningens uppdrag .....	69
1.2	Avgränsning av uppdraget .....	70
1.2.1	Översynen av lagstiftning.....	70
1.2.2	Översynen av de nationella målen för arbetet med kulturmiljön .....	71
1.3	Utredningens arbete.....	72
1.4	Betänkandets disposition.....	73
<b>2</b>	<b>Allmänt om kulturmiljöarbetet.....</b>	<b>75</b>
2.1	Allmänt om kulturmiljöarbetet och lagstiftningen .....	75
2.2	Begrepp .....	76
2.2.1	Begreppen kulturarv och kulturmiljö .....	76
2.2.2	Kulturmiljöns värden .....	78
2.2.3	Skydd, bruk och ansvar.....	80
2.3	Aktörerna och deras roller inom kulturmiljöområdet .....	82
2.3.1	Den enskildes ansvar.....	82
2.3.2	Företagare inom kulturmiljöområdet .....	83
2.3.3	Ideella organisationer på kulturmiljöområdet.....	84
2.3.4	De offentliga aktörernas uppgifter på kulturmiljöområdet.....	85
<b>3</b>	<b>Huvuddragen i gällande rätt på kulturmiljöområdet .....</b>	<b>91</b>
3.1	Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.....	91
3.1.1	Fornminnen (2 kap. kulturminneslagen) .....	92
3.1.2	Byggnadsminnen (3 kap. kulturminneslagen).....	95
3.1.3	Kyrkliga kulturminnen (4 kap. kulturminneslagen) .....	98
3.1.4	Skydd mot utförsel av kulturföremål (5 kap. kulturminneslagen) .....	99
3.1.5	Återlämnande av kulturföremål som stulits eller förts ut olagligt (6–8 kap. kulturminneslagen) .....	99
3.2	Förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. ....	100

3.3	Förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. ....	100
3.4	Förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer .....	101
3.5	Miljöbalken.....	102
3.5.1	Hushållningsbestämmelser i 3 och 4 kap. miljöbalken.....	102
3.5.2	Skydd av områden i 7 kap. miljöbalken.....	103
3.6	Skogsvårdslagen .....	105
3.7	Plan- och bygglagen.....	106
<b>4</b>	<b>Kartläggning av intressekonflikter .....</b>	<b>107</b>
4.1	Kartläggning av eventuella intressekonflikter och problemområden.....	107
4.1.1	Bakgrunden och uppdraget .....	107
4.1.2	Genomförande av kartläggning av eventuella intressekonflikter och problemområden.....	108
4.2	Resultat och synpunkter med anledning av enkät om kulturmiljöområdets utveckling.....	111
4.2.1	Några allmänna synpunkter om definitioner .....	111
4.2.2	Intressekonflikter mellan skydd och brukande .....	111
4.2.3	Förutsättningar för att överbygga eventuella intressekonflikter.....	115
4.3	Redaktionell översyn av kulturminneslagen.....	119
4.4	Redovisning av statistik avseende tillämpningen av kulturminneslagen.....	122
4.5	Slutsatser.....	124
4.5.1	Slutsatser vad gäller kartläggning av intressekonflikter och lösningsmöjligheter .....	124
4.5.2	Slutsatser och inriktning vad gäller redaktionella åtgärder i kulturminneslagen .....	126
<b>5</b>	<b>Förslag till nationella mål för arbetet med kulturmiljön</b>	<b>129</b>
5.1	Utredningens uppdrag.....	129

5.2	Gällande mål och bakgrund .....	129
5.2.1	Kulturmiljömål – målen för kulturmiljöarbetet .....	129
5.2.2	Nya kulturpolitiska mål.....	130
5.2.3	Relationen mellan kulturpolitiska mål och de särskilda nationella målen för arbetet med kulturmiljön.....	131
5.2.4	Miljökvalitetsmålen och kulturmiljöarbetet.....	131
5.3	Behov av översyn av de nationella målen på kulturmiljöområdet .....	133
5.3.1	Nya förutsättningar .....	133
5.3.2	Underlag för översyn av nationella mål i arbetet med kulturmiljön .....	134
5.3.3	Insatser för att förnya och utveckla kulturmiljöområdets arbete och inriktning.....	136
5.3.4	Slutsatser om nationella mål i arbetet med kulturmiljön.....	139
5.4	Förslag till särskilda nationella mål för arbetet med kulturmiljön.....	140
<b>6</b>	<b>Övergripande frågor om kulturminneslagen och de inledande bestämmelserna .....</b>	<b>147</b>
6.1	Frågan om ny lag och nytt namn.....	147
6.2	Modernisering och förtydligande.....	149
6.2.1	Kulturminneslagens språk och struktur .....	150
6.3	Förslag till ändringar i 1 kap. kulturminneslagen.....	151
6.3.1	Ansvar.....	152
6.3.2	Syftet med lagen.....	152
6.3.3	Kopplingen till andra lagar och myndigheternas uppgifter .....	154
<b>7</b>	<b>Fornlämningar – bakgrund .....</b>	<b>155</b>
7.1	Inledning.....	155
7.2	Fornlämningar och övriga lämningar.....	156
7.2.1	Ett starkt fornlämningskydd .....	157
7.2.2	Okända lämningar.....	158

7.3	Rättsutvecklingen .....	159
7.3.1	Äldre bestämmelser om fornminnen.....	159
7.3.2	Utvecklingen under 1900-talet .....	160
7.3.3	Lagen (1942:350) om fornminnen.....	160
7.3.4	Införandet av kulturminneslagen.....	161
7.4	De nordiska grannländerna .....	162
7.4.1	Norge.....	163
7.4.2	Danmark.....	163
7.4.3	Finland.....	164
7.5	Myndigheter .....	164
7.6	Kulturmiljövården i skogen.....	165
7.7	Informationssystem om fornlämningar .....	166
7.7.1	Fornminnesinventering.....	167
7.7.2	Fornminnesregistrering och digitala tjänster.....	168
7.8	Myndigheterna och brukarna .....	170
7.8.1	Exemplet kulturmiljöer i skogsmark .....	170
<b>8</b>	<b>Förslag till avgränsning av fornlämningsbegreppet .....</b>	<b>173</b>
8.1	Uppdraget.....	173
8.2	Frågor kring tillämpningen av fornlämningsbegreppet.....	174
8.2.1	Olika begrepp och reglering .....	174
8.2.2	Fornminnesregistreringens roll för fornlämningsbegreppet .....	175
8.2.3	Icke enhetlig tillämpning.....	176
8.2.4	Otydlighet kring den enskildes ansvar.....	176
8.3	Utgångspunkter för fornlämningsbegreppet .....	177
8.4	Några sammanfattande slutsatser .....	179
8.5	Överväganden gällande olika modeller för tydlighet och urval .....	180
8.6	Överväganden kring behovet av att tydliggöra fornlämningsbegreppet genom åldersrekvisit .....	181
8.6.1	Nu gällande fornlämningsbegrepp .....	181
8.6.2	Äldre och yngre lämningar.....	183
8.6.3	Bakgrunden till att lagen saknar tidsgräns .....	185



8.6.4	Exempel på lagar och bestämmelser med tidsgräns.....	186
8.7	Förslag om en ny och tydlig årtalsgräns för det allmänna fornlämningskyddet.....	187
8.7.1	Behov av en tidsgräns.....	187
8.7.2	Överväganden kring fastställande av en tidsgräns för allmänt skydd .....	188
8.7.3	Äldre tiders bruk.....	190
8.8	Förslag avseende olika fornlämningskategorier .....	191
8.8.1	Nuvarande uppräknig .....	191
8.8.2	Behov av särskild reglering avseende vissa lämningstyper .....	192
8.9	Fornlämningsförklaring.....	194
8.9.1	Förfarandet vid fornlämningsförklaring.....	196
8.9.2	Ersättning .....	197
8.10	Upphävande av fornlämningskydd.....	198
8.10.1	Omständigheter som kan utgöra skäl för upphävande av skydd .....	199
8.10.2	Förfarandet.....	200
<b>9</b>	<b>Frågor om fornminnen.....</b>	<b>201</b>
9.1	Inledning.....	201
9.2	Benämningen fast fornlämning .....	201
9.3	Skyddet för fornlämningar .....	202
9.4	Gränsbestämning av fornlämningsområde .....	203
9.5	Ett förtydligt ansvar att efterforska fornlämningsförekomst .....	205
9.6	Begrepp gällande uppdragsarkeologi.....	207
9.7	Fornfynd.....	208
<b>10</b>	<b>Bruk av metallsökare.....</b>	<b>211</b>
10.1	Utredningens uppdrag .....	211
10.1.1	Bakgrunden till utredningens uppdrag .....	211

10.2	Reglering av metallsökare .....	214
10.2.1	Bakgrund .....	214
10.2.2	Fakta om metallsökare och dess användning .....	215
10.2.3	Möjligheterna att medge dispens från det generella förbudet .....	215
10.3	Europarättsliga aspekter .....	219
10.3.1	Fri rörlighet för varor .....	219
10.4	Bestämmelserna om användning av metallsökare behöver förtydligas .....	220
10.4.1	Utgångspunkter .....	222
10.4.2	Varför behöver användningen av metallsökare regleras? .....	222
10.4.3	Faktorer att beakta .....	223
10.4.4	Överväganden och förslag om dispensregleringen ...	223
10.4.5	Modell för samverkan .....	227
10.5	EU-rättslig analys .....	228
<b>11</b>	<b>Förslag gällande det byggda kulturarvet .....</b>	<b>233</b>
11.1	Inledning .....	233
11.2	Byggnadsminnen .....	233
11.2.1	Kvalifikationsgräns för byggnadsminnesförklaring .....	235
11.3	Kyrkliga kulturminnen .....	237
11.3.1	Yngre kyrkor .....	238
<b>12</b>	<b>Riksantikvarieämbetets roll .....</b>	<b>241</b>
12.1	Utredningens uppdrag .....	241
12.2	Verkställighetsföreskrifter .....	241
12.2.1	Bakgrund .....	242
12.2.2	Överväganden .....	243
12.3	Utveckla registerhållningen för att synliggöra fornlämningar .....	244

<b>13</b>	<b>Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och följdändringar.....</b>	<b>249</b>
13.1	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....	249
13.2	Följdändringar .....	250
<b>14</b>	<b>Konsekvenser .....</b>	<b>251</b>
14.1	Inledning.....	251
14.2	Några väsentliga konsekvenser i korthet .....	252
14.3	Förslag till nya nationella mål för arbetet med kulturmiljön.....	254
14.4	Förslag till förändringar av kulturminneslagen .....	256
14.4.1	Ingen ny lag, men modernare språkbruk i kulturminneslagen.....	256
14.4.2	1 kap. Inledande bestämmelser .....	257
14.4.3	2 kap. Fornminnen.....	258
14.4.4	3 kap. Byggnadsminnen .....	263
14.4.5	4 kap. Kyrkliga kulturminnen .....	264
14.5	Övriga förslag .....	264
14.5.1	Verkställighetsföreskrifter.....	264
14.5.2	Information om fornlämningar .....	265
<b>15</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>267</b>
15.1	Inledning.....	267
15.1.1	Övergripande ändringar.....	268
15.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. ....	269
<b>Bilagor</b>		
1	Kommittédirektiv 2011:17.....	287
2	Tilläggsdirektiv 2011:116.....	293
3	Förteckning över instanser som fått möjlighet att svara på Kulturmiljöutredningens enkät .....	295

4	Förteckning över instanser som fått möjlighet att lämna synpunkter på Kulturmiljöutredningens skrivelse om kulturföremål .....	297
5	Statistik för vissa lämningar registrerade i fornminnesinformationssystemet FMIS .....	299

# Förkortningar

dir.	direktiv
bet.	betänkande från något av riksdagens utskott
Ds	betänkande i departementsserien
EU	Europeiska unionen
FMIS	Riksantikvarieämbetets fornminnesinformationssystem
KrU	Kulturutskottet
prop.	proposition
rskr.	riksdagsskrivelse
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
Unesco	FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur
Unidroit	Institut International pour l'Unification du Droit Privé eller International Institute for the Unification of Private Law. Motsvarande svenska benämning är Internationella privaträttsinstitutet eller Internationella institutet för privaträttsunifikation.

# Sammanfattning

## Utredningens uppdrag

Kulturmiljöutredningen (Ku 2011:02) ska enligt direktiven (dir. 2011:17) se över lagstiftningen och de nationella målen på kulturmiljöområdet. Utredningen ska bl.a. lämna förslag till förändringar av lagstiftningen inom kulturmiljöområdet som syftar till att öka möjligheterna att leva i, bruka och utveckla kulturskyddade fastigheter och miljöer, göra en redaktionell översyn av lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen), och lämna förslag till nationella mål för arbetet med kulturmiljön. Utöver det ursprungliga uppdraget ska Kulturmiljöutredningen enligt tilläggsdirektiv (dir. 2011:116) också lämna förslag till förändringar av bestämmelserna om metallsökare i kulturminneslagen. Uppdragen ska redovisas senast den 31 maj 2012.

Betänkandet innehåller förutom de inledande allmänna delarna inklusive författningsförslag en redovisning av utredningens enkät om intressekonflikter (kapitel 4) samt förslag till nya nationella mål för arbetet med kulturmiljön (kapitel 5). Därefter presenteras utredningens förslag rörande kulturminneslagen inklusive skälen för utredningens förslag och bedömningar (kapitel 6–12). Sist redovisas ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (kapitel 13), konsekvenser (kapitel 14) och författningskommentarer (kapitel 15).

## Kartläggning av intressekonflikter m.m.

För att klarlägga vilka behov som finns av att förändra lagstiftningen inom kulturmiljöområdet för att öka möjligheterna att leva i, bruka och utveckla kulturskyddade fastigheter och miljöer har utredningen, i enlighet med direktivet, gjort en kartläggning av vilka intressekonflikter som kan finnas mellan skyddet av och brukandet av kulturmiljön och analyserat hur dessa eventuella konflikter kan

överbryggas. Några huvuddrag i kartläggningen av intressekonflikter framträder tydligt. Det allmänna skyddet av fornlämningar anses otydligt och bidrar till rättsosäkerhet i vissa situationer. De som ifrågasätter allmänna skyddsformer anser att särskilda beslut om skydd och prioriterade urval skulle stärka såväl skyddet som legitimiteten för fornlämningarna.

Flertalet myndigheter försvarar det befintliga systemets fördelar och hänvisar till stor flexibilitet i tillämpningen. Tydligheten för allmänheten och markägare skulle öka betydligt om de kända fornlämningarna är enhetligt registrerade och informationen lätt åtkomlig för var och en. Utredningen bedömer att det finns goda möjligheter att utveckla skyddet av fornlämningar genom ökad tydlighet och förutsägbarhet, vilket gynnar både bevarandebudet och möjligheterna att bruka kulturhistoriskt värdefulla miljöer. Utredningens förslag och överväganden om fornlämningar och fornminnesskydd presenteras i kapitel 8–10.

Intressekonflikterna är av en annan art när det gäller byggnadsminnen och kyrkor och upplevs i allmänhet som mindre problematiska. För kyrkliga kulturminnen finns brister i tillämpningen av kulturminneslagen, bl.a. genom att tolkningen av bestämmelserna inte är enhetlig. Utredningens förslag om byggnadsminnen och de kyrkliga kulturminnena presenteras i kapitel 11.

### **Förslag till nya nationella mål för kulturmiljöarbetet**

Nuvarande nationella mål för arbetet med kulturmiljön bör enligt utredningens förslag i avsnitt 5.4 ersättas av följande nationella mål för kulturmiljöarbetet för att bättre anknyta till de gällande kulturpolitiska målen. Det statliga kulturmiljöarbetet ska främja:

- ett hållbart samhälle med en mångfald av levande och tillgängliga kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas,
- alla människors möjligheter att utifrån sina egna förutsättningar ta del av, förstå och ta ansvar för kulturmiljön,
- ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap och upplevelser, och
- en helhetssyn på förvaltningen av landskapet där kulturmiljön tas till vara, ger perspektiv på samhällsutvecklingen och stimulerar kreativitet och skapande.

## Förslag till förändringar av kulturminneslagen

Utredningen lämnar förslag som innebär att kulturminneslagen förtydligas i en rad avseenden och anpassas till ett modernt språkbruk. Vissa omflyttningar och uppdelningar görs i syfte att tydliggöra regleringen. Flera ändringar är föranledda av utredningens förslag om ändringar i fornlämningsbegreppet.

### *1 kap. Inledande bestämmelser*

Nuvarande bestämmelse i 1 kap. 1 § om vem som har ansvaret för kulturmiljön omformuleras och förenklas så att det tydligt framgår att ansvaret för kulturmiljön delas av alla. I kulturminneslagens inledande kapitel införs en helt ny bestämmelse som tydliggör kulturminneslagens syfte att främja en hållbar utveckling och att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer tillgång till en mångfald av kulturmiljöer som är av betydelse för att förstå såväl samtiden som historiska sammanhang.

### *2 kap. Fornminnen*

Utredningen föreslår att lagens allmänna *definition av fornlämning* förtydligas genom en avgränsning som medför att endast lämningar som kan antas ha tillkommit före år 1750 har ett allmänt skydd. I enlighet med detta föreslår utredningen att lagens bestämning av fornlämningar ändras till att avse fasta lämningar efter människors verksamhet som kan antas ha tillkommit före år 1750 och som är varaktigt övergivna. Avgränsningen vid år 1750 bedöms kulturhistoriskt motiverad och motsvarar nuvarande tillämpning.

Den närmare preciseringen av vilka fornlämningskategorier som är fornlämningar enligt uppräkningslistan i 2 kap. 1 § andra stycket 1–8 kulturminneslagen bör utgå. Förslaget innebär inte någon ändring i sak vad avser de skyddsobjekt som enligt nuvarande reglering omfattas av uppräkningslistan i punkterna 2–7. Den allmänna definitionen av fornlämningar kompletteras med särskild reglering vad gäller vissa typer av lämningar. Gravar, gravbyggnader och gravfält samt kyrkogårdar och andra begravningsplatser som är varaktigt övergivna ska oavsett ålder utgöra fornlämningar. Skeppsvrak ska utgöra fornlämning om det kan antas att skeppet förlist före år 1900.



Bestämmelsen som naturbildningar och lämningar efter äldre kult förtydligas.

Utredningen föreslår dessutom att nu gällande definition av fornyfynd (s.k. lösfynd) ändras så att åldersrekvisitet om etthundra år ersätts med ett krav på att föremålet ska kunna antas vara från tiden före år 1750.

Bestämmelserna i kulturminneslagen som gäller fornlämningar ska efter särskilt beslut i det enskilda fallet gälla även för lämningar som inte omfattas av det allmänna skyddet. Detta ska gälla lämningar som är från år 1750 eller senare. En sådan lämning som är varaktigt övergiven får förklaras som fornlämning om den har ett högt kulturhistoriskt värde (fornlämningsförklaring). Även skeppsvrak som är från år 1900 eller senare ska kunna fornlämningsförklaras. Det bör ankomma på länsstyrelsen att avgöra om en sådan lämning har det kulturhistoriska värde som motiverar att den fornlämningsförklaras. Vid prövning av frågan om fornlämningsförklaring ska hänsyn tas även till enskilda intressen.

En fråga om fornlämningsförklaring ska kunna väckas genom ansökan eller tas upp på länsstyrelsens initiativ. Innan en lämning förklaras för fornlämning ska markägare och rättighetsinnehavare till mark eller vatten ges tillfälle att yttra sig.

Markägare och innehavare av särskild rätt till fastigheten ska få ersättning om ett beslut om fornlämningsförklaring innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Utredningen föreslår dessutom att den som vill ha ett fornlämningsområde gränsbestämt ska ges uttrycklig möjlighet till detta genom en särskild ansökan till länsstyrelsen om fastställelse av gränserna för ett fornlämningsområde. Vid fornlämningsförklaring ska länsstyrelsen fastställa gränserna för fornlämningsområdet.

Länsstyrelsen ska i det enskilda fallet få besluta att *upphäva skyddet för en fornlämning* om lämningen saknar eller endast har ringa kulturhistoriskt värde. En fråga om upphävande av fornlämningskydd ska endast kunna tas upp efter anmälan av Riksantikvarieämbetet eller av länsstyrelsen på eget initiativ. Ett beslut om att upphäva skyddet för en fornlämning innebär att lämningen inte omfattas av kulturminneslagens bestämmelser för fornlämning.

Begreppet *fast fornlämning* i 2 kap. kulturminneslagen ersätts med begreppet *fornlämning*. Utredningen föreslår också att innebörden av fornlämningskyddet förtydligas genom att det i den inledande paragrafen om fornlämningar i 2 kap. kulturminneslagen

anges att det är förbjudet att utan tillstånd vidta en åtgärd som kan ändra eller skada en fornlämning.

Det bör förtydligas hur den enskilde kan fullgöra sitt ansvar att ta reda på om fornlämning berörs av ett arbetsföretag. Utredningen föreslår därför att det av kulturminneslagen ska framgå att den enskilde bör efterforska fornlämningsförekomst genom att skaffa sig information från Riksantikvarieämbetet eller länsstyrelsen. Det ska även framgå av lagen att det finns en direkt skyldighet att underätta sig om fornlämningsförekomst när det gäller platser med redan kända fornlämningar eller områden med tät fornlämningsförekomst.

Utredningen föreslår att regleringen om uppdragsarkeologi i 2 kap. kulturminneslagen förtydligas så att uttrycken *särskild utredning* ersätts av *arkeologisk utredning* och att *särskild undersökning* ersätts av *arkeologisk slutundersökning*. Uttrycket *arkeologisk förundersökning* behålls i lagen.

Utredningen föreslår att det alltså ska krävas tillstånd från länsstyrelsen för användning av metallsökare, utom i särskilt angivna fall. Bestämmelsen om tillståndsprövningen förtydligas så att det framgår att tillstånd att medföra och använda metallsökare får lämnas för verksamhet som avser sökning efter annat än fornfynd och att tillstånd inte får lämnas när det finns anledning att anta att metallsökaren kan komma att användas för att söka efter fornfynd. Länsstyrelsen ska särskilt beakta om det är ett område där fornminnen tidigare har påträffats eller kan förväntas bli påträffade. I ett sådant fall kan det finnas anledning att anta att metallsökaren kan komma att användas för att söka fornfynd. Det föreslås vidare att det införs en bestämmelse som anger vad ett tillståndsbeslut ska innehålla för uppgifter.

### 3 kap. Byggnadsminnen

Utredningen föreslår att de i kulturminneslagen angivna rekvisiten för vilken kvalifikationsgrund som ska gälla för byggnadsminnesförklaring ändras till att avse en byggnad med synnerligen högt kulturhistoriskt värde eller som ingår i ett bebyggelseområde med synnerligen högt kulturhistoriskt värde. Innebörden av skyddet är inte avsett att i sak ändras i förhållande till gällande lag, utan innebär en anpassning till dagens språkbruk. En följdändring föreslås i förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. Förslaget innebär att statligt ägda byggnader också ska vara av synner-

ligen högt kulturhistoriskt värde om de ska förklaras som statligt byggnadsminne.

#### *4 kap. Kyrkliga kulturminnen*

Enligt 4 kap. 4 § kulturminneslagen kan Riksantikvarieämbetet besluta att kyrkobyggnader eller kyrkotomter som tillkommit efter utgången av år 1939 ska omfattas av tillståndsprövningen enligt 4 kap. 3 § om kyrkobyggnaden eller kyrkotomt är märklig genom sitt kulturhistoriska värde. Utredningen föreslår att kvalifikationsgränsen för sådana kyrkliga kulturminnen ändras till att avse objekt som har ett högt kulturhistoriskt värde. Motsvarande förändring föreslås gälla för begravningsplatser som tillkommit efter utgången av år 1939. Vidare föreslås att handläggningsordningen ändras så att besluten i ärenden om att skydda yngre kyrkor överflyttas från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelsen.

#### *Övriga förslag*

Utredningen föreslår att det införs utökade möjligheter för Riksantikvarieämbetet att meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av 2 kap. och 3 kap. kulturminneslagen. Vidare föreslår utredningen att regeringen ger Riksantikvarieämbetet i uppdrag att utarbeta nya föreskrifter och allmänna råd till 2 kap. kulturminneslagen så att tillämpningen blir enhetlig i fråga om tillståndsgivning, fornlämningsförklaring och upphävande av fornlämningskydd.

Digital information om vad som utgör en fornlämning är av central betydelse för att tydliggöra begreppet i tillämpningen och i den praktiska vardagen. Utredningen anser att det måste klargöras att registrering av fornlämningar ska tillgodose behovet av tydlig och aktuell information om var det förekommer fornlämningar, så att den enskilde kan fullgöra sitt ansvar. Riksantikvarieämbetet ska se till att registret innehåller aktuell och relevant information om fornlämningar som tydligt kan skiljas från övriga lämningar.

Regeringen bör i Riksantikvarieämbetets myndighetsinstruktion förtydliga uppdraget så att det framgår att myndigheten ska ta fram och utveckla nödvändiga register inom sitt verksamhetsområde.

## Konsekvenser

Kulturmiljöutredningen lämnar förslag till nya nationella mål för arbetet med kulturmiljön samt ett flertal förslag till förändringar i kulturminneslagen, som enligt utredningens bedömning sammantaget kommer att ge en positiv effekt på kulturmiljöarbetet. Kulturmiljöarbetet med nya mål och moderniserad lagstiftning kan utvecklas och anpassas till föreliggande behov på ett bättre sätt än i dag. Effekterna av detta kan, om möjligheterna tas tillvara, bli bättre och ge tydligare processer i kulturmiljöarbetet.

Både enskilda och företag berörs direkt eller indirekt av att utredningens förslag genom att bestämmelserna i kulturminneslagen blir tydligare och tillämpningen mer förutsägbar. Förslagen berör också enskilda och företag som har en vilja att påverka samhällsutvecklingen i allmänhet eller som sakägare i olika beslutsprocesser.

Den av utredningen föreslagna regleringen av användningen av metallsökare innebär att länsstyrelsen kan medge tillstånd i de fall avsikten är att söka efter annat än fornfynd och i de fall metallsökaren inte ska användas på en fornlämning. Utredningens förslag kan medföra en marginell ökning av antalet metallsökare samtidigt som tillståndsförfarandet tydliggörs.

Utredningens förslag till ändrade bestämmelser i kulturminneslagen berör de myndigheter som ansvarar för tillämpningen av gällande bestämmelser, i första hand länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet. Länsstyrelserna får nya typer av ärenden enligt kulturminneslagen att hantera bl.a. ärenden om fornlämningsförklaring och skydd av yngre kyrkor. Genom utredningens förslag måste Riksantikvarieämbetet arbeta mer med föreskrifter och vägledning. Utredningen bedömer att de tillkommande uppgifterna för de statliga myndigheterna mer än väl uppvägs av de möjligheter till tydligare ansvarsfördelning och ökad effektivitet som förslagen innebär. Genom att fornlämningsbegreppet avgränsas och förtydligas kommer myndighetsarbetet inom området på sikt att förenklas.

Kommunerna berörs av förslagen genom sitt övergripande ansvar för miljö- och markanvändningsfrågor. Kommunerna kan även beröras som byggherrar eller förvaltare av mark och byggnader.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 9 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 7 kap. 9 §

Ett mark- eller vattenområde får förklaras som kulturresevat i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. På ett sådant område *skall* bestämmelserna i 4–6 §§ tillämpas. Att det inom ett område finns en byggnad eller anläggning som är skyddad som byggnadsminne, kyrkligt kulturminne eller *fast fornlämning* enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. hindrar inte att området förklaras som kulturresevat.

Ett mark- eller vattenområde får förklaras som kulturresevat i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. På ett sådant område *ska* bestämmelserna i 4–6 §§ tillämpas. Att det inom ett område finns en byggnad eller anläggning som är skyddad som byggnadsminne, kyrkligt kulturminne eller *fornlämning* enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. hindrar inte att området förklaras som kulturresevat.

I fråga om beslut enligt denna paragraf gäller också 7 och 8 §§.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

## 2 Förslag till lag om ändring i expropriationslagen (1972:719)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 § expropriationslagen (1972:719) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap. 8 §

Expropriation får ske för att bevara historiskt eller kulturhistoriskt märklig bebyggelse eller märklig *fast fornlämning* eller bereda erforderligt utrymme däromkring.

Expropriation får ske för att bevara historiskt eller kulturhistoriskt märklig bebyggelse eller märklig *fornlämning* eller bereda erforderligt utrymme däromkring.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

### 3 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Härigenom förskrivs i fråga om lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

*dels* att nuvarande 2 kap. ska upphöra att gälla,

*dels* att orden ”fast fornlämning” ska bytas mot ”fornlämning”,

*dels* att 1 kap. 1–4 §§, 3 kap. 1–8, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 20 och 21 §§, 4 kap. 2–11 och 14–16 §§, 5 kap. 2 och 7–12 §§ samt 6 kap. 1, 8, 9, 11, 12 och 17 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas ett nytt kapitel, 2 kap. av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 1 kap.

##### 1 §

*Det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö.*

*Ansvar*et för detta delas av alla. Såväl enskilda som myndigheter skall visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Den som planerar eller utför ett arbete skall se till att skador på kulturmiljön såvitt möjligt undviks eller begränsas.

*Ansvar*et för kulturmiljön delas av alla. Såväl enskilda som myndigheter ska visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Den som planerar eller utför ett arbete ska se till att skador på kulturmiljön såvitt möjligt undviks eller begränsas.

##### 2 §

I denna lag finns bestämmelser om ortnamn, fornminnen, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen samt om utförelse och återlämnande av kulturföremål.

*Bestämmelserna syftar till att främja en hållbar utveckling och att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer tillgång till en mångfald av kulturmiljöer som är av betydelse för att förstå såväl samtiden som historiska*

Länsstyrelsen har tillsyn över *kulturminnesvården* i länet.

Riksantikvarieämbetet har överinseende över *kulturminnesvården* i landet. Riksantikvarieämbetet får överklaga beslut av domstol eller annan myndighet enligt 1–5 kap.

*sammanhang.*

*Bestämmelser om kulturmiljön finns också i miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900) och skogsvårdslagen (1979:429).*

Länsstyrelsen har tillsyn över *kulturmiljöarbetet* i länet.

Riksantikvarieämbetet har överinseende över *kulturmiljöarbetet* i landet. Riksantikvarieämbetet får överklaga beslut av domstol eller annan myndighet enligt 1–5 kap.

### 3 §

Vad som föreskrivs i denna lag om ägare av fastighet eller byggnad *skall*, då fastigheten eller byggnaden innehas som fideikommiss eller under därmed jämförliga förhållanden eller med ständig besittningsrätt, gälla innehavaren.

Vad som föreskrivs i denna lag om ägare av fastighet eller byggnad *ska*, då fastigheten eller byggnaden innehas som fideikommiss eller under därmed jämförliga förhållanden eller med ständig besittningsrätt, gälla innehavaren.

### 4 §

Vid statlig och kommunal verksamhet *skall* god ortnamns- sed iakttas. Detta innebär att

- hävdvunna ortnamn inte ändras utan starka skäl,
- ortnamn i övrigt stavas enligt vedertagna regler för språkriktighet, om inte hävdvunna stavningsformer talar för annat,
- påverkan på hävdvunna namn beaktas vid nybildning av ortnamn, och
- svenska, samiska och finska namn så långt möjligt används samtidigt på kartor samt vid skyltning och övrig utmärkning i flerspråkiga områden.

Namn som godkänts för offentlig kartproduktion *skall* även i andra sammanhang användas i sin godkända form.

Vid statlig och kommunal verksamhet *ska* god ortnamns- sed iakttas. Detta innebär att

Namn som godkänts för offentlig kartproduktion *ska* även i andra sammanhang användas i sin godkända form.



*Föreslagen lydelse***2 kap. Fornminnen****Fornlämningar**

1 § Fornlämningar är skyddade enligt denna lag, vilket innebär att det är förbjudet att utan tillstånd enligt 22 § vidta en åtgärd som kan ändra eller skada en fornlämning.

2 § Fornlämningar är

1. fasta lämningar efter människors verksamhet, som kan antas ha tillkommit före år 1750 och som är varaktigt övergivna,

2. gravar, gravbyggnader och gravfält samt kyrkogårdar och andra begravningsplatser, som är varaktigt övergivna,

3. skeppsvrak, om det kan antas att skeppet förlit före år 1900, och

4. naturbildningar till vilka ålderdomliga bruk, sägner eller märkliga historiska minnen är knutna liksom fasta lämningar efter äldre folklig kult, som är varaktigt övergivna.

En fast lämning som inte omfattas av första stycket får av länsstyrelsen förklaras för fornlämning om den är varaktigt övergiven och har ett högt kulturhistoriskt värde (fornlämningsförklaring). I fråga om sådant beslut gäller också 3 § andra stycket och 5–12 §§.

*Fornlämningsområde*

3 § Till en fornlämning hör ett så stort område på marken, sjö- eller havsbotten som behövs för att bevara fornlämningen och ge den ett tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse (fornlämningsområde).

När en fråga uppkommer om gränserna för ett fornlämningsområde eller vid fornlämningsförklaring enligt 2 § andra stycket, ska länsstyrelsen fastställa gränserna för fornlämningsområdet.

4 § En fråga om fastställelse av gränserna för ett fornlämningsområde kan väckas av var och en genom en ansökan hos länsstyrelsen eller tas upp av länsstyrelsen på eget initiativ. En ansökan får

dock inte prövas om det är uppenbart att frågan saknar betydelse för sökanden.

Innan länsstyrelsen fattar ett beslut enligt 3 § andra stycket ska ägare och innehavare av särskild rätt till mark- eller vattenområdet ges tillfälle att yttra sig i saken. Underrättelsen ska delges.

Länsstyrelsen får i ett ärende enligt 3 § andra stycket meddela beslut att gälla tills vidare i avvaktan på att ärendet avgörs slutligt.

#### *Förfarandet vid fornlämningsförklaring*

**5 §** En fråga om fornlämningsförklaring kan väckas av var och en genom en ansökan hos länsstyrelsen eller tas upp av länsstyrelsen på eget initiativ.

En ansökan om fornlämningsförklaring ska innehålla uppgifter om vilken fastighet lämningen ligger på och om fastighetens ägare samt en beskrivning av lämningen. I ansökningen bör även anges vilka omständigheter som åberopas för att lämningen ska fornlämningsförklaras.

Innan länsstyrelsen fattar ett beslut som enligt bestämmelserna om fornlämningsförklaring kan medföra rätt till ersättning för ägare eller någon annan, ska länsstyrelsen undersöka om medel för detta finns tillgängliga.

**6 §** Innan länsstyrelsen fattar ett beslut enligt 2 § andra stycket ska ägare och innehavare av särskild rätt till mark- eller vattenområdet ges tillfälle att yttra sig i saken. Underrättelsen ska delges.

**7 §** Vid prövning av en fråga om fornlämningsförklaring enligt 2 § andra stycket ska hänsyn även tas till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten till följd av fornlämningsförklaringen får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

**8 §** När en fråga om fornlämningsförklaring enligt 2 § andra stycket har väckts eller tagits upp är det i avvaktan på att ärendet avgörs slutligt förbjudet att utan tillstånd enligt 22 § vidta en åtgärd som kan ändra eller skada lämningen. Förbudet gäller från det att ägare och innehavare av särskild rätt till mark- eller vattenområdet har delgetts information om att frågan har väckts eller tagits upp och för en tid av sex månader. Om det finns synnerliga skäl får läns-

styrelsen besluta att förbudet ska förlängas, dock högst med sex månader för varje gång.

9 § I ett beslut om fornlämningsförklaring ska skälen för beslutet anges.

10 § Beslut enligt 2 § andra stycket eller 8 § ska gälla omedelbart även om beslutet överklagas.

11 § Ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet har rätt till ersättning av allmänna medel om ett beslut om fornlämningsförklaring enligt 2 § andra stycket innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Beslut om ersättning fattas av länsstyrelsen.

Har en fråga om fornlämningsförklaring väckts eller tagits upp, får länsstyrelsen förelägga den som vill göra anspråk på ersättning att inom viss tid, minst två månader från det han eller hon fått del av föreläggandet, anmäla detta till länsstyrelsen. Den som inte anmäler sina anspråk inom den utsatta tiden har förlorat sin rätt till ersättning.

12 § I fråga om ersättning enligt 11 § första stycket ska expropriationslagen (1972:719) tillämpas i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i denna lag.

Ersättning för minskning av fastighetens marknadsvärde i fall som avses i 11 § första stycket ska bestämmas som skillnaden mellan fastighetens marknadsvärde före och efter beslutet. Därvid ska bortses från förväntningar om ändring av markanvändningen. Vid bestämmande av ersättningen ska 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen tillämpas.

## Fornfynd

13 § Fornfynd är föremål som saknar ägare när de hittas och som

1. påträffas i eller vid en fornlämning och har samband med denna eller

2. påträffas under andra omständigheter och kan antas vara från tiden före år 1750.

**14 §** Sådant fornfynd som avses i 13 § 1 tillfaller staten.

Sådant fornfynd som avses i 13 § 2 tillfaller upphittaren. Han eller hon är dock skyldig att erbjuda staten att få lösa in det mot betalning (hembud)

1. om fornfyndet innehåller föremål som helt eller delvis består av guld, silver, koppar, brons eller annan legering med koppar, eller

2. om fornfyndet består av två eller flera föremål, som kan antas ha blivit nedlagda tillsammans.

Fornfynd som påträffas på havsbotten eller dess underlag utanför gränserna för nationell jurisdiktion och som bärgats av ett svenskt fartyg eller förts till Sverige tillfaller staten.

Ett skeppsvrak som påträffas på havsbotten eller dess underlag utanför gränserna för nationell jurisdiktion och som bärgats av ett svenskt fartyg eller förts till Sverige tillfaller staten, om det utgör en fornlämning enligt 2 § första stycket 3.

**15 §** Den som påträffar ett fornfynd, som ska tillfalla eller hemjudas staten, ska snarast anmäla fornfyndet hos Riksantikvarieämbetet, länsstyrelse, länsmuseum eller polismyndighet. Fornfynd som hör till skeppsvrak kan även anmälas till kustbevakningen.

Upphittaren är skyldig att på begäran lämna ut fornfyndet mot kvitto samt uppge var, när och hur fornfyndet påträffades.

### **Skydd, vård och undersökning av fornlämning och plats där fornfynd påträffats**

**16 §** Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen får vidta de åtgärder som behövs för att skydda och vårda en fornlämning. Åtgärderna får avse exempelvis flyttning, iordningställande och inhägnad av fornlämningen eller röjning. Åtgärden får avse även en fornlämning som infogats i ett byggnadsverk.

Länsstyrelsen får uppdra åt annan att vidta åtgärder som avses i första stycket under de villkor som länsstyrelsen bestämmer. Åtgärd som innebär att fornlämningen rubbas eller förändras får dock inte vidtas utan att länsstyrelsens uppdrag uttryckligen gäller en sådan åtgärd.

Innan någon åtgärd vidtas ska den som äger eller har särskild rätt till marken eller byggnadsverket underrättas genom delgivning. Detsamma ska gälla i fråga om vattenområde.

Om åtgärderna medför kostnader eller skada för ägaren eller någon annan, har han eller hon rätt till skälig ersättning av allmänna medel. Beslut om ersättning fattas av länsstyrelsen och delges den som berörs av beslutet.

**17 §** Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen får utan hinder av 1 § undersöka en fornlämning, bärga ett skeppsvrak som är en fornlämning samt undersöka en plats där fornynd påträffats.

Länsstyrelsen får lämna tillstånd till annan att göra en sådan undersökning eller bärgning under de villkor som länsstyrelsen bestämmer.

Vid undersökningen eller bärgningen gäller bestämmelserna om underrättelse och ersättning enligt 16 § tredje och fjärde styckena.

Bärgas ett skeppsvrak som är en fornlämning, ska det tillfalla staten, om det saknar ägare.

**18 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad allmänheten ska iaktta inom och i närheten av fornlämningsområden enligt 3 § första stycket.

Föreskrifter som avses i första stycket får även meddelas för en plats där fornynd har påträffats, om det kan ske utan att någon väsentlig olägenhet uppstår. Sådana föreskrifter får gälla längst till dess att platsen har undersökts enligt 17 §.

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta om användningen av mark i närheten av ett fornlämningsområde enligt 3 § första stycket under förutsättning att den pågående användningen inte avsevärt försvåras.

Länsstyrelsen får i ett ärende enligt tredje stycket meddela beslut att gälla tills vidare i avvaktan på att ärendet avgörs slutligt.

Ett beslut om föreskrifter ska kungöras på lämpligt sätt.

### **Upphävande av fornlämningsskydd**

**19 §** Länsstyrelsen får i det enskilda fallet förklara att en lämning enligt 2 § inte är fornlämning om den saknar eller endast har ringa kulturhistoriskt värde (upphävande av fornlämningsskydd).

En fråga om upphävande av fornlämningsskydd tas upp efter anmälan av Riksantikvarieämbetet eller av länsstyrelsen på eget initiativ.

Innan länsstyrelsen fattar ett beslut om upphävande av fornlämningskydd ska ägare och innehavare av särskild rätt till mark- eller vattenområdet ges tillfälle att yttra sig i saken. Underrättelsen ska delges.

I ett beslut om upphävande av fornlämningskydd ska skälen för beslutet anges.

## **Ingrepp i fornlämning**

### *Skyldighet att samråda och anmäla*

**20 §** Den som avser att uppföra en byggnad eller en anläggning eller genomföra ett annat arbetsföretag bör i god tid genom information från Riksantikvarieämbetet eller länsstyrelsen ta reda på om någon fornlämning kan beröras av företaget och i så fall snarast samråda med länsstyrelsen. Efterforskning av fornlämningsförekomst ska alltid ske när platsen för arbetsföretaget ligger i närheten av en fornlämning eller i ett område med tät fornlämningsförekomst.

Om en fornlämning påträffas under grävning eller annat arbete, ska arbetet omedelbart avbrytas till den del fornlämningen berörs. Den som leder arbetet ska omedelbart anmäla förhållandet hos länsstyrelsen.

### *Arkeologisk utredning*

**21 §** Länsstyrelsen får besluta om en arkeologisk utredning för att ta reda på om en fornlämning berörs av ett planerat arbetsföretag. Om arbetsföretaget innebär att ett större markområde tas i anspråk, ska kostnaden för utredningen betalas av företagaren. Som sådan exploatering räknas t.ex. anläggande av allmän väg, större enskild väg, järnväg, flygfält, anläggning för energiförsörjning, större vattenverksamhet och mer omfattande byggande för bostads-, industri- eller handelsändamål.

Länsstyrelsen ska i beslutet ange vem som ska utföra utredningen. Då gäller inte lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Länsstyrelsen ska beakta att utredningen ska vara av vetenskapligt god kvalitet och genomföras

till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna.

### *Tillstånd*

**22 §** Den som vill rubba, ändra eller ta bort en fornlämning ska ansöka om tillstånd hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsen får lämna sådant tillstånd endast om fornlämningen medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till fornlämningens betydelse.

Såvitt gäller ägaren av skeppsvrak eller fornfynd som hör till skeppsvrak får tillstånd lämnas, om inte särskilda skäl talar emot det.

Om någon annan än ägaren av marken eller vattenområdet eller ägaren av skeppsvrakets ansöker om tillstånd, ska ansökningen avslås om ägaren motsätter sig åtgärden och det inte finns några synnerliga skäl att bifalla ansökningen.

### *Arkeologisk förundersökning och arkeologisk slutundersökning*

**23 §** Som villkor för tillstånd enligt 22 § får länsstyrelsen ställa skäliga krav på arkeologisk slutundersökning för att dokumentera fornlämningen och ta till vara fornfynd eller på särskilda åtgärder för att bevara fornlämningen. I beslutet om tillstånd ska såvitt möjligt anges den kostnad som åtgärderna beräknas medföra.

Innan länsstyrelsen prövar en ansökan enligt 22 §, får den besluta om en arkeologisk förundersökning av fornlämningen, om det behövs för att få ett tillfredsställande underlag för prövningen eller för att bedöma behovet av att ställa krav på arkeologisk slutundersökning.

Länsstyrelsen ska i beslutet om arkeologisk förundersökning eller arkeologisk slutundersökning ange vem som ska utföra undersökningen. Då gäller inte lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Länsstyrelsen ska beakta att undersökningen ska vara av vetenskapligt god kvalitet och genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna.

*Kostnadsansvar*

**24 §** Den som utför ett arbetsföretag som berör en fornlämning svarar för kostnaden för åtgärder enligt 23 §.

Företagaren svarar dock inte för kostnad som

1. hänför sig till en fornlämning som inte förut varit känd,
2. väsentligt överstiger vad länsstyrelsen angett i beslut om tillstånd enligt 23 § första stycket,
3. hänför sig till arkeologisk förundersökning enligt 23 § andra stycket, om länsstyrelsen inte lämnar tillstånd till ingrepp i fornlämningen enligt 22 § andra stycket, eller
4. hänför sig till arkeologisk förundersökning eller arkeologisk slutundersökning enligt 23 §, om det visar sig att någon fornlämning inte berörs av arbetsföretaget.

Beslut enligt denna paragraf fattas av länsstyrelsen och delges företagaren.

*Ersättning*

**25 §** Vägras någon tillstånd enligt 22 § beträffande fornlämning som när den påträffas var helt okänd och utan synligt märke ovan jord, är han eller hon berättigad till skälig ersättning av allmänna medel, om fornlämningen vållar honom eller henne betydande hinder eller olägenhet. Ansökan om sådan ersättning görs hos länsstyrelsen. Ansökningen ska ha kommit in till länsstyrelsen inom två år från det att fornlämningen påträffades genom grävning eller annat arbete, annars är rätten till ersättning förlorad. Vad som nu sagts om ersättning ska inte tillämpas om marken exproprieras.

Ersättning för hinder eller olägenhet ska deponeras hos länsstyrelsen. I fråga om fördelning och utbetalning av deponerade belopp samt rättsverkan av fördelning och utbetalning gäller i tillämpliga delar vad som är föreskrivet för det fall att nyttjanderätt eller servitutsrätt upplåts enligt expropriationslagen (1972:719). Beloppet utbetalas dock direkt till sökanden om det är väsentligen utan betydelse för annan rättsinnehavare än sökanden.



## Inlösen och hittelön vid fornfynd

26 § Vid inlösen av fornfynd som enligt 14 § är hembudspliktigt ska ersättning utgå med ett belopp som är skäligt med hänsyn till fyndets beskaffenhet, för föremål av ädelmetall dock minst motsvarande metallvärdet efter vikt, uppräknat med en åttodel.

För fornfynd får även särskild hittelön lämnas.

Frågor om inlösen, ersättning och hittelön prövas av Riksantikvarieämbetet.

## Fyndfördelning

27 § Riksantikvarieämbetet får genom fyndfördelning överlåta statens rätt till fornfynd på museum som åtar sig att vårda det i framtiden på ett tillfredsställande sätt.

Detta gäller även skeppsvrak som avses i 14 § fjärde stycket.

## Metallsökare

28 § Tillstånd krävs för användning av apparat som kan användas för att på elektronisk väg spåra metallföremål under mark- eller vattenytan (metallsökare) och för att medföra metallsökare på fornlämning.

Tillstånd krävs inte för

1. Riksantikvarieämbetet,
2. den som efter medgivande av länsstyrelsen enligt 17 § andra stycket, 21 § andra stycket eller 23 § tredje stycket utför sådana undersökningar av fornlämningar eller platser där fornfynd har påträffats,
3. medförande eller användning i militär verksamhet för att söka efter annat än fornfynd,
4. medförande eller användning i myndighets verksamhet för att söka efter annat än fornfynd, och
5. medförande vid färd på sådan väg som är upplåten för allmänheten.

29 § Länsstyrelsen prövar frågor om tillstånd att använda och medföra metallsökare.

**30 §** Tillstånd att medföra och använda metallsökare får lämnas endast för verksamhet som avser sökning efter annat än fornynd.

Tillstånd får inte lämnas när det finns anledning att anta att metallsökaren kan komma att användas för att söka efter fornynd.

**31 §** Ett beslut om tillstånd ska innehålla uppgift om

1. det ändamål för vilket användning får ske,
2. den person som tillståndet gäller för,
3. den tid för vilket tillståndet gäller, och
4. det geografiska område inom vilket medförande och användning får ske.

Ett tillstånd får förenas med de villkor som behövs för att säkerställa att metallsökare inte används i strid med denna lag.

#### **Ansvar m.m.**

**32 §** Till böter eller fängelse i högst sex månader döms för fornminnesbrott den som av uppsåt eller oaktsamhet

1. tillägnar sig eller på annat sätt förvärvar, gömmer, skadar, ändrar eller avyttrar föremål som enligt 14 § ska tillfalla staten eller hembjudas till staten, eller

2. olovligen rubbar, tar bort, gräver ut, täcker över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändrar eller skadar en forn lämning.

Om brott som avses i första stycket har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt döms för grovt fornminnesbrott till fängelse i högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningsmannen har använt särskild utrustning eller annars visat särskild förslagenhet, om gärningen utförts vanemässigt, avsett fornynd av större värde eller omfattning eller medfört en omfattande förstörelse av ett fornminne.

För försök eller förberedelse till grovt fornminnesbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

**33 §** Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som av uppsåt eller oaktsamhet

1. inte anmäler fornynd enligt 15 §,
2. bryter mot föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av 18 §,
3. inte gör anmälan enligt 20 § andra stycket eller

4. bryter mot 28 §.

#### *Handräckning*

**34 §** Vid överträdelse av beslut eller föreskrift enligt detta kapitel får kronofogdemyndigheten meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse. Ansökan om handräckning får göras av Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen.

I fråga om sådan handräckning som avses i första stycket finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

#### *Förverkande*

**35 §** Fornfynd som varit föremål för brott enligt detta kapitel, och som inte enligt 14 § första stycket ändå ska tillfalla staten, ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för fornyndet får dess värde förklaras förverkat. Även annat utbyte av ett sådant brott ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott, eller värdet av det mottagna, om mottagandet utgör brott enligt detta kapitel.

Metallsökare som har använts vid brott enligt detta kapitel ska förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

Utöver vad som anges i andra stycket får egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt detta kapitel förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller det finns andra särskilda skäl till det. Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt detta kapitel, om brottet har fullbordats eller om förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

## Överklagande

**36 §** Beslut av Riksantikvarieämbetet enligt 27 § får överklagas hos regeringen.

Övriga beslut enligt detta kapitel får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av 37 §. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Kommunen får överklaga beslut enligt 2 § andra stycket, 3 § andra stycket, 18 § första–tredje styckena, 19 § och 22 § andra stycket.

**37 §** Länsstyrelsens beslut får inte överklagas när det gäller

1. ersättning enligt 11 §,
2. ersättning för kostnader eller skada enligt 16 § fjärde stycket,
3. ersättning enligt 17 § tredje stycket,
4. beslut om kostnad för arkeologisk förundersökning eller arkeologisk slutundersökning enligt 24 § andra stycket, eller
5. ersättning enligt 25 § första stycket.

Den som är missnöjd med beslut som avses i första stycket kan väcka talan mot staten vid mark- och miljödomstolen. Talan ska ha väckts inom ett år från delfåendet av länsstyrelsens beslut.

Länsstyrelsens beslut att inte förklara en lämning för fornlämning enligt 2 § andra stycket får överklagas endast av Riksantikvarieämbetet.

Ersättning som beslutats av domstol enligt 25 § första stycket ska deponeras enligt 25 § andra stycket.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **3 kap.**

#### **1 §**

En byggnad som är *synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde* eller som ingår i ett *kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde* får förklaras för byggnadsminne av länsstyrelsen. Bestämmelserna om byggnadsminnen enligt detta kapitel får också tillämpas på park, trädgård eller annan anläggning av kulturhistoriskt värde.

En byggnad som *har ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde* eller som ingår i ett *bebyggelseområde med ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde* får förklaras för byggnadsminne av länsstyrelsen (*byggnadsminnesförklaring*). Bestämmelserna om byggnadsminnen enligt detta kapitel får också tillämpas på park, trädgård eller annan anläggning av kultur-

I fråga om byggnad av sådant värde som *sägs* i första stycket och som tillhör staten gäller de bestämmelser som regeringen meddelar om statliga byggnadsminnen. Om ett statligt byggnadsminne övergår till annan ägare än staten, *skall* det därmed utgöra ett byggnadsminne enligt denna lag.

Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte en byggnad som är *fast fornlämning* eller kyrkobyggnad enligt denna lag.

historiskt värde.

I fråga om *en* byggnad av sådant värde som *avses* i första stycket och som tillhör staten gäller de bestämmelser som regeringen meddelar om statliga byggnadsminnen. Om ett statligt byggnadsminne övergår till annan ägare än staten, *ska* det därmed utgöra ett byggnadsminne enligt denna lag.

Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte en byggnad som är *fornlämning* eller kyrkobyggnad enligt denna lag.

## 2 §

*När en byggnad förklaras för byggnadsminne, skall* länsstyrelsen genom skyddsbestämmelser ange på vilket sätt byggnaden *skall* vårdas och underhållas samt i vilka avseenden den inte får ändras.

*Om det behövs får föreskrifterna också innehålla bestämmelser om att ett område kring byggnaden skall hållas i sådant skick att byggnadsminnets utseende och karaktär inte förvanskas.*

*I ett beslut om byggnadsminnesförklaring ska* länsstyrelsen genom skyddsbestämmelser ange på vilket sätt byggnaden *ska* vårdas och underhållas samt i vilka avseenden den inte får ändras.

*Skyddsbestämmelser får också meddelas om de inskränkningar i markanvändningen som behövs för att ett område kring byggnaden ska hållas i sådant skick att byggnadsminnets utseende och karaktär inte förvanskas.*

## 3 §

Skyddsbestämmelser *skall* så långt möjligt utformas i samförstånd med byggnadens ägare och ägare till kringliggande markområde. Ägaren får inte åläggas mera omfattande skyldigheter än vad som är oundgängligen nödvändigt för att bibehålla bygg-

Skyddsbestämmelser *ska* så långt möjligt utformas i samförstånd med byggnadens ägare och ägare till kringliggande markområde. Ägaren får inte åläggas mera omfattande skyldigheter än vad som är oundgängligen nödvändigt för att bibehålla bygg-

nadsminnets kulturhistoriska värde. Hänsyn *skall* tas till byggnadens användning och ägarens skäligena önskemål.

nadsminnets kulturhistoriska värde. Hänsyn *ska* tas till byggnadens användning och ägarens skäligena önskemål.

Fråga om *en byggnad* bör förklaras för byggnadsminne kan väckas av var och en genom ansökan eller tas upp av länsstyrelsen på eget initiativ.

Ansökan om att *en byggnad skall förklaras för byggnadsminne* skall innehålla uppgifter om vilken fastighet byggnaden är belägen på och om fastighetens ägare samt beskrivning av byggnaden. I ansökningen bör även anges vilka omständigheter som åberopas för att byggnaden bör förklaras för byggnadsminne.

Innan länsstyrelsen fattar beslut som enligt detta kapitel kan medföra rätt till ersättning eller inlösen för ägare eller någon annan, *skall* länsstyrelsen undersöka om medel för detta finns tillgängliga.

Då fråga väckts eller tagits upp om att *en byggnad skall förklaras för byggnadsminne*, får länsstyrelsen i avvaktan på ärendets slutliga prövning meddela förbud mot åtgärder som kan minska eller förstöra byggnadens kulturhistoriska värde. Förbudet får gälla för en tid av högst sex månader. Om det finns synnerliga skäl får det förlängas, dock

## 4 §

En fråga om byggnadsminnesförklaring kan väckas av var och en genom *en* ansökan hos länsstyrelsen eller tas upp av länsstyrelsen på eget initiativ.

En ansökan om byggnadsminnesförklaring *ska* innehålla uppgifter om vilken fastighet byggnaden ligger på och om fastighetens ägare samt *en* beskrivning av byggnaden. I ansökningen bör även anges vilka omständigheter som åberopas för att byggnaden bör byggnadsminnesförklaras.

Innan länsstyrelsen fattar beslut som enligt detta kapitel kan medföra rätt till ersättning eller inlösen för ägare eller någon annan, *ska* länsstyrelsen undersöka om medel för detta finns tillgängliga.

## 5 §

När en fråga om byggnadsminnesförklaring har väckts eller tagits upp, får länsstyrelsen i avvaktan på ärendets slutliga prövning meddela förbud mot åtgärder som kan minska eller förstöra byggnadens kulturhistoriska värde. Förbudet får gälla för en tid av högst sex månader. Om det finns synnerliga skäl får det förlängas, dock högst med sex

högst med sex månader för varje gång. månader för varje gång.

## 6 §

Om en byggnad kan antas komma i fråga som byggnadsminne får länsstyrelsen *förordna* att anmälan till länsstyrelsen *skall* göras innan byggnaden rivs eller ändras på ett sätt som väsentligt minskar dess kulturhistoriska värde (anmälningsplikt).

Länsstyrelsen *skall* inom en månad från det anmälan kom in dit avgöra om den anmälda åtgärden *skall* få vidtas eller förbjudas enligt 5 §. Under denna tid får den anmälda åtgärden inte vidtas utan att länsstyrelsen har medgett det.

Om en byggnad kan antas komma i fråga som byggnadsminne får länsstyrelsen *besluta* att anmälan till länsstyrelsen *ska* göras innan byggnaden rivs eller ändras på ett sätt som väsentligt minskar dess kulturhistoriska värde (anmälningsplikt).

Länsstyrelsen *ska* inom en månad från det anmälan kom in dit avgöra om den anmälda åtgärden *ska* få vidtas eller förbjudas enligt 5 §. Under denna tid får den anmälda åtgärden inte vidtas utan att länsstyrelsen har medgett det.

## 7 §

Om ett statligt byggnadsminne har övergått till att bli byggnadsminne enligt detta kapitel, *skall* länsstyrelsen utfärda förklaring om detta.

Om ett statligt byggnadsminne har övergått till att bli byggnadsminne enligt detta kapitel, *ska* länsstyrelsen utfärda förklaring om detta.

## 8 §

Länsstyrelsen *skall* genast vidta de åtgärder som behövs för att en anteckning *skall* bli införd i fastighetsregistrets allmänna del eller för att en tidigare gjord anteckning *skall* tas bort,

1. *då* fråga väckts eller tagits upp om att en byggnad *skall* förklaras för byggnadsminne eller förklaring utfärdats enligt 7 §,

2. *då* förordnande enligt 6 § första stycket meddelats eller

Länsstyrelsen *ska* genast vidta de åtgärder som behövs för att en anteckning *ska* bli införd i fastighetsregistrets allmänna del eller för att en tidigare gjord anteckning *ska* tas bort,

1. *när en* fråga väckts eller tagits upp om att en byggnad *ska* förklaras för byggnadsminne eller förklaring utfärdats enligt 7 §,

2. *när ett beslut* enligt 6 § första stycket meddelats eller

upphävts,

3. *då* beslut om byggnadsminnesförklaring vunnit laga kraft eller hävts, eller

4. *då* ansökan om byggnadsminnesförklaring avslagits.

Bestämmelser om vem som *skall* föra in eller ta bort uppgifter i fastighetsregistrets allmänna del finns i 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

upphävts,

3. *när ett* beslut om byggnadsminnesförklaring vunnit laga kraft eller hävts, eller

4. *när en* ansökan om byggnadsminnesförklaring avslagits.

Bestämmelser om vem som *ska* föra in eller ta bort uppgifter i fastighetsregistrets allmänna del finns i 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

#### 11 §

Har fråga väckts om att en byggnad *skall förklaras för byggnadsminne*, får länsstyrelsen förelägga den som vill göra anspråk på ersättning eller inlösen att inom viss tid, minst två månader från det han fått del av föreläggandet, anmäla detta till länsstyrelsen. Ett sådant föreläggande *skall* åtföljas av uppgift om de skyddsbestämmelser som avses bli utfärdade. Den som inte anmäler sina anspråk inom den utsatta tiden har förlorat sin rätt till ersättning eller inlösen.

Länsstyrelsen beslutar om ersättning och inlösen.

Avtal mellan staten och en sakägare eller vad de uppenbarligen har förutsatt *skall* gälla mellan dem i fråga om ersättning eller inlösen *skall* även gälla för den som senare förvärvar sakägarens rätt.

Har en fråga om byggnadsminnesförklaring väckts eller tagits *upp*, får länsstyrelsen förelägga den som vill göra anspråk på ersättning eller inlösen att inom viss tid, minst två månader från det han *eller hon* fått del av föreläggandet, anmäla detta till länsstyrelsen. Ett sådant föreläggande *ska* åtföljas av uppgift om de skyddsbestämmelser som avses bli utfärdade. Den som inte anmäler sina anspråk inom den utsatta tiden har förlorat sin rätt till ersättning eller inlösen.

Avtal mellan staten och en sakägare eller vad de uppenbarligen har förutsatt *ska* gälla mellan dem i fråga om ersättning eller inlösen *ska* även gälla för den som senare förvärvar sakägarens rätt.

#### 12 §

Om en fastighet till följd av ett beslut enligt detta kapitel minskar i värde så att den inte

Om en fastighet till följd av ett beslut enligt detta kapitel minskar i värde så att den inte



längre kan antas utgöra full säkerhet för borgenärerna, *skall* den ersättning som fastighetsägaren är berättigad till enligt 10 § deponeras hos länsstyrelsen. Bestämmelsen gäller dock endast borgenärer som hade pant rätt i fastigheten när ersättningsrätten uppkom och ersättningsbelopp som *skall* utgå på en gång.

Om en borgenär lider skada, därför att depositionen inte skett i enlighet med första stycket, är han berättigad till ersättning från staten. Ersättningen lämnas mot avskrivning på fordringshandlingen. Detsamma gäller om en borgenär lider förlust genom att ersättningen blivit för lågt beräknad och den inte blivit prövad av domstol till följd av överenskommelse mellan staten och fastighetsägaren eller av annan anledning.

längre kan antas utgöra full säkerhet för borgenärerna, *ska* den ersättning som fastighetsägaren är berättigad till enligt 10 § deponeras hos länsstyrelsen. Bestämmelsen gäller dock endast borgenärer som hade pant rätt i fastigheten när ersättningsrätten uppkom och ersättningsbelopp som *ska* utgå på en gång.

Om en borgenär lider skada, därför att depositionen inte skett i enlighet med första stycket, är han *eller hon* berättigad till ersättning från staten. Ersättningen lämnas mot avskrivning på fordringshandlingen. Detsamma gäller om en borgenär lider förlust genom att ersättningen blivit för lågt beräknad och den inte blivit prövad av domstol till följd av överenskommelse mellan staten och fastighetsägaren eller av annan anledning.

#### 14 §

Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen lämna tillstånd till att ett byggnadsminne ändras i strid mot skyddsbestämmelserna.

Länsstyrelsen får ställa de villkor för tillståndet som är skäliga med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. Villkoren får avse hur ändringen *skall* utföras samt den dokumentation som behövs.

Länsstyrelsen får ställa de villkor för tillståndet som är skäliga med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. Villkoren får avse hur ändringen *ska* utföras samt den dokumentation som behövs.

#### 15 §

Om bibehållandet av ett byggnadsminne medför hinder, olägenhet eller kostnad som inte står i rimligt förhållande till dess betydelse, får länsstyrelsen jämka skyddsbestämmelserna eller häva

byggnadsminnesförklaringen. Länsstyrelsen får också häva en byggnadsminnesförklaring som framstår såsom ändamålslös.

Regeringen får häva en byggnadsminnesförklaring eller jämka skyddsbestämmelser, om regeringen ger tillstånd till expropriation som rör byggnaden eller kringliggande område och byggnadsminnesförklaringen eller skyddsbestämmelserna inte kan bestå utan olägenhet för expropriationsändamålet.

Vid beslut om att häva en byggnadsminnesförklaring eller att jämka skyddsbestämmelser får länsstyrelsen eller regeringen *förordna* att den som begär hävandet eller jämkningsen *skall* bekosta särskild dokumentation av byggnaden, om det är skäligt.

Vid beslut om att häva en byggnadsminnesförklaring eller att jämka skyddsbestämmelser får länsstyrelsen eller regeringen *besluta* att den som begär hävandet eller jämkningsen *ska* bekosta särskild dokumentation av byggnaden, om det är skäligt.

### 17 §

Om en länsstyrelse har meddelat ett föreläggande eller förbud mot någon i egenskap av ägare till en fastighet, tomträtts-havare eller ägare till en byggnad på mark som tillhör någon annan, får länsstyrelsen sända beslutet till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Är föreläggandet förenat med löpande vite, *skall* även detta antecknas. Den som senast sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt *skall*, om den sökande inte är föreläggandets eller förbudets adressat, av inskrivningsmyndigheten genast i rekommenderat brev underrättas om anteckningen.

Om en länsstyrelse har meddelat ett föreläggande eller förbud mot någon i egenskap av ägare till en fastighet, tomträtts-havare eller ägare till en byggnad på mark som tillhör någon annan, får länsstyrelsen sända beslutet till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Är föreläggandet förenat med löpande vite, *ska* även detta antecknas. Den som senast sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt *ska*, om den sökande inte är föreläggandets eller förbudets adressat, av inskrivningsmyndigheten genast i rekommenderat brev underrättas om anteckningen.

Har anteckning gjorts, gäller föreläggandet eller förbudet mot ny ägare av egendomen. Har den nya ägaren förvärvat egendomen genom köp, byte eller gåva och utgör egendomen fastighet eller tomträtt, gäller även löpande vite mot den nya ägaren räknat från

tidpunkten för äganderättsövergången. Annat vite gäller inte mot en ny ägare av egendomen, men länsstyrelsen får sätta ut nytt vite för den ägaren. Löpande vite som avser en viss period får tas ut endast av den som var ägare vid periodens början.

Har ett antecknat föreläggande eller förbud upphävts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller har den åtgärd som avses med föreläggandet vidtagits eller har ändamålet med föreläggandet eller förbudet förlorat sin betydelse, *skall* länsstyrelsen så snart den fått vetskap om förhållandet anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för borttagande av anteckningen.

Har ett antecknat föreläggande eller förbud upphävts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller har den åtgärd som avses med föreläggandet vidtagits eller har ändamålet med föreläggandet eller förbudet förlorat sin betydelse, *ska* länsstyrelsen så snart den fått vetskap om förhållandet anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för borttagande av anteckningen.

#### 18 §

Till böter döms den som

1. i strid mot meddelade skyddsbestämmelser river eller på annat sätt förstör ett byggnadsminne eller ändrar det utan tillstånd enligt 14 § eller utan iakttagande av villkor för sådant tillstånd eller

2. bryter mot förbud som meddelats enligt 5 § eller *förordnande* enligt 6 § första stycket eller vidtar åtgärder i strid mot *bestämmelserna i* 6 § andra stycket.

2. bryter mot förbud som meddelats enligt 5 § eller *beslut* enligt 6 § första stycket eller vidtar åtgärder i strid mot 6 § andra stycket.

Den som inte efterkommer ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud döms inte till straff för det som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

#### 20 §

Länsstyrelsens beslut om ersättning och inlösen får inte överklagas. Den som är missnöjd med ett sådant beslut får väcka talan mot staten vid mark- och miljödomstolen inom ett år från det han fått del av länsstyrelsens beslut. Väcks inte talan

Länsstyrelsens beslut om ersättning och inlösen får inte överklagas. Den som är missnöjd med ett sådant beslut får väcka talan mot staten vid mark- och miljödomstolen inom ett år från det han *eller hon* fått del av länsstyrelsens beslut. Väcks inte

inom denna tid, är rätten till ersättning eller inlösen förlorad.

Staten får, när *fråga väckts eller tagits upp om att förklara en byggnad för byggnadsminne*, väcka talan vid mark- och miljödomstolen mot sakägare om fastställande av de villkor som *skall* gälla för ersättning. Om beslut om byggnadsminnesförklaring inte kommer till stånd inom ett år från det att målet avgjorts genom lagakraftäggande dom, *skall* domen inte längre vara bindande för parterna.

Talan om ersättning enligt 12 § andra stycket *skall* väckas vid mark- och miljödomstolen.

talan inom denna tid, är rätten till ersättning eller inlösen förlorad.

Staten får, när *en fråga om byggnadsminnesförklaring väckts eller tagits upp*, väcka talan vid mark- och miljödomstolen mot sakägare om fastställande av de villkor som *ska* gälla för ersättning. Om *ett* beslut om byggnadsminnesförklaring inte kommer till stånd inom ett år från det att målet avgjorts genom lagakraftäggande dom, *ska* domen inte längre vara bindande för parterna.

Talan om ersättning enligt 12 § andra stycket *ska* väckas vid mark- och miljödomstolen.

#### 21 §

Beslut enligt 1, 5 eller 6 § *skall tillämpas utan hinder av att talan förs mot beslutet.*

Beslut enligt 1, 5 eller 6 § *ska gälla omedelbart även om beslutet överklagas.*

### 4 kap.

#### 2 §

Kyrkobyggnader och kyrkotomter *skall* vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas.

Kyrkobyggnader enligt denna lag är byggnader som före den 1 januari 2000 har invigts för Svenska kyrkans gudstjänst och den 1 januari 2000 ägdes eller förvaltades av Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar.

Kyrkotomt är ett område kring en kyrkobyggnad som hör samman med byggnadens funktion och miljö och som inte är begravningsplats.

Kyrkobyggnader och kyrkotomter *ska* vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas.

## 3 §

Kyrkobyggnader som är uppförda och kyrkotomter som har tillkommit före utgången av år 1939 får inte på något väsentligt sätt ändras utan tillstånd av länsstyrelsen.

I fråga om en kyrkobyggnad krävs alltid tillstånd för rivning, flyttning eller ombyggnad av byggnaden liksom för ingrepp i eller ändring av dess exteriör och interiör med dess fasta inredning och konstnärliga utsmyckning samt för ändring av dess färgsättning.

I fråga om en kyrkotomt krävs alltid tillstånd för utvidgning av tomten samt för uppförande eller väsentlig ändring av byggnader, murar, portaler eller andra fasta anordningar på tomten.

Länsstyrelsen får ställa de villkor för tillståndet som är skäligen med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. Villkoren får avse hur ändringen *skall* utföras samt den dokumentation som behövs.

Länsstyrelsen får ställa de villkor för tillståndet som är skäligen med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. Villkoren får avse hur ändringen *ska* utföras samt den dokumentation som behövs.

## 4 §

Om *Riksantikvarieämbetet* beslutar det, *skall* bestämmelserna i 3 § om tillståndsprövning tillämpas också i fråga om en kyrkobyggnad eller en kyrkotomt som har tillkommit efter utgången av år 1939 och som *är märklig genom sitt kulturhistoriska värde*.

Om *länsstyrelsen* beslutar det, *ska* bestämmelserna i 3 § om tillståndsprövning tillämpas också i fråga om en kyrkobyggnad eller en kyrkotomt som har tillkommit efter utgången av år 1939 och som *har ett högt kulturhistoriskt värde*.

## 5 §

Sedvanliga underhållsarbeten eller brådskande reparationsåtgärder får utföras utan tillstånd. Sådana åtgärder *skall* utföras med material och metoder som är lämpliga med hänsyn till byggnadens eller anläggningens kulturhistoriska värde.

Sedvanliga underhållsarbeten eller brådskande reparationsåtgärder får utföras utan tillstånd. Sådana åtgärder *ska* utföras med material och metoder som är lämpliga med hänsyn till byggnadens eller anläggningens kulturhistoriska värde.

## 6 §

Inventarier av kulturhistoriskt värde, som hör till kyrkobyggnad eller annan kyrklig byggnad, kyrkotomt eller begravningsplats, *skall* förvaras och vårdas väl.

Inventarier av kulturhistoriskt värde, som hör till kyrkobyggnad eller annan kyrklig byggnad, kyrkotomt eller begravningsplats, *ska* förvaras och vårdas väl.

## 7 §

För varje församling *skall* det finnas en förteckning över inventarier som avses i 6 §. I förteckningen *skall* anges om ett föremål ägs eller förvaltas av någon annan än församlingen och om det förvaras på någon annan plats än i kyrkan.

I varje församling *skall* det utses två personer som har ansvar för att föra förteckningen. De *skall* också se till att föremålen förvaras och vårdas väl. Församlingen *skall* anmäla till länsstyrelsen vilka som har utsetts.

För varje församling *ska* det finnas en förteckning över inventarier som avses i 6 §. I förteckningen *ska* anges om ett föremål ägs eller förvaltas av någon annan än församlingen och om det förvaras på någon annan plats än i kyrkan.

I varje församling *ska* det utses två personer som har ansvar för att föra förteckningen. De *ska* också se till att föremålen förvaras och vårdas väl. Församlingen *ska* anmäla till länsstyrelsen vilka som har utsetts.

## 8 §

Stiftet *skall* minst vart sjätte år kontrollera att alla föremål i förteckningen finns kvar. Sådan kontroll *skall* också göras vid byte av någon av de personer som har utsetts enligt 7 § andra stycket. Efter varje kontroll *skall* en kopia av förteckningen sändas till länsstyrelsen.

Stiftet *ska* minst vart sjätte år kontrollera att alla föremål i förteckningen finns kvar. Sådan kontroll *ska* också göras vid byte av någon av de personer som har utsetts enligt 7 § andra stycket. Efter varje kontroll *ska* en kopia av förteckningen sändas till länsstyrelsen.

## 9 §

I fråga om ett föremål i förteckningen, som inte ägs av någon enskild person eller släkt, krävs tillstånd från länsstyrelsen

1. för att avyttra det,
2. för att avföra det från förteckningen,

3. för att reparera eller ändra det, eller

4. för att flytta det från den plats där det sedan gammalt hör hemma.

Länsstyrelsen får, i fråga om första stycket 3 och 4, ställa de villkor för tillståndet som är skäliga med hänsyn till de förhållanden som föranleder åtgärden. Villkoren får avse hur åtgärden *skall* utföras samt den dokumentation som behövs.

Länsstyrelsen får, i fråga om första stycket 3 och 4, ställa de villkor för tillståndet som är skäliga med hänsyn till de förhållanden som föranleder åtgärden. Villkoren får avse hur åtgärden *ska* utföras samt den dokumentation som behövs.

Tillstånd krävs inte för mera obetydliga reparationer. Sådana reparationer får inte utföras så, att föremålets kulturhistoriska värde minskas.

#### 10 §

Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet får besikta kyrkliga inventarier.

Länsstyrelsen får också besluta att ett föremål *skall* tas upp i förteckningen.

Om det finns allvarlig fara för att ett föremål skadas, får länsstyrelsen tills vidare ta hand om det eller vidta någon annan nödvändig åtgärd för att skydda eller vårda det. Innan en sådan åtgärd vidtas, *skall* samråd ske med stiftet och, om föremålet ägs av någon enskild, med denne.

Länsstyrelsen får också besluta att ett föremål *ska* tas upp i förteckningen.

Om det finns allvarlig fara för att ett föremål skadas, får länsstyrelsen tills vidare ta hand om det eller vidta någon annan nödvändig åtgärd för att skydda eller vårda det. Innan en sådan åtgärd vidtas, *ska* samråd ske med stiftet och, om föremålet ägs av någon enskild, med denne.

#### 11 §

I vården av en begravningsplats *skall* dess betydelse som en del av vår kulturmiljö beaktas. Begravningsplatserna *skall* vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas eller förvanskas.

I vården av en begravningsplats *ska* dess betydelse som en del av vår kulturmiljö beaktas. Begravningsplatserna *ska* vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas eller förvanskas.

## 14 §

Om *Riksantikvarieämbetet* beslutar det, *skall bestämmelserna i 13 § tillämpas också i fråga om en begravningsplats som tillkommit efter utgången av år 1939, om begravningsplatsen ligger invid en kyrkobyggnad som uppförts dessförinnan eller är märklig genom sitt kulturhistoriska värde.*

Om *länsstyrelsen* beslutar det, *ska 13 § tillämpas också i fråga om en begravningsplats som tillkommit efter utgången av år 1939, om begravningsplatsen ligger invid en kyrkobyggnad som uppförts dessförinnan eller har ett högt kulturhistoriskt värde.*

## 15 §

Om det på en begravningsplats eller i en byggnad på en begravningsplats som ägs och förvaltas av en borgerlig kommun finns föremål av kulturhistoriskt värde, tillämpas bestämmelserna i 6, 7, 9 och 10 §§ också på sådana föremål. Kommunen *skall* därvid ansvara för förteckningen samt förvaringen och vården av föremålen. I stället för vad som sägs i 7 § *skall* i förteckningen anges om ett föremål ägs eller förvaltas av någon annan än kommunen.

Om det på en begravningsplats eller i en byggnad på en begravningsplats som ägs och förvaltas av en borgerlig kommun finns föremål av kulturhistoriskt värde, tillämpas bestämmelserna i 6, 7, 9 och 10 §§ också på sådana föremål. Kommunen *ska* därvid ansvara för förteckningen samt förvaringen och vården av föremålen. I stället för vad som sägs i 7 § *ska* i förteckningen anges om ett föremål ägs eller förvaltas av någon annan än kommunen.

## 15 a §

Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar *skall* vidta de beredskapsförberedelser som under höjd beredskap behövs för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena.

Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar *ska* vidta de beredskapsförberedelser som under höjd beredskap behövs för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena.

## 16 §

Svenska kyrkan har rätt till viss ersättning av staten för kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena.



Svenska kyrkan beslutar om fördelning av ersättningen mellan stiftet. Stiftet beslutar om fördelning inom sitt område.

Riksantikvarieämbetet <i>skall</i> ges tillfälle att yttra sig över fördelningen i landet. Länsstyrelsen <i>skall</i> ges tillfälle att yttra sig över fördelningen i länet.	Riksantikvarieämbetet <i>ska</i> ges tillfälle att yttra sig över fördelningen i landet. Länsstyrelsen <i>ska</i> ges tillfälle att yttra sig över fördelningen i länet.
--	--

## 5 kap.

### 2 §

Med svenska kulturföremål avses föremål som är eller kan antas vara framställda i Sverige eller i ett annat land av en svensk.

Med utländska kulturföremål avses föremål som är framställda i ett annat land av annan än en svensk.

De gränser som Sverige hade den 1 juli 1986 är avgörande vid bestämmandet enligt lagen om ett föremål <i>skall</i> anses vara ett svenskt kulturföremål.	De gränser som Sverige hade den 1 juli 1986 är avgörande vid bestämmandet enligt lagen om ett föremål <i>ska</i> anses vara ett svenskt kulturföremål.
--	--

### 7 §

Frågor om tillstånd till utförelse *skall* prövas av Kungl. biblioteket, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde eller Stiftelsen Nordiska museet (tillståndsmyndigheter) enligt den fördelning som regeringen bestämmer.

Ansökningarna *skall* ges in till Riksantikvarieämbetet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om ansökningsförfarandet.

### 8 §

Förvaltningslagen (1986:223) *skall* tillämpas även i fråga om tillståndsärenden som handläggs av Stiftelsen Nordiska museet. Beslut i ett sådant ärende fattas

Förvaltningslagen (1986:223) *ska* tillämpas även i fråga om tillståndsärenden som handläggs av Stiftelsen Nordiska museet. Beslut i ett sådant ärende fattas

av stiftelsens styresman eller någon annan tjänsteman som styresmannen utser.

av stiftelsens styresman eller någon annan tjänsteman som styresmannen utser.

## 9 §

Den som söker tillstånd *skall* på begäran av tillståndsmyndigheten ställa föremålet till myndighetens förfogande för granskning.

Den som söker tillstånd *ska* på begäran av tillståndsmyndigheten ställa föremålet till myndighetens förfogande för granskning.

## 10 §

Tillstånd till utförelse *skall* ges, om föremålet inte är av stor betydelse för det nationella kulturarvet.

Tillstånd till utförelse *ska* ges, om föremålet inte är av stor betydelse för det nationella kulturarvet.

## 11 §

Även om ett föremål är av stor betydelse för det nationella kulturarvet *skall* tillstånd till utförelse ges om

Även om ett föremål är av stor betydelse för det nationella kulturarvet *ska* tillstånd till utförelse ges om

1. ägaren flyttar från Sverige för att bosätta sig i ett annat land,  
2. föremålet genom arv, testamente eller bodelning har förvärvats av en enskild person som är bosatt i annat land,

3. föremålet förs ut ur landet av en offentlig institution här i landet eller en institution som får bidrag av stat, kommun eller landstingskommun och det *skall* föras tillbaka till Sverige,

3. föremålet förs ut ur landet av en offentlig institution här i landet eller en institution som får bidrag av stat, kommun eller landstingskommun och det *ska* föras tillbaka till Sverige,

4. föremålet förs ut av en enskild person för att användas i samband med offentlig kulturverksamhet och det *skall* föras tillbaka till Sverige, eller

4. föremålet förs ut av en enskild person för att användas i samband med offentlig kulturverksamhet och det *ska* föras tillbaka till Sverige, eller

5. föremålet tillfälligt är i landet.

Även om ett föremål är av stor betydelse för det nationella kulturarvet får tillstånd till utförelse ges om föremålet förvärvats av en institution i utlandet.

## 12 §

Rör en ansökan mer än en av tillståndsmyndigheterna beslutar Riksantikvarieämbetet vilken tillståndsmyndighet som *skall* handlägga ansökningen. Den tillståndsmyndigheten får fatta beslut i ärendet först efter samråd med den eller de övriga tillståndsmyndigheter som är berörda. I sådana ärenden *skall* ansökningen avslås, om någon av de berörda tillståndsmyndigheterna anser att tillstånd inte *skall* beviljas.

Rör en ansökan mer än en av tillståndsmyndigheterna beslutar Riksantikvarieämbetet vilken tillståndsmyndighet som *ska* handlägga ansökningen. Den tillståndsmyndigheten får fatta beslut i ärendet först efter samråd med den eller de övriga tillståndsmyndigheter som är berörda. I sådana ärenden *ska* ansökningen avslås, om någon av de berörda tillståndsmyndigheterna anser att tillstånd inte *ska* beviljas.

## 6 kap

## 1 §

Ett kulturföremål som efter den 31 december 1994 olagligt förts bort från en stat som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och som finns i Sverige *skall* på begäran återlämnas till den staten.

Ett kulturföremål som efter den 31 december 1994 olagligt förts bort från en stat som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och som finns i Sverige *ska* på begäran återlämnas till den staten.

## 8 §

Tingsrätten får på ansökan av den myndighet som regeringen bestämmer (den centrala myndigheten) besluta att myndigheten får genomföra en undersökning hos någon för att söka efter ett visst kulturföremål som olagligt förts bort från en stat som anges i 1 §. Tillstånd får lämnas endast om

1. det finns särskild anledning att anta att det sökta föremålet kan påträffas vid undersökningen,

2. den hos vilken undersökningen *skall* vidtas skäligen kan befaras undandra sig att lämna uppgift om han innehar föremålet, och

2. den hos vilken undersökningen *ska* vidtas skäligen kan befaras undandra sig att lämna uppgift om han innehar föremålet, och

3. vikten av att åtgärden vidtas uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som berörs.

Ansökan *skall* göras skriftligen.

Om det skäligen kan befaras att föremålet kan komma att gömmas undan eller någon annan åtgärd vidtas för att hindra eller försvåra ett återlämnande, får beslut enligt första stycket meddelas utan att motparten bereds tillfälle att yttra sig över ansökan. Motparten behöver i så fall inte heller underrättas om rättsens beslut innan undersökningen påbörjas.

Beslutet gäller omedelbart, om inte annat bestäms.

#### 9 §

Av ett beslut om undersökning *skall* framgå i vilken utsträckning den centrala myndigheten har rätt att få tillträde till lokaler, markområden, transportmedel och andra utrymmen.

Vid undersökning *skall* tillämpas bestämmelserna i 28 kap. 6 §, 7 § andra stycket och 9 § första stycket rättegångsbalken.

Myndigheten får begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra undersökningen. Därvid tillämpas bestämmelserna i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet eller avhysning.

Av ett beslut om undersökning *ska* framgå i vilken utsträckning den centrala myndigheten har rätt att få tillträde till lokaler, markområden, transportmedel och andra utrymmen.

Vid undersökning *ska* tillämpas bestämmelserna i 28 kap. 6 §, 7 § andra stycket och 9 § första stycket rättegångsbalken.

#### 11 §

Den som berörs av ett omhändertagande enligt 10 § kan skriftligen begära prövning av det vid den tingsrätt som prövade ansökan om tillstånd till undersökningen. När begäran kommit in *skall* rätten snarast möjligt och, om det inte finns synnerliga skäl, senast fjärde dagen därefter hålla förhandling.

Till förhandlingen *skall* kallas både den som berörs och den centrala myndigheten.

Den som berörs av ett omhändertagande enligt 10 § kan skriftligen begära prövning av det vid den tingsrätt som prövade ansökan om tillstånd till undersökningen. När begäran kommit in *ska* rätten snarast möjligt och, om det inte finns synnerliga skäl, senast fjärde dagen därefter hålla förhandling.

Till förhandlingen *ska* kallas både den som berörs och den centrala myndigheten.

Vid förhandlingen *skall* myndigheten redovisa skälen för omhändertagandet. Den som berörs *skall* få tillfälle att yttra sig. Förhandlingen *skall*, om möjligt, pågå utan avbrott. Uppskov får äga rum endast om det finns synnerliga skäl till det. Sedan förhandlingen avslutats, *skall* rätten omedelbart meddela beslut.

Vid förhandlingen *ska* myndigheten redovisa skälen för omhändertagandet. Den som berörs *ska* få tillfälle att yttra sig. Förhandlingen *ska*, om möjligt, pågå utan avbrott. Uppskov får äga rum endast om det finns synnerliga skäl till det. Sedan förhandlingen avslutats, *ska* rätten omedelbart meddela beslut.

## 12 §

Domstolen *skall* bestämma hur länge omhändertagandet *skall* bestå. Tiden får inte sättas längre än som är oundgängligen nödvändigt. Ett omhändertagande får dock bestå högst tre månader.

Domstolen *ska* bestämma hur länge omhändertagandet *ska* bestå. Tiden får inte sättas längre än som är oundgängligen nödvändigt. Ett omhändertagande får dock bestå högst tre månader.

## 17 §

Om ett olagligt bortfört kulturföremål återlämnats, *skall* äganderätten till föremålet bestämmas enligt den återkrävande statens lag.

Om ett olagligt bortfört kulturföremål återlämnats, *ska* äganderätten till föremålet bestämmas enligt den återkrävande statens lag.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

#### 4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om ändring i förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m.

*dels* att 2–7, 9, 10 och 36 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 5 § ska sättas närmast före 4 §,

*dels* att det i förordningen ska införas fyra nya bestämmelser 4 a, 4 b, 5 a och 17 a §§, av följande lydelse

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Länsstyrelsen *skall* vid sin tillsyn över *kulturminnesvården* i länet samverka med *kulturminnesvårdande* organ inom länet, särskilt läns museerna och motsvarande museer.

2 §

Länsstyrelsen *ska* vid sin tillsyn över *kulturmiljöarbetet* i länet samverka med *kulturmiljövårdande* organ inom länet, särskilt läns museerna och motsvarande museer.

När länsstyrelsen har fattat ett beslut enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. *skall* en kopia av beslutet genast sändas till *riksantikvarieämbetet*.

Länsstyrelsen *skall* vidare underrätta *riksantikvarieämbetet* när fråga om åtal enligt 2 kap. 21 § eller 3 kap. 18 § lagen om kulturminnen m.m. har uppkommit. Riksantikvarieämbetet *skall* också underrättas när fråga om skadestånd på grund av åsidosättande av föreskrifter i nämnda lag har uppkommit.

3 §

När länsstyrelsen har fattat ett beslut enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. *ska* en kopia av beslutet genast sändas till *Riksantikvarieämbetet*.

Länsstyrelsen *ska* vidare underrätta *Riksantikvarieämbetet* när fråga om åtal enligt 2 kap. 32 § eller 3 kap. 18 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. har uppkommit. Riksantikvarieämbetet *ska* också underrättas när fråga om skadestånd på grund av åsidosättande av föreskrifter i nämnda lag har uppkommit.

*Fornminnen*

## 4 §

Riksantikvarieämbetet *skall* underrätta lantmäterimyndigheten om sådana *fasta* fornlämningar som kan antas ännu inte vara införda i fastighetsregistrets allmänna del.

Riksantikvarieämbetet *ska* underrätta lantmäterimyndigheten om sådana *fornlämningar* som kan antas ännu inte vara införda i fastighetsregistrets allmänna del.

## 4 a §

*Länsstyrelsens beslut enligt 2 kap. 2 och 19 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. ska innehålla uppgifter om fornlämningsnummer och koordinater för fornlämningen*

## 4 b §

*När ett beslut enligt 2 kap. 2 och 19 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. meddelas ska beslutet snarast möjligt kungöras på det sätt som är föreskrivet för författningar i allmänhet. Kungörelse om beslutet ska också införas i ortstidning. Sökande och sakägare ska anses ha fått del av beslutet den dag kungörelsen var införd i ortstidning. Om det är uppenbart att beslutet berör endast viss eller vissa sakägare, får beslutet delges dessa sakägare i stället för att kungöras.*

## 5 §

Länsstyrelsen *skall* genast underrätta kommunen om beslut i ärenden som avses i 2 kap. 2, 9 och 12 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

När beslutet har vunnit laga kraft, *skall* länsstyrelsen underrätta lantmäterimyndigheten.

Länsstyrelsen *ska* genast underrätta kommunen om beslut i ärenden som avses i 2 kap. 2 § *andra stycket*, 3 § *andra stycket*, 18 § *första-tredje styckena*, 19 § och 22 § *andra stycket* lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

När ett beslut enligt *första stycket* har vunnit laga kraft, *ska* länsstyrelsen underrätta lantmäterimyndigheten.

## 5 a §

Länsstyrelsen *ska* föra en förteckning över beslut enligt 2 kap. 2 § *andra stycket* lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Riksantikvarieämbetet *ska* föra ett register över lämningar som fornlämningsförklarats enligt 2 kap. 2 § *andra stycket* lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

## 6 §

Riksantikvarieämbetet *skall* underrätta länsstyrelsen innan myndigheten vidtar en åtgärd enligt 2 kap. 7 eller 8 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Länsstyrelsen *skall* samråda med *riksantikvarieämbetet* innan länsstyrelsen vidtar motsvarande åtgärd. Underrättelse eller samråd behöver dock inte ske om åtgärden är brådskande.

Riksantikvarieämbetet *ska* underrätta länsstyrelsen innan myndigheten vidtar en åtgärd enligt 2 kap. 16 eller 17 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Länsstyrelsen *ska* samråda med *Riksantikvarieämbetet* innan länsstyrelsen vidtar motsvarande åtgärd. Underrättelse eller samråd behöver dock inte ske om åtgärden är brådskande.

## 7 §

Innan länsstyrelsen ger någon tillstånd att vidta åtgärder enligt 2 kap. 7 eller 8 § lagen (1988:950)

Innan länsstyrelsen ger någon tillstånd att vidta åtgärder enligt 2 kap. 16 eller 17 § lagen



om kulturminnen m.m., *skall* länsstyrelsen förvissa sig om att denne har tillräcklig kunskap för att utföra åtgärderna på ett tillfredsställande sätt.

Innan länsstyrelsen fattar beslut enligt 2 kap. 11 och 13 §§ samma lag *skall* länsstyrelsen förvissa sig om att den som *skall* utföra utredningen eller undersökningen har tillräcklig kunskap för att utföra den på ett tillfredsställande sätt.

Länsstyrelsen får meddela sådana föreskrifter som avses i 2 kap. 9 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Närmare föreskrifter om verkställighet av 2 kap. 10–13 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. meddelas av Riksantikvarieämbetet.

Riksantikvarieämbetet, eller efter dess förordnande länsstyrelsen, *skall* föra statens talan i mål som avses i 2 kap. 25 § andra stycket och 3 kap. 20 § lagen (1988:950) om kultur-

(1988:950) om kulturminnen m.m., *ska* länsstyrelsen förvissa sig om att denne har tillräcklig kunskap för att utföra åtgärderna på ett tillfredsställande sätt.

Innan länsstyrelsen fattar beslut enligt 2 kap. 21 och 23 §§ samma lag *ska* länsstyrelsen förvissa sig om att den som *ska* utföra utredningen eller undersökningen har tillräcklig kunskap för att utföra den på ett tillfredsställande sätt.

#### 9 §

Länsstyrelsen får meddela sådana föreskrifter som avses i 2 kap. 18 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

#### 10 §

Närmare föreskrifter om verkställighet av 2 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. meddelas av Riksantikvarieämbetet.

#### 17 a §

*Närmare föreskrifter om verkställighet av 3 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. meddelas av Riksantikvarieämbetet.*

#### 36 §

Riksantikvarieämbetet, eller efter dess förordnande länsstyrelsen, *ska* föra statens talan i mål som avses i 2 kap. 37 § andra stycket och 3 kap. 20 § lagen (1988:950) om kultur-

minnen m.m.

minnen m.m.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

## 5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m.

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

En byggnad som tillhör staten får förklaras för statligt byggnadsminne, om den *är* synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde.

Bestämmelserna om statliga byggnadsminnen i denna förordning får också tillämpas på park, trädgård eller annan anläggning av kulturhistoriskt värde.

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §

En byggnad som tillhör staten får förklaras för statligt byggnadsminne, om den *har ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde* eller ingår i ett *bebyggelseområde med ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde*.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

## 6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:308) om fastighetsregister

Härigenom föreskrivs att 27, 28 och 66 §§ förordningen (2000:308) om fastighetsregister ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 27 §

Under planer m.m. ska redovisas

1. regionplan eller översiktsplan,
2. detaljplan, områdesbestämmelser eller motsvarande äldre planer,
3. bestämmelse om marks användning som har meddelats enligt miljöbalken, väglagen (1971:948), lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., lagen (1995:1649) om byggande av järnväg eller motsvarande äldre författning,
4. utredning om tillämpning av 6 kap. 3–5 §§ plan- och bygglagen (2010:900) eller motsvarande äldre utredning,
5. beslut om ersättning för gator och andra allmänna platser enligt plan- och bygglagen eller utredning om anläggningsavgift enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster eller beslut eller utredning av motsvarande art enligt äldre bestämmelser,
6. skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter enligt 40 § första stycket 5 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eller motsvarande äldre bestämmelse,
7. bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45) eller lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, och
8. *fast fornlämning.*

Uppgifter får även redovisas om jaktvårdsområden och fiskevårdsområden.

### 28 §

Redovisningen av en plan m.m. *skall* innehålla uppgift om

1. beteckningen på planens, bestämmelsens, beslutets eller utredningens arkivakt,
2. fornlämningsnummer för *fast fornlämning*,
3. län och registerområde,
4. planens, bestämmelsens, beslutets eller utredningens art,

Redovisningen av en plan m.m. *ska* innehålla uppgift om

1. beteckningen på planens, bestämmelsens, beslutets eller utredningens arkivakt,
2. fornlämningsnummer för *fornlämning*,
3. län och registerområde,
4. planens, bestämmelsens, beslutets eller utredningens art,

5. datum för beslut,
6. datum då tidsbegränsad bestämmelse upphör att gälla,
7. datum då genomförandetiden för en detaljplan börjar respektive upphör,
8. datum då en regionplan upphör att gälla,
9. sådan detaljplan som berör en fastighetsplan,
10. sådan fastighetsplan som berör en detaljplan,
11. särskilda anmärkningar om planens, bestämmelsens, beslutets eller utredningens innebörd och omfattning,
12. aktbeteckning och datum för plan, bestämmelse, beslut eller utredning som har ändrats genom eller innebär en förändring av en redovisad enhet,
13. fastighet, samfällighet och, om kvartersregister förs, kvarter som berörs av planen, bestämmelsen, beslutet eller utredningen,
14. beteckning på registerkartblad där planen, bestämmelsen, beslutet eller utredningen redovisas, samt
15. koordinater för *fast forn-*          15. koordinater för *fornläm-*  
*lämning.*    *ning.*

Om det är lämpligare, får redovisning enligt första stycket 13 av berörda fastigheter och samfälligheter i stället innehålla uppgifter om det registerområde eller den trakt som berörs. Om det finns särskilda skäl, får sådan redovisning helt underlåtas.

#### 66 §

Som tilläggsinformation till uppgifter om planer m.m. i allmänna delen får en kommun eller en länsstyrelse redovisa

- |   |   |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. uppgifter som för myndigheten underlättar identifiering av planer m.m. vilka <i>skall</i> redovisas enligt 27 §,</li> <li>2. ytterligare uppgifter om planer, bestämmelser, beslut eller utredningar än som anges i 28 §, samt</li> <li>3. förslag till sådana planer m.m. som enligt 27 § <i>skall</i> redovisas av myndigheten i allmänna delen.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. uppgifter som för myndigheten underlättar identifiering av planer m.m. vilka <i>ska</i> redovisas enligt 27 §,</li> <li>3. förslag till sådana planer m.m. som enligt 27 § <i>ska</i> redovisas av myndigheten i allmänna delen.</li> </ol> |
|---|---|

Riksantikvarieämbetet får redovisa uppgifter om *fasta forn-*  
*lämningar.*

Riksantikvarieämbetet får redovisa uppgifter om *forn-*  
*lämningar.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

## 7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

4 §

Bidrag får lämnas för kostnader vid vård av *fasta fornlämningar*.

Bidrag får lämnas för kostnader vid vård av *fornlämningar*.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

## 8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 9 § förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 9 §

För områden som är utsedda eller förvaltas inom ramen för internationell lagstiftning, Europeiska unionens lagstiftning eller svensk lagstiftning för att uppnå specifika miljövärdsmål ska informationsansvar fullgöras av

1. Naturvårdsverket i fråga om nationalparker, naturreservat, kulturreseptat, naturminnen, djur- och växtskyddsområden, biotopskyddsområden beslutade av en kommun eller länsstyrelse, särskilda skyddade områden förtecknade enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 och 2 miljöbalken, vattenskyddsområden, områden med naturvårdsavtal där Naturvårdsverket eller länsstyrelsen är avtalspart samt områden som skyddas eller bör skyddas enligt internationella åtaganden,

2. Riksantikvarieämbetet i fråga om *fasta fornlämningar*, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. samt statliga byggnadsminnen enligt förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m., och

2. Riksantikvarieämbetet i fråga om *fornlämningar*, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. samt statliga byggnadsminnen enligt förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m., och

3. Skogsstyrelsen i fråga om naturvårdsavtalsområden där Skogsstyrelsen är avtalspart och biotopskyddsområden beslutade av Skogsstyrelsen.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.



# 1 Inledning

## 1.1 Utredningens uppdrag

Kulturmiljöutredningen (Ku 2011:02) ska enligt direktiven (dir. 2011:17) se över lagstiftningen och de nationella målen på kulturmiljöområdet. Utredningen ska bl.a.

- lämna sådana förslag till förändringar av lagstiftningen inom kulturmiljöområdet som ska syfta till att öka möjligheterna att leva i, bruka och utveckla kulturskyddade fastigheter och miljöer,
- göra en redaktionell översyn av lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., och
- lämna förslag till hur de särskilda nationella målen för arbetet med kulturmiljön kan tydliggöras och anpassas till de nya kulturpolitiska målen.

Utöver det ursprungliga uppdraget ska Kulturmiljöutredningen enligt tilläggsdirektiv (dir. 2011:116) också lämna förslag till sådana förändringar av bestämmelserna om metallsökare i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. som behöver vidtas till följd av Europeiska kommissionens motiverade yttrande i frågan.

Det ursprungliga uppdraget skulle redovisas senast den 31 mars 2012. Enligt tilläggsdirektivet förlängdes utredningstiden. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2012.

Kommittédirektivet återges i sin helhet i *bilaga 1* och tilläggsdirektivet återges i sin helhet i *bilaga 2*.

## 1.2 Avgränsning av uppdraget

### 1.2.1 Översynen av lagstiftning

Översynen av lagstiftningen på kulturmiljöområdet har tre delar. Utredningen ska lämna förslag till sådana förändringar av lagstiftningen inom kulturmiljöområdet som ska syfta till att öka möjligheterna att leva i, bruka och utveckla kulturskyddade fastigheter och miljöer. För att kunna lämna sådana förslag ska utredningen kartlägga vilka intressekonflikter som kan finnas mellan skyddet och brukandet av kulturmiljön och analysera hur dessa eventuella konflikter kan överbryggas. Dessutom ska utredningen göra en redaktionell översyn av kulturminneslagen. Det finns inga uttryckliga begränsningar beträffande vilka bestämmelser i kulturminneslagen som omfattas av eller inte omfattas av uppdraget.

Mot denna bakgrund och i enlighet med direktiven konstaterade dock utredningen initialt att översynen i första hand bör avse 1–3 kap. kulturminneslagen. Vi uppfattade inte behovet av att se över kapitel 4 som lika stort som för kapitel 1–3. Utredningen gjorde tidigt bedömningen att 5 och 6 kap. kulturminneslagen endast i begränsad omfattning kan beröras av översynen, bl.a. mot bakgrund av att dessa kapitel nyligen omfattats av det utredningsarbete som föregått riksdagens beslut om tillträde till Unidroit-konventionen om kulturföremål som stulits eller förts ut olagligt (prop. 2010/11:83). Den enkät (se avsnitt 1.3 och 4.3) som utredningen genomfört visar dock att vissa berörda instanser även ser behov av översyn av 5 och 6 kap. kulturminneslagen och en förfrågan till berörda tillståndsmyndigheter och några branschorgan har därför genomförts för att fördjupa underlaget. De av riksdagen beslutade förändringarna i 6 kap. och de nya kapitlen 7 och 8 i kulturminneslagen trädde i kraft så sent som den 1 december 2011.

Den redaktionella översynen innebär en modernisering av språk m.m. och ska ta till vara möjligheter till regelförenkling och förtydliganden. Många förslag har kommit in till utredningen med förväntningar om att de skulle kunna rymmas under rubriken redaktionella förändringar. Här är det viktigt att bedöma vad som är möjligt och lämpligt att hantera som redaktionella frågor. Utredningen kan inte inom ramen för en modernisering föreslå förändringar av straffbestämmelser eller straffskalor för t.ex. fornminnesbrott. Vi anser inte heller att utredningen inom direktivets ram ska se över och komma med förslag vad gäller bestämmelserna om vem som får

överklaga och instansordning vad gäller överklagade beslut enligt kulturminneslagen. I dessa fall är det fråga om mer än redaktionella förändringar. Samtidigt kan utredningen konstatera att det finns behov av en översyn av t.ex. straffbestämmelserna. Utredningen har valt att koncentrera sig på 2 kap. kulturminneslagen främst med hänsyn till kartläggningens resultat.

Utredningen har i första hand analyserat kulturminneslagens funktionalitet, samtidigt som det är oundvikligt att även se kopplingarna till annan lagstiftning. Annan lagstiftning som berör kulturmiljöområdet är miljöbalkens hushållningsbestämmelser enligt 3 och 4 kap. samt dess bestämmelser om områdesskydd i 7 kap. där särskilt bestämmelserna om naturreservat, kulturresevat och biotopskydd uppmärksammas i bl.a. enkätsvaren. Mot denna bakgrund har också frågan om behov av ytterligare analys och eventuella förändringar av bestämmelser i miljöbalken aktualiserats i utredningsarbetet. Utredningen har även uppmärksammas på kopplingarna till den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen.

### **1.2.2 Översynen av de nationella målen för arbetet med kulturmiljön**

Kulturmiljöutredningen ska lämna förslag om hur de särskilda nationella målen för arbetet med kulturmiljön kan tydliggöras och anpassas till de nya kulturpolitiska målen. Genom att riksdagen beslutat om nya kulturpolitiska mål ges nya förutsättningar för kulturmiljöarbetet som bör tas till vara och återspeglas i de nationella målen för arbetet med kulturmiljön och utvecklingen av politikområdet. Syftet med översynen av de nationella målen för arbetet med kulturmiljön är att skapa goda grundförutsättningar för ett offensivt kulturmiljöarbete som aktivt bidrar till ökad livskvalitet och att humanistiska perspektiv ges utrymme att påverka samhällsutvecklingen. Utredningens utgångspunkt är att målen för kulturmiljöarbetet är viktiga för att samordna och styra det offentliga kulturmiljöarbetet.

Utredningen ska när det gäller målen samråda med andra berörda utredningar, t.ex. Miljömålsberedningen (M 2010:04). En utgångspunkt är att de särskilda målen för arbetet med kulturmiljön måste förhålla sig på ett tydligt sätt till miljö kvalitetsmålen och systemet med miljömål. Målen har även diskuterats med representanter för Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna.

### 1.3 Utredningens arbete

Arbetet inleddes i mars 2011. Totalt har utredningen haft sju sammanträden med experterna, varav ett internat.

Det har varit viktigt att bedriva arbetet med öppenhet och i dialog. Utredningen har deltagit i olika former av möten med Sveriges Hembygdsförbund, Lantbrukarnas Riksförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Läns museernas samarbetsråd, Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien samt ICOMOS Sweden (International Council on Monuments and Sites). Utredare och experter har dessutom träffat flera av de berörda myndigheterna såsom länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet på olika nivåer och i olika konstellationer. Vi har samrått med Miljömålsberedningen (M 2010:04) och haft kontakter med Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (S Fi 2009:07).

I vårt uppdrag ligger att kartlägga vilka intressekonflikter som kan finnas mellan skyddet och brukandet av kulturmiljön och analysera hur dessa eventuella konflikter kan överbryggas. Vi ska också lämna förslag till förändringar av lagstiftningen inom kulturmiljöområdet. Vi har övervägt olika alternativ för att skaffa oss ett brett och samlat underlag från berörda aktörer. Vi övervägde tre olika sätt att göra kartläggningen: samtal med respektive aktör, någon form av hearing eller en enkät för att samla in ett underlag. Drygt femtio aktörer bedömdes som berörda av kartläggningen.

Tidigt konstaterade vi att samtal med kvalitet inte var möjligt att genomföra av resurs- och tidsskäl. En hearing med upp till ett femtiotal inbjudna aktörer bedömdes inte vara tillräcklig för att uppnå direktivets krav på kartläggningen och behovet av underlag för efterfrågade analyser.

En bred enkät med relativt öppna frågor bedömdes som den lämpligaste formen för kartläggningen. Enkäten utformades för att så nära som möjligt följa direktivets uppdrag. Enkäten och sändlistan för enkäten upprättades efter samråd med utredningens experter. Enkäten sändes ut i maj 2011. Enkäten och resultaten redovisas i *kapitel 4* och instanser som fått möjlighet att svara på enkäten redovisas i *bilaga 3*.

Bestämmelserna om skydd mot utförsel av vissa äldre kulturföremål (5 kap. kulturminneslagen) respektive återlämnande av olagligt bortförda kulturföremål (6 kap. kulturminneslagen) berördes enligt vår preliminära bedömning inte av den redaktionella översynen. Eftersom enkäten visade på vissa problem även vad

gäller tillämpningen av bestämmelserna i 5–6 kap. kulturminneslagen sändes en skrivelse ut i augusti 2011 med frågor om hur bestämmelserna om skydd mot utförsel och återlämnande av kulturföremål fungerar. Skrivelsen sändes till fem organ med myndighetsuppgifter samt två företag och en intresseorganisation på området. En förteckning över instanser som gavs tillfälle att svara på skrivelsen redovisas i *bilaga 4*. Sju svar har lämnats in.

Utredaren, sekretariatet och experterna har träffat den norske riksantikvarn Jörn Holme för erfarenhetsutbyte i Oslo. Utredaren och sekretariatet har dessutom besökt Berg och Kårud på Värmlandsnäs i Säffle kommun med Lantbrukarnas riksförbund som värd. Vid besöket i fält studerades den praktiska tillämpningen av bestämmelserna om fornminnen i 2 kap. kulturminneslagen vid utveckling av bruksningscentrum samt vid användning eller bruk av jordbruksmark och skogsmark.

Några myndigheter, organisationer och enskilda har skrivit till utredningen utan att ha direkt anknytning till den ovan nämnda enkäten och pekat på problem eller föreslagit förändringar i gällande bestämmelser. Skrivelser har inkommit från länsstyrelserna i Kronobergs län, Skåne län, Örebro län och Gävleborgs län, Statens konstråd, Statens maritima museer, Lantbrukarnas Riksförbund och Skogsindustrierna.

## 1.4 Betänkandets disposition

Förutom de inledande allmänna delarna inklusive författningsförslag innehåller betänkandet en redovisning av en kartläggning av intressekonflikter (kapitel 4), förslag till nationella mål för arbetet med kulturmiljön (kapitel 5), utredningens förslag rörande gällande bestämmelser i de första fyra kapitlen i kulturminneslagen och skälen för utredningens förslag och bedömningar (kapitel 6–11) samt utredningens förslag kring Riksantikvarieämbetets roll (kapitel 12). Dessutom redovisas ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (kapitel 13), konsekvenser av förslagen (kapitel 14) och författningskommentarer (kapitel 15) samt ett antal bilagor.

## 2 Allmänt om kulturmiljöarbetet

### 2.1 Allmänt om kulturmiljöarbetet och lagstiftningen

I detta betänkande görs ingen systematisk genomgång av regelverkens historiska framväxt. I Kulturarvsutredningens slutbetänkande *Skyddet av kulturmiljön* (SOU 1996:128 s. 339 ff.) och i Kulturbeybyggelseutredningens slutbetänkande *K-märkt Förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse* (SOU 2004:94 s. 59 ff.) finns redovisningar av lagstiftningens utveckling fram till 1990-talets slut. Skyddet för bebyggelse och kulturmiljö är beroende av flera olika lagkomplex, bl.a. kulturmiljöområdet och naturvårdens speciallagstiftning, numera miljöbalken, samt byggnads- och planlagstiftningen. Samhällsutvecklingen under de senaste århundrandena med stark urbanisering, allt effektivare metoder att exploatera naturtillgångar samt välståndsökning har inneburit att det behövs gemensamma regler för planering och hushållning med mark och vatten. Detta har successivt kommit till uttryck i lagstiftning.

Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen), plan- och bygglagen (2010:900) och miljöbalken innehåller de centrala bestämmelserna för skyddet av kulturmiljön, miljöhänsyn och fysisk planering (se kapitel 3). Förutom dessa regler finns andra bestämmelser för att reglera förvaltning och bruk av mark- och vattenområden inklusive kulturmiljöer och landskap. Dessutom finns olika stödssystem för att stimulera bruk och inriktning på förvaltning av t.ex. byggnader och jordbruksmark med särskilda värden.

Den moderna kulturmiljövården eller kulturmiljöarbetet tog fart i samband med de kulturpolitiska och förvaltningspolitiska besluten i mitten av 1970-talet. Riksantikvarieämbetet skulle bli en modern förvaltningsmyndighet med egen styrelse. Från mitten av 1970-talet byggdes länsstyrelsernas kulturmiljöfunktioner upp med en länsantikvarie i varje län. Ansvarsfördelningen mellan läns-

styrelsen och länsmuseum med landsantikvarien lades fast. Mer om ansvarsfördelning på den regionala nivån finns i avsnitt 2.3 nedan.

Riksantikvarieämbetet ansvarar för frågor om kulturmiljön och kulturarvet. I 1 kap. 2 § kulturminneslagen föreskrivs att Riksantikvarieämbetet har överinseende över kulturminnesvården, dvs. kulturmiljöarbetet, i landet samt att länsstyrelsen har tillsyn över kulturminnesvården i länet. Mer om ansvarsfördelningen redovisas i avsnitt 2.3 nedan. Med kulturminnesvård avses i dessa sammanhang arbetet med kulturmiljön eller kulturmiljöarbetet. Mer om definitioner av begrepp finns i avsnitt 2.2.

## 2.2 Begrepp

### 2.2.1 Begreppen kulturarv och kulturmiljö

Utredningen kan konstatera att i propositionen *Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål* (prop. 1998/99:114, bet. 1999/2000:KrU7, rskr. 1999/2000:196) redovisas vissa kulturarvsbegrepp. I detta betänkande ansluter Kulturmiljöutredningen sig till propositionens definition av de aktuella begreppen. Begreppen definieras på följande sätt i propositionen (s. 21): ”*Kulturarvet* kan sägas utgöras av de traditioner och värden som vi medvetet eller omedvetet övertar från tidigare generationer. Det är både materiellt och immateriellt. Dess innehåll är öppet och dynamiskt och påverkas ständigt av tidsmässigt och socialt skiftande värderingar. Det inbegriper sådant som enskilda kulturminnen, kulturmiljöer, konstnärliga verk, myter och bruk - faktorer som vittnar om människans villkor i olika tider och civilisationer. *Kulturmiljön* kan beskrivas som det samlade uttrycket för människans materiella och immateriella påverkan på den omgivande miljön. Kulturmiljöer är områden där det finns historiskt och geografiskt samband betingat av den mänskliga påverkan och präglning som utformat eller bidragit till att utforma platsen eller på annat sätt ge den en mening. *Kulturmiljöarbete* eller *kulturmiljöverksamhet* är den verksamhet som bedrivs för att främja kulturmiljöns värden. Det innefattar således såväl vård och levandegörande som nyttjande, dvs. sådana aktiviteter som syftar till att kulturmiljövårderna tas till vara och integreras i samhällsutvecklingen.”

I budgetpropositionen 1987 (prop. 1986/87:100 bil. 10 s. 386) anmäldes för riksdagen ett arbete som under 1985 inletts inom

Regeringskansliet med att se över möjligheterna att effektivisera och bredda insatserna inom kulturminnesvården. Utgångspunkten för arbetet var att öka medvetenheten om att kulturkvalitet i vid mening i den av människan skapade miljön behöver tas till vara. Arbetet omfattade den mer traditionella vården av *kulturminnen* i form av t.ex. byggnadsminnen och fornlämningar, men också åtgärder för att ta till vara värden i kulturlandskapet och i den stora mängden icke exklusiva bebyggelsemiljöer.

I propositionen *Kulturmiljövård* (prop. 1987/88:104) med bl.a. förslag till lag om kulturminnen m.m. presenterades dessutom förslag till förändringar i inriktningen av kulturminnesvården med betoning på vidgade ambitioner. Förändringen innebar att benämningen kulturminnesvård ersattes av det mer moderna och breda begreppet kulturmiljövård. 20 år senare används begreppet kulturmiljöarbete lika ofta och synonymt med begreppet kulturmiljövård.

Den senaste diskussionen kring kulturarvet finns i den kulturpolitiska propositionen *Tid för kultur* (prop. 2009/10:03 s. 25) under rubriken Kulturarv för framtiden: ”En av regeringens kulturpolitiska prioriteringar är att värna kulturarvet för framtiden. I det ligger att skapa förutsättningar för att kulturarvet ska kunna bevaras och göras tillgängligt, men också att verka för att medborgarnas engagemang och intresse för kulturarvet ökar. Kulturarvet är en kraft i samhället som ständigt behöver omtolkas, utvecklas och användas på nya sätt. Det ger perspektiv på samhällsutvecklingen och speglar samtidigt dagens samhälle, som präglas av kulturell mångfald och nya uttrycksformer. Samtida konst- och kulturyttringar tar många gånger sin utgångspunkt i det kulturella arvet, såväl det materiella som det immateriella. Att kulturarvet är angeläget och levande är en förutsättning för att det ska bevaras för kommande generationer. Den nya tekniken har inneburit ökade möjligheter att vårda kulturarvet, men också att göra det tillgängligt för medborgarna.”

Under rubriken politikens inriktning i budgetpropositionen 2011/12:1 Utgiftsområde 17 s. 20 uttalar regeringen: ”Ett levande och tillgängligt kulturarv är viktigt för att vi ska kunna förstå vår samtid och vårt ursprung. Kulturarvet ger oss perspektiv på samhället och dess utveckling och våra liv. Genom att använda ny teknik kan tillgängligheten till kulturen och kulturarvet öka. Ett levande kulturarv är en viktig grund för utvecklingen av besöks- och upplevelsenäringen i alla delar av Sverige och bidrar till eko-



nomisk tillväxt. När offentlig sektor, ideell verksamhet och privata företag samverkar blir fler delaktiga och kulturen och kulturarvet tar plats på fler ställen i samhället.”

Det är viktigt att det tydligt framgår att kulturarvsområdet omfattar mer än kulturmiljöområdet. Kulturarv berör enligt regering och riksdag flera områden i kulturpolitiken eller områden inom utgiftsområde 17. I första hand berörs områdena arkiv, kulturmiljö samt museer och utställningar.

### 2.2.2 Kulturmiljöns värden

Inom utredningen har frågor om kulturmiljöns värden belysts utifrån olika utgångspunkter och exempel. Bl.a. har diskuterats att använda en begreppsapparat med fyra definierade värden som används inom arkeologin och vid värdering av kulturlandskap inklusive kulturvärden i bebyggda miljöer: kunskaps-, upplevelse-, bruks- och existensvärde.

I *kunskapsvärdet* ingår både vetenskapliga aspekter och det som ibland kallas för dokumentations- eller preparatvärde, samt fornlämningens eller kulturmiljöns relation till andra källor som ger kunskap om (för)historien. Det arkeologiska undersökningsvärdet är också en del av kunskapsvärdet.

*Upplevelsevärdet* är relaterat till känslor, till exempel människors anknytning till en plats och historien i området. Det handlar också om människors behov av att leva i goda miljöer samt att genom kulturarvet förstå andra sätt att leva och få större kunskap om olika kulturer i tid och rum. Även turistiska värden ingår i upplevelsevärdet.

*Bruksvärdet* kan vara både direkt och indirekt. Det inkluderar samhällsrelevanta aspekter och frågor om kulturmiljön som social, ekonomisk och miljömässig resurs. En del av bruksvärdet kan betraktas som ett optionsvärde, det vill säga en bedömning av hur värdet kan utvecklas för framtida generationer.

*Existensvärdet* utgår från det värde som samhället lägger i existensen av fornlämningar och kulturmiljöer utan att göra anspråk på att kunna definiera den konkreta nyttan i samtiden. I existensvärdet ryms argument för bevarande till exempel därför att människor respekterar att det kan finnas ett värde för andra i samtiden eller i framtiden.

Myndigheten för kulturanalys överlämnade den 1 mars 2012 rapporten *Kulturanalys 2012* till regeringen. I rapporten finns resonemang om kulturens samhällsekonomiska värde (s. 41 f.). *Användarvärdet* baseras på det värde konsumtion av en viss kulturvara skapar för den som konsumerar. Användarvärdet kan delvis speglas i marknadspriset för att exempelvis gå på teater eller köpa en bok. Olika kulturupplevelser skapar olika användarvärden för olika personer, även om den monetära kostnaden för upplevelsen är densamma för alla. Konsumentöverskott visar då skillnaden mellan upplevelsens värde och kostnaden för detsamma, som delvis anges av marknadspriset.

Myndigheten för kulturanalys har hämtat teoriramen från miljöekonomin där de indirekta användarvärdena är relativt lätta att beskriva. Det handlar om de icke marknadsprissatta ekosystemtjänster som möjliggör liv och produktion, som till exempel pollinerande insekter, vattenrening, naturliga skadedjursbekämpare och bördiga jordar. I kulturekonomiska termer skulle detta enligt Myndigheten för kulturanalys kunna kopplas till exempelvis uppbyggnad av human kapital och socialt kapital.

Icke-användarvärdena saknar i huvudsak marknadspriser och syns inte vid mätningar av finansiella flöden. Dessa kan indelas i optionsvärden, existensvärden och arvsvärden. *Optionsvärde* är ett upplevt värde som härrör från blotta vetskapen om att det finns möjlighet att till en viss kulturupplevelse, även om man faktiskt inte besöker platsen eller köper en viss vara. *Existensvärde* är ett upplevt värde som härrör från att platsen eller kulturvaran finns, även om man aldrig tänkt besöka den eller på annat sätt konsumera varan. Slutligen finns vad som kan benämnas som *arvsvärde*, det vill säga det har ett värde att bevara möjligheter till olika upplevelser för kommande generationer. Enligt utredningens sammanfattande bedömning är det inte ändamålsenligt att i vårt utredningsarbete relatera till en begreppsapparat med många relativt komplicerade värderingssteg, även om både arkeologins och Myndigheten för kulturanalys värdeskalor i fyra steg kan bidra till en tydligare diskussion om värden och vårt sätt att värdera.

Utredningen har sammanfattningsvis kommit fram till en enkel värdeskala i två steg kan tydliggöra det kulturhistoriska värdet på ett tillfredsställande sätt. Kunskapsvärde och upplevelsevärde kan tillsammans anses omfatta de aspekter som är mest angelägna att definiera för att värdera ett kulturminne eller en kulturmiljö. Med *kunskapsvärde* menar vi både vetenskapliga aspekter och det som

ibland kallas för dokumentations- eller preparatvärde, samt kulturmiljöns relation till andra källor som ger kunskap om historien. *Upplevelsevärde* definieras vi som de värden som är relaterat till känslor, till exempel människors anknytning till en plats och historien i området. Upplevelsevärdet inkluderar aspekter om kulturmiljön som social, ekonomisk och miljömässig resurs inklusive turistiska värden. I upplevelsevärdet ryms argument för bevarande till exempel därför att människor respekterar att det kan finnas ett värde för andra i samtiden eller i framtiden.

### 2.2.3 Skydd, bruk och ansvar

Begreppen skydd och brukande är viktiga för utredningens arbete. Begreppet skyddad förknippas med att någon gör något aktivt, dvs. beslutar om eller vårdar för att skydda ett objekt eller företeelse. Verbet bruka kan definieras som använda, odla eller bearbeta. Olika aktörer och intressenter kan ha olika ingångar eller associationer till begreppet bruka.

Enligt våra direktiv bör vi ta utgångspunkt i att regelverken bör främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas. Bevara innebär att behålla något åt eftervärlden medan använda handlar om att bruka. Enligt den kulturpolitiska propositionen är det angeläget att främja ett arbete som bidrar till att kulturarvet används och utvecklas, och därigenom är levande. Det framhålls vidare i samma proposition att det är angeläget att verka för att människor i ökad utsträckning har möjlighet att ta del av, använda och vidareutveckla kulturarvet.

Vidareutveckling av kulturarvet torde syfta på att medborgarnas engagemang och delaktighet är en viktig förutsättning för att kulturarvet ska leva vidare och att utveckla möjligheterna för att kulturarvet ska vara till glädje för fler. I den gällande kulturminneslagen slås fast att ansvaret för att skydda och vårda kulturmiljön delas av alla. I den kulturpolitiska propositionen understryks att en viktig förutsättning för detta är att det är möjligt att ta del av, använda och utveckla kulturarvet och kulturmiljön. Begreppet ta del av kulturarvet syftar som regel på var och ens möjligheter att ta aktiv del av kulturarvet. Det kräver i sin tur någon form av tillgänglighet, fysisk eller virtuell. Virtuell tillgänglighet kan skapas via moderna medier som webbplatser och olika sociala medier eller genom att kartor, film m.m. visas från en arkeologisk fyndplats i

anslutning till en utställning med föremål från samma plats. Ofta uttrycks en önskan om att vi ska kunna röra oss "fritt" i kulturarvet genom en form av "kulturell allemansrätt", som kan vara såväl fysisk som virtuell, men också handla om tillgången till kunskap om kulturarvet. Den hävdvunna allemansrätten gör vårt land unikt i ett internationellt perspektiv. Allemansrätten ger oss under vissa förutsättningar rätt att gå på annans mark för att ta del av kulturvärden i natur- och kulturmiljön.

I de sammanhang när man uttalar att kulturarvet ska eller kan utvecklas brukar man samtidigt ofta tala om att ta till vara den resurs eller möjlighet som kulturarvet utgör. Ett levande kulturutbud samt underhållna kulturmiljöer kan vara av stor betydelse för besöksnäringen och annat näringsliv både lokalt, regionalt och nationellt. Utveckling av något förknippas med en i huvudsak positiv syn på användningen och hanteringen av i detta fall "kulturarvet". När olika beslut som rör kulturmiljön tas är det lämpligt att tillämpa försiktighetsprincipen för att ha möjlighet att beakta eventuella skador eller olägenheter som kan uppkomma i bruket. Olika beslut i bruket av kulturarvet och kulturmiljön, som tas av såväl ägare eller förvaltningsansvarig som myndigheter, innebär alltid att risker av olika åtgärder prövas och konsekvenser bedöms.

De miljöer som i dag bedöms som kulturhistoriskt värdefulla har i de flesta fall succesivt utvecklats som ett resultat av människors utnyttjande av naturresurser och av att olika verksamheter bedrivits i gångna tider. Syftet har oftast inte varit att skapa kulturellt värdefulla miljöer, utan dessa har formats av livsvillkoren för olika människor på olika platser och vid olika tider. Delar av kulturarvet i form av gravar, monument, kyrkor och olika offentliga byggnader har tillkommit genom gemensamma ansträngningar och är i många fall fortfarande i gemensam eller offentlig förvaltning. Att acceptera dynamik och förändring i förvaltningen av kulturarvet är viktiga förutsättningar för att kulturmiljön ska kunna bevaras och vara levande.

Ur ett markägarperspektiv syftar bruka som regel på att få fortsätta att bruka sina mark- och vattenområden. Den som äger eller förvaltar mark- och vattenområden kan bruka dessa genom att t.ex. odla skog och grödor eller bedriva djurhållning. Sådant brukande har ofta stor betydelse för vården av landskapet i stort och för kulturmiljöerna. Bruket förändras i takt med att behov, bruksmetoder och maskiner m.m. utvecklas, men även ekonomiska och sociala villkor förändras. I urbana miljöer innebär det bruk eller

användning för boende samt näringsverksamheter eller som offentliga miljöer och platser. Inom ramen för brukande och förvaltning av landskapet sker vissa förändringar i knappt märkbar takt.

Bruket kan även innebära att marken börjar användas på ett nytt sätt. När man ändrar markanvändning vidtas ofta åtgärder som påverkar landskapets kulturmiljövärden. Vid ändrad markanvändning kan intressekonflikter uppstå mellan allmänna och enskilda intressen men också mellan olika allmänna intressen.

Sedan en lång tid tillbaka spelar jordbrukspolitikens utformning i Sverige och inom EU, liksom villkoren i världshandeln, en viktig roll för vården av kulturlandskapet. Det är nödvändigt att jordbruksnäringsen och de enskilda företagen anpassar brukandet till ändrade förutsättningar.

Genom Sveriges ratificering av den europeiska landskapskonventionen, som syftar till att slå vakt om och erkänna betydelsen av det omgivande landskapet, att förbättra skydd, förvaltning och planering av europeiska landskap samt att stärka allmänhetens och lokalsamhällets delaktighet i det arbetet har landskapsfrågorna fått stor aktualitet. Konventionen innefattar alla typer av landskap, såväl agrara som urbana. Konventionen har tagits fram inom Europarådet och har ratificerats av de flesta europeiska länder. För Sveriges del trädde konventionen i kraft den 1 maj 2011 utan några särskilda författningsändringar. Det innebär bl.a. att Sverige har åtagit sig att utveckla en helhetssyn på landskapets värden och en hållbar förvaltning av värdena.

## **2.3 Aktörerna och deras roller inom kulturmiljöområdet**

### **2.3.1 Den enskildes ansvar**

Grundsynen på ansvarsfördelningen för kulturmiljön mellan det offentliga och enskilda kommer till uttryck i 1 kap. 1 § kulturminneslagen: ”Det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö. Ansvaret för detta delas av alla. Såväl enskilda som myndigheter skall visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Den som planerar eller utför ett arbete skall se till att skador på kulturmiljön såvitt möjligt undvikas eller begränsas.”

Människors syn på landskapet påverkas av samhällsutvecklingen. Genom omflyttningen från land till stad förändras människors syn på landsbygdens landskap. För allt färre är det landsbygdens land-

skap som är vardagslandskapet. Landskapet blir allt oftare ett upplevelselandskap och en kuliss för besökaren som delas upp för olika slags upplevelser.

Medborgarna kommer samtidigt att i allt högre grad delta i sociala medier där information, kunskap och budskap skapas, prövas och delas i överskådlig omfattning. Lärandet blir allt mer nätverksbaserat och allt fler kommer att ha synpunkter på samhällsutvecklingen. Den enskildes syn på ansvar och ansvarsfördelningen i kulturmiljöarbetet kommer också att påverkas på lång sikt enligt Riksantikvarieämbetets omvärldsanalys från 2006, se avsnitt 5.3.2.

### 2.3.2 Företagare inom kulturmiljöområdet

Exempel på verksamma företag på kulturmiljöområdet finns på det uppdragsarkeologiska området, där det enligt en redovisning från PricewaterhouseCoopers AB<sup>1</sup> finns ca 40 utförare av arkeologiska undersökningar. Den största är Riksantikvarieämbetets uppdragsverksamhet med 47 procent av marknaden. Läns museer och kommunala museer svarar för cirka 34 procent av marknaden. Även några universitet deltar i den uppdragsarkeologiska verksamheten. Därutöver finns det enskilda aktörer som är organiserade som aktieföretag, enskilda firmor eller stiftelser.

Andra exempel på berörda företag i kulturmiljöverksamheter är bostadsföretag och fastighetsförvaltande företag i olika former, liksom företag som erbjuder tjänster eller material inom byggnadsvårdsområdet. Inom besöksnäringen finns en växande flora av aktörer som arbetar med förmedling och kommunikation kopplat till kulturmiljöområdet.

Brukare eller förvaltare av jordbruksmark och skogsmark är i hög grad aktiva i bruket av kulturmiljön och kulturarvet – från brukare av mindre lantbruksenheter till stora internationellt verkande skogsindustriföretag.

Andra berörs och betalar för ”kulturmiljötjänster” i form av t.ex. arkeologiska undersökningar eller antikvarisk medverkan. Det gäller privatpersoner, kommuner och kommunala bolag men inte minst privata företag och staten genom Trafikverket.

---

<sup>1</sup> Ökad konkurrens på det uppdragsarkeologiska området (Ds 2011:6 s. 32)

### 2.3.3 Ideella organisationer på kulturmiljöområdet

Regeringen har i de senaste kulturpolitiska besluten tydligt pekat på behovet av att utveckla dialogen mellan företrädare för staten, kommuner och landsting samt ideella och idéburna organisationer och nätverk. Utredningens kartläggning understryker vikten av insatser riktade till föreningsliv och enskilda personer för att bygga upp såväl engagemang som kulturell verksamhet.

#### *Sveriges Hembygdsförbund*

Sveriges Hembygdsförbund är hembygdsrörelsens riksorganisation och omfattar drygt 1 900 hembygdsföreningar med fler än 450 000 medlemmar. 26 regionala hembygdsförbund i län och landskap är medlemsorganisationer. Enskilda personer kan vara stödjande medlemmar i hembygdsförbundet. Hembygdsförbundet arbetar med råd och service till föreningar och förbund samt opinionsbildning och kontakter med centrala myndigheter. Förbundet arbetar med hembygdsfrågor för alla hembygder.

Tillsammans förvaltar de lokala hembygdsföreningarna fler än 1 400 hembygdsgårdar med drygt 10 000 byggnader. Regeringen har tagit initiativ till en satsning på hembygdsrörelsens byggnader. Projektet Hus med historia omfattar totalt 40 miljoner kronor under 2010–2012 och ska bidra till vården av kulturhistoriskt värdefulla byggnader vid landets hembygdsgårdar. Projektet ska också, med hembygdsgårdarna som utgångspunkt, bidra till att bevara och utveckla lokala byggnadstraditioner samt sprida kunskap om hantverk och byggnadsvård. Under 2010 och 2011 beviljades medel till ca 300 angelägna projekt vid hembygdsgårdar i hela landet.

#### *Andra organisationer och nätverk på kulturmiljöområdet*

Riksantikvarieämbetet ger ekonomiskt stöd till ideella organisationer inom kulturmiljöområdet med högst 4,5 miljoner kronor per år. Organisationerna ska bedriva en nationell och/eller internationell verksamhet och ha aktivitet på flera orter. Bidrag lämnas inte till organisationer som enbart bedriver regional eller lokal verksamhet. Organisationernas arbete ska bidra till att de kulturpolitiska målen nås. Omkring 15 organisationer får bidrag exempelvis Svenska Byggnadsvårdsföreningen, Svenska industriminnesföreningen, Arbets-

livsmuseernas samarbetsråd, Järnvägshistoriska Riksförbundet, Sveriges Segelfartygsförening, ICOMOS Sweden, Kulturarv utan gränser och Föreningen Sveriges Fäbodbrukare.

Riksantikvarieämbetet fördelar också bidrag till arbetslivsmuseer. Syftet med bidraget är att stärka arbetslivsmuseernas möjligheter att bevara, visa och bruka industrisamhällets kulturarv. Totalt har 6 miljoner kronor fördelats till ändamålet under 2010. Bidrag gavs till 110 projekt. Minst ett projekt har fått bidrag i alla län. Många personer berörs av bidraget, både som medlemmar och besökare. Antalet medlemmar i de museiorganisationer som fick bidrag var år 2010 ca 25 000 och de berörda museerna hade ett besöksantal på ca 838 000 personer.

Svenska kyrkan är Sveriges största förvaltare av kulturminnen. Svenska kyrkan får en kyrkoantikvarisk ersättning på 460 miljoner kronor per år för kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Ersättningen fördelas av Svenska kyrkan efter samråd med myndigheter inom kulturmiljöområdet. Ersättningen får användas till vård och underhåll av kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser.

#### **2.3.4 De offentliga aktörernas uppgifter på kulturmiljöområdet**

##### *Riksantikvarieämbetets uppdrag*

Riksantikvarieämbetet ansvarar, enligt förordningen (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet, för frågor om kulturmiljön och kulturarvet. Myndigheten ska särskilt verka för att kulturvärdena i bebyggelsen och i landskapet tas tillvara samt bevaka kulturmiljöintresset vid samhällsplanering och byggande. Myndigheten ska dessutom följa det regionala kulturmiljöarbetet samt stödja länsstyrelserna och de regionala museerna samt medverka i det internationella arbetet med kulturmiljön, kulturminnen och kulturföremål. Dessutom ska myndigheten bl.a. följa upp kulturmiljöområdets styrmedel och arbetssätt samt förvalta nationella databaser för kulturhistorisk information. Riksantikvarieämbetet har en uppdragsverksamhet för att utföra arkeologiska undersökningar.

Riksantikvarieämbetet har således en sammanhållande roll i kulturmiljösektorns gemensamma utvecklingsarbete och över-



inseende över kulturminnesvården i landet enligt kulturminneslagen. Myndighetens uppdrag är att ha överblick över hela sitt ansvarsområde, driva kulturarvsfrågor i dialog med andra samhällssektorer, vara ett centralt stöd samt samordna aktörer.

Riksantikvarieämbetet samordnar hanteringen av anslaget bidrag till kulturmiljövård. Bidragsbestämmelserna innebär i korthet att bidrag lämnas för att bevara och tillgängliggöra kulturmiljön. Inom ramen för anslaget avsätts även medel för att täcka vissa kostnader för arkeologiska undersökningar och för att tillvarata fornyfynd. En ny förordning (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer trädde i kraft den 1 januari 2011. Anslagets storlek per år är ca 250 miljoner kronor. Ansökan om bidrag lämnas till länsstyrelsen. Frågor om bidrag prövas av Riksantikvarieämbetet men i de flesta fall av länsstyrelsen efter bemyndigande från Riksantikvarieämbetet.

Den totala omsättningen för Riksantikvarieämbetets verksamhet per år uppgår till ca 400 miljoner kronor, varav anslag motsvarar ca 215 miljoner kronor. Uppdragsverksamheten och andra avgiftsbelagda verksamheter omsätter ca 160 miljoner kronor per år.

Riksantikvarieämbetet hade under 2011 totalt 521 medarbetare anställda, varav 343 tillsvidare. Beräknat som årsarbetskrafter motsvarar det sammanlagt 377. Sedan 2007 har antalet medarbetare som är anställda tills vidare minskat från 391 till 343.

#### *Länsstyrelsernas uppdrag*

Länsstyrelserna ansvarar, enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, för den statliga förvaltningen i länen, i den utsträckning någon annan myndighet inte har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsernas generella uppdrag är att verka för att nationella mål får genomslag i länet, samordna olika samhällsintressen inom länsstyrelsens ansvarsområde, främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd samt underrätta regeringen om vad som händer där, samt att samråda med andra statliga myndigheter i och utanför länet.

Av instruktionen framgår att länsstyrelserna utifrån ett statligt helhetsperspektiv ska arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Länsstyrelserna har bl.a. uppgifter i fråga om livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor,

regional tillväxt, infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat, kulturmiljö, skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, naturvård samt miljö och hälsoskydd, lantbruk och landsbygd, fiske, folkhälsa, jämställdhet och integration. Länsstyrelserna har en mycket viktig och central roll i kulturmiljöarbetet inte minst i kontakten med allmänheten och som beslutande myndighet i flertalet kulturmiljöärenden. Länsstyrelsen har enligt 1 kap. 2 § kulturminneslagen tillsyn över kulturminnesvården i länet.

Länsstyrelserna i de fyra län där det varken finns kommunala samverkansorgan eller som berörs av lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, driver och samordnar det regionala tillväxtarbetet i länen.

Länsstyrelserna har således mycket varierande uppgifter i ett omfattande verksamhetsfält. Uppgifterna finns inom 15 olika utgiftsområden och regleras i ca 500 lagar och förordningar. Inom de olika verksamheterna har länsstyrelserna varierande funktioner. De utövar bl.a. tillsyn, beviljar tillstånd, prövar ansökningar och överklaganden, beslutar om bidrag, lämnar information, ägnar sig åt samordning och främjande.

Den totala omsättningen för länsstyrelsernas verksamhet är ca 4,4 miljarder kronor. Den finansieras till ca 50 procent från länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Omkring 39 procent av finansieringen sker genom bidrag från andra myndigheters anslag och från EU och återstoden genom avgifter och övriga ersättningar.

Länsstyrelserna har sammanlagt omkring 4 500 årsarbetskrafter, varav ca 660 hos den största länsstyrelsen (Västra Götalands län) och ca 107 hos den minsta (Blekinge län). 2010 arbetade 157 medarbetare eller årsarbetskrafter, varav 91 kvinnor, med kulturmiljöfrågor inom länsstyrelserna.

### *Centrala museer*

De centrala statliga museerna har viktiga uppgifter i kulturpolitiken. Det finns ett anslag som används till förvaltningskostnader för de centrala museer som är myndigheter och ett annat anslag för de centrala museer som är stiftelser. Totalt utgör anslagen ca 1 200 miljoner kronor per år. Följande centrala museer är myndigheter: Statens historiska museer, Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde, Naturhistoriska riksmuseet, Statens museer för

världskultur, Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet, Statens maritima museer, Arkitekturmuseet, Statens försvarshistoriska museer samt Moderna museet. De specifika uppgifterna framgår av instruktionen för varje myndighet. Nordiska museet, Skansen, Tekniska museet och Arbetets museum är stiftelser.

Några exempel på uppgifter hos de centrala museerna med anknytning till kulturmiljöarbetet är att Statens historiska museer bl.a. har till uppgift att förvalta och tillgängliggöra fornfynd samt material från arkeologiska undersökningar. Nordiska museet och Nationalmuseum har myndighetsuppgifter när det gäller prövning av ärenden om utförelse av vissa äldre kulturföremål enligt kulturminneslagen. Statens maritima museer har en myndighetsroll inom det marinarkeologiska området. Flera museiinstitutioner är aktörer inom kulturmiljöområdet genom arbetet med de kulturmiljöer där man ofta bedriver sina verksamheter. Genom en ändring i myndighetens instruktion har Naturhistoriska riksmuseet fått i uppdrag att också arbeta med landskapet.

#### *Regionala museer och kommunala museer*

Staten lämnar via Statens kulturråd bidrag till regional kulturverksamhet. Bidragen fördelas inom ramen för en ny modell som började användas 2011, kultursamverkansmodellen. Anslaget omfattar bidragsmedel till sju kulturområden: scenkonst, museiverksamhet, biblioteksverksamhet, konst- och kulturfrämjande verksamhet, regional arkivverksamhet, filmkulturell verksamhet samt främjande av hemslöjd. Syftet med modellen är bl.a. att i enlighet med de nationella kulturpolitiska målen få ett ökat genomslag för regionala prioriteringar och variationer och föra kulturen närmare medborgarna. Anslaget uppgår 2012 till 1 280 000 miljoner kronor. Omkring en fjärdedel av anslaget går till museiverksamhet. Statens kulturråd får inom ramen för anslaget finansiera vissa tidsbegränsade utvecklingsinsatser. Läns museerna och andra regionala museer finansieras inte enbart av staten utan i hög grad av landstingen och deras huvudmän.

Förutom att bedriva museiverksamhet arbetar läns museerna inom kulturmiljöområdet. Läns museernas roll inom kulturmiljöarbetet är, enligt Läns museernas samarbetsråd, framför allt att vara allmänhetens, civilsamhällets och kommunernas experter i kultur-

arvsfrågor. I hög grad hanteras ärenden enligt plan- och bygglagen i nära samarbete med kommunerna. Läns museerna bistår i vissa fall fortfarande länsstyrelserna vid beredningen av ärenden enligt kulturminneslagen.

#### *Landstingens och kommunernas kulturverksamheter med anknytning till kulturmiljöarbetet*

Landstingen är huvudmän, ensam eller en av flera huvudmän, för sammanlagt 26 museiinstitutioner varav 19 är regionala, tre kommunala och fyra övriga museer. Alla landsting har ett arkiv, vilket regleras i arkivlagen (1990:782).

Kommunerna är huvudmän, en ensam kommun eller som en av flera, för totalt 108 museiinstitutioner och konsthallar. Av dessa är 15 regionala institutioner, 57 kommunala och 12 stycken hör till gruppen övriga. Antalet kommunala konsthallar är 24 enligt Statens kulturråds statistik<sup>2</sup>. Alla kommuner har arkiv, större kommuner har ofta profilerade stads- eller kommunarkiv. Kommunantikvarier finns i ett tjugotal kommuner.

#### *Utvecklad samverkan i kulturmiljöarbetet*

På den regionala nivån ansvarar länsstyrelserna för myndighetsarbetet inom kulturmiljöområdet. Även läns museerna har en viktig roll i det regionala kulturmiljöarbetet, bl.a. rörande uppbyggnad och förmedling av kunskap. Många länsstyrelser arbetar aktivt med att förnya och utveckla kulturmiljöarbetet. Ett exempel på verksamhetsutveckling, där samtliga länsstyrelser medverkat, är projektet Kalejdoskop – sätt att se på kulturarv. I Kalejdoskop ställs viktiga frågor om hur kulturmiljöarbetet kan vidga perspektiven och vara en angelägenhet för alla i dagens heterogena Sverige.

Länsstyrelserna har tillsammans med Riksantikvarieämbetet, på uppdrag av regeringen, utarbetat ett program för hur ett fördjupat och samordnat arbete mellan myndigheterna ska bidra till att stärka det offentliga kulturmiljöarbetet. I programmet redovisas hur myndigheterna avser att förbättra det gemensamma arbetet och arbetsformerna.

---

<sup>2</sup> Statens kulturråd, *Kulturen i siffror* 2007/6, Museer och konsthallar 2006.

### 3 Huvuddragen i gällande rätt på kulturmiljöområdet

Kulturmiljöer och kulturmiljövården regleras i olika lagar. Utöver skyddsbestämmelserna i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) så finns det allmänna hänsynsregler i exempelvis plan- och bygglagen (2010:900) och miljöbalken. Vidare finns det bestämmelser i nämnda lagar och därtill anslutande författningar som mer specifikt reglerar markanvändning och skydd av områden och företeelser. Det biologiska kulturarvet skyddas exempelvis av miljöbalkens regler om de kulturbetingade och påverkade biotoperna. Dessa regler ger ett indirekt skydd för kulturminnen eller miljöer som exempelvis odlingsrösen, stenmurar och åkerholmar. För lämningar i skogsmark som inte utgör fornlämningar eller del av det biologiska kulturarvet gäller skogsvårdslagens hänsynsregel med tillhörande föreskrifter.

Nedan redogörs översiktligt för de bestämmelser i lagar och förordningar inom kulturmiljöområdet som berör Kulturmiljöutredningens arbete.

#### 3.1 Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. är den centrala lagen på kulturmiljöområdet. Enligt den inledande paragrafen i kulturminneslagen (1 kap. 1 §) är det en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö. Ansvar för detta delas av alla. Såväl enskilda som myndigheter ska visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Den som planerar eller utför ett arbete ska se till att skador på kulturmiljön såvitt möjligt undviks eller begränsas.

Enligt 1 kap. 2 § andra stycket kulturminneslagen har länsstyrelserna tillsyn över kulturminnesvården i länet. Av tredje stycket samma paragraf framgår att Riksantikvarieämbetet har överinseende

över kulturminnesvården i landet. Det innebär bland annat ett ansvar för att utveckla samarbetet mellan aktörer inom området och att analysera konsekvenserna för kulturmiljön av förändringar i samhället. Riksantikvarieämbetet är också det centrala expertorganet i frågor kring kulturminneslagen. Vidare får myndigheten i viss utsträckning meddela verkställighetsföreskrifter.

Kulturminneslagen och förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. (kulturminnesförordningen) reglerar bevarandet av fornlämningar, byggnader, kyrkor och värdefulla kulturföremål. De innehåller också bestämmelser om skydd för ortnamn och bestämmelser om skydd mot utförsel av vissa kulturföremål. Dessutom finns bestämmelser om återlämnande av kulturföremål som olagligt förts ut ur en stat som har tillträtt Unidroit-konventionen eller som stulits utomlands i en stat som har tillträtt Unidroit-konventionen.

### 3.1.1 Fornminnen (2 kap. kulturminneslagen)

#### *Allmänt skydd för fast fornlämning*

I 2 kap. kulturminneslagen finns bestämmelser om skydd för fasta fornlämningar och fornfynd. Kulturminneslagen ger fasta fornlämningar ett generellt skydd som gäller omedelbart utan särskilt myndighetsbeslut (1 § första stycket). Fasta fornlämningar är lämningar efter människors verksamhet under forna tider, som har tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergivna. Vad som är en fast fornlämning i lagens mening anges därefter genom en uppräknning av olika typer av fasta fornlämningar som exempelvis gravar, gravbyggnader, stenar och bergytor med bl.a. inskrifter och symboler, lämningar av bostäder, boplatser och arbetsplatser samt ruiner av märkliga byggnader och byggnadsverk (1 § andra stycket). Även skeppsvrak som kan antas vara minst etthundra år gamla utgör fasta fornlämningar.

Till en fast fornlämning hör ett så stort område på marken eller på sjöbotten som behövs för att bevara fornlämningen och ge den ett tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse (2 § första stycket). Detta område benämns fornlämningsområde och är alltså en del av fornlämningen.

I 3 § definieras fornfynd som föremål som saknar ägare när de hittas och som påträffas i eller vid en fast fornlämning och har

samband med denna eller påträffas under andra omständigheter och kan antas vara minst etthundra år gamla.

Enligt 6 § är det förbjudet att utan tillstånd rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändra eller skada en fast fornlämning. Paragrafen anger det grundläggande skydd som alltid gäller för en fornlämning direkt på grund av lag.

### *Ingrepp i fast fornlämning*

Enligt 10 § första stycket bör den som avser att uppföra en byggnad eller en anläggning eller genomföra ett annat arbetsföretag i god tid ta reda på om någon fast fornlämning kan beröras och i så fall snarast samråda med länsstyrelsen. Efterforskan gäller bara redan kända fornlämningar. Av 10 § andra stycket följer att om en fornlämning påträffas under grävning eller annat arbete, ska arbetet omedelbart avbrytas till den del fornlämningen berörs.

Vid planerad exploatering av ett större markområde har länsstyrelsen möjlighet att besluta om en särskild utredning på företagarens bekostnad för att ta reda på om någon fast fornlämning som i dag inte är känd kan beröras av arbetsföretaget (11 §). Som exempel på sådana större arbetsföretag anges bl.a. anläggande av allmän väg, järnväg, flygfält och stora bostadsområden. Bestämmelsen gäller däremot inte åtgärder som sker inom ramen för pågående markanvändning, t.ex. inom jord- eller skogsbruket. Ett beslut om särskild utredning förutsätter att länsstyrelsen kunnat konstatera att det finns ett sakligt motiverat behov av det fördjupade beslutsunderlaget.

I 12 § föreskrivs att den som på något sätt vill ändra en fast fornlämning måste ha länsstyrelsens tillstånd. De ingrepp det här är fråga om är inte sådana ingrepp som hänger samman med markanvändningen. Enligt paragrafens andra stycke får länsstyrelsen lämna tillstånd till ingreppet endast om fornlämningen medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till fornlämningens betydelse. Länsstyrelsen ska göra en avvägning mellan intresset av att få göra ingreppet och intresset av att bevara fornlämningen. Endast om exploateringsintresset väsentligen väger över bevarandointresset får tillstånd ges. Bevarandet av fornlämningen får alltså medföra hinder eller olägenhet men inte i orimlig grad. Vid bedöm-

ningen av exploateringsintresset beaktas arbetsföretagets betydelse både från enskild och allmän synpunkt (prop. 1987/88:104 s. 79).

Länsstyrelsen kan enligt 13 § första stycket som villkor för tillstånd ställa skäliga krav på att en särskild undersökning ska göras för att dokumentera fornlämningen och ta till vara fornfynd eller på att särskilda åtgärder vidtas för att bevara fornlämningen. Vidare kan länsstyrelsen enligt andra stycket inför en prövning av en ansökan om tillstånd besluta om en arkeologisk förundersökning av fornlämningen, om det behövs för att få ett tillfredsställande underlag för prövningen enligt 12 § eller för att bedöma behovet av att ställa krav på särskild undersökning. Ett beslut om förundersökning förutsätter att länsstyrelsen har gjort bedömningen att en fast fornlämning berörs av det aktuella arbetsföretaget. Genom den arkeologiska förundersökningen kan en redan känd fornlämnings art och utbredning fastställas.

Länsstyrelsen ska i beslut om särskild utredning, särskild undersökning eller arkeologisk förundersökning ange vem som ska utföra utredningen eller undersökningen. Därvid gäller inte lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Huvudregeln är att den som utför ett arbetsföretag som berör fast fornlämning svarar för kostnaden för särskild undersökning och arkeologisk förundersökning (2 kap. 14 § första stycket).

#### *Metallsökare*

I 18 § finns ett generellt förbud mot att använda metallsökare. Metallsökare får inte heller medföras på fasta fornlämningar. Användningsförbudet gäller dock inte yrkesmässig användning och vid arkeologiska undersökningar efter tillstånd av länsstyrelsen. Länsstyrelsen får även i annat fall lämna tillstånd att medföra och använda metallsökare, om skäl därtill föreligger.

#### *Ansvar och överklagande*

I 21–23 §§ finns regler om ansvar avseende överträdelse mot bestämmelserna i kapitel 2. Beslut av länsstyrelsen enligt 2 kap. kulturminneslagen överklagas enligt huvudregeln hos allmän förvaltnings-



domstol (24 §). Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammar-rätten.

### 3.1.2 Byggnadsminnen (3 kap. kulturminneslagen)

Bestämmelser om byggnadsminnen finns i 3 kap. kulturminneslagen. De statliga byggnadsminnena omfattas av förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. De materiella bestämmelserna i denna förordning överensstämmer i huvudsakliga delar med de som gäller för byggnadsminnen enligt 3 kap. kulturminneslagen.

#### *Tillämpningsområde*

Enligt 1 § får en byggnad som är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller som ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde förklaras som byggnadsminne av länsstyrelsen. Bestämmelserna får även tillämpas på park, trädgård eller annan anläggning av kulturhistoriskt värde.

Begreppet byggnad ska enligt förarbetena ges en vid tolkning och exempelvis omfatta bryggor, murar, vallar, kvarnar, sågar och broar (prop. 1987/88:104 s. 86). Vad som kan omfattas av beslutet om byggnadsminnesförklaring är byggnaden och de fasta tillbehör som hör till denna enligt 2 kap. jordabalken. Vidare framgår av förarbetena att det ska ställas höga krav på en byggnad för att denna ska kunna komma ifråga som byggnadsminne. Riksantikvarieämbetet har enligt sina allmänna råd om byggnadsminnesförklaring tolkat begreppet ”synnerligen märklig” som att det ger uttryck för att lagen ska tillämpas restriktivt och med iakttagande av ett strikt kulturhistoriskt krav.

#### *Skyddsbestämmelser*

Av 2 § första stycket framgår att länsstyrelsen genom skyddsbestämmelser ska ange på vilket sätt en byggnadsminnesförklarad byggnad ska vårdas och underhållas samt i vilka avseenden den inte får ändras. Enligt andra stycket får föreskrifterna även innehålla bestämmelser om att ett område kring byggnaden ska hållas i sådant skick att byggnadsminnets utseende och karaktär inte för-

vanskas. Det område som avses ligger i byggnadsminnets omedelbara närhet och bestämmelserna beträffande det området ska förhindra åtgärder som är direkt olämpliga för ett bevarande av byggnadsminnets karaktär.

Enligt 3 § ska skyddsbestämmelserna för ett byggnadsminne så långt möjligt utformas i samförstånd med byggnadens ägare och ägare till kringliggande markområde. Ägaren får inte åläggas mer omfattande skyldigheter än vad som är oundgängligen nödvändigt för att bibehålla byggnadsminnets kulturhistoriska värde. Hänsyn ska vidare tas till byggnadens användning och ägarens skäliga önskemål.

#### *Byggnadsminnesförklaring*

Fråga om en byggnad bör förklaras för byggnadsminne kan enligt 4 § väckas av var och en genom ansökan eller tas upp av länsstyrelsen på eget initiativ. Länsstyrelsen kan i ett ärende om byggnadsminnesförklaring enligt 5 § interimistiskt besluta om förbud mot åtgärder som kan minska eller förstöra byggnadens kulturhistoriska värde. En annan åtgärd som länsstyrelsen kan vidta i ett pågående ärende, men även som en självständig åtgärd, är enligt 6 § att förordna om anmälningsplikt. Anmälningsplikt får beslutas för byggnad som kan antas komma i fråga som byggnadsminne. Den innebär att ägaren blir skyldig att anmäla till länsstyrelsen innan byggnaden rivs eller ändras på ett sätt som väsentligt minskar dess kulturhistoriska värde. Från det att en sådan anmälan inkommit har länsstyrelsen en månad på sig att fatta interimistiskt beslut om åtgärden ska tillåtas eller förbjudas enligt 5 §. Ett förordnande om anmälningsplikt upphör inte att gälla automatiskt om länsstyrelsen underlåter att ta upp en fråga om byggnadsminnesförklaring. Anmälningsplikten kvarstår alltså till dess den uttryckligen upphävs.

#### *Ersättning*

Ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet har enligt 10 § rätt till ersättning av staten om skyddsbestämmelser utgör hinder för rivning av en byggnad och skadan därav är betydande i för-

hållande till värdet av berörd del av fastigheten, eller på annat sätt innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

### *Ändring och hävande*

I 14 och 15 §§ finns bestämmelser om ändring i strid mot skyddsbestämmelser (s.k. dispens) samt om jämkning av skyddsbestämmelser och om hävning av en byggnadsminnesförklaring. Länsstyrelsen kan lämna tillstånd till ändring i strid mot skyddsbestämmelser om det föreligger särskilda skäl. Enligt förarbetena kräver alla åtgärder som medför ingrepp i skyddade delar av byggnadsminnet tillstånd, om det inte är fråga om rent underhållsarbete eller mycket enkla reparationsåtgärder. Däremot behövs inte tillstånd vid ändring av byggnadens användningssätt. Med att det krävs särskilda skäl för att lämna tillstånd till ändring avses att åtgärderna i förhållande till skyddsintresset ska ha starkt fog för sig (prop. 1987/88:104 s. 93). Länsstyrelsen får ställa de villkor för ett tillstånd till ändring som är skäliga med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. Dessa villkor får avse hur ändringen ska utföras samt den dokumentation som behövs. Vill länsstyrelsen däremot utvidga skyddsbestämmelserna för ett byggnadsminne, måste samma förfarande komma till stånd som inför en byggnadsminnesförklaring.

De angivna förutsättningarna för jämkning av skyddsbestämmelser eller hävning av en byggnadsminnesförklaring är att bibehållandet av ett byggnadsminne medför hinder, olägenhet eller kostnad som inte står i rimligt förhållande till dess betydelse. Länsstyrelsen får också häva en byggnadsminnesförklaring som framstår som ändamålslös. Dessa bestämmelser är avsedda att tillämpas endast i undantagsfall.

### *Ansvar och överklagande*

I 16–17 §§ regleras ansvar m.m. för överträdelser mot bestämmelserna i 3 kap. kulturminneslagen. Den som exempelvis river eller på annat sätt förstör ett byggnadsminne kan enligt 18 § kulturminneslagen dömas till böter.

Beslut av länsstyrelsen enligt 3 kap. kulturminneslagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (19 §). Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

### 3.1.3 Kyrkliga kulturminnen (4 kap. kulturminneslagen)

I 4 kap. kulturminneslagen finns bestämmelser om skydd för kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser. Skyddet för dessa s.k. kyrkliga kulturminnen är generellt, dvs. oberoende av någon myndighets beslut (1 §). De särskilda skyddsbestämmelserna har sina rötter långt tillbaka i tiden och ska ses mot bakgrund av Svenska kyrkans ställning i det svenska samhället genom århundradena.

Vad som utgör en kyrkobyggnad definieras i 2 § som en byggnad som den 1 januari 2000 ägdes eller förvaltades av Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar och som dessförinnan har invigts för Svenska kyrkans gudstjänst. Kyrkotomt definieras enligt samma paragraf som ett område kring en kyrkobyggnad som hör samman med byggnadens funktion och miljö och som inte är begravningsplats. Det finns också för begreppet begravningsplats en legaldefinition i 12 § med hänvisning till 1 kap. 1 § begravningslagen (1990:1144).

För kyrkobyggnaderna finns i lag angivna skyddsbestämmelser. Förutom en mer allmän varsamhetsbestämmelse i 2 § om vård och underhåll, får enligt 3 § kyrkobyggnader uppförda före år 1940 inte på något väsentligt sätt ändras utan tillstånd av länsstyrelsen. Det krävs alltid tillstånd för rivning, flyttning eller ombyggnad av byggnaden, liksom för ingrepp i eller ändring av dess exteriör och interiör med dess fasta inredning och konstnärliga utsmyckning samt för ändring av dess färgsättning. Vidare kan Riksantikvarieämbetet enligt 4 § besluta att kyrkobyggnader och kyrkotomter som tillkommit efter år 1939 ska omfattas av tillståndsprövningen enligt 3 §.

Skyddsbestämmelserna i 4 kap. kulturminneslagen innebär att möjligheterna att förfoga över och utnyttja egendomen inskränks. Exempelvis kan möjligheten att bygga om och därmed anpassa en kyrkobyggnad efter församlingens behov och önskemål vara begränsade. Bestämmelserna i 4 kap. kulturminneslagen omfattar endast sådan egendom som definieras som kyrkliga kulturminnen. Skyddsreglerna gäller alltså inte för den egendom i övrigt som Svenska kyrkan förvaltar och inte heller för egendom som tillhör andra fysiska eller juridiska personer, exempelvis andra trossamfund. Sådan egendom kan i stället under vissa förutsättningar skyddas som byggnadsminnen enligt bestämmelserna i 3 kap. kulturminneslagen.

Detta skydd gäller dock inte generellt utan förutsätter ett särskilt beslut av länsstyrelsen.

Riksdagens principbeslut 1995 om relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan innebar att kulturminneslagens skydd för kyrkliga kulturminnen skulle behållas även vid ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. I princippropositionen (prop. 1995/96:80 s. 38 f.) framhölls att bevarandet av de kyrkliga kulturvärdena är en angelägenhet för hela samhället och det svenska folket och att det inte är rimligt att den totala kostnaden för detta allmänintresse bärs endast av Svenska kyrkans medlemmar. Det infördes därför en bestämmelse (16 §) vid relationsändringen den 1 januari 2000 om Svenska kyrkans rätt till viss ersättning för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Den kyrkoantikvariska ersättningen uppgår för närvarande till 460 miljoner kr per år under perioden 2010–2014.

### **3.1.4 Skydd mot utförelse av kulturföremål (5 kap. kulturminneslagen)**

I svensk lagstiftning finns i 5 kap. kulturminneslagen bestämmelser till skydd mot utförelse av vissa äldre kulturföremål. Bestämmelserna syftar främst till att förhindra att kulturarvet utarmas genom att betydelsefulla kulturföremål förs ut ur landet.

### **3.1.5 Återlämnande av kulturföremål som stulits eller förts ut olagligt (6–8 kap. kulturminneslagen)**

Bestämmelserna i 6 kap. kulturminneslagen syftar till att kulturföremål som olagligt förts bort från en EES-stat till Sverige ska återlämnas till den staten.

Regeringen lämnade i mars 2011 en proposition till riksdagen (prop. 2010/11:83) med förslag om att riksdagen skulle godkänna 1995 års Unidroit-konvention om kulturföremål som stulits eller först ut olagligt. Sedan riksdagen godkänt konventionen (bet. 2010/11:KrU 10, rskr 2010/11:285) beslutade regeringen i juni 2011 att Sverige ska tillträda konventionen. De bestämmelser som införts i svensk lagstiftning med anledning av tillträdet har tagits in i två nya kapitel i kulturminneslagen, kap. 7 om återlämnande av kulturföremål som olagligt förts ut från en stat som har tillträtt

Unidroit-konventionen och kap. 8 om återlämnande av kulturföremål som stulits utomlands i en stat som har tillträtt Unidroit-konventionen. Dessa nya bestämmelser trädde i kraft den 1 december 2011.

### **3.2 Förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m.**

I förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. (kulturminnesförordningen) finns bestämmelser om bl.a. vissa myndigheters uppgifter som rör fornminnen, byggnadsminnen, kyrkliga kulturminnen och kulturföremål.

Enligt 1 § kulturminnesförordningen ska länsstyrelsen samråda med Riksantikvarieämbetet innan myndigheten fattar beslut i ett ärende enligt kulturminneslagen som kan medföra ersättningskyldighet eller på annat sätt är av större vikt. Vid tillsynen över kulturminnesvården i länet ska länsstyrelsen vidare samverka med kulturminnesvårdande organ inom länet, särskilt läns museer och motsvarande museer (2 §).

I 10 § kulturminnesförordningen bemyndigas Riksantikvarieämbetet att meddela närmare föreskrifter om verkställighet av 2 kap. 10–13 §§ kulturminneslagen. I 22 § kulturminnesförordningen bemyndigas Riksantikvarieämbetet att meddela närmare föreskrifter för verkställigheten av 4 kap. kulturminneslagen.

### **3.3 Förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m.**

Regeringen beslutar efter framställan från Riksantikvarieämbetet om en byggnad ska förklaras för statligt byggnadsminne enligt förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. En byggnad som tillhör staten får enligt 1 § i förordningen förklaras för statligt byggnadsminne, om den är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde.

Regeringen anger genom skyddsföreskrifter på vilket sätt byggnadsminnet ska vårdas och underhållas och i vilka avseenden det inte får ändras. Om det finns särskilda skäl får ett statligt byggnadsminne ändras i strid mot skyddsföreskrifterna. Det är Riks-

antikvarieämbetet som har tillsyn över de statliga byggnadsminnena och prövar frågor om tillstånd till åtgärder som strider mot skydds-föreskrifterna. I Riksantikvarieämbetets tillsynsansvar ingår att följa vård och underhåll av byggnaderna och bevaka att arbeten utförs i enlighet med skydds-föreskrifter och beslut, så att de kulturhistoriska värdena inte minskar.

Riksantikvarieämbetet har i rapporten *Förenklad beredning av statliga byggnadsminnen: Tydligare och ändamålsenligt ansvar i enklare processer* lämnat förslag för att förenkla och effektivisera hanteringen av statliga byggnadsminnen. Rapporten har upprättats 2012 till följd av ett regeringsuppdrag.

### **3.4 Förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer**

Det statliga systemet för stöd till kulturmiljöområdet styrs av förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer (bidragsförordningen). I bidragsförordningen behandlas bidrag för vård av värdefulla kulturmiljöer, tillgängliggörande av värdefulla kulturmiljöer, framtagande av kunskapsunderlag, arkeologisk undersökning vid bostadsbyggande och arkeologisk undersökning vid mindre arbetsföretag. En av förutsättningarna för att bidrag ska lämnas för vård av värdefulla kulturmiljöer är att det kan antas att miljöns kulturhistoriska värden kommer att bevaras för framtiden. Som förutsättning för bidrag till arkeologiska undersökningar vid bostadsbyggande föreskrivs bl.a. att det måste finnas ett betydande allmänt intresse av att bebyggelsen kommer till stånd. Ansökan om s.k. kulturmiljöbidrag lämnas till länsstyrelsen och prövas av Riksantikvarieämbetet eller, efter Riksantikvarieämbetets bemyndigande, av länsstyrelsen. Den myndighet som beslutar om bidraget får bestämma villkor för bidragets användning.

Kulturmiljöbidraget är av central betydelse för kulturmiljöarbetet. Nivån på anslaget för bidrag till kulturmiljövård är omkring 250 miljoner kronor per år.

### 3.5 Miljöbalken

Miljöbalken (1998:808) trädde i kraft den 1 januari 1999 och är en samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Lagen består av sju avdelningar med 32 kapitel. Regeringen, länsstyrelserna, centrala myndigheter bl.a. Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Skogsstyrelsen, kommunerna, mark- och miljödomstolarna, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen prövar mål och ärenden enligt miljöbalken och enligt föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken.

#### 3.5.1 Hushållningsbestämmelser i 3 och 4 kap. miljöbalken

I 3 kap. miljöbalken (tidigare naturresurslagen) ges grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden. I dess 6 § första stycke återfinns bestämmelser om att mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras natur- eller kulturvärden så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön. På förslag av Lagrådet tillkom i bestämmelsen satsen ”fysisk miljö i övrigt” genom införandet av miljöbalken, eftersom det ansågs angeläget att den skulle omfatta även den bebyggda miljön (prop. 1997/98:45 del 2 s. 463).

I andra stycket av paragrafen ges ett starkare skydd för de områden som är av riksintresse för natur- eller kulturmiljövården. Anses ett område vara av riksintresse ska inte de avvägningar göras som föranleds av uttrycket ”så långt möjligt” i första stycket. Sådana områden ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- och kulturmiljön. En avvägning som kan förekomma är om det i samma område finns ett motstående ändamål av riksintresse (se 3 kap. 10 §).

För att bevaka skyddet av dessa områden ska Riksantikvarieämbetet enligt 2 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. bl.a. lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om de områden som Riksantikvarieämbetet anser vara av riksintresse för kulturmiljövården. Att ett område på detta sätt utpekats som riksintresse av Riksantikvarieämbetet är avsett att vara vägledande för tillämpande myndigheter.

Kommunerna ska i sina översiktsplaner enligt 3 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) redovisa de områden som är av riks-



intresse och hur de avser att tillgodose dessa intressen. Enligt 2 kap. 2 § plan- och bygglagen ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas vid planläggning och prövning i ärenden om lov och förhandsbesked. Länsstyrelserna utövar enligt 11 kap. 10 och 11 §§ plan- och bygglagen kontroll över hur kommunerna tillämpar dessa bestämmelser om riksintressen.

I 4 kap. miljöbalken ges särskilda hushållningsbestämmelser för vissa utpekade områden som, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet är av riksintresse. Dessa bestämmelser har således, till skillnad mot de i 3 kap., en direkt rättsverkan. Enligt 4 kap. 1 § ska områdenas natur- och kulturvärden skyddas mot påtaglig skada. De områden som skyddas är bl.a. vissa rekreatiomsområden, kustområden, skärgårdar, sjöar, öar, fjällområden, älvar och andra vattendrag samt nationalstadsparken Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården.

Tanken med nationalstadsparker är att i tätorter och tätortsregioner bevara de områden som lämnats i huvudsak oexploaterade och där parklandskap, naturmiljöer och bebyggelsemiljöer flätas samman till från rikssynpunkt unika landskap (prop. 1994/95:3 s. 9). Inom en nationalstadspark får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas. För nationalstadsparkerna behöver skadan således inte vara påtaglig, det räcker med en negativ inverkan av någon betydelse för natur- och kulturvärdena (a.a. s. 49 f.).

Enligt förarbetena ska syftet med nationalstadsparken beaktas även vid prövning av frågor om komplettering eller förnyelse av befintlig bebyggelse inom området (a.a. s. 46). Avsikten är således att kulturhistoriskt värdefull bebyggelse i en nationalstadspark ska skyddas vid tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900). Det är endast ett område som utsetts till nationalstadspark.

### 3.5.2 Skydd av områden i 7 kap. miljöbalken

#### *Kulturresevat*

I 7 kap. miljöbalken finns bestämmelser om skydd för specifika områden. Mark- och vattenområden kan enligt 9 § förklaras som kulturresevat. Denna bestämmelse infördes efter mönster av bestäm-

melsen om naturreservat i 7 kap. 4 § för att stärka kulturvärdenas betydelse i områdesskydden. Det finns för närvarande 39 kulturreservat i landet.

Skyddsformen är avsedd att tillämpas på landskap som präglas av äldre tiders hävd och bruksformer eller som innehåller värdefulla kulturlandskapselement. Ambitionen med bestämmelsen är att slå vakt om den historiska dimensionen i landskapet, vars värde enligt förarbetena till betydande del utgörs av sambanden mellan de enskilda kulturlandskapselementen och av samspelet med naturmiljön. Den ska vara ett kompletterande instrument till såväl bestämmelserna om naturreservat som till kulturminneslagens regler och syftar till att vara tydligt anpassad efter de kulturmiljövårdande behoven (prop. 1997/98:45 del 1 s. 324 f. och del 2 s. 78). I överensstämmelse med dessa förarbetsuttalanden har Riksantikvarieämbetet i sin publikation "Kulturresevat – en handbok för inrättande och skötsel av kulturresevat enligt 7 kapitlet 9 § miljöbalken", förordat att kulturresevat inte bör användas om det är själva byggnaderna som konstituerar ett områdes kulturhistoriska värde, utan i sådana fall används företrädesvis kulturminneslagen och plan- och bygglagen.

Ett beslut att förklara ett område som kulturresevat kan fattas av länsstyrelse eller av kommun. Det kan förenas med relativt ingående skyddsbestämmelser, så länge dessa håller sig inom vad som krävs för att upprätthålla syftet med att bilda resevatet, exempelvis förbud mot nybyggnation och mot ändring av befintliga byggnader. Vid utformningen av skyddet ska dock hänsyn tas även till enskilda intressen enligt 7 kap. 25 §. Att ett beslut om inrättande av ett kulturresevat inte får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser framgår av 7 kap. 8 §.

### *Biotopskydd*

Regeringen får, enligt 7 kap. 11 § första stycket 1 miljöbalken, i fråga om små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- och växtarter eller annars är särskilt skyddsvärda meddela föreskrifter om att samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden, och om att en myndighet eller kommun i det enskilda fallet få besluta att ett område ska utgöra ett biotopskyddsområde.

Enligt 5 § första stycket jämförd med bilaga 1 i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. har samtliga lätt igenkännbara områden av vissa slag i landet eller i en del av landet angivits som biotopskyddsområden. Det gäller områden företrädesvis i jordbruksmark, såsom alléer, pilevallar, källor med omgivande våtmark, småvatten och våtmarker, odlingsrösen, stenmurar och åkerholmar. För de generellt utpekade biotopskyddsområdena får länsstyrelsen meddela dispens om det finns förutsättningar för det. Regeringen har uttalat att möjligheten till undantag från det generella biotopskyddet har sin grund i att skyddet är generellt (prop. 1997/98:45 del 1 s. 314). Den generella skyddsformen skapar i sig ett behov av att kunna medge dispens för vissa oförutsedda situationer. Därför är också ersättningsrätten till markägaren för generella biotopskyddsområden knuten till myndighetens beslut att inte medge dispens för en viss verksamhet eller åtgärd. Vissa generellt skyddade biotoper som odlingsrösen och stenmurar kan även vara skyddade som fornlämningar.

### 3.6 Skogsvårdslagen

Skogsvårdslagen (1979:429) samverkar med kulturminneslagen i fråga om skyddet för kulturmiljöer i skogsmark. Detta sker genom regler om vilka hänsyn som måste tas till naturen och kulturmiljön. Reglerna medför krav på planering av avverkning och transporter så att risken för skador på naturen och kulturmiljön minimeras. Vidare innehåller skogsvårdslagen bestämmelser om anmälnings- och tillståndsplikt. Ärenden enligt skogsvårdslagen beslutas av Skogsstyrelsen.

Av 7 kap. 17 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7) framgår att ”vid all skötsel av skog ska skador i och invid hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer och kulturlämningar i skogen förhindras eller begränsas”. I de allmänna råden till föreskriften anges att ”med kulturmiljö bör avses en miljö som historiskt påverkats av människan och att kulturmiljön kan innefatta enskilda objekt såväl som stora landskapsavsnitt och utgör en del av kulturarvet”. Skogsstyrelsen har också angett att med kulturlämning bör här avses väl avgränsade lämningar efter människors verksamhet som inte bedöms som fasta fornlämningar, vilka även kan benämnas som övriga kulturhistoriska lämningar.

Skogsstyrelsen föreskrifter till lagen innebär att skador till följd av skogsbruksåtgärder ska undvikas eller begränsas i och i vid värdefulla kulturmiljöer i skogen. Föreskrifterna gäller i den utsträckning de inte är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras och därmed ger markägaren rätt till intrångsersättning. Om föreskrifterna inte har följts och detta har medfört skada ska värdefulla kulturmiljöer återställas när så är möjligt.

### 3.7 Plan- och bygglagen

Den 2 maj 2011 trädde en ny plan- och bygglag (2010:900) i kraft. Lagen innehåller bestämmelser om kommunernas planläggning av mark och vatten och om byggande. Kommunerna har en skyldighet att enligt 2 kap. 3 § plan- och bygglagen beakta kulturvärden såväl vid prövning av förhandsbesked eller bygglov som vid planläggning.

Hanteringen av mark- och vattenområden som på grund av deras natur- och kulturvärden pekats ut som riksintressen redovisas även i avsnitt 3.5.1. Kommunerna skall i översiktsplanen enligt 3 kap. 4 § plan- och bygglagen redovisa de områden som är av riksintresse och hur de avser att tillgodose dessa intressen. Enligt 2 kap. 2 § plan- och bygglagen ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken, bl.a. bestämmelserna om riksintresse för natur- och kulturmiljövärden, tillämpas vid planläggning och prövning av ärenden om bygglov och förhandsbesked.

Bestämmelser som ställer krav på byggnader m.m. är samlade i 8 kap. I 13 och 14 §§ finns det bestämmelser som är av särskild betydelse för skyddet av kulturhistoriskt värdefulla byggnader. En byggnad som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt får inte förvanskas. Detta innebär inte att byggnaden behöver vara byggnadsminnesklassad. Enligt förarbetena till den tidigare gällande plan- och bygglagen (prop. 1985/86:1 s. 510) kan ett tillräckligt motiv vara att bebyggelsen är representativ för tidigare samhälleliga eller estetiska ideal eller ger en god uppfattning om tidigare sociala villkor för en viss samhällsgrupp.

## 4 Kartläggning av intressekonflikter

### 4.1 Kartläggning av eventuella intressekonflikter och problemområden

#### 4.1.1 Bakgrunden och uppdraget

Utredaren ska enligt direktiven kartlägga vilka intressekonflikter som kan finnas mellan skyddet och brukandet av kulturmiljön och analysera hur dessa eventuella konflikter kan överbryggas. Dessutom ska utredaren lämna sådana förslag till förändringar av lagstiftningen inom kulturmiljöområdet som syftar till att öka möjligheterna att leva i, bruka och utveckla kulturskyddade fastigheter och miljöer.

Utredaren bör ta sin utgångspunkt i att regelverken inom området bör främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas. Utredaren bör också beakta att det finns ett egenvärde i att makten över besluten förs närmare den enskilda människan och att det är viktigt att kulturarvet görs synligt och tar plats på fler ställen i samhället.

Lagstiftning som kan beröras är bl.a. 2 och 3 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) samt bestämmelserna om kulturresevat i 7 kap. miljöbalken.

Ett exempel på en fråga som kan aktualiseras är att tillämpningen av fornlämningsbegreppet, enligt 2 kap. kulturminneslagen, i vissa sammanhang upplevs som otydlig. Utredaren bör därför pröva olika möjligheter till regelförenkling och ökad tydlighet i detta avseende. Det kan t.ex. innebära att pröva möjligheten att införa en ordning för reglering av selektivt urval och skydd inom vissa kategorier av lämningar eller att pröva möjligheten att införa en ordning som gör att det krävs ett särskilt beslut för att yngre kulturlämningar ska klassas som fasta fornlämningar.

Vår andra uppgift avser en redaktionell översyn av kulturminneslagen. Det innebär att vi ska göra en övergripande redak-

tionell översyn av kulturminneslagen och samtidigt få lämna förslag om mindre justeringar i sak som innebär modernisering eller regelförenkling.

Den sista delen av uppdraget avser en översyn av de särskilda nationella målen för arbetet med kulturmiljön. Nu gällande särskilda mål för arbetet med kulturmiljön tillkom för mer än ett decennium sedan (prop. 1998/99:114, bet. 1999/2000:KrU7, rskr. 1999/2000:196). Genom att riksdagen beslutat om nya kulturpolitiska mål (prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145) ges nya förutsättningar för kulturmiljöarbetet som bör tas till vara och återspeglas i de nationella målen för arbetet med kulturmiljön.

Vi ska lämna förslag om hur de särskilda nationella målen för arbetet med kulturmiljön kan tydliggöras och anpassas till de nya kulturpolitiska målen. Syftet med översynen av de nationella målen för arbetet med kulturmiljön är att skapa goda grundförutsättningar för ett offensivt kulturmiljöarbete som aktivt bidrar till ökad livskvalitet och att humanistiska perspektiv ges utrymme att påverka samhällsutvecklingen.

#### **4.1.2 Genomförande av kartläggning av eventuella intressekonflikter och problemområden**

Utredningen har undersökt olika alternativ för att systematiskt få fram ett adekvat underlag då det gäller eventuella intressekonflikter, redaktionella förändringar av kulturminneslagen och de särskilda nationella målen för arbetet med kulturmiljön. Slutsatsen är att det behövs en samlad extern kontakt och insats för att ta fram den efterfrågade kartläggningen och övrigt underlag för våra överväganden och förslag.

Utredningen har övervägt olika alternativ för att skaffa ett brett och samlat underlag från berörda aktörer. Vi har närmare provat tre olika sätt att gå till väga, tvåpartssamtal med respektive aktör, någon form av hearing med särskilt inbjudna eller genomförande av en enkät för att samla in underlaget. Samtidigt gjorde vi en bedömning av vilka som kan anses vara berörda aktörer och parter i den aktuella kartläggningen. En lista med tänkbara kontakter upprättades. Vi konstaterade att flertalet aktörer eller berörda finns inom grupperna statliga myndigheter, kommunala organ, intresseorganisationer med representanter för civilsamhället samt universitet och

högskolor. Drygt femtio aktörer bedömdes som berörda av kartläggningen.

Tidigt konstaterade vi att tvåpartssamtal med kvalitet inte var möjligt att genomföra av resurs- och tidsskäl. En hearing med upp till ett femtiotal inbjudna aktörer bedömdes inte vara tillräcklig för att uppnå direktivets höga krav på kartläggningen och behovet av underlag för efterfrågade analyser. Vid en heldagshearing skulle inte alla berörda aktörer kunna erbjudas möjlighet att både presentera och försvara sina synpunkter.

En bred enkät med relativt öppna frågor bedömdes som en lämpligare form för kartläggningen. Enkäten utformades för att så nära som möjligt följa direktivets uppdrag. Enkäten och sändlistan för enkäten upprättades efter samråd med utredningens experter.

Enkäten *Hur ska kulturmiljöområdet utvecklas?* sändes ut till 52 aktörer. Åtta statliga myndigheter, samtliga länsstyrelser, fem läns museer, sju intresseorganisationer eller motsvarande samt sju universitet och högskolor har fått del av enkäten. En förteckning över samtliga instanser som gavs tillfälle att svara på enkäten redovisas i *bilaga 3*. Sammanlagt har 47 enkätsvar lämnats.

För att komplettera enkäten sändes även en skrivelse ut med frågor om hur bestämmelserna om skydd mot utförsel och återlämnande av kulturföremål i kulturminneslagen fungerar. Skrivelsen sändes till fem organ med myndighetsuppgifter samt två företag och en intresseorganisation på området. Bestämmelserna om skydd mot utförsel av vissa äldre kulturföremål (5 kap. kulturminneslagen) respektive återlämnande av olagligt bortförda kulturföremål (6 kap. kulturminneslagen) berörs enligt vår preliminära bedömning i första hand av den redaktionella översynen. En förteckning över instanser som gavs tillfälle att svara på skrivelsen redovisas i *bilaga 4*. Sju svar har lämnats med anledning av skrivelsen.

### Enkätens frågor

Enkäten innehåller en kort introduktion av vårt uppdrag och tre frågor eller frågeområden för att tydligt anknyta till vårt uppdrag. Frågorna är öppna med några underfrågor. Avsikten var att ge de berörda aktörerna relativt fritt utrymme att utveckla sina synpunkter, även om redigering och analys av materialet kan bli mer tidskrävande för utredningen. Följande frågor med undertexter gick ut i enkäten:

*–Fråga 1. Ökade möjligheter att leva i, bruka och utveckla kulturskyddade fastigheter och miljöer*

I kulturminneslagen slås fast att ansvaret för att skydda och vårda kulturmiljön delas av alla. I den kulturpolitiska propositionen understryks att en viktig förutsättning för detta är att det är möjligt att ta del av, använda och utveckla kulturarvet och kulturmiljön. I utredningens uppdrag ingår att kartlägga vilka intressekonflikter som kan finnas mellan skyddet och brukandet av kulturmiljön. Utredningen vill därför veta vilken er uppfattning är i denna fråga. Formulera gärna era svar utifrån vad som gäller för fornlämningar respektive byggnader.

a. Uppfattar ni att det finns intressekonflikter mellan skyddet och brukandet av kulturskyddade fastigheter och miljöer? Om ja: Vilka kategorier av konflikter förekommer? Vilka aktörer är inblandade? I vilka situationer uppkommer konflikter? Hur bedömer ni eventuella konflikters art och omfattning?

b. Vilka möjligheter ser ni att bruka/tillgängliggöra kulturmiljöer med nuvarande kulturskydd? Finns det hinder för en sådan utveckling? Om ja: Vilka intressekonflikter kan hänföras till lagen och/eller dess tillämpning? Hur och med vilka medel kan eventuella konflikter överbryggas?

*–Fråga 2. Redaktionell översyn av kulturminneslagen*

Utredningsuppdraget innefattar att göra en övergripande redaktionell översyn av kulturminneslagen. I direktivet anges att utredaren också får lämna förslag om mindre justeringar i sak som innebär modernisering eller regelförenkling.

a. Vilka behov av modernisering och regelförenkling ser ni i kulturminneslagen?

b. Behöver kulturminneslagen bli mer överskådlig och lättillgänglig?

c. Finns det tillämpningsproblem som man kan åtgärda genom smärre justeringar av kulturminneslagen?

*–Fråga 3. Nationella mål*

Hur kan de särskilda nationella målen för arbetet med kulturmiljön utvecklas för att bättre stödja ett offensivt kulturmiljöarbete som aktivt bidrar till ökad livskvalitet och att humanistiska perspektiv ges utrymme att påverka samhällsutvecklingen?

Resultat och synpunkter vad gäller nationella mål presenteras i kapitel 5 medan resultaten som berör intressekonflikter och redaktionella frågor redovisas i detta kapitel.



## Skrivelsens frågor

Utredningen ställde tre frågor i den kompletterande skrivelsen. Vilka behov av modernisering och regelförenkling ser ni när det gäller 5 och 6 kap. kulturminneslagen? Anser ni att det finns tillämpningsproblem när det gäller 5 och 6 kap. kulturminneslagen som man kan åtgärda genom smärre justeringar av lagen? Behöver kulturminneslagen i vid mening bli mer överskådlig och lättillgänglig?

## 4.2 Resultat och synpunkter med anledning av enkät om kulturmiljöområdets utveckling

### 4.2.1 Några allmänna synpunkter om definitioner

En generell synpunkt som tas upp av flera aktörer i enkätsvaren rör en osäkerhet om aktuella begrepps innebörd t.ex. begrepp som kulturarv, kulturmiljö och kulturminnesvård. Osäkerheten märks i olika sammanhang när dessa begrepp används i kulturmiljöarbetet. Man pekar på riskerna för missförstånd och att man pratar förbi varandra när man inte är överens om definitionerna. Utredningen redovisar sin syn på användningen av begreppen i avsnitt 2.2.

### 4.2.2 Intressekonflikter mellan skydd och brukande

#### Synpunkter med anledning av enkätfråga 1a

På fråga 1a *uppfattar ni att det finns intressekonflikter mellan skyddet och brukandet av kulturskyddade fastigheter och miljöer* har ett brett spektrum av synpunkter lämnats. Till frågan finns underfrågor om man valt att svara ja på frågan: Vilka kategorier av konflikter förekommer? Vilka aktörer är inblandade? I vilka situationer uppkommer konflikter? Hur bedömer ni eventuella konflikters art och omfattning?

*Vad är skyddat i dag?*

Den finns ca 1,7 miljoner kända fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar på närmare 600 000 platser i landet. Mer än 2 000 anläggningar och miljöer är skyddade som byggnadsminnen enligt 3 kap. kulturminneslagen och 260 byggnader och miljöer är statliga byggnadsminnen enligt förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. Närmare 3 100 kyrkobyggnader är skyddade enligt 4 kap. kulturminneslagen. Totalt finns 39 kulturreservat enligt 7 kap. 9 § miljöbalken, varav fyra är beslutade av kommuner. Ett världsarv är ett kulturminne eller naturminne som är så värdefullt att det är en angelägenhet för hela mänskligheten. I Sverige finns 14 objekt som är upptagna på Unescos världsarvslista. Världsarven är som regel skyddade enligt kulturminneslagen, förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. och/eller miljöbalken. Dessutom finns 1 700 beslutade områden av riksintresse för kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. I plan- och bygglagen finns möjlighet att skydda kulturhistoriska värden genom detaljplan eller områdesbestämmelser.

Flertalet länsstyrelser framhåller att endast ett fåtal fastigheter i förhållande till det totala antalet fastigheter i landet omfattas av skydd enligt kulturminneslagen. Även om antalet fornlämningar är stort upplever länsstyrelserna att konflikterna i praktiken är begränsade.

*Fornlämningsskydd och bruk*

Enligt flera myndigheter finns det problem rörande skydd av fornlämningar och skogsbruk. Riksantikvarieämbetet uppskattar att 56–74 procent av det totala antalet fornlämningar som berörs av skogsbruksåtgärder skadas främst vid slutavverkning och markberedning inför föryngring, men fornlämningar skadas även i samband med gallring och andra åtgärder. Skogsbrukets företrädare anser att skogsbruk försvåras av t.ex. kostsamma krav på skonsamma avverkningsmetoder och krav vid markberedning men även på grund av bristande information om förekomsten av fornlämningar och andra kulturlämningar enligt skogsvårdslagen.

Synliga fornlämningar i åkermark anses utgöra måttliga hinder. I jämförelse med t.ex. bestämmelserna om generellt biotopskydd (7 kap. 11 § första stycket miljöbalken) framstår problemet med skyddet av fornlämningar (2 kap. 1 § kulturminneslagen) i jord-

brukslandskapet som ringa i ett brukarperspektiv, enligt myndighetsföreträdare och berörda intresseorganisationer. Enligt förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. har samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag angivits som biotopskyddsområden. Det gäller områden företrädesvis i jordbruksmark, såsom alléer, pilevallar, källor med omgivande våtmark, småvatten och våtmarker, odlingsrösen, stenmurar och åkerholmar. För de generellt utpekade biotopskyddsområdena får länsstyrelsen meddela dispens om det finns förutsättningar för det. Skyddet är dubblerat t.ex. när en fornlämning ligger på en åkerholme. I ett sådant fall är fornlämningen skyddad enligt kulturminneslagen och åkerholmen skyddad som biotop enligt miljöbalken. Det ”dubblade” skyddet för samma område och företeelse kan ge upphov till informationsproblem i relation till såväl markägare som allmänhet, men även problem i tillämpningen av gällande bestämmelser.

Företrädare för markägarorganisationer anser att det finns tydliga konflikter mellan skyddet och brukandet av kulturskyddade fastigheter och miljöer. I områden med mycket fornlämningar medför skyddet ett omfattande brukningshinder, särskilt för skogsbruket. Hindret består såväl i fysiska brukningshinder som en administrativ börda. Alla fornlämningar är inte som många förväntar sig registrerade i Riksantikvarieämbetets fornminnesinformationssystem FMIS, vilket skapar osäkerhet kring vad som är skyddat.

Ett annat exempel på en intressekonflikt eller ett problemområde är arbetet med återställande av vattendrag för att återskapa en naturlig vattenregim och underlätta för vandrande fisk. I bäckar, åar och älvar kan det finnas fornlämningar, i form av dämningar och flottningsrensningar. Fornlämningarna är skyddade enligt kulturminneslagen och naturvården har i uppdrag att återställa vattendragen för fisket och i många fall finns också vattendomar som anger områdets utformning och som kan beröra fornlämningar.

Planerings- och beslutsprocesserna för stora projekt, där olika allmänna intressen berörs, tenderar allt oftare att bli en diskussion eller förhandling inom staten mellan olika statliga myndigheter eller mellan stat och kommuner. Såväl synpunkter från allmänhet, intresseorganisationer som sakägare tenderar att få mindre betydelse i samråden kring dessa stora projekt trots höga krav på insyn och medverkan enligt gällande regelverk. Dialogen är av avgörande betydelse i ett modernt kulturmiljöarbete där humanistiska perspektiv förväntas påverka den fysiska planeringen och samhällsutvecklingen.

*Bruk av byggnadsminnen och kyrkor*

När ett beslut om byggnadsminnesförklaring tas enligt 3 kap. kulturminneslagen av länsstyrelsen utgår skydd och bevarande från det aktuella objektets kulturhistoriska värde. Bevarandet formuleras i respektive objekts skyddsbestämmelser vilka utformas i samförstånd med fastighetsägaren och övriga berörda varvid ägarens synpunkter och byggnadens framtida användning beaktas. I den utsträckning skyddsföreskrifter innebär betydande hinder eller svårigheter att bruka mark eller byggnad, kan ägaren få ekonomisk kompensation. Endast två gånger har beslut om inrättande av byggnadsminne fattats mot ägarens vilja. 1982 byggnadsminnesförklarades Oscars-teatern i Stockholm och 1989 byggnadsförklarades Ljungs slott i Östergötland, i båda fallen mot ägarens vilja.

Berörda myndigheter har vid uppföljning av beslut enligt 3 kap. kulturminneslagen och uppföljning av sådana ärenden i domstol rörande kulturminneslagen inte kunnat se att det finns några stora intressekonflikter mellan skyddet och brukandet av skyddade byggnader. Vid tillståndsgivningen är det oftast inte fråga om en åtgärd kan utföras, utan hur den ska utföras. Diskussionen gäller främst moderna installationer eller annan anpassning till moderna krav. Däremot anses brett att formerna för den löpande förvaltningen av de kulturhistoriska värdena kan utvecklas samtidigt som verksamheter i fastigheterna också ska kunna utvecklas.

Konflikter anses vara vanligare vid ägarbyten, såväl vid köp som vid generationsskiften. Att förvalta och bruka en kulturminnesmärkt byggnad upplevs av vissa fastighetsägare som administrativt betungande, tidsödande och dyrt bl.a. mot bakgrund av krav på arkeologisk förundersökning, antikvarisk medverkan och kontroll av genomförande, dokumentation och övrigt uppföljningsarbete. Även krav på visst byggnadstekniskt utförande och specifikt materialval upplevs som fördyrande trots att det är möjligt att få bidrag för en stor del av de merkostnader som uppstår.

Flera som kommenterat frågan pekar på att i skyddet av bebyggelsens kulturvärden ligger en problematik i att bevarandet kommer i konflikt med andra krav som ställs på byggnader. I plan- och bygglagen (2010:900) finns ett antal krav vid ändring av byggnad. I ett antal andra lagar ställs det krav på den verksamhet som bedrivs i en byggnad, vilket kan leda till krav på byggnaden som står i konflikt med förvaltningen av byggnadens kulturvärden.

Det generella skyddet av kyrkliga kulturminnen är av samma karaktär som det generella skyddet av fornlämningar. För kyrkliga kulturminnen finns en huvudman, Svenska kyrkan, som i första hand ser brister i tillämpningen av kulturminneslagen bl.a. genom en oenhetlig tolkning av bestämmelserna i 4 kap. kulturminneslagen. Dessutom anses det oklart vad det generella skyddet av de kulturhistoriska värdena innebär när skyddsbestämmelser inte behöver tas fram för respektive objekt. Svenska kyrkan anser att det i alla sammanhang, utom i kulturminneslagen, uttrycks att det traditionella bruket av kyrkorna har ett stort kulturhistoriskt värde.

Vissa kyrkor riskerar att bli övertaliga och behöver enligt Svenska kyrkan få utomkyrklig användning. Därmed menar Svenska kyrkan att samtliga kyrkor, även de som omfattas av tillståndsplikt, behöver bedömas efter värde och förändringskänslighet.

#### 4.2.3 Förutsättningar för att överbygga eventuella intressekonflikter

##### Synpunkter med anledning av enkätfråga 1b

*På fråga 1b har många synpunkter lämnats. Frågorna behandlar Vilka möjligheter ser ni att bruka/tillgängliggöra kulturmiljöer med nuvarande kulturskydd? Finns det hinder för en sådan utveckling? Vilka intressekonflikter kan hänföras till lagen och/eller dess tillämpning? Hur och med vilka medel kan eventuella konflikter överbyggas?*

*Några generella synpunkter när det gäller möjligheterna att överbygga intressekonflikter*

Att ta till vara kulturlandskapet innebär i praktiken att bevara dess mångformighet, dess historiska dimension och dess rikedom på betydelsebärande element. De behov av åtgärder som kan uppstå vid brukandet av skyddade kulturmiljöer, liksom andra miljöer, berör ett flertal lagar och regelverk utöver lagstiftningen på kulturmiljöområdet. Därmed berörs också en rad olika intressen som ska beaktas.

Lagstiftning som berör kulturmiljövården ger uttryck för det allmänna intresset av att bevara kulturmiljöer, vilket givetvis kan innebära inskränkningar av vad som är möjligt att göra avseende

varje enskilt objekt. Åtgärder som kräver tillstånd enligt kulturminneslagen eller annan lag prövas efter ansökan genom avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Möjligheterna till relevanta avvägningar kan försvåras genom exempelvis skilda förutsättningar för förvaltningen och bruket mellan olika typer av skyddade landskap, områden eller egendomar men även mellan olika geografiska områden i landet och lands- eller glesbygd jämfört med stadsmiljöer. I vissa fall uppstår konflikter som en följd av ett stort förändringstryck och ekonomiska förväntningar. I andra fall saknas förutsättningar för bruk eller skötsel av vissa typer av kulturmiljöer, p.g.a. låg produktionsförmåga eller begränsat ekonomiskt utbyte av aktuell verksamhet. I några enkätsvar konstateras att det mot denna bakgrund kan föreligga problem att uppnå målen med lagstiftningen på kulturmiljöområdet. Dessa problem kan endast till viss del hänföras till lagen och dess tillämpning.

#### *Fornlämningar och möjligheterna att överbrygga konflikter*

Förvaltningsmetoderna i skogen bör enligt Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna utvecklas för att hantera en långsiktigt hållbar utveckling med större möjligheter till anpassning av brukningsmetoder och brukningssätt. Ett skonsamt skogsbruk som utvecklas med ett hänsynstagande till fornlämningar och kulturlämningar för att uppnå ett hållbart skogsbruk gagnar såväl en biologisk mångfald som det biologiska kulturarvet och ökar som regel möjligheterna att leva i, bruka och utveckla fastigheter och miljöer.

Det är viktigt att den arkeologi som bedrivs inom ramen för kulturmiljövårdens regelverk, innefattande såväl skydd av fasta fornlämningar som prövning av tillstånd för ingrepp i fast fornlämning, har möjlighet att utvecklas som vetenskap och kan pröva nya perspektiv och metoder. Grunden för kulturmiljövården är att fornlämningen bevaras i sitt sammanhang för kommande generationers möjlighet att få ta del av och forma nya berättelser. Ett annat perspektiv som lyfts fram är att arkeologin som vetenskap ska ha möjlighet att utvecklas genom ingrepp i fast fornlämning. Arkeologiska resultat bör också diskuteras på ett sådant sätt att arkeologin kan bidra med berättelser som är relevanta och angelägna för samhället. I dag efterfrågar allt fler medborgare och politiker angelägna resultat, delaktighet och tillgänglighet. Därför bör tillämpningen stödja att fler arkeologiska synteser kan göras

samt stödja utvecklad interaktion med allmänheten. Begreppet användbar är i sammanhanget ett nyckelord.

För att kunna föra en bred diskussion om arkeologins samhällsroll är det nödvändigt att välja en begriplig begreppsapparat. I praktiken används ofta begreppen kunskapsvärde och upplevelsevärde. I vissa sammanhang, till exempel i FMIS och i rapporter från Riksantikvarieämbetet, har det gjorts försök att skapa mer sammanhållna begreppsapparater med fler värdekategorier för att täcka in ett bredare fält som bör beaktas vid värdering. Utifrån vad som framgått av flera enkätsvar uppfattar vi att det finns ett allmänt behov av sådana definitioner och att de begrepp som används varierar något i olika sammanhang.

I diskussionen om värden diskuteras även synen på och värderingen av kända respektive okända fornlämningar. Det kan konstateras att mer ”nyligen” framkomna fornlämningskategorier som t.ex. skärvtenshögar och boplatslämningar, som regel inte värderas lika högt av arkeologer i undersökningssammanhang som de mer traditionella kategorierna t.ex. gravar och gravhögar. Lämningar kan vara mer eller mindre svåra att upptäcka och läsa av i landskapet. Svårupptäckta eller svårtolkade lämningar, s.k. diffusa lämningar, har självfallet inte samma förutsättningar att ha ett stort upplevelsevärde i jämförelse med mer monumentala lämningar. De lämningar som har lägre upplevelsevärde eftersom de inte syns kan ha ett betydligt högre kunskapsvärde (arkeologiskt undersökningsvärde) än väl synliga lämningar. En torplämning kanske inte alltid har ett stort vetenskapligt värde, i det att den ger mycket information om en historiskt okänd företeelse, men i stället ett mycket stort värde som minne för allmänheten i lokalsamhället.

Några intressenter utanför kretsen av antikvariska myndigheter och intresseorganisationer efterlyser för sin del en tydligare värdering och prioritering av olika typer av skyddade kulturmiljöobjekt. Detta skulle stärka skyddet av det som verkligen ska vara prioriterat. Tydligare kriterier och värderingar kan också främja diskussionen inom branschen för att hålla ett levande engagemang för bevarandet. Markägarna efterfrågar i första hand bättre information om förekomsten av fornlämningar och ett system som är mer förutsebart och rättssäkert.

*Byggnader och möjligheterna att överbrygga konflikter*

När ett beslut om byggnadsminnesförklaring tas av länsstyrelsen utgår skydd och bevarande från det aktuella objektets kulturhistoriska värden. Bevarandet formuleras i respektive objekts skyddsbestämmelser vilka utformas i nära samförstånd med fastighetsägaren och övriga berörda varvid ägarens olika synpunkter och byggnadens kommande användning beaktas. I den utsträckning skyddsbestämmelserna innebär betydande hinder eller svårigheter att bruka mark eller byggnad, kan ägaren få ekonomisk kompensation. Vid sidan av engagemang för kulturarvet och dess bevarande är de två viktigaste skälen till att en ägare accepterar en byggnadsminnesförklaring möjligheter att få ekonomiskt stöd samt möjligheten att få kvalificerad rådgivning i komplicerade byggnadsvårdsfrågor. I ett stort antal svar tar man upp frågan om begränsade ekonomiska resurser till länsstyrelserna för att kompensera berörda fastighetsägare.

Vid uppföljning av länsstyrelsernas beslut enligt 3 kap. kulturminneslagen och ärenden i domstol har det inte framkommit att det finns en intressekonflikt mellan skyddet och brukandet. Allmänt påpekas att formerna för den löpande förvaltningen av de kulturhistoriska värdena kan utvecklas. Byggnadsminnen är många gånger komplexa till sin natur. Ett vårdprogram där skyddsföreskrifter för ett byggnadsminne har tolkats har visat sig vara ett användbart stöd både för fastighetsägaren och för länsstyrelsen i tillståndsärenden. Vårdprogrammen för statliga byggnadsminnen underlättar också kontakterna mellan Statens fastighetsverk och Riksantikvarieämbetet i tillståndsärenden.

Svenska kyrkan konstaterar att medlems- och strukturutveckling innebär att det i allt färre kyrkor som är skyddade enligt 4 kap. kulturminneslagen kommer att bedrivas kyrklig verksamhet i framtiden. I många församlingar minskar också de ekonomiska förutsättningarna för att bedriva verksamhet och förvalta fastigheter. Detta innebär att användningen av vissa kyrkor minskar. Dessutom behöver förutsättningarna för att bedriva och utveckla verksamheten i skyddade kyrkor breddas. Det är troligt att allt fler funktioner, som i dag finns i församlingshem och kanslilokaler, kommer att behöva inrymmas i högre utsträckning i äldre kyrkor i framtiden.



### 4.3 Redaktionell översyn av kulturminneslagen

#### Synpunkter med anledning av enkätfråga 2 om behovet av redaktionell översyn av kulturminneslagen

Utredningsuppdraget innefattar att göra en övergripande redaktionell översyn av kulturminneslagen. I direktivet anges att utredaren också får lämna förslag om mindre justeringar i sak som innebär modernisering eller regelförenkling. Vi ställde tre frågor på området: *Vilka behov av modernisering och regelförenkling ser ni i kulturminneslagen? Behöver kulturminneslagen bli mer överskådlig och lättillgänglig? Finns det tillämpningsproblem som man kan åtgärda genom smärre justeringar av kulturminneslagen?*

Flera organ vill att begreppet kulturminneslag förnyas så att det bättre knyter an till kulturmiljöbegreppet. Begreppet kulturminnen används endast i samband med kulturminneslagen. De som kommenterar saken anser att kulturminne bör ersättas med kulturmiljö eller kulturarv. Samtidigt efterlyses en bättre samstämmighet och konsekvent användning av begrepp så som exempelvis kulturmiljö och kulturarv. Även andra begrepp som används i andra lagar med en annan betydelse bör uppmärksammas vid vår översyn av kulturminneslagen.

Översynen bör enligt många enkätsvar sikta till större enhetlighet i principer för tillståndsprövning, överklagande och ansvar. Varje kapitel bör ha en likartad struktur och om det är lämpligt inledas med definition av vad som omfattas. Utredningen bör enligt några enkätsvar diskutera en eventuell sammanföring av kapitel 3 och 4 i kulturminneslagen.

Kulturminneslagen anses ge ett ojämnt skydd. I ett enkätsvar beskrivs ojämnheten i skyddet i kulturminneslagen på följande sätt: 2 kap. ger ett starkt skydd, 3 kap. ger ganska dåligt skydd, 4 kap. ger starkt skydd och 5 kap. ger ett nästan obefintligt skydd. Man bör enligt flera svar överväga att samordna påföljderna av regelbrott i 2–4 kap. kulturminneslagen så att de blir mer enhetliga. I dag är påföljderna svaga vid regelbrott i 3 kap. kulturminneslagen och endast vid få tillfällen har länsstyrelserna agerat i denna typ av ärenden. Det saknas möjligheter att döma för brott enligt 4 kap. kulturminneslagen.

I flera svar framhålls att kulturminneslagen är fokuserad på objekt och bevarande, snarare än på kulturmiljöns förändring och utveckling. Man konstaterar också att det saknas lagskydd för kultur-

landskap i kulturminneslagen medan plan- och bygglagen och miljöbalken innehåller bestämmelser som syftar till skydd av landskap. Sambandet från objekt till kulturmiljö behöver förklaras bättre och tydliggöras. Den befintliga lagtexten använder begreppen "skydda" och "vårda". Utredningen bör pröva införandet av en moderniserad begreppsapparat som tar sin utgångspunkt i ett mer proaktivt, aktivt förvaltande och främjande synsätt.

I enkätsvar från såväl myndigheter som intresseorganisationer anförs att det finns skäl att införa ett nytt kapitel om immateriella kulturminnen. Bestämmelserna om ortnamnsed anses höra hemma där. Eftersom Sverige anslutit sig till Unescos konvention om skydd för det immateriella kulturarvet (2003) bör enligt några enkätsvar det tas ställning till hur fler immateriella kulturarv än ortnamn kan skyddas i kulturminneslagen.

Kopplingen mellan kulturminneslagen och andra regelverk behöver ses över enligt flera enkätsvar. Lagar som nämns när det gäller kopplingen till kulturminneslagen är plan- och bygglagen, miljöbalken, fastighetsbildningslagen och skogsvårdslagen. Arbetsmiljölagsstiftningen och annan skyddslagstiftning kommer ofta i konflikt med kulturminneslagen. Kulturminneslagen måste i högre grad anpassas till ett modernt miljötänkande. Instrumentet kulturreservat enligt 7 kap. miljöbalken är inte tillräckligt för att sätta in kulturmiljöarbetet i det samlade miljöarbetet och miljöpolitiken. Flera påpekar att reglerna om biotopskydd i miljöbalken bör tydliggöras i förhållande till kulturminneslagen. Otydligheten skapar onödiga konflikter mellan naturvård och kulturmiljövård.

Statens fastighetsverk menar att kulturminneslagen och förordningen om statliga byggnadsminnen bör kunna sammanföras i en lagstiftning. Det skulle enligt myndigheten förenkla ärendehantering av byggnadsminnen om bestämmelserna inte var beroende av ägarform för byggnadsminnet.

### **Synpunkter med anledning av skrivelse om skydd mot utförelse och återlämnande av kulturföremål**

Enligt ledande auktionsföretag samt konst- och antikhandlarföreningen bör reglerna i 5 kap. kulturminneslagen anpassas till att fler är utlandssvenskar eller att fler svenskar har bostad utomlands. Man anser att det finns behov av att ge möjlighet till temporära beslut där föremålet ska återföras till Sverige. Reglerna bör också

anpassas till att Finland och Sverige har samma kulturella historia och kulturarv. Lagstiftningen i Finland och Frankrike ses som goda förebilder.

Vidare föreslås att en enhetlig beloppsgräns, över vilken tillstånd ska sökas, på t.ex. 50 000 kr införs för alla typer av föremål. Ett förfarande förordas där ansökningar om utförelsetillstånd av kulturföremål behandlas anonymt av berörd tillståndsmyndighet.

Branschföreträdare ställer sig också frågande till den tillämpning som används av vissa tillståndsmyndigheter genom att lämna preliminärbesked. Besked lämnas enligt uppgift för föremål på en del auktioner i Stockholm och Uppsala utan att en formell ansökan har lämnats in.

Riksantikvarieämbetet anser att behovet av en modernisering och regelförenkling kräver en mer omfattande analys av 5 kap. kulturminneslagen. Man anser att de ändringar som behöver göras för att uppnå en mer ändamålsenlig reglering inte kan ske genom redaktionella ändringar i lag och förordning. Ingen kontroll av kulturföremål sker vid inre gräns nu när Sverige är medlem i EU. Vår lagstiftning bör samordnas med EU och övriga medlemsstater. Bekämpning av illegal hantering av kulturföremål bör prioriteras vid en översyn av våra och EU:s regler.

Riksantikvarieämbetet anser att regelverket i nuvarande utformning kan förbättras och förtydligas. Bedömningen av vilka föremål som är av betydelse för det nationella kulturarvet kan göras tydligare genom att i bestämmelserna tillföra information om vilka bedömningar som görs av tillståndsmyndigheten i samband med tillståndsprövningen. Det innebär att bestämmelserna kompletteras med kriterier som tydliggör på vilka grunder som kulturföremål kan bedömas ha betydelse för det nationella kulturarvet. Den svenska lagstiftningen omfattar många olika föremålskategorier. Antalet föremålsgrupper bör ses över och värdegränserna kan justeras.

Kungliga biblioteket har ansvar för det tryckta materialet, huvudsakligen böcker men även andra tryckalster. Unicitetens betydelse för svenska och utländska tryckta kulturföremål bör klargöras i lagtexten. Lagen tar inte hänsyn till de förändringar som den digitala utvecklingen har medfört. Det behövs tydligare regler för hur bibliotek och andra kan kräva tillbaka det som olagligt förts ut ur Sverige. Det bör finnas stöd i lag för att kräva digitala kopior på verk som lämnar landet.

Riksarkivet hanterar i normalfallet endast ett fåtal ärenden (1–3 ärenden per år). Riksarkivet hanterar ärenden om t.ex. brev, dagböcker

och handritade kartor. Myndigheten ser inga stora problem med lagen inom sitt tillämpningsområde, men man anser att förordningen bör ses över vad gäller definitioner, belopps- och åldersgränser.

Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde pekar på att det inte sällan uppstår målkonflikter mellan det utställande uppdraget och byggnadsantikvariska krav när det gäller föremål i skyddade historiska byggnader. Verkligheten har förändrats samtidigt som kulturminneslagen är anpassad till att det finns nationella gränser och inhemsk tullkontroll. Inte heller kontrollen vid EU:s yttre gräns är tillfredställande enligt museet. Det är i dag inte möjligt att skydda svenskt konsthantverk och design från mellankrigstiden, som internationellt är mycket efterfrågat. En lagändring bör övervägas för dessa kategorier.

Nordiska museet anser att 5 kap. kulturminneslagen är onödigt komplicerad. Detta beror på att lagen inte överensstämmer eller är anpassad till EU:s lagstiftning på området, trots att regelverken reglerar samma kategorier av föremål. Utförseltillstånd bör gälla i två år istället för ett år. Frågan om när ett utförseltillstånd ska visas upp bör regleras i lag och samtidigt bör påföljderna vid brott ses över.

#### **4.4 Redovisning av statistik avseende tillämpningen av kulturminneslagen**

Riksantikvarieämbetet har i rapporten *Tillämpning av 2–4 kap. lagen (1988:850) om kulturminnen m.m. Statistik gällande 2008* från 2010 redovisat statistik avseende länsstyrelsernas tillämpning av 2–4 kap. kulturminneslagen. Rapporten visar att under åren 2005–2008 var antalet beslut enligt 2 kap. kulturminneslagen relativt konstant. Det framgår att länsstyrelserna under 2008 sammanlagt fattade 3 026 beslut i ärenden om fornminnen och av dessa innebar 17 beslut om avslag. Drygt en tredjedel av besluten (1 123) utgjordes av beslut jämlikt bestämmelserna i 11–14 §§. 853 beslut avsåg ärenden om skogsbruksåtgärder enligt 12–13 §§ (tillståndsårenden). Besluten innebar enligt rapporten främst villkor i syfte att skydda fornlämningar från skadegörelse. Endast sex beslut innebar avslag på anmäld åtgärd. Samma år meddelades 738 beslut om tillstånd utan villkor om särskild undersökning. I knappt hälften av dessa fall gjordes bedömningen att arbetsföretaget inte berörde fast fornlämning. I cirka trettio procent av fallen ansågs ingreppet

vara av ringa omfattning. I ett mindre antal beslut angavs som skäl för tillstånd att fornlämningen hade litet eller inget vetenskapligt värde. I några enstaka fall gavs tillstånd med hänvisning till avvägningen mellan det allmänna och enskilda intresset. Det förekom även beslut om tillstånd som saknade motivering.

Länsstyrelsens beslut i ärenden om tillstånd kan enligt huvudregeln i 24 § överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut som rör ersättning eller befrielse från kostnadsansvar prövas dock av mark- och miljödomstolen. Det är främst frågor om tillstånd till ingrepp i fornlämning som överklagas till domstol.

2009 publicerade Riksantikvarieämbetet rapporten *Överklagande av beslut enligt 2–4 kap. lag (1988:950) om kulturminnen m.m. – En utvärdering av domar från 2000–2008*. Avseende 2 kap. kulturminneslagen omfattar utvärderingen 99 domar från länsrätten (numera förvaltningsrätten) och 16 domar från kammarrätten. Detta motsvarar det troliga antalet domar som meddelats under aktuell period. Utvärderingen visar att i 52 av målen har prövningen avsett länsstyrelsens beslut avseende 12 § (tillståndsärende). Av dessa lämnade länsrätten i 16 fall bifall till överklagandet och i 35 mål avslogs överklagandet. 10 mål har prövats av kammarrätten. Av rapporten framgår att det generellt sett är få beslut som överklagas. Detta beror enligt Riksantikvarieämbetet på att det sannolikt endast är ett fåtal beslut som innebär avslag på sökta tillstånd och att besluten vanligen fattas i samförstånd med den sökande. Utvärderingen visar även att överklaganden av beslut enligt kapitel 2 oftast görs av privatpersoner som fått avslag på sökt tillstånd till nybyggnad inom fornlämning eller fornlämningsområde. Av rapporten framgår att det finns en viss osäkerhet kring om Riksantikvarieämbetet har fått alla domar och beslut under den aktuella perioden. Detta betyder att resultatet av utvärderingen inte med säkerhet ger en komplett bild av situationen.

### *Kulturarvsbrott*

Brottsförebyggande rådet gjorde 2007 i samarbete med Riksantikvarieämbetet och Länsstyrelsen på Gotland en undersökning om fornminnesbrott i Sverige, *Brott under ytan – En undersökning om fornminnesbrott*, rapport 2007:5. Enligt rapporten uppgick den lagförda brottsligheten under utvärderad period till 36 fällande domar och 12 strafförelägganden. Dessutom hade det beslutats om

sex åtalsunderlåtelse. 26 av de totalt 48 lagförda fallen utgjordes av olika typer av överkan. De brott som domarna berörde hade i tio fall riktats mot fornlämningar som fanns på olika typer av tomtmark, dvs. utanför skogs- och jordbruksmark. Brott i anslutning till jordbruksmark stod för sammanlagt tio fall. Endast ett fåtal fall rörde skogsmark. Vanligast förekommande var brott mot fornlämningstypen grav eller gravplats. I rapporten sägs att gravar är den mest utsatta typen av fornlämningar, vilket förklaras av att det är den vanligaste fornlämningstypen i södra och mellersta Sverige.

Utredningen har vidare kunnat ta del av preliminära uppgifter från Riksantikvarieämbetet avseende kartläggning av den juridiska hanteringen av misstänkta fornminnesbrott. Kartläggningen avser tiden 2000 till 2010. Under denna period gjorde länsstyrelserna minst 176 anmälningar om misstänkta brott enligt 2 kap. kulturminneslagen. Av sammanställningen framgår bl.a. att av dessa anmälningar prövades 22 fall av domstol och i åtta ärenden meddelades strafförelägganden.

## 4.5 Slutsatser

I avsnittet nedan redovisas några övergripande slutsatser från resultatet av enkätundersökningen och Riksantikvarieämbetets statistik som utgångspunkter för våra överväganden och förslag. I anslutning till utredningens förslag och bedömningar i kapitel 5–12 hänvisas till kartläggningens resultat och slutsatserna i detta kapitel.

### 4.5.1 Slutsatser vad gäller kartläggning av intressekonflikter och lösningsmöjligheter

Det är några huvuddrag i kartläggningen av intressekonflikter som framträder tydligt. Det generella skyddet av fasta fornlämningar anser några är otydligt och bidrar till rättsosäkerhet i vissa situationer. De som ifrågasätter generella skyddsformer utan särskilt beslut anser att särskilda beslut om skydd och prioriterade urval skulle stärka såväl skyddet som legitimiteten för fornlämningarna. Flertalet myndigheter försvarar det befintliga systemets fördelar och hänvisar till stor flexibilitet i tillämpningen. Samtidigt framhåller dessa myndigheter att avsaknaden av tillgängliga och klagörande informationsverktyg bidrar till osäkerhet. Tydligheten för allmänhet och mark-

ägare skulle öka betydligt om de kända fornlämningar som är skyddade enligt kulturminneslagen är enhetligt registrerade och åtkomliga via nätet.

Utredningens slutsats utifrån såväl direktiven som kartläggningen är att fornminnesbegreppet behöver bli tydligare. Det kan t.ex. innebära att utredningen prövar möjligheten att införa en ordning för reglering av selektivt urval och skydd inom vissa kategorier av lämningar, alternativt att pröva möjligheten att införa en ordning som gör att det krävs ett särskilt beslut för att yngre lämningar ska skyddas som fasta fornlämningar. Med ökad tydlighet skulle lekmanen kunna få tydligare besked. Samtidigt kommer de professionella naturligtvis att ha samma svårighet som i dag att hantera problematiska lämningar vad gäller datering och fastställelse av utbredningen m.m. Även benämningen fast fornlämning i förhållande till alternativa begrepp för lämningar kan behöva diskuteras för att öka tydligheten.

Utredningen ska också enligt direktivet pröva olika möjligheter till regelförenklningar och ökad tydlighet i detta avseende. Överväganden och förslag i denna del presenteras främst i kapitel 6–11.

Intressekonflikterna är av en annan art när det gäller byggnadsminnen och kyrkor. När det gäller byggnadsminnen tycks bristen på ekonomiska resurser för att besluta om nya byggnadsminnen med ändamålsenliga skyddsföreskrifter vara ett problem för såväl berörda myndigheter som för representanter för förvaltare av byggnaderna. Frågan om storleken på bidraget till kulturmiljövård (7:2 Bidrag till kulturmiljövård, se avsnitt 3.4) eller hur bidraget bör användas ingår inte i vårt uppdrag.

Det allmänna skyddet av kyrkliga kulturminnen äldre än från 1940 är av samma karaktär som det allmänna skyddet av fornlämningar. För kyrkliga kulturminnen finns en huvudman, Svenska kyrkan, som i första hand ser brister i tillämpningen av kulturminneslagen, bl.a. genom oenhetlighet i tolkningen av bestämmelserna.

Vår slutsats är att förslag till förändringar av 3 kap. och 4 kap. kulturminneslagen i första hand kan hanteras inom ramen för modernisering och redaktionell översyn av lagen. Byggnadsminnen har ett särskilt skydd medan huvuddelen av de kyrkliga kulturminnena har ett allmänt skydd genom lag. De diskuterade skyddsformerna medför olika krav på lagens utformning. Således är ingen sammanslagning av 3 kap. och 4 kap. kulturminneslagen aktuell. Våra överväganden och förslag i dessa delar presenteras i kapitel 11.

#### 4.5.2 Slutsatser och inriktning vad gäller redaktionella åtgärder i kulturminneslagen

Slutsatser och inriktning vad gäller redaktionella åtgärder i kulturminneslagen presenteras samlat i avsnitt 6 *Övergripande frågor om kulturminneslagen och de inledande bestämmelserna*. Här diskuteras bl.a. benämningen på lagen och tillämpningsområdet för lagstiftningen på kulturmiljöområdet.

Innehållet i ett eventuellt nytt kapitel om immateriella kulturminnen är just nu inte tillräckligt för att motivera ett helt nytt kapitel för dessa kulturminnen. Ortnamnen är det enda immateriella kulturarv som direkt hanteras i lagen. Respektive förslag till förändringar, som syftar till modernisering och regelförenkling presenteras i respektive avsnitt tillsammans med förändringar i respektive kapitel i kulturminneslagen.

När det gäller 5 och 6 kap. kulturminneslagen så anser Riksantikvarieämbetet att de ändringar som behöver göras för att uppnå en mer ändamålsenlig reglering inte kan ske genom redaktionella ändringar i lag och förordning. Vår lagstiftning bör bättre samordnas med EU och övriga medlemsstater.

Europeiska kommissionen har under 2011 upprättat en rapport till bl.a. Europaparlamentet och rådet om genomförande av rådets förordning (EG) nr 116/2009 av den 18 december 2008 om export av kulturföremål under perioden 1 januari 2000 till 31 december 2010. Sammanfattningsvis anser medlemsstaterna att det inte förekommit några större problem vid det dagliga genomförandet av bestämmelserna i grundförordningen eller dess genomförandeförordning. Det verkar som att det system som infördes 1993 för exportkontroll av kulturföremål vid unionens yttre gränser faktiskt har använts av en stor majoritet av medlemsstaterna, må vara i mycket olika utsträckning.

Kommissionen anser att systemet skulle kunna förbättras om man utvecklade mekanismer för närmare samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen. Kommissionen har därför tagit fram en undersökning om olaglig handel *Study on preventing and fighting illicit trafficking in cultural goods in the European Union*<sup>1</sup>. Om den visar att systemet behöver förbättras, har kommissionen sagt sig vara beredd att vidta åtgärder.

Vår slutsats när det gäller 5 och 6 kap. kulturminneslagen är att utredningen med nuvarande underlag inte bör föreslå några mate-

---

<sup>1</sup> By the CECOJI-CNRS – 6224, Final Report – October 2011



riella förändringar. En översyn av bestämmelserna om utförelse och återlämnande bör avvakta kommissionens slutsatser för att ändamålsenligt samordnas med EU:s och övriga medlemsstaters strategi och reglering.

## 5 Förslag till nationella mål för arbetet med kulturmiljön

### 5.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska lämna förslag till hur de särskilda nationella målen för arbetet med kulturmiljön kan tydliggöras och anpassas till de nya kulturpolitiska målen.

Genom att riksdagen beslutat om nya kulturpolitiska mål ges nya förutsättningar för kulturmiljöarbetet som bör tas till vara och återspeglas i de nationella målen för arbetet med kulturmiljön. Syftet med översynen av de nationella målen för arbetet med kulturmiljön är att skapa goda grundförutsättningar för ett offensivt kulturmiljöarbete som aktivt bidrar till ökad livskvalitet och att humanistiska perspektiv ges utrymme att påverka samhällsutvecklingen.

Utredningen bör samråda med andra berörda utredningar, t.ex. Miljömålsberedningen (M 2010:04). Miljömålsberedningen är en parlamentarisk kommitté som ska lämna förslag om hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet kan nås.

### 5.2 Gällande mål och bakgrund

#### 5.2.1 Kulturmiljömål – målen för kulturmiljöarbetet

Nu gällande särskilda mål för arbetet med kulturmiljön tillkom för mer än ett decennium sedan (prop. 1998/99:114, bet. 1999/2000:KrU7, rskr. 1999/2000:196). Målen har följande lydelse:

- ett försvarat och bevarat kulturarv,
- ett hållbart samhälle med goda och stimulerande miljöer och med kulturmiljöarbetet som en drivande kraft i omställningen,

- allas förståelse, delaktighet och ansvarstagande för den egna kulturmiljön, och
- nationell och internationell solidaritet och respekt för olika gruppers kulturarv.

Enligt den målbeskrivning som gavs av regeringen i proposition 1987/88:104 (s. 28 ff.) ska kulturmiljövården bevara och levandegöra kulturarvet, syfta till kontinuitet i utvecklingen av den yttre miljön, främja den lokala kulturella identiteten, möta hoten mot kulturmiljön och bidra till att öka medvetenheten om estetiska värden och historiska sammanhang. Moderniseringen av dessa mål 1999 betingades av ett behov av att på ett tydligare sätt svara mot den vikt som i slutet av 1990-talet lades på att integrera frågor om resurshushållning och hållbarhet, bevarande, delaktighet, tolerans för olika gruppers kulturarv, samt ett internationellt engagemang – det senare särskilt aktualiserat genom bl.a. EU-inträdet.

### 5.2.2 Nya kulturpolitiska mål

Enligt de nya kulturpolitiska mål som antagits av riksdagen (prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145) ska kulturen vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling. För att uppnå målen ska kulturpolitiken:

- främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor,
- främja kvalitet och konstnärlig förnyelse,
- främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas,
- främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan,
- särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.

### 5.2.3 Relationen mellan kulturpolitiska mål och de särskilda nationella målen för arbetet med kulturmiljön

Övergripande mål för den statliga kulturpolitiken beslutades för första gången av riksdagen 1974 (prop. 1974:28, bet 1974:KrU15, rskr. 1974:248). Dessa mål har därefter länge i stort sett stått oförändrade. Endast mindre justeringar gjordes i samband med att riksdagen tog ställning till förslagen i 1996 års kulturpolitiska proposition (prop. 1996/97:3, bet. 1996/97:KrU1, rskr. 1996/97:129). Den nya kulturutredningen hade i uppgift att analysera om det med tanke på de samhällsförändringar som ägt rum sedan dess fanns skäl att göra förändringar i kulturpolitikens övergripande mål.

Regeringen delade i propositionen *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3) Kulturutredningens (Ku 2007:06) bedömning att de då gällande kulturpolitiska målen i vissa delar var föråldrade. Målen borde ge uttryck för en kulturpolitik som är anpassad till dagens samhälle och till framtidens möjligheter och utmaningar. Regeringen ansåg att målen därför borde omformuleras bl.a. genom att kulturens egenvärde och oberoende, medborgarperspektivet och kulturens roll i samhället betonades på ett tydligare sätt än tidigare.

De nya kulturpolitiska målen är nationella, dvs. de ska styra den statliga kulturpolitiken. De ska även kunna inspirera och vägleda politiken i kommuner och landsting. Det innebär att de kulturpolitiska målen ska styra de statliga insatserna på kulturmiljöområdet och även inspirera andra som medverkar i kulturmiljöarbetet.

### 5.2.4 Miljökvalitetsmålen och kulturmiljöarbetet

#### *Gällande mål*

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Det bör ske utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Målet förutsätter en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang.

Som grund för miljöarbetet ligger generationsmålet och de sexton miljökvalitetsmål som riksdagen har beslutat. Generationsmålet anger inriktningen för den samhällsomvandling som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen. Miljökvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.

Förutsättningarna för att uppnå miljö kvalitetsmålen ska vara på plats inom en generation, räknat från när målen beslutades i riksdagen 1999 (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183).

Kulturmiljöarbetet anses direkt beröra minst tio av de sexton nationella miljö kvalitetsmålen. Inom kulturmiljöområdet verkar Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna för att miljö kvalitetsmålen nås, bl.a. genom att informera om miljö kvalitetsmålen men även genom att ange de åtgärder som behövs för att målen ska nås och vilka kulturmiljövärden som berörs.

### *Miljömålssystemet utvecklas*

Miljömålssystemet har nyligen setts över och reviderats. Förändringarna består bl.a. av övergången från delmål till etappmål. Övergången till etappmål innebär att det blir enklare att analysera den svenska rådigheten över måluppfyllelsen. Syftet, som är att ytterligare öka kraften i miljöarbetet, beskrivs i proposition *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete* (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377).

Den parlamentariskt sammansatta Miljömålsberedningen (M 2010:04), ska lämna förslag till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet kan nås. Beredningens övergripande uppdrag är att utveckla strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom av regeringen prioriterade områden. Arbetet ska genomföras i nära samarbete med näringsliv, ideella organisationer, kommuner och myndigheter. Det övergripande uppdraget gäller till och med år 2020.

Miljömålsberedningen har lämnat tre delbetänkanden; ett med en handlingsplan för att utveckla strategier i miljö målssystemet, ett med en första uppsättning etappmål och ett med en plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning.

Miljömålsberedningen har under 2011 fått två tilläggsuppdrag, varav det ena är att ta fram förslag till en strategi för att uppnå relevanta delar i generationsmålet och miljö kvalitetsmålen kopplade till *en långsiktigt hållbar markanvändning* utifrån ett helhetsperspektiv. Beredningen ska enligt tilläggsdirektivet (dir. 2011:91) samråda med bl.a. Kulturmiljöutredningen. Tilläggsuppdraget delredovisades den 31 mars 2012 och slutredovisas senast den 15 juni 2014.

I april 2012 fattade regeringen ett beslut som förstärker och vidareutvecklar miljömålssystemet genom en första uppsättning etappmål och uppdaterade preciseringar till miljökvalitetsmålen. Tretton etappmål fastställdes inom fyra prioriterade områden: luftföroreningar, farliga ämnen, avfall och biologisk mångfald.

Inom miljömålsarbetet tydliggörs att begreppet markanvändning innefattar dels *användningen* av marken, t.ex. skogsbruk, jordbruk, friluftsliv, bebyggelse, transportinfrastruktur, dels *det sätt* som marken inom en sådan brukas när det gäller t.ex. metoder, intensitet och tekniker. Både användningen och brukandet av marken kan ha betydelse, både på kort och lång sikt, när det gäller förutsättningarna för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Det kan exempelvis påverka möjligheten till flexibilitet i markanvändning över tid samt möjligheten till kontinuitet i brukande och genomförande av bevarandeåtgärder. Kulturmiljöutredningen behöver förhålla sig till begreppen på likartat sätt som Miljömålsberedningen. Under den tid som förändringarna av miljömålssystemet genomförs ska självfallet inte miljöarbetet stanna upp. Alla aktörer har ansvar för att arbetet drivs framåt: myndigheter, kommuner, näringsliv och ideella organisationer.

Berörda myndigheter, bl.a. Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna, har fått utvidgat ansvar att ta initiativ i arbetet för att miljökvalitetsmålen ska nås. Det uttrycks genom förändrade skrivningar i myndigheternas instruktioner. Riksantikvarieämbetet har dessutom det övergripande ansvaret för kulturmiljön inom alla miljökvalitetsmål.

## **5.3 Behov av översyn av de nationella målen på kulturmiljöområdet**

### **5.3.1 Nya förutsättningar**

Genom att riksdagen beslutat om nya kulturpolitiska mål ges nya förutsättningar för kulturmiljöarbetet som bör tas till vara och återspeglas i de nationella målen för arbetet med kulturmiljön. Syftet med översynen av de nationella målen för arbetet med kulturmiljön är, enligt direktiven, att skapa goda grundförutsättningar för ett offensivt kulturmiljöarbete som aktivt bidrar till ökad livskvalitet och att humanistiska perspektiv ges utrymme att påverka samhällsutvecklingen.

I uppdraget ligger således att se hur de särskilda målen för arbetet med kulturmiljön kan utvecklas för att bättre stödja det praktiska kulturmiljöarbetet och miljömålsarbetet. Gällande mål på kulturmiljöområdet är i hög grad en spegling av sin tid, då det samlade kulturarvsbegreppet introducerades brett i kulturpolitiken.

Vi har bl.a. ställt oss följande frågor mot bakgrund av vårt uppdrag:

- Vilka kulturpolitiska mål är relevanta för det konkreta kulturmiljöarbetet och på vilket sätt?
- Vilka delar av gällande nationella mål på kulturmiljöområdet är fortfarande aktuella?
- Vad krävs av nya kulturmiljömål för att de ska vara tydligare och återspegla de förändringar som skett i de nya kulturpolitiska målen?
- På vilket sätt kan kulturmiljöarbetet på ett naturligt sätt relatera till miljömålen och miljömålsarbetet?

### 5.3.2 Underlag för översyn av nationella mål i arbetet med kulturmiljön

För att kartlägga eventuella intressekonflikter och problemområden sändes enkäten *Hur ska kulturmiljöområdet utvecklas?* ut till 52 aktörer. I enkäten ingick även en fråga om de nationella målen för arbetet med kulturmiljön. Enkätfrågan var öppet formulerad: *Hur kan de särskilda nationella målen för arbetet med kulturmiljön utvecklas för att bättre stödja ett offensivt kulturmiljöarbete som aktivt bidrar till ökad livskvalitet och att humanistiska perspektiv ges utrymme att påverka samhällsutvecklingen?*

Åtta nationella statliga myndigheter, samtliga länsstyrelser, fem läns museer, sju intresseorganisationer eller motsvarande samt sju universitet och högskolor fick del av enkäten. Av de 47 enkätsvar som har lämnats in berör flertalet målen på kulturmiljöområdet.

#### *Synpunkter med anledning av enkät om nationella mål*

Flertalet enkätsvar framhåller att de gällande kulturpolitiska målen bildar en bred plattform för kulturpolitiken generellt liksom för arbetet med kulturarvet och kulturmiljön. Flera myndigheter anser

mot denna bakgrund att de kulturpolitiska målen är möjliga att direkt bryta ned, tolka och applicera på kulturmiljövårdens verksamheter.

Statens historiska museer framhåller att det är av vikt att analysen av målen fördjupas och ansatsen breddas vad gäller val av styrmedel för de offentliga aktörer vars verksamhet påverkar kulturarv och kulturmiljö. I en sådan analys bör även undersökas hur själva arbetet med målen bedrivits.

Enligt det av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålet God byggd miljö ska kulturvärdena tas till vara och utvecklas. Det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av byggnader och bebyggelsemiljöer samt platser och landskap med särskilda värden ska värnas och utvecklas. Boverket tolkar därför enkätens syfte som att kartlägga hur ett brukande av kulturarvet kan underlättas utan att skyddet för kulturvärdena försvagas. Naturvårdsverket anser att kulturmiljöarbetet, där det är relevant, på ett tydligare sätt kan kopplas till de nationella miljökvalitetsmålen.

Trafikverket saknar i arbetet med kulturmiljö definitioner och begrepp som skulle göra det möjligt att bättre beskriva och värdera kulturmiljöer inom infrastrukturanläggningar. Målen för kulturmiljöarbetet bör mot denna bakgrund vara mindre interna och bör i stället vara mer utåtriktade så att även nya företeelser kan omfattas. En möjlighet som diskuterats är frågan om att arbeta med tematisering för t.ex. moderna kulturarv som skulle göra dessa tydligare och bekräfta att även de ska omfattas av kulturmiljöarbetet. En tematisering skulle exempelvis kunna omfatta mellankrigstidens infrastrukturanläggningar, minnen från världskriget och romska boplatser.

Enligt många länsstyrelser bör målen skrivas om så att de bättre korrelerar med de nya kulturpolitiska målen. Om målsättningen är att göra målen operationella på något mer påtagligt sätt krävs att de bryts ned ordentligt, i tydligt hanterbara och uppföljningsbara delar. Om så sker skulle de i ökad utsträckning jämfört med i nuläget kunna fungera som en måttstock för uppföljning och utvärdering av kulturmiljövårdens samlade verksamhet.

Riksantikvarieämbetet är den myndighet som är mest tveksam till behovet av en målnivå för arbetet med kulturmiljön under de kulturpolitiska målen. Dessa mål fungerar som det är i dag vägledande också för kulturmiljöarbetet. Om målnivån för kulturmiljön kvarstår anser myndigheten dock att målen bör genomgå vissa förändringar för att bättre stödja en sådan utveckling som anges i



direktiven och uttrycks i de kulturpolitiska målen. Riksantikvarieämbetet anser även att de gällande målen för arbetet med kulturmiljön i stora drag redan uttrycker en offensiv inriktning, men behöver utvecklas för att harmoniera med målen för kulturpolitiken.

Riksantikvarieämbetet kommenterade de kulturpolitiska målen på följande sätt: Vår kulturmiljö kan ses som ett samlat minne av tidigare generationers liv, skapande, synsätt och värderingar. Den offentliga kulturarvssektorn har som uppgift att visa hur kulturmiljön, med landskap, byggnader och lämningar, utgör en viktig grund för en mångfald av tolkningar och berättelser. För att alla människor ska ha möjlighet att känna delaktighet och sammanhang i kulturlivet behöver olika perspektiv på kulturarvet i samhället få utrymme.

Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer anser att målen för arbetet med kulturmiljön i stället kan benämnas ”mål för arbetet med kulturarvet i samhället”. Detta skulle betona den breda ansatsen i kulturarvsarbetet samt på ett tydligare sätt knyta an till uppdraget att i sammanhang tolka och lyfta fram de nationella målen för kulturpolitiken.

### 5.3.3 Insatser för att förnya och utveckla kulturmiljöområdets arbete och inriktning

#### *Agenda kulturarv*

Under perioden 2001–2004 bedrevs projektet *Agenda kulturarv* med syfte att i samverkan med det omgivande samhället förnya kulturmiljövårdens inriktning, demokratiska förankring och slagkraft. Projektet hade tre huvudmän: läns museerna, länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet. I projektet deltog även Statens kulturråd och Svenska Kommunförbundet. Projektet erhöll ekonomiskt stöd från regeringen och Stiftelsen framtidens kultur.

Huvuddelen av arbetet med Agenda kulturarv skedde i länen med delat ansvar mellan länsstyrelser och regionala museer. Projektet samordnades nationellt av en grupp med två representanter vardera från Läns museernas samarbetsråd, länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet.

Projektets slutrapport lämnades i maj 2004. Projektet har haft viss betydelse för kulturmiljöområdets utveckling, dels för att samla

områdets parter till samtal om förhållningssätt och inriktning i kulturmiljöarbetet, dels för att utveckla nya arbetssätt och arbetsformer. Det har bl.a. handlat om att pröva och utveckla metoder för att arbeta med delaktighet som ett verktyg för ökad demokratisk förankring. En erfarenhet inom Agenda kulturarv var att exempelvis kommuner, allmänhet och ideella organisationer önskar mer information om verksamhet och ställningstaganden inom kulturmiljöområdet. En del av insatserna inom Agenda kulturarv handlade därför om att diskutera det offentligt finansierade kulturmiljöarbetets prioriteringar och förmåga att vara en resurs för det civila samhället.

En annan slutsats i projektet var att det saknades tydligt formulerade strategier för hur t.ex. verksamhetsmålen ska tolkas och nås. Bristen på strategier ansågs påverka det interna arbetet och skapa osäkerhet i kommunikationen. De aktiviteter och diskussioner som fördes inom projektet har påverkat inriktningen och innehållet i arbetet med kulturarv och historia på olika sätt. Sambanden mellan bruk och bevarande betonas idag på ett tydligare sätt. En uttryckligare strävan finns också till att bredda delaktigheten, både när det gäller att formulera och förvalta kulturhistoriska värden.

#### *Riksantikvarieämbetets arbete med omvärldsanalyser*

Riksantikvarieämbetet har under det senaste årtiondet redovisat flera omvärldsanalyser. Omvärldsanalysen *Kulturarv ger livskraft - Hållbar utveckling ur humanistiskt och historiskt perspektiv* redovisades 2005. I analysen studerades hur kulturarvet och historieintresset kan användas i samhällsdebatten och i det långsiktigt hållbara samhällsbygget.

Riksantikvarieämbetet redovisade 2006 på regeringens uppdrag omvärldsanalysen *För framtidens kulturarvsarbete*. Enligt regeringens uppdrag skulle myndigheten redovisa en omvärldsanalys som tar upp de förändringar och utvecklingstendenser i samhället som kan ha betydelse för kulturarvet och kulturpolitikens utveckling. Omvärldsanalysen skulle även innehålla bl.a. en sammanfattande bedömning av tillståndet och utvecklingen inom kulturmiljöområdet.

I omvärldsanalysens slutsatser lyfts tre utmaningar fram för kulturarvsområdet och kulturpolitiken:

- höja beredskapen för att hantera landskap i förändring,

- stärka humanistiska och historiska perspektiv, och
- formulera tidsenliga uppdrag för det offentliga kulturarvsarbetet.

Analysen lyfter också fram några trender som är viktiga för kulturarvsområdets utveckling fram till 2015. Trenderna som lyfts fram i analysen är:

- regioners betydelse ökar,
- omflyttningen från landsbygden till storstäderna ökar,
- de internationella kontakterna ökar och fördjupas,
- ökade privatiseringar och nya aktörer,
- upplevelseekonomin fortsätter att utvecklas,
- IT integreras allt mer i vardagslivet,
- befolkningen blir allt heterogenera,
- värderingar, engagemang och prioriteringar förändras allt snabbare,
- intresset för miljöfrågor ökar, och
- förändrade förutsättningar för den offentliga sektorn.

Omvärldsanalysen från år 2006 hade god förankring bland kulturmiljöområdets aktörer genom det omfattande arbete som lagts ned inom projektet Agenda kulturarv några år tidigare. Analysen har också haft betydelse för Kulturutredningens (Ku 2007:06) arbete. Omvärldsanalyser från olika delar av det kulturpolitiska fältet har självfallet stor betydelse för utformningen av kulturpolitikens inriktning, inte minst vad gäller de kulturpolitiska målen.

Riksantikvarieämbetets omvärldsanalys 2010–2015 *Trender i tiden* presenterades i januari 2012. Omvärldsanalysen beskriver ett urval samhällstrender som bedömts ha stor betydelse för kulturarvsarbetet och Riksantikvarieämbetet de kommande fem till sju åren. Trenderna, deras drivkrafter och konsekvenser har identifierats genom att analysera information om förändringar i omvärlden. De trender som bedömts vara viktigast är:

- kulturen lyfts allt mer fram som betydelsefull för utveckling och tillväxt,
- människors syn på landskapet förändras,

- klimatfrågan får allt större genomslag i politiken och samhället,
- fler är delaktiga i kunskapsproduktionen,
- kulturarvet blir allt mer mångfaldigt, och
- kraven ökar på att myndigheter ska samverka.

Trenderna anses påverka möjligheten att ta tillvara kulturarvet i samhällsutvecklingen. Analysen visar att nya samhällsfrågor har etablerats där kulturarvet behöver beaktas för att utvecklingen ska bli hållbar. Informationsteknologins utveckling och dess integrering i vardagslivet förändrar förutsättningarna för kommunikation och tillgängliggörandet av information och kunskap om kulturarvet. De traditionella offentliga aktörerna på kulturarvsområdet, bl.a. kulturmiljöområdets företrädare liksom företrädare för arkiv, museer och bibliotek, har i dag att förhålla sig till att allt fler intresserar sig för, definierar och brukar kulturarv. Ökad samverkan, internationalisering och regionalisering ställer nya krav och förändrar uppdrag, roller och ansvar i kulturarvsarbetet.

Omvärldsanalyser kommer enligt utredningen att vara allt viktigare för att påverka styrning och inriktning samt genomförandet av kulturpolitiken inklusive kulturmiljöarbetet.

#### **5.3.4 Slutsatser om nationella mål i arbetet med kulturmiljön**

Utredningens slutsats är att förutsättningarna är goda för att lämna förslag och formulera särskilda nationella mål för arbetet med kulturmiljön. Förutsättningarna för att stärka kopplingen och anpassningen till de kulturpolitiska målen är goda genom de konkreta svar och synpunkter som inkommit. De utvecklingsinsatser som gjorts inom kulturmiljöområdet har stor betydelse för hur nya nationella mål i arbetet med kulturmiljön kan förankras och få genomslag. Särskilda mål för arbetet med kulturmiljön kan aldrig utgöra mer än ett komplement till de kulturpolitiska målen. Utredningen ser det därför som mycket positivt att flera instanser anser att de nya kulturpolitiska målen ger ett gott stöd för ett modernt kulturarvsarbete.

Utredningen har med utgångspunkt i svaren på vår enkät och regeringens överväganden kring de enskilda målformuleringarna i kulturpropositionen diskuterat vad som är relevant för ett framåtsyftande kulturmiljöarbete. När utredningen presenterar målen

läggs stor vikt vid anpassning och koppling till de kulturpolitiska målen samt till relationen till miljömålssystemet. I avsnitt 5.4 redovisar utredningen sina förslag till nya särskilda mål för arbetet med kulturmiljön.

## 5.4 Förslag till särskilda nationella mål för arbetet med kulturmiljön

**Förslag:** Nuvarande nationella mål för arbetet med kulturmiljön ska upphöra att gälla och ersättas av följande nationella mål för kulturmiljöarbetet:

Det statliga kulturmiljöarbetet ska främja:

- ett hållbart samhälle med en mångfald av levande och tillgängliga kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas,
- alla människors möjligheter att utifrån sina egna förutsättningar ta del av, förstå och ta ansvar för kulturmiljön,
- ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap och upplevelser, och
- en helhetssyn på förvaltningen av landskapet där kulturmiljön tas till vara, ger perspektiv på samhällsutvecklingen och stimulerar kreativitet och skapande.

De nationella målen för arbetet med kulturmiljön ska utgöra ett komplement till de nationella kulturpolitiska målen.

**Bedömning:** Berörda statliga myndigheter, främst Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna, bör se till att målen används i kulturmiljöarbetet. Myndigheterna bör stödja en användning av målen även hos andra berörda aktörer i samhället. Det bör ingå i Myndigheten för kulturanalys uppdrag att på ett övergripande plan följa effekterna av införandet av de nya nationella målen för arbetet med kulturmiljön.

De gällande målen för arbetet med kulturmiljön uppfattas allmänt som föråldrade och behöver därför ses över. Målen behöver dessutom utformas för att bättre samspela med de gällande kulturpolitiska målen. Utredningen har sett att de kulturpolitiska målen i många delar ger ett gott stöd för kulturarvsarbetet generellt sett.

Kulturmiljöarbetet befinner sig dock i en utmanande skärningspunkt mellan olika politikområden såsom kulturpolitik, miljöpolitik och samhällsbyggande. Det finns därför fortsatt stort behov av mål som vägleder detta arbete.

Kulturmiljömålen har för närvarande följande lydelse:

- ett försvarat och bevarat kulturarv,
- ett hållbart samhälle med goda och stimulerande miljöer och med kulturmiljöarbetet som en drivande kraft i omställningen,
- allas förståelse, delaktighet och ansvarstagande för den egna kulturmiljön, och
- nationell och internationell solidaritet och respekt för olika gruppers kulturarv.

Grunden för kulturpolitiken är kulturens egenvärde. Samtidigt ökar insikten på flera håll om kulturens och kreativitetens betydelse för andra samhällsområden. De samhällsförändringar som skett och de nya förutsättningar som växer fram gör att de kulturpolitiska målen ska anpassas till vår tid. De av riksdagen fastställda kulturpolitiska målen ska utgöra fundamentet för en långsiktig kulturpolitik som stödjer konstnärlig förnyelse och kulturell mångfald, främjar ett levande kulturarv samt bidrar till allas möjlighet till delaktighet i kulturlivet.

Utredningen anser, som regeringen och riksdagen, att till kulturpolitikens kärnuppgifter hör att främja ett levande kulturarv som är angeläget för medborgarna i dag och bevaras för kommande generationer. Det gäller både det kulturella arv som överlämnats från tidigare generationer och det som formas i dagens samhälle. Kulturarvet präglas av historien och mångfalden i dagens samhälle och är lika mångfacetterat och mångbottnat som samhället självt. Det bär samhällets minnen och handlar om såväl framsteg och framgångar som misslyckanden och lidanden. Synen på och tolkningen av kulturarvet förändras ständigt. Historiebrukets politiskt laddade dimension har i vår tid fått förnyad aktualitet. I Sverige liksom i flera andra europeiska länder, har kulturarvet kommit att användas i en politisk diskussion om nationell identitet. I ett medborgarperspektiv är det viktigt att det förs ett öppet samtal om hur kulturarvet och historien kan tolkas och vad olika tolkningar representerar för syn på samhället och dess utveckling. Det är angeläget att främja ett arbete som stärker allas delaktighet och bidrar till att

kulturarvet upplevs som tillgängligt för alla medborgare oavsett bakgrund och förutsättningar. En fortsatt utveckling av dagens kulturmiljöer och kulturarv förutsätter att den professionella kulturmiljövården tar avstamp i dagens samhälle och befolkningsstruktur.

Kulturarvet skapar perspektiv på samhället och dess utveckling och berikar människors liv. Det tillhör alla och bör ses som en kraft i samhället som bidrar till utveckling och förnyelse.

Utredningen har genom sin kartläggning konstaterat att det finns olika förhållningssätt mellan, å ena sidan, synen på kulturarvets roll och potential i samhället i ett framtidsperspektiv och, å andra sidan, den faktiska tillämpningen i dag, som mer baseras på kulturmiljöer och kulturminnen som lämningar i landskapet. Kopplingen mellan kulturarvets humanistiska värden, historiebruk, förståelse för människors levnadsförhållanden och deras brukande av landskap i ett långtidsperspektiv samt de mänskliga kulturernas föränderlighet bör därför tydligt komma till uttryck i kulturmiljömålen.

Kulturarvets möjligheter tas bäst tillvara när en mångfald av aktörer, såväl enskilda människor som myndigheter, institutioner, organisationer och näringsliv, bidrar med sina perspektiv och använder kulturarvet utifrån olika utgångspunkter. Medborgarnas engagemang och delaktighet är en viktig förutsättning för att kulturarvet ska leva vidare och utvecklas. Det är därför angeläget att verka för att människor i ökad utsträckning har möjlighet att ta del av, använda och vidareutveckla kulturarvet.

Utredningens förslag till nya och reviderade nationella mål för arbetet med kulturmiljön innebär att det statliga kulturmiljöarbetet ska främja:

- ett hållbart samhälle med en mångfald av levande och tillgängliga kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas,
- alla människors möjligheter att utifrån sina egna förutsättningar ta del av, förstå och ta ansvar för kulturmiljön,
- ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap och upplevelser, och
- en helhetssyn på förvaltningen av landskapet där kulturmiljön tas tillvara, ger perspektiv på samhällsutvecklingen och stimulerar kreativitet och skapande.

De nya nationella målen för arbetet med kulturmiljön ska styra de statliga insatserna på kulturmiljöområdet. De ska även kunna inspirera kulturmiljöarbetet på kommunal nivå och vägleda politiken i kommuner och landsting. Målen kommer också att få betydelse för hur staten ser på lokala och regionala prioriteringar vid fördelning av statliga medel på regional nivå. Det bör ingå i Myndigheten för kulturanalys uppdrag att på ett övergripande plan följa effekterna av införandet av de nya nationella målen för arbetet med kulturmiljön.

Nedan följer en redovisning av utredningens överväganden kring de enskilda förslagen till målformuleringar.

Det statliga kulturmiljöarbetet ska främja:

*- Ett hållbart samhälle med en mångfald av levande och tillgängliga kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas*

Kulturmiljön och kulturmiljöarbetet påverkas av utvecklingen inom andra politikområden än kulturpolitiken. Ett effektivt och framsynst kulturmiljöarbete måste bedrivas förebyggande och kontinuerligt. För att kulturmiljöer ska bevaras, användas och utvecklas långsiktigt behövs en ökad samverkan och ett brett ansvarstagande hos såväl professionella som övriga aktörer som arbetar med och brukar kulturmiljön. En viktig arena för att utveckla kulturmiljöarbetet och för att samverka med andra verksamhetsområden är miljömålsarbetet. Etappmål och strategier för kulturmiljöarbetet kan utvecklas inom miljömålssystemet. Det behövs också samverkan med, och en förståelse hos, de aktörer inom andra verksamhetsområden som påverkar kulturmiljöer. En förutsättning för detta är att kulturmiljön främjas, värnas, vårdas, dokumenteras, tolkas och förmedlas på ett sätt som är långsiktigt hållbart och som svarar mot olika perspektiv och behov. Ett offensivt arbete för att ta till vara kulturmiljöns mångfald utvecklar samhället och bidrar till ökad livskvalitet.



*- Alla människors möjligheter att utifrån sina egna förutsättningar ta del av, förstå och ta ansvar för kulturmiljön*

Alla medborgare har rätt att uppleva, förstå och inspireras av kulturmiljön. Förutsättningar måste också finnas för att alla ska kunna dela ansvaret för kulturmiljön. Den historiska dimensionen i landskap, lämningar och bebyggelse intresserar många människor. Åtskilliga miljöer med byggnadsminnen, kyrkor, fornminnen och kulturresevat är välbesökta platser med goda möjligheter för människor att känna delaktighet. Kulturmiljöns möjligheter tas tillvara när en mångfald av aktörer bidrar med sina perspektiv och använder kulturmiljön utifrån olika utgångspunkter. Ny kompetens behövs för att förvalta kunskapen så att den kan kvalitetssäkras och göras tillgänglig och användbar för såväl allmänhet som professionellt verksamma.

*- Ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap och upplevelser*

I en allt mer globaliserad värld har frågor kring ursprung och identitet fått ökad relevans vilket kommer till uttryck i ett ökat intresse för historia och kulturarv. Detta intresse ses ofta som positivt, men kan också böttna i hotbilder mot det nya och främmande och vara ett uttryck för den känsla av otrygghet och brist på kontinuitet som många känner. Det förflutna kan i det sammanhanget framställas å ena sidan som något stabilt, enat och beständigt, eller å andra sidan som något som kan leda till likriktning, en förenklad historiesyn och i värsta fall kulturell intolerans. Därför är det mycket viktigt att det offentliga kulturmiljöarbetet präglas av öppenhet och ansvarstagande för att alla perspektiv ska få utrymme. Kulturmiljön är en gemensam angelägenhet.

*- En helhetssyn på landskapet där kulturmiljön tas till vara, ger perspektiv på samhällsutvecklingen och stimulerar kreativitet och skapande.*

Det professionella kulturmiljöarbetet ska utgå från en helhetssyn på människan och hennes miljö. De humanistiska och historiska perspektiven ska ges likvärdiga förutsättningar, som de natur- och samhällsvetenskapliga perspektiven, att påverka samhällsutvecklingen samt få genomslag i miljöarbetet och i omställningen till ett hållbart

bruk av landskapet. Olika typer av kulturhistoriska landskap, lämningar och byggnader har olika behov och förutsättningar för bevarande, användning och utveckling. Kulturmiljön och därmed också förutsättningarna för kulturmiljöarbetet påverkas hela tiden av förändringar i omvärlden. Exploatering, urbanisering, struktur-omvandling och energiomställning förändrar landskapet, både i städer och på landsbygden. Kulturmiljöarbetet måste därför vara innovativt och stödja en kontinuerlig utveckling av metoder och redskap. Kulturmiljöarbetet måste också bejaka att kreativitet och nyskapande är nödvändiga delar av en långsiktigt hållbar förvaltning av kulturmiljön.

## 6 Övergripande frågor om kulturminneslagen och de inledande bestämmelserna

Sedan lagen om fornminnen och lagen om byggnadsminnen infördes 1942 respektive 1960 har det endast gjorts en mer omfattande ändring av kulturminneslagstiftningen. Denna ägde rum 1988. Nämnade lagar sammanfördes då i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) tillsammans med lagen om skydd mot utförelse av vissa äldre kulturföremål samt de särskilda bestämmelserna rörande kyrkor m.m. i kungörelsen om det offentliga byggnadsväsendet. Införandet av kulturminneslagen innebar inga grundläggande förändringar av kulturminnesskyddet, utan byggde till stor del på sådana regler om den särskilda kulturminnesvården som redan fanns. Kring dessa regler hade utvecklats en tillämpning som man ville lagfästa i kulturminneslagen.

Utredningens uppdrag innebär att göra en redaktionell översyn av kulturminneslagen. Det innefattar att lämna förslag om mindre justeringar i sak som innebär moderniseringar och regelförenklningar. I detta kapitel redovisar utredningen först sina utgångspunkter och överväganden i frågan om kulturminneslagen bör ges ny benämning. Vidare redogörs för utredningens utgångspunkter för översynen av lagen. Därefter behandlas samlat de överväganden som avser kulturminneslagen och som är av övergripande karaktär. Slutligen lämnas förslag till ändringar i 1 kap. kulturminneslagen.

### 6.1 Frågan om ny lag och nytt namn

I flera av enkätsvaren till utredningen framförs att namnet lagen om kulturminnen m.m. bör ändras så att det bättre knyter an till kulturmiljöbegreppet och det praktiska kulturmiljöarbetet. Man

har därvid påtalat att ordet kulturminne i kulturmiljöarbetet endast används i samband med namnet på lagen och att lagens namn borde ersättas med en konstruktion som innehåller de mer moderna begreppen kulturmiljö eller kulturarv.

Synpunkterna i enkätsvaren är i linje med att myndigheterna på kulturmiljöområdet strävar efter att betona vikten av bevarande och skydd för hela sammanhängande kulturmiljöer och inte endast enskilda objekt. Namnet kulturmiljölag skulle på ett modernare sätt ge uttryck för denna ambition. Namnändringen anses även ha signalvärde om ett förändrat synsätt.

Kulturmiljö och kulturminne är begrepp som uttrycker människans påverkan på och uttryck i miljön. Kulturmiljön kan beskrivas som det samlade uttrycket för människans materiella och immateriella påverkan på den omgivande miljön. I kulturmiljön finns enskilda objekt, såsom fornlämningar, byggnadsminnen och kyrkor. Kulturminnen avser såväl enskilda kulturobjekt som olika kulturföremål såsom fornfynd, kyrkliga inventarier och olika slag av äldre kulturföremål. I begreppet kulturminne inryms således flera olika slag av äldre kulturföreteelser som är skyddade enligt kulturminneslagen. Vad gäller begreppen kulturmiljö och kulturarv se vidare i avsnitt 2.2.

Redan i anslutning till att kulturminneslagen introducerades i slutet av 1980-talet fördes en diskussion om en breddning och utveckling av kulturmiljöarbetet. Utgångspunkten för introduktionen av den nya lagen var att öka medvetenheten om att kulturkvalitet i vid mening i den av människan skapade miljön behöver tas till vara. Kulturmiljöarbetet omfattade den mer traditionella vården av kulturminnen i form av t.ex. byggnadsminnen och fornlämningar, men också åtgärder för att ta till vara värden i kulturlandskapet och i den stora mängden icke exklusiva bebyggelsemiljöer.

Mot denna bakgrund presenterades i propositionen *Kulturmiljövård* (prop. 1987/88:104) inte enbart förslag till en ny kulturminneslag, utan även förslag till förändringar i inriktningen av kulturminnesvården med betoning på vidgade ambitioner och utvecklade arbetssätt. Förändringen innebar att benämningen kulturminnesvård ersattes av det mer moderna och breda begreppet kulturmiljövård. 20 år senare används begreppet kulturmiljöarbete lika ofta och synonymt med begreppet kulturmiljövård. Vilket redan då talade för att kulturminneslagen skulle ha benämnts kulturmiljölagen.

I linje med den strävan som beskrivits och i enlighet med gällande mål för kulturmiljöarbetet efterfrågas regler som markerar be-

höv av en mer samlad syn på bevarandet av kulturmiljöer. Detta skulle förutsätta en tydligare samordning mellan kulturminneslagen och andra markanvändningslagar, såsom plan- och bygglagen och miljöbalken. En sådan förändring förutsätter stora principiella ändringar i regelsystemet som ligger utanför ramen för utredningens uppdrag och kräver större förändringar även i dessa lagar. Utredningen föreslår därför inte någon sådan direkt samordning av kulturminneslagen med plan- och bygglagen eller med miljöbalken. Utredningen anser dock att kopplingen till annan lagstiftning bör tydliggöras genom en upplysning i lagens inledande kapitel om att bestämmelser om kulturmiljön också finns i andra lagar, se avsnitt 6.3.3.

I utredningens uppdrag har inte ingått att lämna förslag till några ändringar som rör de grundläggande principerna för skyddet av kulturminnen och kulturmiljön. Den översyn som utredningen har gjort av kulturminneslagen har inte resulterat i att några större strukturella förändringar av lagen föreslås. Utredningen har kommit till slutsatsen att våra förslag till ändringar kan arbetas in i den befintliga lagen.

Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. kallas i dagligt tal kulturminneslagen. Ett modernare namn på lagen skulle kunna vara just kulturminneslagen. Med tanke på utvecklingen och ambitionerna att utveckla och bredda kulturmiljöarbetet under de senaste decennierna skulle en ändring av namnet på lagen till kulturminneslagen kunna uppfattas som omodernt eller rent av onödigt. Det naturliga namnet på kulturmiljöarbetets kärninstrument borde i enlighet med det ovan anförda vara kulturmiljölagen. En sådan namnändring får dock göras i något annat sammanhang.

## 6.2 Modernisering och förtydligande

Den redaktionella översynen innefattar att utredningen ska lämna förslag som innebär modernisering och regelförenkling. Regelförenkling innebär bl.a. att göra en omarbetning av regler så att de blir mer överskådliga och lättare att läsa och förstå. Förenkling behöver inte innebära att paragraferna blir mer kortfattade. Ett förtydligande av en bestämmelse kan snarare betyda att lagtexten blir längre och att det på ett tydligare sätt av bestämmelsen kan utläsas hur en regel ska tillämpas.

Vissa av bestämmelserna i kulturminneslagen uppfattas som svårbegripliga på grund av ämnets specialiserade karaktär. Det finns också enskilda ord som på grund av den språkliga utformningen upplevs som ålderdomliga. Det ligger i allas intresse att alla kan uppfatta lagen och kan förhålla sig till denna. Utredningen har därför haft som ambition att identifiera svårbegripliga bestämmelser och modifiera dessa. Det har dock inte varit en självklarhet att i alla delar använda allmänt brukade ord eller uttryck eftersom författningstext samtidigt måste uppfylla krav på klarhet genom att bestämmelserna ska vara entydiga och fullständiga. Detta kan innebära att det är svårt att undvika juridiska begrepp och andra fackuttryck. Utredningen har därför gjort en avvägning mellan behovet av lättillgänglighet och tydliga och entydiga bestämmelser. Vidare har utredningen varit angelägen om att undvika språkliga modifieringar som medför oavsiktliga ändringar i sak eller som riskerar att skapa osäkerhet hos de som tillämpar lagen.

### 6.2.1 Kulturminneslagens språk och struktur

**Förslag:** Lagtexten i kulturminneslagen anpassas till ett modernt språkbruk. Vissa omflyttningar och uppdelningar görs i syfte att tydliggöra regleringen. Mellanrubriker införs för att göra lagen överskådlig.

Utredningen har funnit att kulturminneslagen i det stora hela är tydlig och funktionell. Kapitelordningen är bra och bestämmelserna i respektive kapitel kommer i en logisk ordning. Behovet av ökad tydlighet gör sig främst gällande i fråga om bestämmelserna om fornminnen i kapitel 2. I detta kapitel har nu gällande struktur behållits och de nya bestämmelserna inordnats så att de logiskt följer befintlig struktur samtidigt som bestämmelserna samlats i tematiska avsnitt utifrån innehåll.

Utredningen har för att skapa en överskådlig bild av lagen övervägt behovet av en innehållsförteckning i det inledande kapitlet. Utredningen anser dock att lagens omfattning och tydligt avskilda kapitel utifrån skyddsobjekt inte motiverar en sådan åtgärd.

Lagstiftningen utgör det främsta uttrycket för samhällets syn på kulturmiljön. Kulturminneslagen bör därför vara utformad så att den kan begripas av dem som regelmässigt kommer i kontakt med

dess tillämpning. Lagen berör olika delar av samhället, däribland enskilda personer som mer sällan har skäl att informera sig om gällande lagstiftning på kulturmiljöområdet. Det är därför viktigt för tillgängligheten till lagstiftningen att även allmänheten kan förstå huvuddragen i lagen. Lagstiftningen omfattar företeelser som har stark förankring i det allmänna rättsmedvetandet och det är därför viktigt att bestämmelserna är befästa i en begriplig lagtext. Utredningen har vidare valt att lämna förslag som innebär att uttryck i lagen ersätts med begrepp som är brukade och vedertagna vid tillämpningen av lagen.

Utredningen anser att den övergripande dispositionen av bestämmelserna i lagen ger god information om innehållet och det finns därför ingen anledning att ändra lagens grundläggande struktur. För att få kontinuitet ändras lagens struktur endast i de fall det är starkt motiverat och då det görs sakliga ändringar.

Förslaget till nya och ändrade mellanrubriker i lagen syftar i första hand till att göra det enklare för läsaren att orientera sig inom kapitlen. Då mer än en paragraf har placerats under samma mellanrubrik har rubriken också den funktionen att den klargör att paragraferna hör samman. Det kan också vara så att det krävs mer upprepningar och hänvisningar mellan paragrafer när stycken flyttas eller när nya bestämmelser tillförs ett regelområde. Genom att placera de bestämmelser som hänger samman under en och samma mellanrubrik kan hänvisningar mellan paragrafer undvikas.

### **6.3 Förslag till ändringar i 1 kap. kulturminneslagen**

Utredningen har i detta avsnitt samlat våra förslag till ändringar i 1 kap. kulturminneslagen. Utöver redaktionella ändringar föreslår utredningen att lagen tillförs bestämmelser som tydliggör dess syfte och samband med annan lagstiftning på kulturmiljöområdet.

**Förslag:** Den nuvarande bestämmelsen i 1 kap. 1 § om vem som har ansvaret för kulturmiljön omformuleras och förenklas så att det tydligt framgår att ansvaret för kulturmiljön delas av alla.

En bestämmelse som tydliggör kulturminneslagens syfte, att främja en hållbar utveckling och att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer tillgång till en mångfald av kulturmiljöer som är av betydelse för att förstå såväl samtiden som historiska sammanhang införs i lagens inledande kapitel.

En erinran om att kulturminneslagen ingår i ett system av lagar som syftar till att ta till vara kulturmiljöns värden införs i lagens inledande kapitel.

Begreppet kulturminnesvård ersätts av begreppet kulturmiljöarbete i bestämmelsen om Riksantikvarieämbetets respektive länsstyrelsens uppgifter i 1 kap. 2 §.

### 6.3.1 Ansvaret

Lagen inleds med en bestämmelse om att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö samt att ansvaret för detta delas av alla. I prop. 1987/88:104 s. 32 f. angav departementschefen att bestämmelsen avser att uttrycka att den ska ha giltighet för kulturmiljövården i det breda perspektivet och att övriga kapitel i lagen reglerar bestämmelser om specifika delar av kulturarvet.

Ansvaret för kulturmiljön förknippas i gällande lagstiftning med nationsbegreppet, vilket i realiteten inte fyller något egentligt syfte utan snarare kan tolkas exkluderande. Utredningen anser att den inledande bestämmelsen kan omformuleras och förenklas utan att dess innebörd förändras. Utredningen föreslår att bestämmelsen i 1 kap. 1 § inleds med ”Ansvaret för kulturmiljön delas av alla”.

### 6.3.2 Syftet med lagen

I det inledande kapitlet av kulturminneslagen anges de grundläggande värderingar som ligger bakom lagstiftningen och dess huvudsakliga innehåll. Det saknas dock en uttrycklig bestämmelse om vad lagen syftar till att reglera. Inledningen bör därför kompletteras med en övergripande bestämmelse om lagens syfte. En klar och tydlig beskrivning av lagens syfte är av pedagogisk och upplysande betydelse och skapar förståelse för lagens uppgift. Utgångspunkten



för formuleringen bör vara att träffa kärnan i myndighetsutövningen i kulturmiljöarbetet.

Lagens inledande ansvarsbestämmelse innebär att vi som lever nu inte får uppträda på ett sätt som skadar kulturmiljön, utan varje generation har ett ansvar för att förvalta kulturmiljön inför kommande generationer. Lagen bör således inte endast beakta anspråken från människorna i dagens samhälle, utan även kommande generationers behov.

Kulturmiljöerna främjar livskvalitet, hemmahörighet och trivsel i närområdet. Den socialt hållbara dimensionen är viktig för att bygga ett gott samhälle. Kulturminneslagen har således en roll i samhällsutvecklingen där kulturmiljön utgör en del i ett större miljösammanhang som grundas på hushållning med mark- och vatten och en hållbar utveckling.

Det kan utifrån tillämpningen av gällande regelsystem konstateras att miljö- och kulturmiljöfrågor inte kan skiljas åt och det är därför motiverat att slå fast att lagen ska främja hållbar utveckling som bygger på att kulturmiljön har ett skyddsvärde. Begreppet hållbar utveckling löper som en röd tråd i miljölagstiftningen. Hållbar utveckling innebär att ekonomisk utveckling och social välfärd och sammanhållning förenas med en god miljö. En hållbar utveckling tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. Denna syn på hur miljön ska förvaltas är även relevant för kulturmiljön och dess samspel med olika samhällsområden. Detta kommer bland annat till uttryck genom de intresseavvägningar som enligt kulturminneslagen måste göras mellan kulturmiljöns bevarande och bruk. Synsättet bör enligt utredning komma till uttryck i en bestämmelse om syftet med lagen.

Det är viktigt att skyddsaspekten kommer i förgrunden då syftet med lagen formuleras. Likaså måste det framgå vilka företeelser som är föremål för lagens skydd. Lagen ger skydd för olikartade kulturminnen som beroende på dess skiftande karaktär har olika skyddsbehov och skyddsnivå, dvs. en mångfald av kulturmiljöer och människors tillgång till och bruk av denna mångfald. Människors tillgång till kulturmiljön handlar bl.a. om möjligheterna att förstå dagens samhälle och historiska sammanhang.

Paragrafen är inte avsedd att kunna åberopas i de enskilda ärenden som avgörs med stöd av lagen.

### 6.3.3 Kopplingen till andra lagar och myndigheternas uppgifter

I linje med beskriven strävan och i enlighet med gällande mål för kulturmiljöarbetet efterfrågar flera länsstyrelser regler som markerar behovet av en samlad syn på bevarandet av kulturmiljöer. Detta skulle förutsätta en tydligare samordning mellan kulturminneslagen och andra markanvändningslagar som plan- och bygglagen och miljöbalken. En sådan förändring förutsätter stora principiella ändringar i regelsystemet som ligger utanför ramen för utredningens uppdrag. Utredningen föreslår därför inte någon sådan direkt anknytning av kulturminneslagen till plan- och bygglagen eller till miljöbalken. Utredningen anser att kopplingen till annan lagstiftning bör tydliggöras i lagens inledande kapitel genom en erinran om att bestämmelser om kulturmiljön finns i flera lagar.

Som ett led i den språkliga moderniseringen av kulturminneslagen föreslår utredningen att begreppet kulturminnesvård byts ut mot begreppet kulturmiljöarbete i beskrivningen av Riksantikvarieämbetets och länsstyrelsens uppgifter i 1 kap. 2 § kulturminneslagen.

## 7 Fornlämningar – bakgrund

### 7.1 Inledning

Enligt utredningens direktiv ska vi lämna förslag till förändringar av lagstiftningen som syftar till att öka möjligheterna att leva i, bruka och utveckla kulturskyddade fastigheter och miljöer. I direktivet nämns särskilt att utredningen bör pröva olika möjligheter till regelförenkling och ökad tydlighet avseende fornlämningsbegreppets tillämpning eftersom denna i vissa sammanhang upplevs som otydlig. Vidare anges att detta kan innebära att pröva möjligheten att införa en ordning för reglering av selektivt urval och skydd inom vissa kategorier av lämningar eller att pröva möjligheten att införa en ordning som gör att det krävs ett särskilt beslut för att yngre lämningar ska klassas som fornlämning.

Direktivet aktualiserar frågor gällande gränsdragningen mellan yngre och äldre lämningar samt mellan fornlämningar och övriga lämningar. Utredningens kartläggning av intressekonflikter visar att det finns konflikter mellan skyddet av fornlämningar och skogsbruket. I vissa situationer anses skogsbruket försvåras till följd av krav på t.ex. mer kostsamma avverkningsmetoder och begränsningar i rätten att återplantera, men även på grund av bristande information om förekomst av fornlämningar. Av samma kartläggning har framgått att synliga fornlämningar i jordbruksmark anses utgöra måttliga hinder för normal jordbruksdrift. Utredningen har valt att i detta kapitel särskilt belysa konsekvenserna av fornlämningsförekomst i skogsmark samt myndigheternas roll och hantering av ärenden där kulturmiljövärden i sådan miljö berörs.

Fornlämningar har sedan lång tid tillbaka ett starkt skydd i Sverige. Utredningen beskriver fornlämningskyddets framväxt som bakgrund till våra överväganden och förslag om ett ändrat fornlämningsbegrepp.

Uppdraget har inneburit att pröva olika modeller för avgränsning och förtydligande av fornlämningsbegreppet. Detta motiverar en översikt av gällande fornlämningskydd i de nordiska grannländerna.

Oklarheten kring fornlämningsbegreppet är inte endast att hänföra till den lagtekniska utformningen av bestämmelserna i kulturminneslagen. Fornlämningsbegreppet har främst kommit att utgå från etablerad tillämpningspraxis som enligt samstämmiga uppgifter varken är tydlig eller enhetlig. Den praktiska tillämpningen av fornlämningsbegreppet beskrivs därför i kapitlet utifrån Riksantikvarieämbetets och länsstyrelsens roll då det gäller att ange vad som är en fornlämning, identifiera fornlämningar samt tydliggöra fornlämningsförekomst. Ett särskilt viktigt instrument för att tydliggöra vilka konkreta lämningar som omfattas av fornlämningskydd utgörs av Riksantikvarieämbetets informationssystem FMIS. Utredningen beskriver översiktligt hur detta digitala informationssystem har vuxit fram och vad det innehåller. I kapitlets sista del problematiseras myndigheternas relation till brukarna utifrån exemplet fornlämningar i skogsmark.

## 7.2 Fornlämningar och övriga lämningar

Termen lämning används i lagen som ett sammanfattande begrepp för olika anläggningar, platser och spår, ovan och under jord som kan vara fornlämningar. Till denna definition kan läggas att det rör sig om spår efter människors verksamhet i förfluten tid.

2 kap. 1 § andra stycket lagen(1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) innehåller en allmän definition av begreppet fast fornlämning (i fortsättningen benämnd fornlämning). Enligt denna utgörs fornlämningar av lämningar efter människors verksamhet under forna tider, som har tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergivna. De ska vidare tillhöra någon av de kategorier som räknas upp i bestämmelsen. Sådana lämningar är skyddade enligt kulturminneslagen. Enligt förarbetena till lagen (prop. 1987/88:104 s. 72) är syftet med uppräknningen att den ska konkretisera de olika typerna av fornlämningar. Slutligen anges i paragrafens sista stycke att även vissa naturbildningar är fornlämningar. Sådana lämningar är skyddade enligt kulturminneslagen.

Lämningar som inte omfattas av kulturminneslagens definition kan dock vara av sådant slag att hänsynsregler i skogsvårdslagen

utgör en form av skydd för lämningen. Lämningar som på detta sätt omfattas av hänsynsbestämmelser är inte definierade eller benämnda i lag. I praktisk tillämpning används begrepp som kulturlämning, övrig kulturlämning och övrig kulturhistorisk lämning. Utredningen använder det övergripande begreppet *lämning* avseende spår efter människors verksamhet i förfluten tid. Dessa kan antingen uppfylla kriterierna för *fornlämning* enligt kulturminneslagen, eller utgöra annan typ av kulturlämning. Med *kulturlämning* avses i detta sammanhang lämningar i skog som inte är att bedöma som fornlämningar men som omfattas av skogsvårdslagstiftningens hänsynsbestämmelser. Då kulturlämningar registreras i FMIS används uttrycket *övrig kulturhistorisk lämning*. Sistnämnt begrepp omfattar de lämningar som inte är att bedöma som fornlämningar, dvs. även lämningar som inte utgör skogliga lämningar. Utredningen använder övrig kulturhistorisk lämning i de fall vi refererar till registrering i FMIS.

### 7.2.1 Ett starkt fornlämningskydd

Alla fornlämningar, såväl kända som okända, har ett allmänt skydd genom kulturminneslagen. Det innebär att nyupptäckta fornlämningar har ett omedelbart allmänt skydd utan krav på särskilda myndighetsbeslut. Vidare innebär det att det är förbjudet att göra ingrepp i en fornlämning utan tillstånd från länsstyrelsen.

Till en fornlämning hör även ett så stort område på marken eller sjöbotten som behövs för att bevara fornlämningen och ge den ett tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse. Detta område har samma skydd som själva fornlämningen. Syftet med ett fornlämningsområde är att dels skydda den mark som erfordras för att bevara fornlämningen, dels bereda den behövligt utrymme där-omkring.

Utvecklingen inom arkeologin har gått mot att allt yngre lämningar bedöms som fornlämningar. Vidare har olika satsningar gjorts för att inventera fornlämningsbeståndet vilket även det medfört en ökning av antalet registrerade fornlämningar. Antalet kända fornlämningar har också ökat i antal till följd av att ny teknik förenklat upptäckter av lämningar under markytan. Dessa omständigheter liksom begreppets otydlighet påverkar bruket av kulturarvet och markområden samt synen på fornlämningar hos markägare och andra parter som företräder brukarintresset. Den brukare som enligt

kulturminneslagen ska visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön ska också ha reella möjligheter att förstå och leva upp till bestämmelserna.

### 7.2.2 Okända lämningar

Det går inte att säga hur många fornlämningar som finns i landet. De fornlämningar som har synliga märken ovan jord har förutsättningar att bli kända och registrerade i fornminnesregister. Vissa fornlämningar upptäcks vid markingrepp, medan andra förblir okända. En stor del av fornlämningarna i främst södra Sverige är överodlade i jordbruksmark. Det rör sig framför allt om förhistoriska boplatser, men även gravar och gravfält. Det finns undersökningar, till exempel i Skåne samt på Öland och Gotland, som indikerar att antalet är stort. De överodlade fornlämningarna är sällan registrerade eller på annat sätt kända och kan ha skadats av odlingsredskap eller markarbeten eftersom de inte ligger särskilt djupt. Även i andra delar av landet, såsom exempelvis i norra Sverige, vet man att det förekommer många fornlämningar men det har inte gjorts någon heltäckande inventering och det totala beståndet av fornlämningar är därför i praktiken okänt.

Det juridiska skyddet för fornlämningar är i princip lika starkt, vare sig fornlämningarna är kända eller okända, t.ex. överodlade och osynliga i jordbruksmark eller synliga i annan mark. Man kan dock konstatera att myndigheterna har valt olika sätt att hantera de båda kategorierna. Medan inventeringsresurser har satsats på de mer synliga fornlämningarna, till exempel i skogsmark, är förutsättningarna för kunskap om de diffusa, överodlade och kanske skadade fornlämningarna i åkermark helt annorlunda. I dessa fall krävs vanligen någon form av undersökning för att överblicka fornlämningsförekomst. Kunskapen om sådana fornlämningar är därför fortfarande bristfällig. För den enskilde brukaren innebär det bristande kunskapsläget osäkerhet i fråga om vad som kan utgöra en fornlämning och i vad mån en sådan berörs av planerade arbeten eller av jordbruksmarkens skötsel.

## 7.3 Rättsutvecklingen

Fornlämningsbegreppet har förändrats över tiden vilket hänger samman med att man fått ökad kunskap om lämningars värden, förändrad syn på upplevelsevärden och inte minst nya kulturpolitiska inriktningar.

Skyddet av fornlämningar går tillbaka till 1600-talet. Tendensen har allt sedan dess varit att listan med lämningsskategorier som bedömts värda att bevara successivt har ökat. Ökningen märktes under 1800-talet, men framförallt under 1900-talet.

### 7.3.1 Äldre bestämmelser om fornminnen

Sveriges första författningsreglering gällande skydd för fornminnen fanns i 1666 års fornminnesplakat, *Placat och påbudh om gamble monumenter och antiquiteter*. I denna gjordes en uppräkningslista av de lämningsskategorier som omfattades av regleringen. Exempelvis nämndes lämningsskategorier som borgar, skansar, runstenar, grifter, jordhögar och kyrkor. Denna uppräkningslista utgjorde den första egentliga definitionen av lagskyddade fornlämningar.

1828 beslutades om en fornminnesförordning som innehöll en lista över skyddade minnesmärken. Listans innehåll motsvarade 1666-års fornminnesplakat. Under början av 1800-talet hade riksantikvarien även sammanställt ett cirkulär och kungörelse till landets landshövdingar med en förteckning över de lämningsskategorier som man ansåg borde fredas och bevaras.

Nästa fornminnesförordning kom 1867 och innehöll då en i förhållande till 1828 års förordning mycket detaljerad lista över lagskyddade lämningsskategorier. Listan angav dels ett ålderskriterium, dels ett övergivenesskriterium.

Under 1800-talet senare del kom intresset för fornlämningarnas vetenskapliga värde att öka vilket bl.a. kom till uttryck genom 1886 års tillägg till förordningen. Regleringen innebar att övergivna boplatser och bildningar i dess närhet kom att få skydd enligt lag. Därigenom kom intresset för sådana fynd- och boplatser att öka och med hjälp av nya undersökningsmetoder upptäcktes och formulerades nya lämningsskategorier.

### 7.3.2 Utvecklingen under 1900-talet

I förslag till lag angående kulturminnesvården föreslog Fornminnesvårdskommittén (SOU 1922:12) i stort sett oförändrade regler för fornlämningar. I betänkandet föreslogs en rikstäckande inventering och en skärpning av straffen för fornminnesbrottslighet. Utredningen ansåg att den gällande lagen var otydlig i fråga om vad som egentligen avsågs med en fast fornlämning och att det var viktigt att göra en klar distinktion mellan kända och okända fornlämningar. Fornminnesvårdskommitténs arbete resulterade inte i någon ny lag.

Ett nytt förslag lades fram i betänkandet (SOU 1938:60) med förslag till reviderad fornminneslagstiftning m.m. Även i detta betänkande föreslogs att de gällande principerna skulle bestå, men kulturskyddet stärktes i förhållande till markägare, vars ersättningsrätt inskränktes. Förslaget innebar att lagens uppräknade lämningskategorier skulle utökas, vilket betydde en utvidgning av begreppet fast fornlämning. Man lade vidare fram ett förslag om skydd för området närmast fornlämningen. Utredningen föreslog även att lagen skulle innehålla ett ålderskriterium som var neutralt och använde uttryck som ”från äldre tider” och från ”avlägsen tid”. Utredningens förslag kom i flera avseenden att ligga till grund för 1942 års lag om fornminnen. Regleringen i den lagen har därefter i sina huvuddrag förts in i 2 kap. kulturminneslagen.

### 7.3.3 Lagen (1942:350) om fornminnen

Av förarbetena till lagen (1942:350) om fornminnen (fornminneslagen) (prop. 1942:8 s. 34) framgår att vägledande för bestämningen av fornlämningsbegreppet i första hand skulle vara en strävan efter anpassning till vad som kan anses vara den gängse uppfattningen om vad som är en fast fornlämning. I propositionen avvisades samtidigt tanken att definiera fornlämningsbegreppet genom en tidsgräns. I det sammanhanget anfördes också att det är av vikt för uppfattningen om vad som är en fast fornlämning att anläggningen inte längre brukas eller att den har mist sin användbarhet.

Fornminneslagen delade in fornlämningarna i åtta olika fornlämningskategorier. Anläggningar som hade brukats eller anlagts under forna tider utgjorde fasta fornlämningar. De kategorier som omfattades (gravrösen, gravhögar, domarringar, skeppssättningar samt stenar och bergytor med inskrifter etc.) var inte av sådant slag



att de fortfarande brukades eller användes. Dessa lämningstyper var sådana att de enligt vanligt språkbruk kunde anses som övergivna. För anläggningar och byggnadsverk från forna tider, exempelvis boplatser, borgar, slott, och vallgravar krävdes ett övergivenhets-kriterium för att de skulle betraktas som fasta fornlämningar. Dessa anläggningar skulle därigenom särskiljas från sådana som ännu användes och som därför inte var att betrakta som fasta fornlämningar. Dessutom krävdes enligt fornminneslagen att ruiner efter vissa byggnader måste vara märkliga för att betraktas som fasta fornlämningar. Andra byggnader och bebyggelseämningar bedömdes som fornlämningar endast om de var ”fordom övergivna”, dvs. även tidpunkten för övergivandet skulle vara hänförligt till en äldre tid. Även beträffande anläggningar såsom broar och vägar uppställdes ett märklighetsrekvisit.

#### 7.3.4 Införandet av kulturminneslagen

Inom Regeringskansliet inleddes vid mitten av 1980-talet ett arbete med att se över möjligheterna att effektivisera och bredda insatserna inom kulturminnesvården. Som en del av översynen utarbetades en samlad kulturminneslag. Detta arbete inleddes av en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet som presenterade sina förslag i promemorian *Kulturminneslagen – sammanförd och bearbetad lagstiftning om kulturminnen* (DsU 1987:9). I arbetsgruppens förslag samlades bestämmelserna om fornminnen, byggnadsminnen och om skydd mot utförelse av vissa äldre kulturföremål i en lag. Arbetsgruppen utarbetade vidare ett förslag till allmän definition av fornlämningsbegreppet. I promemorian angavs att en inledande definition bör kunna ange den grundläggande utgångspunkten för hur fornlämningsbegreppet bestäms, men att den närmare preciseringen måste göras genom en uppräkningslista av fornlämningskategorierna. Man behöll därvid fornminneslagens principer för vilka typer av lämningar som skulle betraktas som fornlämningar.

Beträffande den allmänna definitionen konstaterades att de centrala rekvisiten för bestämning av fasta fornlämningar är att det är fråga om anläggningar eller lämningar från forna tider och att det som regel är anläggningar som är övergivna eller inte längre används eller brukas.

Utgångspunkten för arbetsgruppens resonemang kring fornlämningsbegreppets utformning var att skydda sådana minnesmärken

från forna tider som representerar kulturhistoriska värden eller minnen som har betydelse för allmänheten. Man konstaterade i det sammanhanget att fornlämningsbegreppet måste ha en förankring i allmänhetens medvetande och i dess uppfattning om vilka minnesmärken som representerar sådana värden.

Arbetsgruppens överväganden utmynnade i ett förslag om att fornlämningar skulle definieras som ”märken efter människors verksamhet under forna tider, som kan antas ha varit övergivna under en längre tid”. Tolkningen av begreppet ”övergivna under en längre tid” skulle utgå från förhållandena och omständigheterna kring den enskilda fornlämningstypen. Ett riktmärke angavs vara att märket ifråga varit övergivet i minst etthundra år. Även kortare tidsrymder borde emellertid enligt arbetsgruppen kunna komma ifråga för anläggningar såsom exempelvis broar och andra byggnadsverk som snabbare erhållit en allmän karaktär av minnesmärken och som uppfattas som sådana av allmänheten. Beträffande denna fornlämningskategori föreslogs vidare att märklighetsrekvisitet skulle ersättas med ett allmänt gällande övergivenhetsrekvisit.

I den efterföljande propositionen *Kulturmiljövård* (prop. 1987/88:104) föreslogs en kulturminneslag med ett i allt väsentligt likalydande innehåll som det som hade föreslagits av arbetsgruppen. Gällande fornlämningsbegreppet föreslog regeringen som ytterligare ett krav på lämningen att den skulle ha tillkommit genom äldre tiders bruk, vilket angavs svara mot Riksantikvarieämbetets utveckling av praxis i fråga om fornlämningsbegreppets tillämpning. Beträffande vissa typer av lämningar bedömdes det nödvändigt att genom ett sådant funktionsrekvisit avgränsa vad som ska betraktas som fornlämning. I propositionen nämndes som exempel övergivna odlingslämningar, gruvor, fångstanordningar och bebyggelseämningar från förhistorisk tid.

## 7.4 De nordiska grannländerna

I följande avsnitt presenteras kort hur en fornlämning definieras i våra nordiska grannländers lagstiftning. Redovisningen är tänkt att ge en översiktlig redovisning av olika modeller för att avgränsa det allmänna skyddet för fornlämningar.

### 7.4.1 Norge

1978 års lov om kulturminner skiljer på automatiskt skydd och skydd genom beslut i särskilda fall. Automatiskt skyddade är ett antal angivna kategorier arkeologiska och andra kulturlämningar från forntid och medeltid som är tillkomna före år 1537. I lagen (§ 4) nämns bl. a. följande lämningstyper: boplatser, byggnader av alla slag och rester av dessa, arbetsplatser, lämningar efter jordbruk, färdvägar, befästnings- och försvarsanläggningar, platser för rättskipning, ristningar, resta stenar, kors, stensättningar och gravar. Till en automatiskt fredad lämning hör ett skyddsområde inom fem meter från lämningen intill dess ett särskilt beslut har fattats (§ 6). Även samiska kulturminnen som är äldre än etthundra år omfattas av det automatiska skyddet. Detsamma gäller skeppsvrak som är äldre än etthundra år (§ 14). Byggnadsverk som har förklarats härröra från 1537–1649 omfattas också av nämnt skydd om inte särskild dispens lämnats i det enskilda fallet. Kulturminnen från tiden efter 1536 kan fredas genom särskilt beslut om de har kulturhistoriskt värde (§ 15). Det är Miljödepartementet som fattar sådana beslut. Departementet kan också enligt samma bestämmelse ge dispens för ändringar.

### 7.4.2 Danmark

Vissa i lagen angivna fornlämningskategorier är automatiskt skyddade enligt museumsloven (§ 29 e och bilaga 1) om de är synliga i landskapet, s.k. fredade fornlämningar. Tio lämningskategorier räknas upp i bilagan. Bland annat nämns rösen, gravar, gånggrifter, försvarsanläggningar, ödekyrkogårdar, ruiner, runstenar, hållristningar och kors. Några av dessa lämningar är även skyddade genom bygningsfredningsloven. Dolda fornlämningar åtnjuter motsvarande skydd genom museumloven sedan ägaren delgetts information om lämningens existens. I en bilaga till lagen räknas 17 lämningskategorier upp som skyddas efter delgivning. Bland annat nämns dammar, broar, stenmurar och boplatser. Även området runt nämnda lämningar skyddas i regel enligt lag.

### 7.4.3 Finland

I lag om fornminnen från 1963 finns en uppräkningslista av vad som är fasta fornlämningar (2 §). Bestämmelsen upptar nio punkter. Lämningsstyper som nämns är bl. a. stenhögar, rösen, gravar, stenar med inskrifter, bo- och arbetsplatser, kors och färdvägar. Beträffande vissa av dessa lämningstyper anges särskilda kriterier för att de ska bedömas som fasta fornlämningar. Exempelvis ska färdvägarna vara anmärkningsvärda och gravar och gravfält ska vara att hänföra till hednatid. Till fasta fornlämningar hör också ett jordområde som behövs för att lämningen ska kunna bevaras.

## 7.5 Myndigheter

Riksantikvarieämbetet har enligt 1 kap. 2 § andra stycket kulturminneslagen överinseende över kulturminnesvården i landet. Det innebär bland annat att Riksantikvarieämbetet är det centrala expertorganet i frågor kring kulturminneslagen. Myndigheten ger stöd till kunskapsuppbyggnad samt förvaltar och förmedlar kunskapen om landets fornminnen. Det innebär bland annat att utveckla metoder för att finna, tolka, dokumentera och övervaka kulturhistoriska spår i landskapet. Inventering av landets fornlämningar och utvecklingen av fornminnesregistret, nu i det digitala informationssystemet FMIS, är viktiga verktyg för denna överblick. Riksantikvarieämbetet lämnar också rekommendationer till länsstyrelserna om hur lämningar bör bedömas ur antikvarisk synvinkel. Detta sker genom riktlinjer om vilka värderingsgrunder som ska vara styrande för bedömning av fornlämningar. Vidare kommer myndighetens uppfattning till uttryck genom handledningsdokument för registreringen i FMIS. Syftet är att skapa enhetlighet då det gäller tillämpningen och att utifrån den antikvariska bedömningen göra en selektion inom vissa lämningstyper.

Av 3 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion framgår att länsstyrelsen bl.a. har uppgifter i fråga om kulturmiljön. Enligt kulturminneslagen har länsstyrelserna tillsyn över kulturminnesvården i länet. Länsstyrelserna fattar förvaltningsbeslut i de angelägenheter som anges i kulturminneslagen. Till länsstyrelsens uppgifter hör att bedöma om en fornlämning berörs vid exploatering samt att handlägga och fatta beslut i ärenden om ingrepp i fornlämningar och därmed sammanhängande frågor, bl.a. frågor om

arkeologiska undersökningar. Det är också länsstyrelserna som har det huvudsakliga informationsansvaret då det gäller att besvara förfrågningar om fornlämningar. Enligt 2 § förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. ska länsstyrelserna vid sin tillsyn över kulturminnesvården i länet samverka med kulturminnesvårdande organ i länet.

## 7.6 Kulturmiljövården i skogen

Genom tiderna har människans brukande format skogen som kulturlandskap. Skogen och skogsmarken rymmer därför många kulturhistoriska värden som måste tas hänsyn till vid skogens fortsatta bruk. Av de forn- och kulturlämningar som har registrerats i Riksantikvarieämbetets digitala fornminnesinformationssystem (FMIS) ligger cirka tre fjärdedelar på skogsmark.<sup>1</sup>

Det förekommer stora variationer mellan olika bygder. I län och regioner med anknytning till bergsbruk och långvarigt skogsbruk är exempelvis flottningsanläggningar, kolbottnar, tjärdalar och gruvhål rikligt förekommande. Andra lämningar som förekommer i stor mängd i skogens kulturlandskap över hela landet, är bebyggelselämningar och röjningsrösen från yngre tid.

Skogens kulturmiljövården kan bestå av fornlämningar och kulturlämningar. Kulturlämningarna omfattas av hänsynsbestämmelsen i 30 § skogsvårdslagen. Även det biologiska kulturarvet har uppstått genom människans bruk av skogens resurser.

Fornlämningar finns spridda över i stort sett all skogsmark, men utgör endast en begränsad del av landets skogbevuxna yta. I en rapport från Skogsstyrelsen nr 3, 2012 *Hänsyn till kulturmiljöer – resultat från P3 2008–2011* redovisas resultatet från en inventering som påbörjades 2008 med syfte att följa upp vilken hänsyn som tas till kulturmiljövården i samband med förnygringsarbete i skog. I rapporten redovisas förekomsten av fornlämningar och kulturlämningar i skog. Det framgår att landets kända fornlämningar på produktiv skogsmark omfattar uppskattningsvis ca 60 000 hektar och att sammantaget med ett tänkt fornlämningsområde om 25 meter berörs ca 120 000 hektar skog av fornlämningsförekomst. Det innebär att det förekommer registrerade fornlämningar på 0,2–0,4 procent av den produktiva skogsmarken. Nya fornlämningar upptäcks

<sup>1</sup> Skogsutredningens slutbetänkande *Mervärdesskog Del 2 Utredningens underlag A* (SOU 2006:82 s. 267).

dock kontinuerligt och Skogsstyrelsen har gjort en uppskattning av hur stor man tror den verkliga fornlämningsförekomsten i skogsmark är. Myndigheten bedömer att knappt en procent av ytan täcks av fornlämningar, inklusive fornlämningsområden. Vad gäller den ytmässiga utbredningen av kulturlämningar uppskattar Skogsstyrelsen att den uppgår till cirka 400 000 hektar. Uppgifterna i rapporten visar att sammantaget täcks 3–4 procent av landets skogsareal av fornlämningar och kulturlämningar. Skogsstyrelsen påpekar vidare att skillnaderna är stora mellan olika landsdelar vilket delvis förklaras med att inventeringar har skett i olika omfattning och vid olika tidpunkter.

## 7.7 Informationssystem om fornlämningar

Ägare och brukare av mark, allmänheten, exploatörer samt myndigheter har av olika skäl behov av information om förekomst av fornlämningar. Informationsbehovet grundas bl.a. på att det enligt 2 kap. 10 § kulturminneslagen framgår att var och en som avser att utföra ett arbetsföretag är skyldig att ta reda på om en fornlämning kan beröras.

Fornminnesinformationssystemet (FMIS) förvaltas av Riksantikvarieämbetet och finns tillgängligt på myndighetens hemsida. Registeruppgifterna ligger till grund för olika former av kartmaterial och digitala tjänster.

Många av de uppgifter som finns i FMIS har inhämtats genom myndigheters satsningar på inventeringar eller genom enskildas anmälningar till länsstyrelsen. Fornlämningar blir också, till en icke obetydlig del, kända till följd av myndighets beslut om utredning eller undersökning enligt 2 kap. 11 och 13 §§, eller till följd av Riksantikvarieämbetets och länsstyrelsens undersökning enligt 2 kap. 8 §.

Fornminnesinformation används inom miljö- och samhällsplanering men utnyttjas även inom utbildning och forskning samt av allmänheten. Den utgör ett för markägare viktigt verktyg genom att synliggöra fornlämningsförekomst i skog och mark. Därigenom ges information som påverkar planering och markanvändning. Som framgår i följande avsnitt har information om fornlämningar samlats under lång tid och kan numera hämtas via olika kanaler.

### 7.7.1 Fornminnesinventering

Inventering av lämningar har en lång historia i Sverige. Den första nationella fornminnesinventeringen gjordes redan 1667. Den moderna fornminnesinventeringen startade 1938 sedan riksdagen hade beslutat att alla kända fornlämningar ovan mark skulle registreras och utmärkas på den ekonomiska kartan. Denna inventering pågick till 1977. I stort sett hela landet hade då inventerats.

Under förstagångsinventeringen registrerades främst sådant som man på goda grunder kunde hänföra till förhistorisk tid och medeltid. Det rörde sig om gravar, runstenar, hållristningar, stensträngar, fornborgar, husgrunder och vissa typer av ruiner.<sup>2</sup> Genom en därpå följande revideringsinventering kom antalet kända fornlämningar att öka avsevärt.

Åren 1995–2007 bedrev Skogsstyrelsen i samarbete med Riksantikvarieämbetet och Arbetsmarknadsverket projektet *Skog och Historia*. Regionalt har projektet bedrivits tillsammans med länsstyrelser och läns museer och omfattat inventeringar av kulturmiljövärden på skogsmark i stort sett i hela landet. Syftet var att få bättre kunskapsunderlag för skydd av kulturlämningar på skogsmark eftersom skador på dessa ofta beror på att lämningarna inte är kända av markägare och entreprenörer. Under projekttiden hade cirka 20 procent av skogsmarken inventerats, vilket resulterade i att 200 000 nya lämningar registrerades i Skogsstyrelsens Skog och Historia-register enligt Skogsstyrelsens rapport *Hänsyn till kulturmiljöer – resultat från P3 2008–2011*. Det pågår alltså ett arbete med granskning och kvalitetssäkring av inventeringsresultatet från Skog och Historia. Enligt rapporten har 80 000 lämningar granskats och tillgängliggjorts, medan 120 000 återstår att kvalitetssäkra. För närvarande pågår ett samverkansprojekt mellan Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen för att möjliggöra en fortsatt kvalitetssäkring. Detta är i en första etapp tänkt att resultera i att ytterligare ca 50 000 lämningar kan kvalitetssäkras för registrering i FMIS och Skog- och Historiaregistret. Från kulturmiljövårdens sida finansieras arbetet till stor del genom det kulturmiljövårdsanslag som Riksantikvarieämbetet fördelar till länsstyrelserna.

---

<sup>2</sup> Fornlämningsbegreppets historia. En Exposé över 400 år, Ola W Jensen, 2006, Riksantikvarieämbetet.

### 7.7.2 Fornminnesregistrering och digitala tjänster

Uppgifterna från fornminnesinventeringar, beskrivningarna av de registrerade lämningarna och kartmarkeringarna på den ekonomiska kartan, har sedan 1930-talet samlats av Riksantikvarieämbetet i fornminnesregistret. Fornminnesregistret återspeglar således en utveckling av fornlämningsdokumentation under lång tid. Allt sedan 1985 har ett löpande arbete pågått vid Riksantikvarieämbetet för att digitalisera informationen ur fornminnesregistret. Sedan december 2005 har hela det analoga fornminnesregistret ersatts av ett digitalt informationssystem för fornminnen (FMIS). Utöver fornlämningar innehåller FMIS lämningar som vid en antikvarisk bedömning inte anses som fornlämningar enligt kulturminneslagen. Dessa benämns övriga kulturhistoriska lämningar i FMIS och inbegriper huvudsakligen kulturlämningar i skog. I de fall man inte kan fastställa lämningens status utan vidare utredning registreras lämningen som ett bevakningsobjekt.

Med hjälp av söktjänsten Fornsök når man uppgifter om fornlämningar och kulturlämningar från hela landet. Fornsök är tillgänglig för alla och nås från Riksantikvarieämbetets hemsida. I FMIS finns ca 1,7 miljoner fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar registrerade på ca 600 000 platser. Av dessa utgörs ca 270 000 platser med fornlämningar och ca 330 000 är platser med övriga kulturhistoriska lämningar.<sup>3</sup> Kulturhistoriska lämningar i skogsmark som inte bedöms som fornlämningar är skyddade genom skogsvårdslagstiftningen. Skogsstyrelsen har beräknat att 75 procent av alla lämningar, såväl fornlämningar som kulturlämningar ligger i skogsmark.

Riksantikvarieämbetet har under de senaste åren utvecklat ett verktyg för att digitalt dokumentera fornlämningar i fält med hjälp av en handdator och GPS (FältGIS). Med hjälp av FältGIS går det att beskriva lämningarna samt markera deras position och utbredning på en digital karta. Till följd av fornminnesregistrets digitalisering är det numer lättillgängligt och fyller en viktig funktion för kulturmiljövård och samhällsplanering, men även för allmänheten. Ökad kunskap om lämningars lokalisering bidrar till att minska antalet skador på fornlämningar och kulturlämningar. Digitaliserad information om lämningarna har även tagits fram av Skogsstyrelsen som hjälpmedel i planeringen av skogsbruk med god miljöhänsyn. Skogsstyrelsens karttjänster visar värdefulla miljöer i skogen, bl.a.

<sup>3</sup> Skogsstyrelsens Rapport nr 3, 2012 *Hänsyn till kulturmiljöer – resultat från P3 2008–2011*.



kulturmiljöer. Uppgifterna om fornlämningar och kulturhistoriska lämningar har hämtats från FMIS.

Den närmare tolkningen (antikvariska bedömningen) av vad som ska bedömas som fornlämning har utvecklats över tiden. Riksantikvarieämbetet har sammanställt en s.k. lämningstypslista, som består av en förteckning över de lämningstyper som används för registrering i FMIS. Förteckningen innehåller benämningar och definitioner samt myndighetens syn på hur olika lämningar bör bedömas antikvariskt. Med utgångspunkt från lämningstypslistan kan länsstyrelserna få vägledning i hur enskilda lämningar ska bedömas. Lämningstypslistan utgör även utgångspunkt för registrering i FMIS. För att få registrera i FMIS krävs viss utbildning, som tillhandahålls av Riksantikvarieämbetet. Nyregistrering av fornlämningar sker dels efter arkeologiska utredningar eller undersökningar som beslutats av länsstyrelsen, dels efter inventeringar. Inventeringar har som nämnts skett under lång tid och utifrån olika uppdrag. Detta innebär att instruktioner vad gäller bl.a. dokumentation har varierat vilket fått som konsekvens att vissa typer av lämningar är dokumenterade i mindre utsträckning inom vissa geografiska områden men även att äldre uppgifter inte i alla avseenden är kvalitets-säkrade.

FMIS kan av naturliga skäl aldrig bli fullständigt eftersom nya fornlämningar ständigt påträffas. Informationen i FMIS är tillgänglig via internet och en sökapplikation benämnd Fornsök. Den internet-sida som möter besökaren upplyser om att tjänsten inte ska användas som enda informationskällan inför markngrepp och att den enskilde bör kontakta länsstyrelsen för information om fornlämningsförekomst och om vilka åtgärder som ska vidtas innan markngrepp.

I de fall det gjorts en gränsbestämning avseende en fast fornlämning (fornlämningsområde) sker även en registrering i FMIS. 200–300 sådana registreringar har gjorts i FMIS.

Även Lantmäteriets redovisning av fornlämningsförekomst i fastighetsregistret grundas på uppgifter från FMIS. Riksantikvarieämbetet ska enligt 4 § kulturminnesförordningen löpande underätta Lantmäteriet om nya fornlämningar som inte tidigare införts i fastighetsregistret. Lantmäteriet för in informationen om fornlämningar i fastighetsregistret eftersom fornlämningar genom sitt lagskydd utgör en restriktion i markanvändningen. Informationen om fornlämningar överförs även till Lantmäteriets databaser för vidare publicering i olika kartprodukter.

## 7.8 Myndigheterna och brukarna

Under utredningens arbete har framkommit att brukare av mark ser behov av ett förbättrat samarbete mellan olika myndigheter liksom mellan myndigheter, skogs- och jordbrukare och övriga aktörer. Även frågor om service och bemötande har tagits upp som förbättringsområden. Utredningen har valt att som belysande exempel ta upp den ärendehantering som aktualiseras av kulturmiljöer i skog.

### 7.8.1 Exemplet kulturmiljöer i skogsmark

Skogsägarnas myndighetskontakter utreddes 2009 av Skogsstyrelsen. Utredningen byggde på intervjuer och enkätsvar av vilka det bl.a. framgick att skogsägare upplever det som krångligt när flera myndigheter blandas in i en och samma skogliga åtgärd. Det ansågs vidare svårt att få en helhetsbild över dels vilka regler som gäller, dels vilka restriktioner som gäller på en enskild fastighet.

I princip är alla skogliga åtgärder som innebär maskiningrepp på en fornlämning eller inom ett fornlämningsområde tillståndspliktiga enligt kulturminneslagen. Skogsstyrelsen vidarebefordrar avverkningsanmälan till länsstyrelsen i de fall kända fornlämningar kan beröras. Länsstyrelsen bedömer därefter om åtgärden är tillståndspliktig. I samband med beslut om tillstånd kan länsstyrelsen ange villkor för vilka åtgärder som får respektive inte får utföras inom fornlämningsområdet. Ett sådant villkor kan exempelvis vara att markberedning eller körning med maskiner sker på ett sådant sätt att fornlämningen inte skadas eller påverkas på sätt som anges i 2 kap. 6 § kulturminneslagen. Föryngringsavverkning, röjning, gallring och uttransport av virke får dock utföras utan tillstånd så länge det inte innebär skada eller annan förbjuden verksamhet.

Skogsstyrelsen fick år 2010 tillsammans med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och ett antal länsstyrelser ett regeringsuppdrag om att genomföra en förstudie om fördjupad myndighetssamverkan för att förenkla skogsägarnas myndighetskontakter. Skogsstyrelsen redovisade uppdraget 2011 i två rapporter *En dörr in för skogsägare, del 1 och 2*. Förslaget innebar att myndigheterna skapar en gemensam inlämningsfunktion för anmälningar och ansökningar i frågor som är kopplade till skötsel av skog. För närvarande pågår inom Regeringskansliet ett arbete med att genomföra en rättslig analys av förslaget. Det är framförallt frågor om offentlighet, sekre-

tess, behandling av personuppgifter samt arkiv- och registerfrågor som analyseras.

Sedan 2008 pågår projektet FURA som syftar till att förenkla och effektivisera hanteringen av avverkningsanmälningar som berör fornlämningar. Projektet bedrivs av Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna i Kronoberg, Västra Götaland och Jämtland och kommer att pågå till och med 2012. Projekt FURA innebär att länsstyrelsen i förväg, med hjälp av Skogsstyrelsen, lämnar information till markägaren så att han eller hon kan vidta nödvändig hänsyn i samband med föryngringen. Denna kunskap gör att skador på fornlämningar minskar. Länsstyrelsen specificerar via broschyrer hur de vanligaste skogsbruksåtgärderna kan genomföras utan att det leder till ingrepp och skador på fornlämningen. Markägaren ska alltså själv anpassa sina planer så att ingrepp i fornlämningarna kan undvikas och behöver därmed inte ansöka om tillstånd enligt 2 kap. 12 § kulturminneslagen hos länsstyrelsen. Denna försöksverksamhet har ännu inte utvärderats. Det går därför inte att säga om arbetssättet är att rekommendera. Det kan dock konstateras att det tycks finnas behov av kunskapsöverföring gällande kulturmiljöfrågor inom och mellan myndigheterna, liksom gentemot allmänheten.

## 8 Förslag till avgränsning av fornlämningsbegreppet

### 8.1 Uppdraget

Utredaren bör enligt direktivet pröva olika möjligheter till regelförenkling och ökad tydlighet avseende begreppet fast fornlämning (fornlämning). Direktivet nämner olika exempel som kan prövas av utredaren. Ett av alternativen innebär att utreda en reglering av selektivt urval och skydd inom vissa kategorier av lämningar. Det andra går ut på att pröva möjligheten att införa en reglering som gör att det krävs ett särskilt beslut för att yngre kulturlämningar ska klassas som fornlämningar. Vidare framgår av direktivet att utredningens förslag ska medföra ökade möjligheter att leva i, bruka och utveckla kulturskyddade miljöer. Någon försämring av skyddet för fornlämningar är inte avsedd. Förslagen till lagändring ska vidare innebära regelförenkling och ökad tydlighet. Direktivet anger även att utredningen bör beakta att det finns ett egenvärde i att makten över besluten förs närmare den enskilda människan.

Enskildas ansvar för kulturmiljön är en central utgångspunkt för kulturminneslagen. För att lagen ska vara relevant för alla medborgare krävs det därför i fråga om fornlämningar att den är tydlig i fråga om vilka lämningar som skyddas av kulturminneslagen och vad skyddet innebär. Av utredningens enkätsvar framkommer att kulturminneslagens fornlämningsbegrepp i vissa sammanhang upplevs som otydligt och att tillämpningen av lagen uppfattas som oförutsägbar. Detta har skapat osäkerhet om vilka lämningar som enligt lagens mening utgör fornlämningar. Utredningen konstaterar att enskilda ägare och brukare av mark har ett ansvar för kulturmiljön och att detta innebär att de behöver ges förutsättningar för delaktighet. Utredningen ser det som sitt uppdrag att lämna förslag som underlättar enskildas ansvarstagande och därmed möjligheterna att leva i, bruka och utveckla kulturskyddade miljöer.

En annan del av problematiken kring fornlämningskyddet utgörs av att det kan vara svårt för den enskilde att i landskapet utläsa vad som är en fornlämning och att han eller hon riskerar att ådra sig ett straffrättsligt ansvar för att ha försummat sin undersökningsskyldighet. Utredningen återkommer i avsnitten 9.5 och 12.3 till frågan om myndigheternas roll att i detta avseende bidra med information och kunskap.

I detta kapitel beskrivs inledningsvis den otydlighet som i flera avseenden präglar det nuvarande fornlämningsbegreppet och dess tillämpning. Vidare redogörs för de utgångspunkter som bör vara gällande för ett fornlämningsbegrepp i tiden. Utredningen presenterar därefter de överväganden och förslag som syftar till att nå ökad klarhet kring vad begreppet fornlämning inrymmer samt åtgärder för att nå en konsekvent, förutsägbar och enhetlig tillämpning.

## **8.2 Frågor kring tillämpningen av fornlämningsbegreppet**

Utredningen har genom enkätundersökningen och kontakter med kulturmiljövårdande myndigheter samt intresseorganisationer funnit att regleringen av fornlämningar i stort sett är ändamålsenlig och att tillämpningen i allt väsentligt motsvarar syftet med lagen. Samtidigt pekar man från flera håll på att fornlämningsbegreppet är otydligt och framför allt brukarintressena uppfattar tillämpningen av lagen som oförutsägbar. Beträffande vissa lämningsskategorier görs ett urval som inte i alla delar motsvarar innehållet i lagen, men som har utvecklats till etablerade principer och kommit att uppfattas som tolkning av lagen. I detta avsnitt lyfter utredningen fram de erfarenheter och konsekvenser som har att göra med tillämpningen av lagen. Vidare redovisas skilda aspekter på otydlighet i lag och begreppsanvändning gällande olika slags lämningar med kulturvärden.

### **8.2.1 Olika begrepp och reglering**

Som framgått i avsnitt 7.2 förekommer i nuvarande tillämpning olika begrepp för lämningar, vilket i de enskilda fallen skapar oklarhet kring tillämplig lagstiftning. I fråga om fornlämningar anges och definieras dessa i kulturminneslagen. Övriga i tillämpningen förekommande begrepp för lämningar saknar legaldefinitioner. Läm-

ningar i skog som omfattas av hänsynsregler till skydd för kulturmiljövärden benämns kulturlämningar i 17 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7). Begreppet definieras inte men exemplifieras i allmänna råd till bestämmelsen. Det förekommer även att myndigheterna använder andra, synonyma begrepp för kulturlämning. Vid registreringen i FMIS förekommer exempelvis uttrycket övrig kulturhistorisk lämning.

En annan omständighet som bidrar till otydlighet utgörs av att det finns lämningstyper som inte generellt kan hänföras till den ena eller andra lagstiftningen. Sådana lämningar kan omfattas av olika regelverk beroende på den s.k. antikvariska bedömningen i det enskilda fallet. Då det gäller lämningar i skog kan det exempelvis förekomma att lämningstyper som kolningsanläggningar och tjärframställningsplatser vid registrering ibland bedöms som fornlämningar och i andra fall som kulturhistorisk lämning, se bilaga 5.

Det är uppenbart att olika begrepp och regleringar medför oklarhet gällande vilka lämningar som omfattas av vilken lagstiftning. Ett tydligare fornlämningsbegrepp skulle bidra till renodling av begreppen samt i flera avseenden tydlighet kring relevant lagstiftning i de enskilda fallen.

### **8.2.2 Fornminnesregistreringens roll för fornlämningsbegreppet**

Utvecklingen av tillämpningen kommer till tydligast uttryck genom de ställningstaganden som görs vid registrering i fornminnesregistret. Vid registreringen bedöms varje enskild lämning antikvariskt av en handläggare. Bedömningen sker utifrån Riksantikvarieämbetets lämningstypslista. Denna definierar förekommande lämningstyper samt anger hur de ska registreras i fornminnesinformationssystemet FMIS. De fornlämningar som är registrerade i FMIS kan sägas spegla den praxis som vuxit fram genom lämningstypslistan.

FMIS är inte reglerat i lag eller annan författning och registreringen av en lämning som en fornlämning eller övrig kulturhistorisk lämning (kulturlämning) har inte i sig någon rättsverkan. Det är endast i de fall lämningen uppfyller lagens villkor för en fornlämning som kulturminneslagens allmänna skydd gäller för lämningen. Registreringen kan emellertid uppfattas ha innebörden av ett formellt beslut som medför att en lämning ges fornlämningskydd.

Den bedömning som görs vid registreringen har således i praktiken betydelse för frågan om en lämning kommer att hanteras som fornlämning enligt kulturminneslagen. Detta innebär bl.a. att det förekommer att lämningar som uppfyller lagens kriterier för fornlämningar inte registreras. Dessa lämningar har Riksantikvarieämbetet utifrån bestämda kriterier bedömt sakna sådant kulturhistoriskt värde att skyddet normalt inte skulle kunna hävdas gentemot andra motstående intressen. Förarbetena till lagen ger visst utrymme för sådana bedömningar inom ramen för lagen.

### 8.2.3 Icke enhetlig tillämpning

Tillämpningen av kulturminneslagen avseende vissa lämningstyper skiljer sig åt mellan olika länsstyrelser. Detta är bl.a. en följd av att det inom professionen råder osäkerhet kring den antikvariska bedömningen av olika lämningstyper. Beträffande vissa typer av lämningar finns också delade meningar i fråga om deras status som fornlämningar. Skillnaderna kan grundas på regionala särdrag men även ha vetenskaplig grund. Vidare förekommer att länsstyrelserna utifrån olika förutsättningar avseende en lämningstyp hanterar ärenden om tillstånd till ingrepp i en fornlämning på olika sätt. Detta kan vara styrt av hur lämningstypen i fråga inventerats i länet. Markägare på skilda sidor om en länsgräns kan därmed få erfara olika tillämpning av lagen.

Den icke enhetliga tillämpningen kan också hänföras till hur rekvisiten för fornlämningsbegreppet tolkas av de tillämpande myndigheterna. Då det gäller övergivenhetsrekvisitet tillämpas inte detta på ett för alla fornlämningskategorier konsekvent sätt. Exempelvis är äldre stadslager som regel skyddade medan fornlämningsbegreppet inte tillämpas med samma konsekvens då det gäller andra bebyggelseämningar.

### 8.2.4 Otydlighet kring den enskildes ansvar

Utredningen har i sitt arbete mötts av uppfattningen att det är svårt för den enskilde att utifrån kulturminneslagen göra en bedömning av vad som åligger denne och vilka handlingar som kan leda till straffansvar. Det råder även en stor osäkerhet kring frågan om vad som är en fornlämning. Många typer av lämningar som omfattas av det

allmänna skyddet är svåra att identifiera och kräver specialistkunskap för att tolka. Det måste därför finnas goda möjligheter för den enskilde att informera sig om enskilda lämningars rättsliga status via främst länsstyrelsen. Myndigheternas aktiva roll för tydliggörande är därför en förutsättning för att den enskilde ska kunna ta ansvar. Tydliga definitioner bidrar till att de kulturmiljövårdande myndigheterna kan ge entydiga besked till allmänheten.

Behovet av en tydlig definition som avgränsar fornlämningar från andra lämningar i miljön blir särskilt uppenbart i fråga om det straffrättsliga ansvaret i kulturminneslagen. Av straffbestämmelsen i 2 kap. 21 § kulturminneslagen följer bl.a. att den som av uppsåt eller oaktsamhet skadar en fornlämning kan dömas för fornminnesbrott. Brottsbestämningen knyter således an till bestämmelsen om vad som utgör en fornlämning. Vilka lämningar som utgör fornlämningar förutsätts därvid vara entydigt och klart så att den enskilde av lagen kan utläsa när han eller hon kan komma att bli föremål för straffrättsliga åtgärder. I detta avseende ligger det en svårighet i att det i vissa fall kan vara svårt för den enskilde att informera sig om vilka lämningar som utgör fornlämningar.

Den straffrättsliga ansvarsbestämmelsen ska samtidigt ses mot bakgrund av vad som följer av 2 kap. 10 § kulturminneslagen, där det framgår att den som avser att uppföra en byggnad eller en anläggning eller genomföra ett annat arbetsföretag i god tid bör ta reda på om någon fornlämning kan beröras av företaget och i så fall snarast samråda med länsstyrelsen. Ansvarsfrågan prövas med andra ord bl.a. utifrån vilka åtgärder som den enskilde vidtagit innan arbetet inleddes.

### 8.3 Utgångspunkter för fornlämningsbegreppet

Fornlämningar är en för kulturhistorien central företeelse och inte främst ett juridiskt begrepp. Utifrån ett sådant perspektiv måste den juridiska bestämningen vara förankrad i det som allmänt sett anses utgöra en fornlämning. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det emellertid viktigt att det i lagen tydligt anges vad som avses med en fornlämning.

Närmast beskrivs vilka principer som bör vara styrande för lagens utformning av begreppet fornlämning.



*Värden som ska vara styrande för skyddet*

Kunskapsvärdet har kommit att hävdas som det tyngsta och tydligaste argumentet för vilka lämningar som ska bedömas som fornlämningar. Fornlämningars värde kan emellertid för många utgöras av främst ett upplevelsevärde. Det är därför nödvändigt att lagen är formulerad så att den medger värdering utifrån olika aspekter och för att ge tolkningsutrymme i tillämpningen. För vidare diskussion om värden, se avsnitt 2.2.2.

*Betydelsen av kulturarvets utveckling*

Nya arkeologiska forskningsresultat har inneburit att fornlämningsbegreppet har skiftat innehåll genom tiderna. Lämningar som inte har kunnat beskrivas på ett adekvat sätt har inte heller betraktats som skyddsvärda. Med växande kunskap har nya lämningstyper kommit att omfattas av lagskyddet. Fornlämningsbegreppets utveckling speglar den successivt ökande kunskapen om historien och dess lämningar. Lika viktigt för en relevant lagstiftning är emellertid att fornlämningsbegreppet tar sin utgångspunkt i vad allmänheten uppfattar som skyddsvärt.

Skyddet och vården av kulturarvet kan inte inskränkas till att avse det som uppfattas som det mest värdefulla eller omistliga. Främjande av en mångskiftande och innehållsrik kulturmiljö förutsätter ett brett perspektiv på kulturarvets olika yttringar och att skyddet avser såväl kulturmiljöns mera exklusiva som dess mera vardagliga innehåll.

*Behov av selektion*

Utredningen menar att en selektionsmöjlighet ska komma till uttryck i lag genom de rekvisit och avgränsningar som där görs av fornlämningsbegreppet. För närvarande definieras fornlämningar av tre allmänt gällande urvalskriterier. Ett av dessa är ålderskriteriet ”forna tider”. Detta är ett kriterium som utan att fastställa en åldersgräns i princip innebär att de skyddsvärda fornlämningarna ska vara ”mycket gamla”. I praktiken har begreppet ”forna tider” getts en vid tolkning och förutom de allra äldsta lämningarna även kommit att omfatta lämningar från senare delar av vår historia. Detta är en tolkning som snarare utgår från lagens förarbeten än från lagens formuleringar.

ring. Tolkningen av fornminneslagen innebar enligt vad som framgår av förarbetena till kulturminneslagen (DsU 1987:9 s. 70) att anläggningar som i och för sig enligt lagens bokstav rymdes inom fornlämningsbegreppet inte nödvändigtvis behövde betraktas som en fornlämning i det enskilda fallet. I nämnda promemoria angavs att en anläggning av trivialt slag, som inte tillmättes något bevarandevärde, föll utanför fornlämningsbegreppet. Denna tillämpning är alltså gällande med stöd av förarbetena till nu gällande kulturminneslag.

Utredningen anser att nu gällande tillämpning i sina huvuddrag bör formaliseras i lag.

## 8.4 Några sammanfattande slutsatser

Utredningen har funnit att det i den praktiska tillämpningen använda fornlämningsbegreppet är mycket svårdefinierat och att tillämpningen och urvalet inte grundas på i alla delar allmängiltiga, tydliga och definierade kriterier.

Utredningen har även pekat på olika konsekvenser av ett otydligt fornlämningsbegrepp. Bristerna riskerar medföra att lagen inte tillämpas på ett enhetligt sätt. Det finns i detta sammanhang särskild anledning att uppmärksamma FMIS roll för att peka ut vilka lämningar som omfattas av fornlämningskydd. Utredningen menar att en bidragande orsak till den osäkerhet som råder utgörs av att FMIS innehåller uppgifter om såväl fornlämningar som lämningar av annat slag. Detta skapar osäkerhet hos dess användare.

I praktiken är det registreringen i FMIS som avgör lämningars status och informationen kan då också uppfattas styra lämningens lagenliga skydd. Det egentliga syftet med registrering i FMIS är emellertid att signalera fornlämningsförekomst och inte att beskriva lämningens rättsliga status. FMIS tydliggör var olika lämningar är belägna men lämnar även detaljerad information från i första hand ett antikvariskt perspektiv. Mycket av informationen riktar sig främst till professionen och kan därför vara svår att tolka för lekmän. Informationens omfattning och tillgänglighet utgör enligt utredningens uppfattning en betydande tillgång för att klargöra fornlämningsförekomst, men bidrar även till den osäkerhet som råder kring fornlämningsbegreppet i allmänhet och enskilda lämningars legala status i synnerhet. Det kan därför finnas behov av att synliggöra

FMIS roll som verktyg vid tillämpningen av lagen. Utredningen återkommer till detta i kapitel 12 gällande Riksantikvarieämbetets roll.

Enligt utredningens uppfattning bör en förändring av lagen gällande fornlämningars skydd bygga på de principer som redovisats i föregående avsnitt och som varit gällande på området. Det saknas därför skäl att på något mer genomgripande sätt ändra det materiella innehållet i reglerna om vad som ska definieras som fornlämning.

## 8.5 Överväganden gällande olika modeller för tydlighet och urval

Utredningens uppdrag att dels åstadkomma tydlighet avseende fornlämningsbegreppet, dels pröva möjligheterna till selektion innebär att olika lagstiftningsåtgärder aktualiseras. Från ovan angivna utgångspunkter har utredningen bedömt olika lösningar.

En avgränsning av fornlämningsbegreppet bör utgå från ett av lagstiftaren bestämt ställningstagande kring vad som huvudsakligen ska omfattas av det allmänna fornlämningskyddet. Det kan vara fråga om lämningar av viss ålder eller typ. Av tydlighetsskäl bör det inte införas en kvalifikationsgrund för de allmänt skyddade fornlämningarna. Detta utesluter att man i definitionen av fornlämningsbegreppet inför värderingskriterier, såsom att fornlämningen t.ex. ska ha ett visst kulturhistoriskt värde. Samtliga modeller som har prövats av utredningen har dock varit betingade av en möjlighet att ge skydd för lämningar med kulturhistoriska värden efter en prövning i det enskilda fallet. Ett sådant förfarande (fornlämningsförklaring) föreslår utredningen i avsnitt 8.9.

Vissa lämningstyper vällar återkommande diskussion i den praktiska tillämpningen. Diskussionen har i flera fall sin grund i osäkerhet gällande lämningens status som fornlämning. Utredningen har prövat olika modeller för att i lagen ange vilka lämningar som ges ett allmänt skydd respektive vilka lämningar som inte omfattas av det allmänna skyddet. Utredningen har gjort följande bedömning då det gäller möjligheten att på detta sätt peka ut lämningstyper som undantas från det allmänna skyddet.

Av tydlighetsskäl anser utredningen att det är väsentligt att begreppet fornlämning anges genom positiv reglering och inte utifrån vilka lämningar som är undantagna från det allmänna skyddet. De lämningar som av olika skäl inte har ett skyddsvärde hanteras lämpligen genom prövning i det enskilda fallet. Tillämpningsproblemen

gällande vissa lämningstyper varierar sannolikt över tiden och har skilda orsaker. Att i författning peka ut lämningstyper som vållar tillämpningsproblem skulle innebära betydande svårigheter då det gäller att definiera och avgränsa lämningstyper samt att på kulturhistorisk grund peka ut de lämningstyper som inte ska omfattas av allmänt fornlämningskydd. Avgränsningen riskerar också att bli mycket detaljerad. Vidare skulle listan snabbt kunna bli inaktuell med hänsyn till den kunskap som efterhand växer fram kring fornlämningar. Det vore av dessa skäl olämpligt att i lag införa generella undantag för vissa specifika lämningstyper.

Utredningen har funnit att en avgränsning som anknyter till en tidsgräns ger förutsättningar för långsiktighet och konsekvent hantering. Förslaget i följande avsnitt beskriver modellen för ett sådant urval. Inte heller den beskrivna modellen är fri från nackdelar, men utredningen anser att den i högre grad tillgodoser kravet på tydlighet än andra alternativ.

## **8.6 Överväganden kring behovet av att tydliggöra fornlämningsbegreppet genom åldersrekvisit**

Forna tider utgör ett av rekvisiten för vad som enligt lag utgör en fornlämning. Begreppet är avsett att uttrycka en historisk dimension, men saknar särskild betydelse då det gäller att definiera en lämning som fornlämning. Fornatider är i sig ett oprecist tidsbegrepp och tillämpningen motsvarar inte vad som enligt vanligt språkbruk innefattas i fornatider. Kravet på att lämningen ska ha tillkommit genom äldre tiders bruk beskriver att lämningens tillkomst och funktion är att hänföra till förfluten tid. Även detta är ett vagt tidsbestämmande rekvisit. I följande avsnitt behandlas frågan om behovet av att tydliggöra fornlämningsbegreppet med utgångspunkt från lämningars ålder.

### **8.6.1 Nu gällande fornlämningsbegrepp**

Kulturminneslagens ålderskriterium avseende fornlämningar innefattar att lämningen ska vara från fornatider och tillkommen genom äldre tiders bruk. Vidare ska lämningen vara varaktigt övergiven och inrymmas i uppräknningen av olika lämningsskategorier. Lagstiftaren har överlåtit åt den antikvariska verksamheten att inom

ramen för lagtexten utveckla fornlämningsbegreppet utifrån dessa rekvisit. Genom länsstyrelsernas tillståndsprövning vid olika typer av ingrepp är det också myndigheten som i det enskilda fallet avgör vilka fornlämningar som omfattas av bestämmelserna och vilka som ska bevaras. Därigenom ges utrymme för att ta bort eller ändra en fornlämning som medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till dess betydelse.

Begreppet ”forna tider” användes redan i 1942 års fornminneslag och infördes senare även i 1988 års kulturminneslag. Detta var ett kriterium som ansågs som tidsneutralt och som gav möjligheter till utveckling av fornlämningsbegreppet. Uttrycket har inneburit att tidsdimensionen kommit att tolkas flexibelt och att någon preciserad åldersgräns i praktiken inte existerar annat än för skeppsvrak. I uppsatsen *Fasta fornlämningar – begrepp och begriplighet*, utgiven av Riksantikvarieämbetet år 2003, skriver Robert Olsson att det aldrig har existerat några absoluta gränser för hur gammalt något måste vara för att vara forntida. Robert Olsson skriver att ”det har aldrig handlat om kalenderår utan om upplevelsen av tid, om att t.ex. uppfatta något som spår av en avslutad epok”.

I lagens allmänna definition av fornlämning tillkommer kravet på att lämningen ska ha tillkommit genom äldre tiders bruk. Detta är ett rekvisit som enligt vad som framgår i prop. 1987/88:104 s. 35 motsvarade Riksantikvarieämbetets utveckling av praxis i fråga om fornlämningsbegreppets tillämpning. I propositionen angavs att rekvisitet avseende vissa typer av lämningar bedömdes som nödvändigt för att avgränsa vad som skulle betraktas som fornlämning. Avsikten med rekvisitet är enligt propositionen (s. 72) att begränsa fornlämningsbegreppets tillämpning till anläggningar av ålderdomlig art.

Begreppet ”fornlämning” är ett ord som i Svenska Akademiens ordbok anges som en ”lämning från längesedan gångna, i synnerhet förhistoriska tider”. I Svenska Akademiens ordlista anges ordet ”forn” som det ” som utgör eller tillhör en sedan länge förgången tid”. Även ordet ”forntid” beskrivs i Nationalencyklopedin som en ”(sedan länge) förfluten tid”. Olika ordformer av ”fornt” ger således en samlad bild av att ”fornt” används som ett tidsbegrepp och i sammanhang av något som är mycket gammalt. Företrädesvis används ”fornt” för att beskriva en tid som sträcker sig många hundra år tillbaka i tiden.

### 8.6.2 Äldre och yngre lämningar

Vid tillämpning av lagen har såväl äldre som yngre lämningar kommit att omfattas av skyddsbestämmelserna i kulturminneslagen. Behovet av ett tydligare fornlämningsbegrepp och av att koncentrera skyddet av de yngre lämningarna till de kulturhistoriskt mest värdefulla lämningarna gör det lämpligt att söka en ny och tydligare avgränsning.

Fornlämningar är ofta det enda bevarade källmaterialet för kunskap om äldre tiders historiska sammanhang. Därför måste de äldre lämningarna i sin roll av viktiga informationsbärare tillmätas särskild vetenskaplig betydelse och omfattas av ett allmänt gällande skydd. Yngre lämningar har vetenskapligt värde av delvis annan karaktär. Sådana lämningar kan i kombination med andra källor ge möjlighet att tolka förgångna sammanhang och viktiga händelser i historien. Deras värde stärks av att kunna jämföras med andra källor för att ge perspektiv både på berättelser som är kända genom andra material och på icke nedtecknade historier. Yngre lämningar kan även, liksom äldre lämningar, ha en stark förankring hos allmänheten. Lämningstypen torplämning utgör ett sådant exempel på yngre lämning som enligt vissa kan anses ha ett begränsat vetenskapligt värde, men som samtidigt kan ha en stark förankring hos allmänheten utifrån sitt upplevelsevärde.

Det urval av lämningar som görs i den praktiska tillämpningen utgår bl.a. från den av Riksantikvarieämbetet sammanställda lämningstypslistan. Som nämnts i tidigare avsnitt består denna av en förteckning över de lämningstyper som används vid registrering i FMIS. Riksantikvarieämbetet har genom lämningstypslistan utarbetat grunder för antikvariska bedömningar av lämningstyperna. Ett stort antal av de lämningstyper som enligt nuvarande tillämpning registreras som fornlämningar förekommer enligt listans definitioner endast under förhistorisk tid eller medeltid. Det gäller t.ex. olika typer av boplatslämningar och gravar.

En genomgång av lämningstypslistan visar att flera lämningstyper, som förekommer under både förhistorisk och historisk tid, avgränsats genom angivande av årtal eller tidsintervall. Det gäller t.ex. i den antikvariska bedömningen av vissa typer av fossila åkrar där tiden omkring 1800 markerar en övergång för att avskilja lämningar från senare tid. Detta gäller också det urval av fäbodrar, vissa husgrunder från historisk tid, lägenhetsbebyggelse (torp), slott/herresäten och stadsbefästningar som registrerats som fornlämningar.

Äldre tidsgränser förekommer också för enstaka lämningstyper, det gäller t.ex. lämningstypen stadslager, dvs. kulturlager i miljöer av stadskaraktär (städer, köpingar och vissa handelsplatser), som registreras som fornlämning om staden anlagts under medeltiden eller 1500–1600-talet, oavsett om stadslagren är helt övergivna eller kontinuerligt bebyggda.

De flesta lämningstyperna som förekommer under såväl förhistorisk som historisk tid är emellertid inte avgränsade genom uppgivande av specifika årtal. Däremot är det vanligt att en selektion gjorts beträffande vilka lämningar som ska registreras som fornlämningar, med hänvisning till att de ska ha ”hög ålder” eller vara av ”ålderdomlig typ och konstruktion”. Det gäller t.ex. gränsmärken, hamnanläggningar och olika typer av industriella lämningar.

Ett flertal kvantitativt omfattande skogliga lämningstyper betraktas generellt inte som fornlämningar, utan registreras som övriga kulturhistoriska lämningar i FMIS. Detta gäller främst flottninglämningar, platser för tjärframställning (under lämningstypen kemisk industri) och kolningsanläggningar, se bilaga 5 angående statistik för vissa lämningar registrerade i FMIS. Detta är lämningstyper som är svåra att datera utifrån typ och konstruktion. Även om den övervägande delen av dessa lämningar torde härröra från tiden efter 1800, har denna typ av verksamhet också avsatt lämningar från medeltiden. Enligt lämningstypslistan ska liggmilor och kolningsgropar registreras som fornlämningar, vilket grundar sig på att dessa typer generellt betraktas som äldre. Kolbotten är ibland registrerade som fornlämning då de ingår i ett område med andra fornlämningar. De i bilaga 5 exemplifierade lämningstyperna kolbotten, resmila, tjärdal/tjärgrop, flottningsanläggning, tegelindustri och kvarn är alla lämningar efter verksamhet som pågått från åtminstone medeltid fram till våra dagar. Dessa allmänt sett sentida lämningar har varit lågt prioriterade vid inventeringar och ibland endast sporadiskt registrerade. Det innebär att det reella antalet sannolikt är mycket större. Siffrorna avspeglar också att länen har inventerats vid olika år och då med olika prioriteringar och förutsättningar. Tabellen illustrerar även den olikartade tillämpningen av fornlämningsbegreppet i olika län. I vissa län har man beslutat att betrakta alla tjärdalar som fornlämning. Flottninglämningar är i allmänhet inte eftersökta vid inventeringar och därför inte registrerade i FMIS. Förutom de här exemplifierade lämningstyperna finns fler sentida lämningar registrerade i FMIS, vanligen som övriga kulturhistoriska

lämningar, t.ex. odlingsrösen, fäbodrar, kåtor, husgrunder, militära anläggningar, brott och täkter.

Utöver lämningstypslistan förekommer i tillämpningen mer generellt åldersangivande riktmärken för urval. Årtalen 1750 och 1800 har under utredningens arbete nämnts som avgränsande urvalskriterium. Dessa årtal utgår från en allmänt gällande föreställning om att lämningar som är äldre än från tiden 1750–1800 bör bevaras, vilket sammanhänger med att det inom den arkeologiska vetenskapen har rått enighet kring hur dessa lämningar ska bedömas. Urvalet har därmed kunnat göras på kulturhistorisk grund. Värdet av lämningar från tiden efter 1750–1800 är inte lika entydigt till följd av att den vetenskapliga diskussionen inte har hunnit lika långt som beträffande lämningar av äldre datum. Från de senaste århundradena återstår också en mångfald av andra historiska källor liksom av den i bruk varande bebyggelsen.

### 8.6.3 Bakgrunden till att lagen saknar tidsgräns

En kulturhistoriskt grundad indelning av lämningar kan bestämmas utifrån ett årtal, en epok eller objektets ålder. Frågan om att införa en tidsgräns i svensk lagstiftning som anger när en lämning anses bli fornlämning har diskuterats i förarbetena till lagen om fornminnen (prop. 1942:8 s. 34) respektive i kulturminneslagen (prop. 1987/88:104 s. 35). I dessa förarbeten avvisades en tidsgräns på etthundra år med argumentet att det finns lämningar av många olika slag för vilka karaktären av minnesmärke relativt snabbt kan uppkomma medan andra anläggningar bör vara betydligt äldre. I förarbetena till lagen om fornminnen (SOU 1938:60 s. 28 och 34) resonades kring tidigare använda begrepp som "hednisk tid" och "forntid". Man fann att dessa uttryck var alltför snäva och tidsangivande och valde istället det som man tyckte var ett mer neutralt uttryck. Det föreslogs att man skulle använda uttryck som "från äldre tider" och "från avlägsen tid". Dessa begrepp kom dock inte att användas i 1942 års fornminneslag. I stället kom andra uttryck och begrepp som "forna tider", "fordom övergivna" och "äldrig" att föras in i lagen.

I förarbetena till lagen om fornminnen (prop. 1942:8 s. 35) gjordes en jämförelse med hundraårsgränsen för fornfynd. Departementschefen uttalade att en sådan gräns passar mindre väl för fornlämningar eftersom byggnader och andra fasta anläggningar i regel



mist sin användbarhet först långt senare än lösa saker. Departementschefen sammanfattade enligt följande. ”En mera allmänt hållen bestämning, som bygger på den gängse uppfattningen lär vara att föredraga. Det må framhållas att allmänhetens uppfattning i dessa frågor tagit intryck av de kulturminnesvårdande myndigheternas strävanden. Detta inflytande synes även i framtiden böra få göra sig gällande inom de gränser som allmänna språkbruket uppdrager.” I DsU 1987:9 s. 58 anges att Riksantikvarieämbetet tolkat uttalandet på så sätt att en vidgning av fornlämningsbegreppet förutsätts äga rum över tiden eftersom den allmänna synen på fornlämningar förändras. Därmed skapades en möjlighet att införliva allt fler och yngre lämningar i begreppet fornlämning.

I 1942 års proposition (s. 35) angavs vidare som argument för uttrycket ”forna tider” att detta gav en bättre språklig överensstämmelse med uttrycket fornlämning än exempelvis ”äldre tider” eller ”avlägsen tid”. Departementschefen menade att det var uppenbart att det inte endast var minnesmärken från forntiden som avsågs och att lämningar från långt senare av allmänheten ansågs härröra från forna tider.

#### 8.6.4 Exempel på lagar och bestämmelser med tidsgräns

Ett exempel på avgränsning av skydd för lämningar från visst årtal ges i norsk lagstiftning. I Lov 1978-06-09 nr 50: Lov om kulturminner begränsas det allmänna skyddet till lämningar tillkomna före år 1537, dvs. från forntid och medeltid. Även byggnadsverk som har förklarats härröra från 1537–1649 omfattas av nämnt skydd om inte särskild dispens lämnats i det enskilda fallet. Kulturminnen från tiden efter 1536 skyddas genom särskilt beslut i de fall de äger kulturhistoriskt värde. Det är Miljödepartementet som fattar sådana beslut.

Ett annat exempel på avgränsning genom angivande av årtalsgräns återfinns i svensk lagstiftning genom innehållet i 4 kap. kulturminneslagen om kyrkliga kulturminnen. Kyrkobyggnader som är uppförda och kyrkotomter som har tillkommit före utgången av 1939 får enligt 4 kap. 3 § kulturminneslagen inte på något väsentligt sätt ändras utan tillstånd från länsstyrelsen. Kyrkobyggnader eller kyrkotomter som har tillkommit efter 1939 ska också stå under statlig tillsyn om Riksantikvarieämbetet beslutar det. År 1939 har enligt förarbetena till lagen (prop. 1987/88:104 s. 57) ansetts utgöra en

naturlig gräns eftersom de kyrkor som byggdes därefter ändrade karaktär och skiljer sig från kyrkor i mer traditionell mening.

## 8.7 Förslag om en ny och tydlig årtalsgräns för det allmänna fornlämningskyddet

**Förslag:** Lagens allmänna definition av fornlämning förtydligas genom en avgränsning som medför att endast lämningar som kan antas ha tillkommit före år 1750 har ett allmänt skydd. Lagens bestämning av fornlämningar ändras i enlighet med detta till att avse fasta lämningar efter människors verksamhet, som kan antas ha tillkommit före år 1750 och som är varaktigt övergivna. Definitionen av fornlämning kompletteras vidare med särskild reglering vad gäller lämningar efter gravskick, skeppsvrak och naturbildningar (se avsnitt 8.8). Lämningar som inte omfattas av fornlämningsdefinitionen ska kunna fornlämningsförklaras om de har ett högt kulturhistoriskt värde och är varaktigt övergivna (se avsnitt 8.9).

Det saknas enligt utredningen skäl att frånga de i lagen grundläggande principerna för vilka lämningar som ska omfattas av det allmänna skyddet i kulturminneslagen. Detta inbegriper en i huvudsak oförändrad syn på den krets av lämningar som enligt nuvarande tillämpning tolkas som fornlämningar. Den modifiering av fornlämningsbegreppet som utredningen närmast föreslår omfattar de yngre lämningarna och innebär i korthet att lämningar som är från 1750 eller senare och som i dag betraktas som fornlämningar enligt lag, mister sitt allmänna skydd. Samtidigt kompletteras lagen avseende sådana lämningar med möjligheter till fornlämningskydd efter prövning i varje enskilt fall, se avsnitt 8.9.

### 8.7.1 Behov av en tidsgräns

Enligt utredningens uppfattning brister nu gällande fornlämningsbegrepp i tydlighet då det gäller vad som åsyftas med ”forna tider” och i fråga om vilka lämningar som rent faktiskt är skyddade som fornlämningar. Förarbetena till kulturminneslagen samt tidigare gällande lag och tillämpningspraxis har tydliggjort att ”forna tider”

inte ska tolkas som att endast lämningar från den tid som brukat betecknas som forntid inryms. Uttrycket har istället syftat till att medge en vid tillämpning och att inte vara tidsangivande. Därmed har begreppet såsom kriterium för fornlämning kommit att sakna reell innebörd.

Utredningen menar mot denna bakgrund att definitionen av fornlämning behöver förtydligas och att den bör inrymma ett åldersrekvisit med bestämt innehåll. Det behövs därför en uttrycklig tidsgräns för att ange den ålder på lämningen som ska gälla för att den ska omfattas av det allmänna skyddet.

Syftet med ett bestämt tidsrekvisit är främst att skapa tydlighet avseende vilka lämningar som berörs av lagens allmänna skydd och samtidigt skapa förutsättningar för att göra ett aktivt urval bland de yngre lämningarna.

### **8.7.2 Överväganden kring fastställande av en tidsgräns för allmänt skydd**

Som framgått ovan förekommer i den praktiska tillämpningen årtalsgränser som riktmärken för att avgöra vilka lämningar som regelmässigt ska anses utgöra fornlämningar enligt lagens mening. Utredningen har noterat att årtalsgränser dock inte i alla delar kommit till uttryck i Riksantikvarieämbetets lämningstypslista. Det har därför inte gått att få en heltäckande bild av i vilka urvalssituationer olika årtalsgränser tillämpas. Utredningen ser det som otillfredsställande att den nuvarande tillämpningen i detta avseende inte kommer till tydligt uttryck i vare sig vägledningsdokument eller regelverk. En eventuell tidsgräns bör enligt utredningen framgå av lag och i allt väsentligt utgå från den nuvarande tillämpningen, som den i sina huvuddrag bl.a. kommer till uttryck i lämningstypslistan. Vidare måste avgränsningen ha såväl vetenskaplig som för tillämpningen praktisk grund. Detta är svårt att åstadkomma på ett generellt plan eftersom det finns ett stort antal lämningstyper vilka var och en har sitt unika kulturhistoriska värde knutet till en särskild epok.

Mot denna bakgrund samt till följd av att ett årtalsrekvisit kan upplevas som en trubbig avgränsning ser utredningen det som nödvändigt att komplettera med en reglering som ger möjligheter även till fornlämningskydd efter enskild prövning. Målsättningen måste vara att den lagreglerade tidsgränsen ska ges ett innehåll som motiveras utifrån kulturhistorisk synvinkel och som tillgodoser de

vetenskapliga synpunkterna, möjligheterna till praktisk tillämpning och allmänhetens behov av tydlighet.

Utredningen anser att en tidsgräns som går så långt tillbaka som till tiden runt exempelvis medeltiden skulle få för kulturmiljön allt för genomgripande konsekvenser. Vidare måste beaktas att det finns en lång tradition i svensk lagstiftning av ett omfattande skydd för lämningar. Man skulle därmed bryta en flera hundra år gammal tradition som syftat till ett bevarat kulturarv. Det skulle även innebära ett betydande avsteg från nuvarande tillämpning. Med utgångspunkt från vad som beskrivits ovan om åren 1750–1800 som riktmärken för gällande tillämpning är ett vid denna tid närliggande årtal lämpligt som tidsgräns för det allmänna skyddet.

Regleringen av fornminnen i kulturminneslagen innehåller för närvarande en hundraårsgräns avseende skeppsvrak och fornfynd. Erfarenheterna av en rörlig tidsgräns avseende skeppsvrak har dock inte varit i alla delar positiv. Denna har medfört att intressen av bärgning och av att samla sjöfynd har riktats mot de vrak som närmar sig hundraårsgränsen eftersom dessa saknar skydd. På motsvarande sätt kan befaras att om detta fick tjäna som modell för det samlade fornlämningskyddet, skulle lämningar som närmar sig en bestämd åldersgräns tas bort av markägare för att inte kunna ges lagens skydd efter exempelvis hundra år och därmed utgöra ett potentiellt hinder för bruk av marken. En elastisk tidsgräns skapar även en otydlighet för den enskilde.

Utifrån vad som ovan anförts bör en avgränsning lämpligen ske utifrån ett specifikt årtal. Det finns skäl att utifrån lagens syfte om att skydda lämningar från äldre tid anknyta till det skede i samhällsutvecklingen som inneburit att traditionella livsmönster fått träda tillbaka till förmån för utvecklingen av ett modernare samhälle. 1700-talets mitt utgör enligt utredningens bedömning en sådan gräns som markerar upptakten till stora omvandlingar av det agrara samhället och begynnelsen av den industriella utvecklingen, förändringar som ledde till att en genomgripande samhällsomvandling tog fart på många områden.

En gräns mellan äldre och yngre lämningar som sätts vid år 1750 innebär att fornlämningsbegreppet kommer att tydligt omfatta lämningar från det förindustriella samhället. Utredningen gör bedömningen att årtalet ger stor tydlighet och svarar mot lagens grundläggande syfte att skydda lämningar från äldre tid.

Förslaget innebär att lämningar som härrör från tiden före år 1750 och som uppfyller övriga i lagen gällande rekvisit ska be-

dömas som fornlämningar. Lämningar utgör ofta rester av en anläggning som successivt byggts upp och därför innehåller kulturhistorisk information från olika tider. Skyddet bör endast omfatta de delar av lämningen som tillkommit före år 1750, i de fall en sådan avgränsning kan göras. Årtalsgränsen ska omfatta de i nu gällande lag uppräknade lämningsskatterna, med undantag av begravningsplatser och skeppsvrak. Utredningen återkommer i avsnitt 8.8 med förslag om hur dessa lämningsskatter ska regleras.

Förslaget om årtalsgräns medför behov av att kunna fastställa om en lämning är från tiden före eller efter år 1750. En avgränsning i lag måste därför kompletteras med vägledning för att tillämpningen ska bli enhetlig. Länsstyrelserna måste få vägledning på vilka grunder en lämning kan antas ha tillkommit före år 1750, både i allmänna termer, dvs. vilket underlag som bör ligga till grund för datering, och då det gäller särskilt problematiska lämningstyper så som exempelvis röjnings- och odlingsrösen. Stora skillnader finns idag då det gäller de antikvariska bedömningarna av de skogliga lämningstyperna. Dessa lämningar är allmänt sett förknippade med en betydande dateringsproblematik. Det är särskilt angeläget att Riksantikvarieämbetet avseende dessa vägleder länsstyrelserna kring tidsbestämningen så att en större enhetlighet uppnås.

Kravet på att dateringen ska vila på ett antagande om lämningens ålder utgör ett förhållandevis lågt ställt krav på exakthet. I de fall det saknas omständigheter som kan grunda ett antagande om att lämningen är äldre än från år 1750 och det därigenom föreligger betydande osäkerhet ska lämningen inte bedömas som fornlämning. Behovet av att skydda lämningar bör i sådana fall hanteras genom bestämmelserna om fornlämningsförklaring, se avsnitt 8.9.

### 8.7.3 Äldre tiders bruk

Lagens krav på att fornlämningar ska ha tillkommit genom ”äldre tiders bruk” är ett funktionskriterium som avser lämningar efter metoder, tekniker och brukningssätt som inte är aktuella längre. Exempelvis jagar man inte längre älg med hjälp av fångstgropar, varför en fångstgrop kan vara en lämning efter äldre tiders bruk. Likaså framställer man inte längre träkol i kolmila. Lämningar efter kolmilor eller kolbottnar utgör därför andra exempel på lämningar efter äldre tiders bruk.

Genom utredningens förslag om ett årtalsrekvisit finns skäl att överväga behovet av kriteriet ”äldre tiders bruk”. Lämningar av beskrivet slag som är äldre än från 1750 kan i regel sägas ha tillkommit genom äldre tiders bruk. Bland de lämningstyper som dock är lämningar efter en modern teknik, alltså en teknik som fortfarande är i bruk men äldre än 1750, kan dock nämnas husgrunder, t.ex. grunder efter småhus. Sådana lämningar bedöms för närvarande inte som fornlämningar.

Genom förslaget om att införa ett rekvisit som avgränsar fornlämningsbegreppet till lämningar från viss tid saknas behov av ytterligare tidsangivande rekvisit. Rekvisitet ”äldre tiders bruk” bör således tas bort från den allmänna bestämningen av fornlämning.

## 8.8 Förslag avseende olika fornlämningskategorier

**Förslag:** Den närmare preciseringen av vilka fornlämningskategorier som är fornlämningar enligt den nuvarande uppräkningslagen i 2 kap. 1 § andra stycket 1–8 kulturminneslagen bör utgå, vilket dock inte innebär någon ändring i sak vad avser de skyddsobjekt som enligt nuvarande reglering omfattas av uppräkningslagen i punkterna 2–7.

Den allmänna definitionen kompletteras vidare med en särskild reglering vad gäller vissa typer av lämningar. Gravar, gravbyggnader och gravfält samt kyrkogårdar och andra begravningsplatser som är varaktigt övergivna ska oavsett ålder utgöra fornlämningar. Skeppsvrak ska utgöra fornlämning om det kan antas att skeppet förlist före år 1900. Bestämmelsen om naturbildningar och lämningar efter äldre kult förtydligas.

### 8.8.1 Nuvarande uppräkning

En översyn av fornlämningsbegreppet aktualiserar överväganden kring behovet av en uppräkning av lämningsskategorier.

De centrala rekvisiten för bestämning av fornlämningar i gällande lagstiftning är att det är fråga om lämningar efter människors verksamhet under forna tider, som har tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergivna. Den kompletterande uppräkningslagen av lämningsskategorier utgör en del av fornlämningsbegreppet och bidrar till att ge en bild av vad det är för objekt i miljön

som utgör fornlämningar. Således syftar uppräknigen till att förtydliga fornlämningsbegreppet.

Alla fornlämningar definieras enligt gällande lag genom de allmänna rekvisiten. Behovet av en mycket omfattande kompletterande uppräknigen kan därför ifrågasättas. Den i lagen upptagna kategoriindelningen omfattar en stor mängd lämningstyper. Åsyftade skyddsobjekt uppgår i själva verket till närmare hundra lämningstyper. Till otydligheten bidrar även att det i uppräknigen förekommer svårförståeliga begrepp varför de i lagen angivna lämningstyperna inte kan sägas bidra till ett tydligt fornlämningsbegrepp. Med utredningens förslag om en ny allmän definition som på ett tydligare sätt avgränsar fornlämningsbegreppet utifrån åldern på lämningen anser utredningen att uppräknigen framstår som obehövlig.

### **8.8.2 Behov av särskild reglering avseende vissa lämningstyper**

Utredningen har utifrån bedömda kulturhistoriska konsekvenser av en årtalsgräns funnit skäl att införa särskild reglering avseende lämningar efter gravskick, skeppsvrak och naturbildningar. I det följande motiveras behovet av särskilda bestämmelser avseende gravskick och skeppsvrak. Då det gäller naturbildningar och lämningar efter äldre folklig kult anser utredningen att nuvarande särreglering bör förtydligas.

#### **Lämningar efter gravskick**

Varaktigt övergivna gravar, gravbyggnader och gravfält samt kyrkogårdar och andra begravningsplatser är minnen av tidigare generationer och åtnjuter också stor aktning i det allmänna medvetandet. En generell avgränsning av fornlämningskyddet till lämningar äldre än 1750 skulle innebära att ett fåtal övergivna begravningsplatser vid övergivna sockenkyrkor förlorar sitt skydd, liksom ett antal kolerakyrkogårdar och enskilda begravningsplatser t.ex. vid herrgårdar. Sannolikt kommer det att finnas ett önskemål om att fornlämningsförklara flertalet av dessa om fornlämningskyddet upphör. Ett allmänt skydd för varaktigt övergivna lämningar efter gravskick förefaller därför som den mest ändamålsenliga lösningen. Utred-

ningen föreslår därför att varaktigt övergivna gravar, gravbyggnader och gravfält samt kyrkogårdar och andra begravningsplatser ska anses som fornlämningar oavsett ålder.

## Skeppsvrak

Enligt gällande regler utgör skeppsvrak fornlämningar om de, förutom de allmänna rekvisiten för fornlämningar, också uppfyller tilläggsvillkoret att det ska ha gått etthundra år sedan de blev vrak. Skyddet för skeppsvrak och fornfynd från havsbotten tillkom 1967 genom ett tillägg till den då gällande lagen (1942:350) om fornminnen.

I tidigare avsnitt (8.7.2) har utredningen redogjort för konsekvenserna för det maritima kulturarvet med en löpande hundraårsgräns. Utredningen har vidare föreslagit ett uttryckligt årtalsrekvisit för fornlämningar genom att dessa ska antas ha tillkommit före år 1750 för att omfattas av det allmänna skyddet. Av främst tydlighetsskäl föranleder den nya årtalsgränsen överväganden om samma tidsgräns ska gälla för skeppsvrak. En sådan ändring av ålderskravet för skeppsvrak skulle innebära att antalet skeppsvrak med allmänt skydd minskar genom att åldersgränsen flyttas drygt 160 år tillbaka i tiden, vilket enligt utredningen inte är rimligt. De flesta skeppsvrak som i dag är identifierade eller åldersbestämda med stöd av andra daterande uppgifter härrör från tiden efter år 1750. I dag är ca 800 skeppsvrak registrerade i FMIS som fornlämningar. Uppskattningsvis kommer ca hälften av de i dag skyddade skeppsvraken att förlora sitt lagskydd om den allmänna gränsen för fornlämningar sätts vid år 1750. Det är sannolikt att omständigheterna kräver att fornlämningsförklaring prövas särskilt för de flesta av de skeppsvrak som förlorar sin status som fornlämning om gränsen sätts vid år 1750.

Utredningen bedömer att skyddet av övergivna skeppsvrak inte bör minska i omfattning och att den nuvarande hundraårsgränsen bör ersättas med ett preciserat årtal för att därigenom uppnå ökad tydlighet. Årtalsgränsen 1900 – istället för 1750 – minimerar effekterna av förändringen. Samtidigt införs möjligheten att fornlämningsförklara yngre skeppsvrak. Ett förslag med denna innebörd har tidigare lämnats av Riksantikvarieämbetet i rapporten *Skydd av särskilt värdefulla yngre skeppsvrak*, 2008-11-25. I rapporten föreslogs att det i kulturminneslagen införs en bestämmelse om att det skydd



som gäller för skeppsvrak som är äldre än etthundra år även ska kunna tillämpas på yngre vrak med betydande kulturhistoriskt värde. Kulturdepartementet remitterade rapporten och av remissvaren framgår att det finns ett brett stöd för en sådan lösning.

Vid bedömning av årtalskriteriet utgör tidpunkten för den ursprungliga anläggningens tillkomst utgångspunkt för beräkningen. Då det gäller skeppsvrak har sedan lagskyddet infördes 1967 förlisningstidpunkten utgjort utgångspunkt för beräkningen. Ofta är denna tidpunkt dokumenterad. Utredningen ser inte skäl att ändra denna referenspunkt.

## 8.9 Fornlämningsförklaring

**Förslag:** Bestämmelserna om fornlämningar i kulturminneslagen ska, efter beslut i det enskilda fallet, även gälla för lämningar som inte omfattas av lagens allmänna definition av fornlämning eller av den särskilda regleringen avseende gravskick, skeppsvrak och naturbildningar om de har ett högt kulturhistoriskt värde och är varaktigt övergivna (fornlämningsförklaring). Vid prövning av en fråga om fornlämningsförklaring ska hänsyn tas även till enskilda intressen. I ett ärende om fornlämningsförklaring ska gränserna för fornlämningsområdet bestämmas.

**Bedömning:** Fornlämningsförklaring kommer att aktualiseras för varaktigt övergivna lämningar som är från år 1750 eller senare samt för skeppsvrak som är från år 1900 eller senare. Det bör ankomma på länsstyrelsen att avgöra om en lämning har det kulturhistoriska värdet som motiverar att den fornlämningsförklaras.

Lämningar som tillkommit efter år 1749 kan representera viktiga kulturhistoriska värden. Utredningen föreslår därför att ett särskilt skydd införs för lämningar som inte omfattas av det allmänna skyddet men som representerar ett högt kulturhistoriskt värde och som är varaktigt övergivna. Förfarandet då en lämning förklaras som fornlämning bör benämnas fornlämningsförklaring. Skyddet aktualiseras där det finns behov av vård och skydd, vilket grundas i en bedömning att det i det enskilda fallet finns ett högt kulturhistoriskt värde. Uttrycket kulturhistoriskt värde har en mycket vidsträckt innebörd och kan vara svårt att definiera på ett klart och entydigt sätt. Länsstyrelsens bedömning i det enskilda fallet ska en-

ligt utredningens uppfattning utgå från lämningens kunskapsvärde och upplevelsevärde.

Konsekvenserna av fornlämningsförklaring för markägare och andra grupper bör beaktas vid prövningen. Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen gäller att varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas att tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, utom när det krävs för att angelägna allmänna intressen ska tillgodoses. Denna princip gäller även för tillämpningen av kulturminneslagen och innebär att det sker en avvägning mellan de allmänna intressen som ligger till grund för kulturminneslagen och de enskilda intressena i det särskilda fallet. Utredningen anser att det finns skäl att föra in en bestämmelse som erinrar om principerna för bedömningen av motstående intressen mellan det allmänna intresset av skydd för kulturmiljön och det enskilda intresset av att använda fastigheten på ett sätt som motverkar syftet med ifrågavarande skyddslagstiftning.

Ett beslut om att förklara en lämning för fornlämning innebär att denna ges samma status och omfattas av samma reglering i kulturminneslagen som gäller för fornlämningar med allmänt skydd.

Utredningen anser att det av effektivitets- och tydlighetsskäl finns skäl att i samband med ett beslut om fornlämningsförklaring samtidigt fastställa gränserna för tillhörande fornlämningsområde. Prövningen bör därför innefatta en bedömning av storleken på det område som behövs för att bevara fornlämningen och ge den ett tillräckligt utrymme. I ett beslut om att förklara en lämning som fornlämning ska därför anges gränserna för fornlämningsområdet och skälen för beslutet.

Ett beslutsförfarande som innefattar prövning utifrån tydliga grunder skapar rättssäkerhet och förutsägbarhet. En individuell prövning avseende de yngre lämningarna ger även utrymme för utveckling av praxis i fråga om dessa lämningar. Detta kan förväntas resultera i ökad medvetenhet kring dessa lämningars betydelse.

Utredningen anser att länsstyrelsen är den myndighet som ska genomföra prövningen avseende samtliga lämningsskategorier. Riksantikvarieämbetet ska i verkställighetsföreskrifter och allmänna råd ge länsstyrelserna riktlinjer för tillämpningen, se avsnitt 12.2.

### 8.9.1 Förfarandet vid fornlämningsförklaring

**Förslag:** En fråga om fornlämningsförklaring ska kunna väckas genom ansökan eller tas upp på länsstyrelsens eget initiativ. Innan en lämning förklaras för fornlämning ska markägare och rättighetsinnehavare till mark eller vatten ges tillfälle att yttra sig. Under det att frågan behandlas av länsstyrelsen får inga åtgärder vidtas på lämningen. I ett beslut om fornlämningsförklaring ska skälen för beslutet anges. Beslutet ska kungöras om det inte är uppenbart obehövt.

Möjligheten att ta initiativ till en fornlämningsförklaring bör följa samma princip som gällande byggnadsminnen. Enligt 3 kap. 4 § kulturminneslagen får var och en inleda ett ärende om byggnadsminnesförklaring. Kulturbebyggelseutredningen föreslog i sitt betänkande *K-märkt – Förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse* (SOU 2004:94) att rätten för var och en att väcka en fråga om byggnadsminnesförklaring skulle tas bort. I regeringens skrivelse 2009/10:74 *Vissa kulturmiljöfrågor* behandlades denna fråga och regeringen angav bl.a. följande som skäl för att behålla rätten för var och en att väcka fråga om byggnadsminnesförklaring (s. 10). ”Enligt 1 kap. 1 § kulturminneslagen delas ansvaret för skydd och vård av kulturmiljön av alla. Skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och miljöer är beroende av allmänhetens, brukarens och ägarens intresse och engagemang. Det är därför viktigt att det finns goda möjligheter för allmänheten att engagera sig i frågor som rör kulturarvet och kulturmiljön. Utgångspunkten är att möjliggöra en förvaltning av kulturhistoriskt värdefulla miljöer som understöder ett engagemang och en delaktighet från ägare och allmänhet.” Av samma skäl anser utredningen att frågan om en lämning ska förklaras som fornlämning bör kunna tas upp på initiativ av var och en. Uppenbart ogrundade ansökningar bör kunna avslås omedelbart. En fråga om fornlämningsförklaring föreslås även kunna tas upp av länsstyrelsen på eget initiativ.

Förfarandet vid fornlämningsförklaringen bör regleras i ett särskilt avsnitt i 2 kap. kulturminneslagen samt genom kulturminnesförordningen. Handläggningen av ärenden om fornlämningsförklaring ska i övrigt ske enligt förvaltningslagens bestämmelser. Det innebär bl.a. att samtliga berörda ska ges tillfälle till insyn och möjlighet att yttra sig.

Under det att frågan behandlas av länsstyrelsen ska det vara förbjudet att utan tillstånd vidta en åtgärd som kan ändra eller skada lämningen. Skälen för ett beslut om att förklara en lämning för fornlämning ska anges. Detta krav innebär bl.a. att det kulturhistoriska värde som föranlett fornlämningsförklaringen ska anges och utvecklas. De inskränkningar av markanvändningen som följer av fornlämningsförekomst framgår av lag, vilket lämpligen erinras om i beslutet. Det ska således inte finnas krav på markägaren att aktivt skydda eller vårda fornlämningen.

Sedan lämningen förklarats som fornlämning ska beslutet kungöras om det inte är uppenbart obehövligt. Riksantikvarieämbetet bör ha en skyldighet att föra register över de lämningar som förklaras som fornlämningar.

Länsstyrelsen ska översända beslut om fornlämningsförklaring till Riksantikvarieämbetet och kommunen. Då beslutet har vunnit laga kraft ska länsstyrelsen skicka beslutet till lantmäterimyndigheten för att föras in i fastighetsregistrets allmänna del. Vidare ska länsstyrelsen föra en förteckning över lämningar som fornlämningsförklarats samt registrera lämningen som fornlämning i FMIS.

Rätten att överklaga ett beslut om fornlämningsförklaring ska enligt vad som följer av 22 § förvaltningslagen (1986:223) tillkomma den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot och beslutet kan överklagas. Avslagsbeslut ska dock endast kunna överklagas av Riksantikvarieämbetet. Kommunen får enligt 2 kap. 24 § kulturminneslagen överklaga beslut om fastställelse av gränserna för ett fornlämningsområde. Kommunen ska även utifrån sin roll i planeringen av den fysiska miljön äga rätt att överklaga ett beslut gällande fornlämningsförklaring.

### 8.9.2 Ersättning

**Förslag:** Markägare och innehavare av särskild rätt till fastigheten ska få ersättning av allmänna medel om ett beslut om fornlämningsförklaring innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Beslut om ersättning fattas av länsstyrelsen.

I fråga om ersättning ska expropriationslagen tillämpas i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i kulturminneslagen.

En fornlämningsförklaring kommer i praktiken innebära att inga åtgärder får vidtas som på något sätt skadar eller ändrar fornlämningen. Detta kan medföra att en markägares eller annan rättighetsinnehavares möjligheter att nyttja ett mark- eller vattenområde inskränks i olika avseenden. Det finns enligt utredningen skäl att beakta denna inskränkning genom ersättningsrätt för det intrång markägaren eller rättighetsinnehavaren får lida till följd av fornlämningsförklaringen. Bestämmelserna bör utformas på motsvarande sätt som exempelvis gäller för möjligheten att få ersättning vid byggnadsminnesförklaring enligt 3 kap 10 § kulturminneslagen. Även i annan lagstiftning ges uttryck för rätt till kompensation till följd av inskränkningar i ägande- och förfoganderätten.

Kvalifikationen för ersättningsrätten ska vara att fornlämningen medför att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Ersättningen ska bestämmas enligt reglerna i expropriationslagen.

Har fråga om fornlämningsförklaring väckts ska länsstyrelsen förelägga den som vill göra anspråk på ersättning att anmäla detta till länsstyrelsen. Ett sådant föreläggande ska åtföljas av uppgift om det fornlämningsområde som avses bli bestämt. Den som inte anmäler sina anspråk inom den utsatta tiden har förlorat sin rätt till ersättning.

Det bör införas en bestämmelse om att länsstyrelsen innan ett beslut fattas om fornlämningsförklaring ska undersöka om det finns tillgängliga medel för att utge eventuell ersättning till ägaren eller annan.

## 8.10 Upphävande av fornlämningskydd

**Förslag:** Länsstyrelsen ska i det enskilda fallet få besluta att upphäva skyddet för en fornlämning om den saknar eller endast har ringa kulturhistoriskt värde (upphävande av fornlämningskydd).

När ett ärende om upphävande av fornlämningskydd inleds ska fastighetsägaren ges tillfälle att yttra sig i saken.

En fråga om upphävande av fornlämningskydd ska endast kunna tas upp efter anmälan av Riksantikvarieämbetet eller av länsstyrelsen på eget initiativ.

Ett beslut om att upphäva skyddet för en fornlämning innebär att lämningen inte omfattas av kulturminneslagens bestämmelser för fornlämning.

Avsikten med kulturminneslagens reglering av fornlämningar är att skyddet ska vara starkt och att avsteg från det allmänna skyddet endast ska kunna göras i särskilda fall. Fornlämningens betydelse vägs i sådana fall mot andra intressen. Inom ramen för gällande lag sker för närvarande ett urval av vilka enskilda lämningar som i samband med markutnyttjande och exploatering ska bevaras och undersökas. Frågan om att bevara skyddet för enskilda fornlämningar bör emellertid även kunna prövas enbart utifrån lämningens kulturhistoriska värde.

Den allmänna skyddsformen för fornlämningar skapar i sig ett behov av en lagstiftning som också medger undantag för vissa enskilda lämningar. Utredningen menar därför att ett uppenbart skäl till att skapa ökade möjligheter till undantag från det allmänna fornlämningskyddet främst har sin grund i att skyddet just är allmänt.

#### **8.10.1 Omständigheter som kan utgöra skäl för upphävande av skydd**

Utredningen föreslår att länsstyrelsen ska få fatta beslut om upphävande endast då lämningen saknar eller endast har ringa kulturhistoriskt värde. Med ringa kulturhistoriskt värde avses att lämningen har lågt kunskaps- och upplevelsevärde. Ett sådant beslut innebär att lämningen inte kommer att omfattas av kulturminneslagens bestämmelser.

En prövning av frågan om en fornlämning saknar eller har ringa kulturhistoriskt värde, och skyddet därmed kan upphävas, aktualiseras exempelvis i följande fall.

- Efter en arkeologisk undersökning då det kan konstateras att en fornlämning inte längre har något kunskapsinnehåll till följd av att den är slutligt undersökt och dokumenterad.
- När länsstyrelsen har anledning att hantera en lämning som är mycket allmän och företeelsen i sig är väl känd genom andra historiska källor. Detta förutsätter att myndigheten äger sådan kunskap och överblick att ett upphävande kan ske utan att före-

gås av ingående utredningen eller arkeologisk undersökning i varje enskilt fall.

- När en fornlämning av olika orsaker har förstörts eller skadats på ett sätt som gör att det inte är meningsfullt att återställa den eller ställa villkor om dokumentation vid framtida exploatering. Skyddet förefaller då ändamålslost och länsstyrelsen ska då kunna besluta att skyddet upphävs.

Beskrivna situationer medför inte i sig att upphävande ska ske. Utredningen vill istället peka på sakförhållanden som kan initiera en prövning.

En fråga om upphävande av fornlämningskydd tas upp efter anmälan av Riksantikvarieämbetet eller av länsstyrelsen på eget initiativ. Rätten att överklaga ett beslut om upphävande ska enligt förvaltningslagen tillkomma den som beslutet angår om avgörandet gått honom eller henne emot. Även kommunen ska kunna överklaga beslut om upphävande.

### 8.10.2 Förfarandet

Länsstyrelsen föreslås vara den myndighet som prövar frågan om fornlämningskyddet kan upphävas. Frågan om upphävande av fornlämningskyddet ska föregås av utredning om lämningens värde.

Beslut om upphävande av fornlämningsförklaring ska kungöras om det inte är uppenbart obehövt. Länsstyrelsen ska vidare översända beslut om upphävande till Riksantikvarieämbetet och kommunen. Då beslutet vunnit laga kraft ska länsstyrelsen skicka beslutet till lantmäterimyndigheten.

Rätten att överklaga ett beslut om upphävande ska enligt vad som följer av 22 § förvaltningslagen tillkomma den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Kommunen ges enligt nu gällande bestämmelse i 2 kap. 24 § kulturminneslagen rätt att överklaga beslut angående gränserna för ett fornlämningsområde, särskilda föreskrifter och tillstånd till ingrepp i fornlämning. Kommunen ska även utifrån sin roll i planeringen av den fysiska miljön äga rätt att överklaga ett beslut gällande upphävande av skydd för fornlämning.

## 9 Frågor om fornminnen

### 9.1 Inledning

Utredningens uppdrag har bl.a. omfattat att göra en redaktionell översyn av kulturminneslagen. Detta innefattar bl.a. att göra en omarbetning av bestämmelserna så att de blir mer överskådliga och lättare att läsa och förstå. Med denna utgångspunkt samt utifrån resultatet av vår enkätundersökning har utredningen gjort en översyn av fornminnesbestämmelserna i kapitel två. Detta är en reglering som gäller för ett stort antal markägare och andra brukare av mark och det är därför viktigt att bestämmelserna kan förstås och tillämpas utan allt för stora besvär.

Möjligheter till förbättringar av fornminneslagstiftningen handlar såväl om regelverkets begriplighet och praktiska tillämpning som om ändringar av materiellt innehåll. Utredningen har i föregående kapitel behandlat frågan om tydliggörande av fornlämningsbegreppet och därmed sammanhängande frågor. I detta kapitel hanteras övriga frågor med anknytning till fornminnesregleringen. Utredningen har varit inriktad på att lämna förslag som syftar till att öka möjligheterna att leva i och bruka kulturmiljöer med fornlämningar. Utifrån överväganden om behovet av förtydliganden av den enskildes ansvar och myndigheternas roll lämnar utredningen förslag som innebär såväl redaktionella som materiella ändringar i lagen.

### 9.2 Benämningen fast fornlämning

<p><b>Förslag:</b> Begreppet <i>fast fornlämning</i> i 2 kap. kulturminneslagen ersätts med begreppet <i>fornlämning</i>.</p>
---



De spår av det förflutna som härrör från människor som levt före oss och som talar om hur dagens samhälle har vuxit fram har genom olika tider haft skilda benämningar. Monument, antikviteter, forntida minnesmärken, fornminnen och kulturminnen utgör alla exempel på begrepp som kan beskriva samma sak och som används eller har använts parallellt med fornlämningsbegreppet. Utredningen har prövat frågan om behovet av ett nytt begrepp som överensstämmer med den nutida synen på lämningar från förfluten tid. Fornlämning är dock ett ord som är väl inarbetat och som det måste finnas starka skäl för att överge i lagstiftningen.

Ordet "fast" i begreppet "fast fornlämning" avser att beskriva att det är något som har egenskapen att vara jordfast eller svärflyttat. Samtidigt finns det fasta fornlämningar som är flyttbara, t.ex. runstenar. Eftersom det gängse uttrycket för sådana anläggningar är fornlämning föreslår utredningen att benämningen "fast fornlämning" ersätts med "fornlämning". En sådan förändring innebär främst att lagen anpassas till sedvanligt bruk av begreppet. Det förenklade uttrycket riskerar inte enligt utredningens mening att förlora i pedagogiskt värde eftersom lagen innehåller en utförlig definition av begreppet.

### 9.3 Skyddet för fornlämningar

**Förslag:** Innebörden av fornlämningskyddet förtydligas genom att det i den inledande paragrafen om fornlämningar i 2 kap. kulturminneslagen anges att det är förbjudet att utan tillstånd vidta en åtgärd som kan ändra eller skada en fornlämning.

Av 2 kap. 1 § första stycket kulturminneslagen framgår att fornlämningar är skyddade enligt lagen. Detta är en för fornminneslagstiftningen central bestämmelse som även fortsättningsvis bör inleda kapitlet om fornminnen. Av 6 § framgår att det är förbjudet att utan tillstånd enligt 12 § att rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändra eller skada en fornlämning. Utredningen föreslår att bestämmelserna om skyddet anges samlat i en paragraf, vilket innebär att innebörden av skyddet anges i direkt anslutning till nuvarande stadgande om det allmänna skyddet i 1 § första stycket.

Nu gällande bestämmelse i 6 § anger mycket utförligt de åtgärder som är förbjudna att vidta på en fornlämning. Begreppen rubba och gräva ut återfanns i 1942 års fornminneslag vilket återspeglar då aktuella ingrepp i fornlämningar. Utredningen anser att det saknas behov av att i detalj precisera ingreppen och att de förbjudna åtgärderna istället bör anges på en övergripande nivå utan att fornlämningskyddet förlorar sin innebörd. Utredningen föreslår därför att det i den inledande paragrafen slås fast att det är förbjudet att vidta en åtgärd som kan ändra eller skada en fornlämning. Att ett antal preciserade åtgärder tas bort innebär ingen ändring vad gäller fornlämningskyddets omfattning. Syftet med förslaget är att åstadkomma ett generellt uttryck som får anses inrymma alla typer av åtgärder som medför ändring eller skada av en fornlämning. Exempelvis innebär detta att övertäckning av en fornlämning inte får ske utan tillstånd. En sådan åtgärd behöver inte innebära initial skada, men minskar möjligheterna att följa eventuell långsiktig påverkan.

#### 9.4 Gränsbestämning av fornlämningsområde

**Förslag:** Den som vill ha ett fornlämningsområde gränsbestämt ska ges uttrycklig möjlighet till detta genom en särskild ansökan till länsstyrelsen om fastställelse av gränserna för ett fornlämningsområde.

Ändamålet med att bevara fornlämningar kräver att ett visst område i dess närhet ges ett skydd. Till en fornlämning hör därför enligt 2 § ett så stort område på marken eller havsbotten som behövs för att bevara fornlämningen och ge den ett tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse. Detta område utgör således en del av fornlämningen och har samma skydd som själva lämningen som sådan (dvs. anläggningen). Fornlämningsområdet ska skydda den mark som erfordras för att bevara fornlämningen och bereda den behövt utrymme runtomkring. I de fall då delar av en synlig fornlämning kan antas finnas under mark ska även dessa markområden skyddas för att bevara fornlämningen.

För brukare av mark med fornlämningar innebär det osäkerhet kring fornlämningsområdets ytmässiga utbredning eftersom det i flera fall inte finns naturliga eller andra tydliga gränser för en fornlämning eller ett fornlämningsområde. De diffusa gränserna kan

hindra eller begränsa markanvändningen och bruket av mark och skapa delade meningar kring fornlämningsområdets storlek. Det finns i sådana fall behov av förtydligande besked från myndigheterna. Den osäkerhet som kan föreligga kring gränserna för en fornlämning eller ett fornlämningsområde bör i första hand hanteras genom den enskildes möjlighet att få råd och stöd från länsstyrelsen. Behov kan även finnas av formell avgränsning. Enligt 2 § andra stycket är det länsstyrelsen som när fråga uppkommer fastställer gränserna för ett fornlämningsområde. Situationen uppkommer främst i samband med ärenden om tillstånd till ingrepp i en fornlämning enligt 12 §, men kan även aktualiseras vid planering av markanvändningen. Möjligheten för den enskilde att på detta sätt få klarlagt omfattningen av det område som omfattas av tillståndsplikt utgör en väsentlig förutsättning för att bruka och använda mark. Det är i praktiken ovanligt att gränsbestämning sker. Enligt uppgifter hämtade från FMIS har registrering av fastställda gränser skett i ca 200–300 fall.

Med hänsyn till det beskrivna behovet av klagörande gränser föreslår utredningen att det i det enskilda fallet ska vara möjligt att genom en ansökan till länsstyrelsen begära att få gränserna för ett fornlämningsområde fastställda. Möjligheterna till gränsbestämning är för närvarande otydligt formulerad i lagen och har tolkats restriktivt av länsstyrelserna. Det saknas enligt utredningen skäl att villkora möjligheten till prövning av att ett visst ingrepp i en fornlämning enligt 12 § är under länsstyrelsens prövning. Markägare ges genom en uttrycklig reglering möjlighet till långsiktig planering och att ta ansvar för kulturarvet.

Av 2 § tredje stycket kan utläsas att ärende om fastställelse av gränser kan tas upp av annan än ägaren av området och att ägaren i sådant fall ska ges tillfälle att yttra sig i saken. Utredningen anser inte att det finns skäl att ändra regleringen i dessa avseenden. En ansökan får dock inte prövas om det är uppenbart att frågan saknar betydelse för sökanden.

## 9.5 Ett förtydligt ansvar att efterforska fornlämningsförekomst

**Förslag:** Det förtydligas hur den enskilde kan fullgöra sitt ansvar att ta reda på om en fornlämning berörs av ett arbetsföretag. Av kulturminneslagen ska därför framgå att den enskilde bör efterforska fornlämningsförekomst genom information från Riksantikvarieämbetet eller länsstyrelsen. Det ska även framgå att det finns en direkt skyldighet att underrätta sig om fornlämningsförekomst när det gäller platser med redan kända fornlämningar eller områden med tät fornlämningsförekomst.

Av 2 kap. 10 § första stycket kulturminneslagen framgår att den som avser att uppföra en byggnad eller en anläggning eller genomföra ett annat arbetsföretag i god tid bör ta reda på om någon fornlämning kan beröras av företaget och i så fall snarast samråda med länsstyrelsen. Om en fornlämning påträffas under arbetet ska arbetet enligt 10 § andra stycket omedelbart avbrytas och anmälan göras till länsstyrelsen. I specialmotiveringen till bestämmelsen (prop. 1987/88:104 s. 77) anges att efterforskandet inte omfattar att finna fram hittills okända fornlämningar. Vidare framgår av propositionen (s. 81) att med okänd fornlämning avses fornlämningar som har varit okända såväl för antikvariska myndigheter som för allmänheten på orten. Som exempel på fall då en företagare under alla omständigheter bör närmare efterforska förekomsten av fornlämningar framhålls i motiven (s. 77) det fall att en fornlämning finns redovisad på den ekonomiska kartan nära det område där arbetsföretaget ska utföras. Den ekonomiska kartan framställs inte längre utan har, avseende uppgifter om fornlämningar, ersatts av det digitala fornminnesinformationssystemet FMIS. Det är ur FMIS som motsvarande uppgifter om fornlämningsförekomst kan hämtas. I propositionen (s. 78) nämns vidare att den ekonomiska kartan av olika skäl kan vara ofullständig och att åtgärder för att ta reda på om en fornlämning berörs av företaget därför alltid bör ske om

- platsen ligger inom ett område med täta fornlämningsförekomster som finns redovisat i ett planeringsunderlag från Riksantikvarieämbetet, länsstyrelsen eller läns museet,

- platsen för arbetsföretaget ligger inom ett område som av kommunen utpekats som ett område med täta fornlämningsförekomster, eller
- fornlämningar i anslutning till platsen för arbetsföretaget kan anses vara allmänt kända i bygden.

Under vissa omständigheter föreligger således skyldighet att efterforska förekomst av fornlämningar. Utredningen anser att lagen inte särskilt väl återger de situationer som enligt lagmotiven medför skyldighet att efterforska fornlämningsförekomst i samband med arbetsföretag. Inte heller framgår hur skyldigheten fullgörs. Utifrån innehållet i nuvarande bestämmelse kan det upplevas som oklart vilka åtgärder som krävs av den enskilde och när dessa krav uppkommer. Utredningen anser att det är centralt för fornlämningskyddet att den enskildes skyldigheter är tydligt angivna i lagen. Det behöver därför göras ett förtydligande av vad ansvaret innebär. Det bör först och främst framgå att kravet på den som genomför ett arbetsföretag avser de situationer när platsen för arbetsföretaget ligger i närheten av en fornlämning, eller då det rör sig om en plats som är belägen inom ett område med tät fornlämningsförekomst. Kravet på efterforskande bör således omfatta inte endast de situationer då fornlämningen är utmärkt på den exakta platsen för arbetsföretaget.

Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen ska tillhandahålla den information som företagaren behöver för att informera sig om fornlämningsförekomst. Detta bör framgå av bestämmelsen. Informationen ska kunna hämtas antingen via direktkontakt med myndigheten eller via offentliga och allmänt tillgängliga uppgifter. Sådan information inhämtas för närvarande genom den enskildes kontakt med länsstyrelsen eller via FMIS. Denna ordning ska alltså gälla. Utredningen anser alltså inte att det bör ankomma på den enskilde företagaren att informera sig om fornlämningar som nämnda myndigheter saknar kunskap om men som kan anses vara allmänt kända i bygden. Ett sådant krav är såväl otydligt som otidsenligt. Det kan inte förutsättas att en exploatör eller brukare av mark har sådan nära anknytning till ifrågakvarande plats att denne har lokalkännedom alternativt förutsättningar att skaffa sådan kunskap.

Föreslagna åtgärder är särskilt motiverade utifrån den osäkerhet som markägare känner kring hur långt det straffrättsliga ansvaret sträcker sig i samband med genomförande av olika arbetsföretag.

Om en fornlämning påträffas under grävning eller annat arbete ska enligt 11 § andra stycket arbetet omedelbart avbrytas till den del fornlämningen berörs och den som leder arbetet ska omedelbart anmäla förhållandet till länsstyrelsen. Utredningen anser att bestämmelsen är central för fornlämningsregleringen och att den ska finnas kvar i sin nuvarande lydelse. Utredningen vill dock peka på att det av effektivitetsskäl är väsentligt att länsstyrelsen vid anmälan om en påträffad fornlämning agerar omedelbart för bedömning av vidare åtgärder. En sådan hantering är högst väsentlig för att ge fornlämningskyddet acceptans och för den enskildes vilja att ta ansvar för kulturmiljön.

## 9.6 Begrepp gällande uppdragsarkeologi

**Förslag:** Regleringen om uppdragsarkeologi i 2 kap. kulturminneslagen förtydligas så att uttrycken *särskild utredning* ersätts av *arkeologisk utredning* och att *särskild undersökning* ersätts av *arkeologisk slutundersökning*. Uttrycket *arkeologisk förundersökning* behålls i lagen.

Något som många upplever svårbegripligt är de olika skedena inom uppdragsarkeologin. Att det kan behövas flera undersökningar och i vilken ordning dessa ska göras är för många förvirrande. Särskild utredning aktualiseras i samband med exploatering av större markområden och syftar till att ta reda på om en fornlämning berörs av ett arbetsföretag. Länsstyrelsen kan som villkor för tillstånd ställa skäligen krav på att en särskild undersökning ska göras för att bl.a. dokumentera fornlämningen. Vidare kan länsstyrelsen inför prövningen av en ansökan om tillstånd besluta om en arkeologisk förundersökning av fornlämningen, om det behövs för att få ett tillfredsställande underlag för prövningen eller för att bedöma behovet av att ställa krav på särskild undersökning.

Med syfte att förtydliga olika uppdragsarkeologiska åtgärder föreslår utredningen att begreppet särskild utredning i 2 kap 11 § ersätts av arkeologisk utredning samt att begreppet särskild undersökning i 13 § ersätts av arkeologisk slutundersökning. Detta synes enligt vad utredningen kunnat erfara överensstämma med i branschen etablerade begrepp.

Begreppet arkeologisk förundersökning i nuvarande 13 § korresponderar med föreslagna begrepp och bör behållas.

## 9.7 Fornfynd

**Förslag:** Hundraårsgränsen för fornfynd, som när de hittas inte påträffas i eller vid en fornlämning eller har samband med denna (s.k. lösfynd), ersätts med ett krav på att föremålet ska kunna antas vara från tiden före år 1750.

Enligt nuvarande 2 kap. 3 § kulturminneslagen är fornfynd föremål som saknar ägare när de hittas och som påträffas antingen i eller vid en fornlämning och har samband med denna eller under andra omständigheter och i det fallet kan antas vara minst etthundra år gamla. Då det är ett föremål som har samband med en fornlämning (3 § 1) så tillfaller föremålet staten enligt 4 § första stycket. I det andra fallet (3 § 2) rör det sig om s.k. lösfynd och då kan föremålet under vissa omständigheter tillfalla upphittaren enligt 4 § andra stycket.

Utredningen föreslår i kapitel 8 att varaktigt övergivna lämningar som kan antas ha tillkommit före år 1750 ska bedömas som fornlämningar. Därtill föreslås att även varaktigt övergivna lämningar efter gravskick ska definieras som fornlämningar, liksom skeppsvrak från tiden före år 1900 och vissa naturbildningar. Vidare lämnar utredningen ett förslag om att lämningar i det enskilda fallet ska kunna fornlämningsförklaras av länsstyrelsen. Ett sådant beslut medför att lämningen i fråga omfattas av samma reglering som övriga av lagen definierade fornlämningar. Detta innebär att när en lämning definieras som fornlämning enligt utredningens förslag omfattas de föremål som saknar ägare och hittas i eller vid fornlämningen och har samband med denna av nämnd reglering om statens rätt till fornfynd. Alltså gäller detta även för föremål som påträffas vid en lämning som fornlämningsförklarats enligt nämnt förslag.

Med anledning av förslaget om att införa en ny definition av fornlämningar finns det av främst tydlighetsskäl anledning att överväga en ändring också av regleringen kring s.k. lösfynd. När det gäller sådana föremål som påträffas under andra omständigheter dvs. inte i eller vid en fornlämning, definieras föremålet i nuvarande

lagstiftning som fornfynd om det kan antas att det är minst ett-hundra år gammalt. Utredningen anser att då det gäller sådana fynd bör tidsgränsen vara densamma som för fornlämningskyddet enligt utredningens förslag avseende 2 § första stycket 1. Detta innebär att avgränsningen för vad som enligt nuvarande 3 § 2 kan vara att bedöma som fornfynd flyttas bakåt i tiden, från att omfatta föremål som kan antas vara minst etthundra år gamla till föremål från tiden före år 1750. Att gränsen flyttas bakåt i tiden medför troligen att färre fynd kommer att omfattas av de särskilda regler som gäller för hembudsskyldigheten i nuvarande 4 §.



## 10 Bruk av metallsökare

### 10.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska lämna förslag till sådana förändringar av bestämmelserna om metallsökare i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) som behöver vidtas till följd av Europeiska kommissionens motiverade yttrande av den 1 oktober 2010 i överträdelseärende 2008/4191. Utgångspunkten för uppdraget är att det generella förbudet mot användning av metallsökare ska modifieras och att de svenska bestämmelserna om metallsökare ska stå i överensstämmelse med EU-rätten, samtidigt som bestämmelserna ska vara förenliga med de kulturpolitiska målen. Utredningen ska bland annat beakta regeringens svar till Europeiska kommissionen, regeringens uppdrag till Riksantikvarieämbetet (Ku2011/148/KA), Riksantikvarieämbetets rapport *Förslag till ny reglering om användning av metallsökare i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.* (Ku2011/778/KA) samt de remissvar som kommit in till Regeringskansliet om denna rapport.

#### 10.1.1 Bakgrunden till utredningens uppdrag

##### *Förbud mot att använda metallsökare*

I Sverige finns sedan 1991 ett generellt förbud mot att använda metallsökare. Bakgrunden till förbudet är de plundringar som ägde rum på 1980-talet, särskilt på Gotland. Vissa myndigheter är undantagna från förbudet. Enskilda kan få dispens hos länsstyrelsen.

*EU-kommissionens motiverade yttrande*

EU-kommissionen har i ett s.k. motiverat yttrande i oktober 2010 hävdats att förbudet mot användningen av metallsökare i Sverige inte är nödvändigt eller proportionerligt för att skydda fornminnena i Sverige. Kommissionen menar därför att förbudet strider mot den fria rörligheten för varor eftersom det begränsar den fria rörligheten inom Europeiska unionen för metallsökare som lagligen tillverkas och/eller saluförs i andra medlemsstater (artiklarna 34 och 36 i EUF-fördraget).

*Regeringens svar på det motiverade yttrandet*

I sitt svar till EU-kommissionen i november 2010 gav regeringen en utförlig bild av de särskilda omständigheter som motiverat det generella förbudet och som innebär att det finns ett starkt behov av en reglering av metallsökare även framöver. Den svenska regeringen hänvisade i sitt svar till kommissionen att bakgrunden till förbudet var de systematiska och omfattande plundringar av fornminnen som hade ägt rum och medfört irreparabla skador. Regeringen anförde vidare att det var svårt att peka ut något område i landet som inte skulle vara begärligt för plundrare samt tillade att kombinationen av en ovanligt rik förekomst av orörda och välbevarade fornlämningar och allemansrätten, som ger var och en rätt att vistas i princip överallt i naturen, gör att det krävs stränga regler för att på ett relevant och rationellt sätt kunna skydda landets arkeologiska och historiska skatter. Regeringen hänvisade vidare till vissa förarbetsuttalanden till kulturminneslagen och anförde att länsstyrelserna har en generös inställning till att ge tillstånd till att använda metallsökare samt att möjligheterna att få dispens är stora. Vidare påtalades att den svenska regleringen inte heller är unik i sin ambition att skydda fornlämningar. Andra medlemsstater har en liknande skyddslagstiftning. Regeringen ansåg dock att det kunde finnas skäl att ifrågasätta om det nuvarande generella förbudet mot användningen av metallsökare var helt ändamålsenligt och var därför beredd att på nytt ompröva omfattningen och utformningen av detta. Avsikten var enligt regeringen att lagändringar skulle kunna träda i kraft senast under början av år 2012.

*Uppdrag till Riksantikvarieämbetet*

Mot denna bakgrund fick Riksantikvarieämbetet i januari 2011 i uppdrag att skyndsamt utreda en alternativ reglering. Inriktningen skulle enligt regeringen i första hand vara att förbjuda användandet av metallsökare på och invid fornlämningar samt vid sökandet efter arkeologiska föremål. I särskilt utsatta regioner, t.ex. Öland och Gotland, kunde generella förbud övervägas även fortsättningsvis. Den allmänna utgångspunkten för uppdraget var att det generella förbudet skulle modifieras och att det svenska regelverket skulle vara förenligt med unionsrätten.

*Riksantikvarieämbetets rapport*

I maj 2011 redovisade Riksantikvarieämbetet sitt uppdrag i rapporten *Förslag till ny reglering om användning av metallsökare i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.* Riksantikvarieämbetet föreslog två alternativa lösningar, som båda bedömdes vara förenliga med EU-rätten. Den första lösningen innebar att ett licensieringssystem skulle införas – en s.k. metallsökarlicens. Den andra lösningen innebar att det skulle bli fritt att leta efter annat än fornfynd. Enligt båda förslagen skulle det alltså vara förbjudet att använda metallsökare på Öland och Gotland.

Förslaget om metallsökarlicens innebar att det skulle införas en möjlighet att ansöka om en metallsökarlicens hos länsstyrelsen. Den som hade en sådan licens skulle få leta efter fornfynd inom länet. Licensen skulle enligt förslaget gälla i ett år, med möjlighet till förlängning. För att kunna få en metallsökarlicens skulle krävas att sökanden genom en särskild metallsökarutbildning hade förvärvat grundläggande kunskaper om arkeologi och de regler som gäller för fornfynd. Om ett fornfynd påträffades vid sökning måste letandet på platsen omedelbart avbrytas, fyndet dokumenteras och tas om hand samt förhållandet anmälas till myndigheterna. Den som har en licens skulle inte ha rätt till inlösen och hittelön för fynd. De sammanlagda effekterna av ett licensförfarande förväntades ge positiv effekt avseende behoven av att bevara, använda och utveckla kulturarvet samt för att utveckla metoder och öka kunskaper om kulturarvet.

Det andra förslaget innebar att det skulle bli tillåtet att använda metallsökare för att leta annat än fornfynd. Riksantikvarieämbetet

förordade den första lösningen, dvs. införandet av ett licensförfarande. Denna lösning bedömdes enligt myndigheten ge den bästa balansen mellan möjligheter till ökat användande av metallsökare och bevarandet, användandet och utvecklingen av kulturarvet.

#### *Sammanfattning av remissynpunkterna*

Riksantikvarieämbetets rapport har remissbehandlats. 68 remissinstanser har kommit in med yttranden. Kulturdepartementet har sammanställt svaren i promemorian *Remissammanställning av Riksantikvarieämbetets rapport Förslag till ny reglering om användningen av metallsökare i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.* (Ku2011/778/KA). För en detaljerad redovisning av inkomna synpunkter hänvisas till remissammanställningen och de enskilda yttrandena.

Riksantikvarieämbetets rapport har fått ett blandat mottagande. Av de remissinstanser som närmare anger sin inställning är en majoritet kritiska till förslagen. Exempelvis är en majoritet av länsstyrelserna kritiska till rapporten och anser att förslagen innehåller sådana brister att rapporten inte kan ligga till grund för ändrad lagstiftning. Förslagen som presenteras är enligt länsstyrelserna dåligt underbyggda och följderna inte tillräckligt analyserade.

## **10.2 Reglering av metallsökare**

### **10.2.1 Bakgrund**

Bestämmelser om metallsökare infördes i fornminneslagen 1985. Det infördes då ett förbud mot att utan särskilt tillstånd medföra metallsökare på fornlämningar. Avseende Gotlands län infördes ett generellt förbud mot att använda metallsökare. När kulturminneslagen infördes 1989 var det endast fråga om redaktionella ändringar i bestämmelserna om metallsökare. Senare infördes ett förbud mot att använda metallsökare inom Borgholms och Mörbylånga kommuner i Kalmar län.

År 1991 skärptes kulturminneslagen när det gällde användningen och medförandet av metallsökare. Syftet var att möta den tilltagande plundringen av fornminnen. Metallsökartekniken hade också utvecklats. Förbudet att använda metallsökare kom att utvidgas till

att omfatta hela landet. Detta ansågs nödvändigt med hänsyn till svårigheterna att dels avgränsa vissa områden av landet som särskilt skyddsvärda med hänsyn till fornminnesbeståndet, dels peka ut något särskilt område i landet som inte skulle vara begärligt för plundrare. Med hänsyn till behovet av att värna fornlämningar och fornfynd fick intresset att använda metallsökare för hobbybruk stå tillbaka. Detta motiverades huvudsakligen av att en för stor allmän användning av metallsökare skulle göra det svårt för myndigheterna att ingripa mot den användning som hotar kulturarvet.

### 10.2.2 Fakta om metallsökare och dess användning

En översikt av marknaden i Sverige visar enligt Riksantikvarieämbetets rapport *Förväntade effekter av ökad metallsökaranvändning – underlag till återrapportering* (Ku 2011/148/KA) att det finns en mängd olika typer av metallsökare, konstruerade för olika ändamål, varav de flesta för yrkesbruk – för att leta annat än fornfynd. Det nämns vidare att det även finns typer av metallsökare som är lämpliga för att leta fornfynd med och att metallsökare tillhandahålls på många försäljningsställen och på internet. Riksantikvarieämbetet anger vidare att det saknas data eller underlag för hur stor den totala marknaden för metallsökare är, och inte heller för hur stor den skulle kunna bli vid en förändring av lagstiftningen.

### 10.2.3 Möjligheterna att medge dispens från det generella förbudet

#### *Kulturminneslagens bestämmelser*

Kulturminneslagen är en skyddslagstiftning vars syfte är att bevara delar av kulturarvet, däribland fornminnen. Som nämnts innehåller nuvarande 2 kap. 18 § ett generellt förbud mot att använda metallsökare. Samtidigt är det tillåtet både att inneha och att, med vissa begränsningar, medföra sådan sökare. Från användarförbudet finns vissa i lagen angivna undantag. Dessa gäller Riksantikvarieämbetet samt medförande och användande för sökning efter annat än fornfynd i militär verksamhet och i myndigheters verksamhet (2 kap. 19 §). Även andra än Riksantikvarieämbetet som med länsstyrelsens tillstånd utför arkeologiska undersökningar av fornlämningar får medföra och använda metallsökare (2 kap. 20 § första

stycket). Slutligen får tillstånd att medföra och använda metallsökare lämnas även i andra fall, om skäl därtill föreligger (2 kap. 20 § andra stycket). Vilka situationer som åsyftas framgår inte av lagtexten.

#### *Förarbeten till kulturminneslagen*

I förarbetena till den nu gällande regleringen av metallsökare (prop. 1990/91:123 s. 15) anförde departementschefen att länsstyrelsen bör vara relativt restriktiv med att ge tillstånd till att använda metallsökare, både beträffande fall där yrkesmässiga behov åberopas och i andra fall. Vidare angavs att bedömningen bör grundas bl.a. på vilka arkeologiska intressen som finns inom det område som tillstånd söks för. Som exempel på när dispens bör kunna ges nämns seriösa mineralprospektörer. Främst anges de yrkesmässiga prospektörerna, såsom de stora gruvbolagen och prospekteringsbolag som arbetar för deras räkning. Vidare sägs att dispens bör kunna medges personer i den grupp som deltar i den av samhället organiserade s.k. mineraljakten. Utöver dessa nämns även personer som önskar göra begränsade undersökningar i samarbete med de arkeologiska organen. Slutligen anges att en jordbrukare kan ges dispens för att använda metallsökare på egen mark om det finns ett rimligt skäl till en sådan användning. Departementschefen påpekade samtidigt att genom att den legala användningen inskränktes genom förslaget skulle hobbybruk av metallsökare inte längre vara tillåtet.

Kulturutskottet (bet. 1990/91:KrU30 s. 6 ff.) tillstyrkte regeringens lagförslag i denna del (2 kap. 19 och 20 §§). Utskottet framhöll bl.a. att det framkommit att metallsökare har en mer omfattande yrkesmässig användning än exemplifieringen i propositionen utvisar och anförde bl.a. följande. De inskränkningar som det generella användningsförbudet innebär för användningen av metallsökare bör inte göras mer ingripande än som erfordras för att uppnå syftet med förbudet. Undantag bör därför utan onödig restriktivitet kunna medges såväl för yrkesmässigt bruk som för utövande av fritidsintressen. Utskottet ansåg därvid att tillstånd skulle kunna medges dels företag och organisationer med behov av metallsökare i sin verksamhet, dels för fritidsändamål avseende i första hand undersökningar i samarbete med de arkeologiska myndigheterna. Utskottet tillade att man heller inte ville utesluta att

också andra fall kan förekomma där ett tillstånd ter sig motiverat. Kulturutskottet anförde också att ett tillstånd kräver att det med fog kan förutsättas att sökandens förhållanden och övriga omständigheter ger betryggande garantier mot missbruk. Utskottets uttalanden godkändes av riksdagen (rskr 1990/91:294).

#### *Riksantikvarieämbetets allmänna råd*

Riksantikvarieämbetet har i allmänna råd (1993:3) till bestämmelserna i kapitel 2 behandlat tillståndsgivningen. När det gäller fritidsbruk av metallsökare bör enligt de allmänna råden bedömningen grundas på vilka arkeologiska skyddsintressen som föreligger inom ett område som tillstånd söks för. Vidare anføres att tillstånd kan lämnas olika föreningar i speciella syften. Enligt Riksantikvarieämbetet har tillstånd även lämnats för att leta efter borttappade föremål, såsom en vigselring där ansökningsområdet varit litet. Beträffande ansökningar om hobbyletning anføres att de ofta har som syfte att leta efter s.k. sentida föremål och ofta avser flera avgränsade områden och flera personer, samt att sådana ansökningar ställer stora krav på bl.a. den antikvariska bedömningen och avgränsningen av områden.

#### *Nuvarande praxis och tillämpning*

Det saknas vägledande avgöranden från Högsta Förvaltningsdomstolen angående undantag från det generella förbudet mot användning av metallsökare.

2009 publicerade Riksantikvarieämbetet rapporten *Överklagande av beslut enligt 2–4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.* En utvärdering av domar från åren 2000–2008. Av rapporten framgår att under denna period hade 16 överklaganden skett till länsrätten avseende beslut i fråga om tillstånd att använda metallsökare. Tre av dessa överklagades vidare till kammarrätten. En majoritet av överklagandena gjordes av privatpersoner som hade ansökt om tillstånd att få använda metallsökare för att söka efter borttappade föremål inom vissa angivna områden, främst badstränder och platser för konserter och marknader. De faktorer som främst beaktades av länsstyrelsen vid tillståndsprovning var enligt rapporten närhet till fornlämningar, fornlämningsområden eller att området som sådant

är beläget i ett fornlämningsrikt område där man kan misstänka att det finns fornlämningar.

I anslutning till att Riksantikvarieämbetet redovisade sitt regeringsuppdrag i rapporten *Förslag till ny reglering om ny användning av metallsökare i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.* presenterades underlaget för återrapporteringen i rapporten *Förväntade effekter av ökad metallsökaranvändning*. Av denna framgår följande. Det totala antalet beslut hos länsstyrelserna avseende ansökningar om tillstånd till att använda metallsökare har ökat något över åren. Under perioden 2005–2008 meddelades ca 150–200 beslut per år. 2010 meddelades 225 beslut av länsstyrelserna och av dessa innebar 28 beslut avslag på ansökningen. Jämfört med åren 2005–2009 avlogs en större andel ansökningar 2010 (12 procent). Andelen avslag låg tidigare år mellan tre och sju procent. Både tillstånd och avslag kan ges i samma beslut när man ansökt om tillstånd i flera områden. Antalet beslut som innebar både tillstånd och avslag ökade under 2009 och 2010. De åren fick 24 respektive 25 procent av ansökningarna beslut som innebar både tillstånd och avslag. Under åren 2005–2008 var denna andel 8–19 procent. Statistiken visar också att antalet tillståndsansökningar för hobbybruk ökade under 2010 jämfört med 2009 från 89 till 114 ärenden. Dessa utgör således den enskilt största gruppen av ansökningar. Samtliga som sökte för hobbybruk var privatpersoner och man sökte i allmänhet för att gå på badstränder, campingplatser och festplatser samt, mera sällan, i tomtmark och skogsmark. Andelen som sökt tillstånd för sökning efter mineraler/meteoriter har legat relativt konstant under de senaste åren (ca 33–36 ärenden per år). Det ändamålet dominerar i norra Sverige. Antalet sökanden för yrkesmässig användning dvs. ansökningar från företag, myndigheter, kommuner, Svenska kyrkan m.fl. uppgick 2009 till 13 och 2010 till 29. I dessa fall var avsikten med ansökan att söka cisterner, ledningar och kablar i samband med marksaneringar eller att söka gränsmarkeringar, ammunition och taggtråd inom militära områden eller markeringar för gravar på kyrkogårdar.

I nämnd rapport redovisas även särskild statistik avseende tillståndsansökningar från privatpersoner. Under 2009 sökte 153 privatpersoner tillstånd för användning av metallsökare. Endast åtta av dessa fick avslag. I samtliga fall, utom ett, fick man avslag på grund av förekomst av fornlämningar inom det tänkta sökområdet. I ett av ärendena fick sökanden avslag eftersom man inte hade avgränsat det område där sökning skulle ske. År 2010 sökte 178 privat-



personer tillstånd för metallsökare, 22 av dessa fick avslag. Även i dessa fall var skälet för avslag att det förekom fornlämningar eller att det fanns risk för att tidigare okända fornlämningar kunde finnas. I åtta fall motiverades beslutet med att hobbybruk inte var skäl nog att ge tillstånd, bl.a. med hänvisning till ordalydelsen i förarbetena till kulturminneslagen (prop. 1990/91:123).

I Riksantikvarieämbetets beslutsregister framgår vidare att få privatpersoner söker länsstyrelsens tillstånd för att använda metallsökare för hobbybruk med syfte att leta efter fornminnen. Användningen av metallsökare i syfte att leta fornfynd inom arkeologiska utredningar eller undersökningar hanteras inom ramen för de generella undantagen i nuvarande 2 kap. 20 § första stycket.

### 10.3 Europarättsliga aspekter

Kulturminneslagens generella förbud mot användning av metallsökare har beröringspunkter med EU-rätten och Europakonventionens bestämmelser om egendomsskydd m.m. Som framgått ovan har EU-kommissionen i ett yttrande till den svenska regeringen ifrågasatt om inte det svenska användningsförbudet i kulturminneslagen strider mot bestämmelserna om fri rörlighet för varor enligt artiklarna 34 och 36 i EUF-fördraget.

#### 10.3.1 Fri rörlighet för varor

Fri rörlighet för varor innebär att varor ska kunna cirkulera fritt på EU:s inre marknad. EU har gemensam lagstiftning för alla medlemsländer för att åstadkomma den fria rörligheten. Alla varor får inte fri rörlighet. EU-länderna har också en rätt att i vissa fall stoppa varor med hänsyn till skydd för miljö, hälsa och säkerhet.

#### Kvantitativa begränsningar enligt artikel 34 i EUF-fördraget

Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan för den fria rörligheten av varor är förbjudna enligt artikel 34 EUF-fördraget. Utgångspunkten är att en vara som lagligen saluförs i en medlemsstat också ska få säljas i övriga. Alla åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, kan utgöra ett hinder för handel inom unionen ska enligt EG-domstolens praxis anses

som åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner. Det innebär att även åtgärder som gäller inhemska och importerade varor utan åtskillnad kan vara förbjudna. EU-kommissionen har i sitt motiverade yttrande av den 1 oktober 2010 (överträdelseärende 2008/4191) gjort bedömningen att förbudet mot att använda och medföra metallsökare enligt nu gällande 2 kap. 18 § kulturminneslagen strider mot bestämmelserna om fri rörlighet för varor i den mening som avses i EUF-fördraget. Kommissionen konstaterade vidare i sitt yttrande att med hänsyn till den information som då förelåg kunde inte förbudet anses nödvändigt eller proportionerligt i förhållande till det mål som eftersträvas för att skydda fornminnen.

#### **Medlemsstaternas möjlighet att upprätthålla undantag enligt artikel 36 i EUF-fördraget**

Artikel 36 EUF-fördraget reglerar undantag från förbudet mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan. Av artikel 36 framgår att bestämmelserna i artiklarna 34 och 35 inte ska hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import som grundas på intresset att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde. EG-domstolen har slagit fast att artikel 36 och dess undantag måste tolkas snävt. Syften som inte direkt framgår av artikeln kan därför inte heller åberopas. Därutöver måste åtgärderna vara proportionerliga till sina syften och det får inte finnas alternativa, mindre handelshämmande, åtgärder som skulle kunna uppnå skyddssyftena lika väl. Först när samtliga villkor uppfyllts kan nationella bestämmelser anses rättfärdigade under artikel 36. Det är den medlemsstat som stöder sig på ett angivet hänsyn som måste visa att skyddsbehovet föreligger.

#### **10.4 Bestämmelserna om användning av metallsökare behöver förtydligas**

**Förslag:** Regelverket avseende bruk av metallsökare förtydligas på ett sådant sätt att det står i överensstämmelse med EU-rätten och samtidigt ger ett rimligt skydd för kulturarvet.

Det ska alltså krävas tillstånd för användning av metallsökare, utom i särskilt angivna fall.

Bestämmelsen om tillståndsprövningen ska förtydligas så att det framgår att tillstånd att medföra och använda metallsökare får lämnas för verksamhet som avser sökning efter annat än fornyfynd och att tillstånd inte får lämnas när det finns anledning att anta att metallsökaren kan komma att användas för att söka efter fornyfynd.

Länsstyrelsen ska även i fortsättningen pröva alla frågor om tillstånd att använda eller medföra metallsökare.

Som redovisats ovan innebär nuvarande regler att det sedan 1991 finns ett generellt förbud mot att använda metallsökare. Vissa myndigheter är undantagna från förbudet och enskilda kan få dispens hos länsstyrelsen. Utredningen anser att bestämmelserna om tillstånd till att använda och medföra metallsökare behöver förtydligas bl.a. med beaktande av det kulturpolitiska målet att främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas men även mot bakgrund av gällande mål respektive föreslagna nya mål för arbetet med kulturmiljön (avsnitt 5.4).

EU-kommissionen har i ett s.k. motiverat yttrande i oktober 2010 hävdats att förbudet mot användningen av metallsökare i Sverige inte är nödvändigt eller proportionerligt för att skydda fornminnena i Sverige. Kommissionen menar därför att förbudet strider mot den fria rörligheten för varor eftersom det begränsar den fria rörligheten inom Europeiska unionen för metallsökare som lagligen tillverkas och/eller saluförs i andra medlemsstater (artikel 34 och 36 i EUF-fördraget).

Regeringen gav i sitt svar till EU-kommissionen en utförlig bild av de särskilda omständigheter som motiverat det generella förbudet och som innebär att det finns ett starkt behov av en reglering av metallsökare även framöver. Regeringen ansåg dock att det kunde finnas skäl att ifrågasätta om det nuvarande generella förbudet mot användningen av metallsökare var helt ändamålsenligt och var därför beredd att på nytt ompröva omfattningen och utformningen av detta. Utredningen delar regeringens grundläggande analys.

Synpunkterna med anledning av Riksantikvarieämbetets rapport är i huvudsak kritiska, både till förslagen i sig och till rapportens kvaliteter. Synpunkterna på rapporten bekräftar i stort det starka

intresset för bevarande och skydd av fornlämningar, vilket också på ett tydligt sätt lyfts fram av regeringen i svaret på det motiverade yttrandet från Europeiska kommissionen.

Utredningens samlade bedömning är att det finns goda möjligheter att utveckla regelverket för bruk av metallsökare på ett sådant sätt att det står i överensstämmelse med EU-rätten och samtidigt ger ett rimligt skydd för kulturarvet.

#### 10.4.1 Utgångspunkter

Användning av metallsökare och medförande av metallsökare på fornlämning begränsas enligt gällande lagstiftning utom i särskilt angivna fall av tillståndsprövning. Utredningen anser att denna ordning alltjämt ska gälla, men att tillståndsregleringen bör förtydligas. För den som använder metallsökare på ett från allmän utgångspunkt godtagbart sätt ska tillstånd kunna medges. Utredningen anser att möjligheten att medge tillstånd att använda eller medföra metallsökare bör vara starkt begränsad i områden med tät fornlämningsförekomst.

Den föreslagna regleringen om metallsökare ska uppfylla vad som gäller enligt artiklarna 34 och 36 i EUF-fördraget innebärande att reglerna inte får utgöra ett omotiverat hinder för den fria rörligheten av varor inom EU:s inre marknad. Likaså ska målen för den svenska kulturpolitiken beaktas.

#### 10.4.2 Varför behöver användningen av metallsökare regleras?

Det har återkommande konstaterats att den plundring av kulturarvet som sker i landet är del av både ett nationellt och internationellt problem. Brottsförebyggande rådet har pekat på detta i sina rapporter *Cultural Heritage Crime – the Nordic Dimension* Report 2006:2 samt *Brott under ytan* Rapport 2007:5. Vidare framgår plundringsproblematiken av Riksantikvarieämbetets redovisning av regeringsuppdraget *Brott mot kulturarvet – förebygga, upptäcka och beivra* (2008) och av boken *Kulturarvsbrott* (Korsell och Källman, 2008). Det finns enligt Riksantikvarieämbetets rapport till regeringen ingen landsomfattande utredning som visar hur det generella förbudet mot att använda metallsökare fungerar i praktiken. I vilken omfattning nuvarande reglering förebygger plund-

ring av kulturarvet genom illegal användning av metallsökare är inte klarlagt. Det får emellertid förutsättas att det generella förbudet mot att använda metallsökare har bidragit till att skydda kulturarvet.

### 10.4.3 Faktorer att beakta

Förutom hotet mot kulturarvet genom risken för plundring utgör Sveriges geografiska förutsättningar samt allemansrätten skäl till varför nu gällande förbud mot användning och medförande av metallsökare har utsträckts till hela landet.

Sverige är glest befolkat och andelen oexploaterad mark är mycket stort. Detta innebär att fornlämningar och fornfynd i hög grad ligger kvar orörda i terrängen. Mängden kända fornlämningar är vidare mycket stor. Som nämnts i tidigare avsnitt finns i Riksantikvarieämbetets databas för fornlämningar (FMIS) drygt 1,7 miljoner fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar registrerade på ca 600 000 platser. Av dessa utgör ca 270 000 platser för fornlämningar. Dessa är utspridda över hela landet.

Allemansrätten ger var och en rätt att i viss utsträckning nyttja annans fastighet, vilket bl. a. innebär rätt att röra sig på fastigheten. Nyttjandet får dock inte utsträckas till att fastighetens ägare riskeras att orsakas skada. En person med metallsökare har således rätt att gå på skogs- och betesmark. Om han eller hon identifierar ett metallföremål under markytan är det dock inte tillåtet att gräva upp föremålet när det ligger på annans mark.

Med hjälp av uppgifter om arkeologiska fyndplatser i FMIS är det enkelt att med hjälp av metallsökare hitta platser med fornlämningar och spåra upp fornfynd. Detta sammantaget med möjligheten att fritt röra sig i de områden där det finns registrerade lämningar gör svenska fyndplatser särskilt sårbara för plundring.

### 10.4.4 Överväganden och förslag om dispensregleringen

#### Uppräknade undantag

De i kulturminneslagen uppräknade undantagen från det generella förbudet mot användning av metallsökare tar särskilt sikte på militära och andra myndigheters användning när det i dessa verksamheter uppkommer behov av att använda metallsökare för att kunna loka-

lisera metallföremål under mark (19 §). Undantagen gäller även vid sådana undersökningar av fornlämningar som efter medgivande av länsstyrelsen utförs av andra än Riksantikvarieämbetet (20 § första stycket).

De situationer som förarbetena tar upp beträffande undantaget i 20 § andra stycket synes närmast avse yrkesmässiga eller andra seriösa verksamheter där det uppkommer ett sakligt behov av att använda metallsökare. Länsstyrelsen kan dock enligt förarbetena lämna tillstånd till att medföra och använda metallsökare även i andra fall där det ter sig motiverat.

Utredningen menar att det finns skäl att behålla de i lagen uppräknade undantagen från tillståndskravet eftersom användningen i dessa fall är motiverade av verksamhetens art och betingade av samhällligt intresse eller nytta. Undantagen bör sammanföras i en paragraf tillsammans med de fall då metallsökare enligt nu gällande 18 § andra stycket får medföras på väg som är upplåten för allmänheten.

Av Riksantikvarieämbetets register framgår att få privatpersoner söker länsstyrelsens tillstånd för att använda metallsökare för hobbybruk med syfte att leta efter fornminnen. Användningen av metallsökare i syfte att leta fornfynd inom arkeologiska utredningar eller undersökningar hanteras inom ramen för de generella undantagen i 20 § första stycket. De som då använder metallsökare är enligt Riksantikvarieämbetets rapport i stor utsträckning professionella arkeologer eller metallsökareexperter som anlitas av eller ingår i undersökningsprojekt.

Behovet av att använda metallsökare inom forskning och uppdragsarkeologi tycks utifrån gällande tillämpning vara tillgodosett inom ramen för det generella undantaget. Denna ordning bör enligt utredningens uppfattning alltjämt gälla.

### Tillstånd i enskilda fall

Länsstyrelsen kan enligt gällande bestämmelser lämna tillstånd att använda och medföra metallsökare. Denna möjlighet menar utredningen ska kvarstå och förtydligas. Utredningen anser att de nya bestämmelserna bör utformas så att användning av metallsökare med syfte att söka efter fornfynd ska vara förbjudet och endast tillåtas i särskilt i lagen angivna fall. Vidare bedömer utredningen att det finns behov av att förtydliga bestämmelserna gällande till-

ståndsprövningen, för att därigenom skapa en enhetlig tillämpning och inte göra det generella förbudet mer inskränkande än vad som krävs för att nå syftet med förbudet

Utredningen anser också att tillståndsregleringen ska ge möjlighet för enskilda personer att använda metallsökare och att tillstånd ska kunna ges i de fall det finns ett godtagbart skäl för sådan användning. I enlighet med det ovan anförda ska tillstånd inte få lämnas för att söka efter fornfynd eller när det finns anledning att anta att metallsökare kan komma att användas för att söka efter fornfynd. Vid denna prövning ska särskilt beaktas om det är ett område där fornminnen tidigare har påträffats eller kan förväntas bli påträffade. Under sådana förhållanden kan det finnas anledning att anta att metallsökare kommer att användas för att söka efter fornfynd. Enligt utredningens förslag får tillstånd alltså då inte lämnas.

Länsstyrelsen ska alltså pröva frågor om tillstånd och därvid beakta frekvens av fornminnen inom det aktuella området och bedöma skälen för ansökan.

I det följande överväger utredningen möjligheten att förtydliga vilka krav som bör ställas vid tillståndsprövningen.

#### *Yrkesmässig användning och hobbybruk*

Det kan finnas många olika skäl till varför enskilda personer vill använda metallsökare. Det kan handla om privatpersoner som letar efter egna borttappade ringar, nycklar, spikar etc. på den egna tomten eller på en mycket begränsad plats. Andra personer vill använda metallsökare för att i hobby syfte leta efter borttappade mynt och metallföremål som inte behöver vara fornfynd. Det finns även företag som i sin verksamhet har som uppgift att t.ex. leta efter ledningar i marken. Till slut finns det även de som har som främsta syfte att leta efter fornfynd.

Utredningen anser att det finns anledning att föra en diskussion kring tillståndsgivning för motiverad metallsökaranvändning. Till exempel kan det gälla hobbybruk när syftet är annat än att söka fornfynd, eller när man letar efter borttappade föremål. Tillståndsgivningen bör också fortsättningsvis vara restriktiv, men kan vara motiverad för sökning av ytfynd på t.ex. stränder eller andra platser inom ett område där registrerade fornlämningar saknas.

Utredningen har utifrån presenterat underlag kunnat konstatera att länsstyrelsernas tillämpning av dispensreglerna ger uttryck för en i förhållande till förarbetena generös tillämpning genom att hobbyletande av borttappade föremål inte sällan godtas som dispensgrund. Riksantikvarieämbetets allmänna råd visar också på en generös syn då det gäller att tillåta hobbyletning. Möjligen kan det anas ett trendbrott då flera länsstyrelser under senare år har vägrat tillstånd till hobbyletning med hänvisning till det generella förbudet.

För att ge förutsättningar för en enhetlig tillämpning anser utredningen att det finns behov av att förtydliga dispensregleringen. Med kulturminneslagens generella förbud mot användning av metallsökare som utgångspunkt vill utredningen dock understryka att skälen för tillstånd inte får bli så generösa att de kommer i konflikt med lagens uttalade målsättning att skydda fornlämningar och fornfynd. Samtidigt bör bestämmelserna om tillståndsprovning ge uttryck för att användningsförbudet inte ska vara mer ingripande än vad som behövs för att uppnå syftet med lagen. Länsstyrelsen bör därför vid tillståndsprovningen ges möjlighet att genom villkor anpassa tillståndsbeslutet i varje enskilt fall till vad som är förenligt med lagens syfte.

#### *Antikvarisk bedömning av område*

Begränsningen av det område inom vilket metallsökare får användas är en viktig del av tillståndsprovningen. Vid provningen bör således särskilt beaktas om ansökan avser ett område där fornfynd tidigare har påträffats eller kan förväntas bli påträffade. Enligt utredningen bör i ett sådant fall tillstånd för fritidsändamål endast lämnas undantagsvis. Även i de fall ansökan avser ett yrkesmässigt behov bör länsstyrelsen vara restriktiv med att ge tillstånd inom sådant område.

Tillståndsgivningen bör vara ytterst restriktiv i de fyndtätaste områdena i landet. På Öland och Gotland finns exempelvis en stor mängd utspridda arkeologiska fyndplatser som är hotade av plundring.

De förslag som utredningen lämnar rörande definitionen av fornlämning respektive fynd som görs utan samband med fornlämning (s.k. lösfynd) kommer att utgöra utgångspunkt för länsstyrelsens bedömning.



## Villkor för tillståndsbeslut

Beslutet om tillstånd till att använda eller medföra metallsökare ska innehålla uppgift om vem tillståndet gäller för, det ändamål för vilket användning får ske, den tid för vilket tillståndet gäller, och det geografiska område inom vilket användning eller medförande får ske. Ett tillstånd får också förenas med de villkor som behövs för att säkerställa att metallsökare inte används i strid med denna lag.

Utredningen anser därutöver att det finns skäl att i ett tillståndsbeslut lämna upplysningar om regleringen kring fornlämningar och fornfynd. Vidare bör länsstyrelsen generellt lämna upplysningar om att ett tillstånd inte omfattar rätt att beträda mark som annars inte får beträdas, eller rätt till markingrepp och att sådant förfarande kräver tillstånd från berörd markägare eller från den som på annat sätt har särskild rätt till marken.

### 10.4.5 Modell för samverkan

I ett remissyttrande från länsstyrelsen Örebro län, avseende Riksantikvarieämbetets ovan nämnda rapport, framkommer att man där framgångsrikt har sökt samverkan med grupper som hobbyletar föremål med metalldetektor. Länsstyrelsen ger tillstånd till sökande i väl definierade områden. Vid misstanke om fornfynd måste letandet omedelbart avbrytas och rapporteras till länsstyrelsen. Den nära dialogen bidrar till ökade kunskaper och större förtroende mellan de olika parterna, vilket i förlängningen får anses öka incitamenten för att värna kulturarvet och till en större rättssäkerhet. Det framhålls också att sökande efter fornfynd kan vara legitimt i vissa speciella fall, som i plöjd åkermark där föremålen i ploglagret har flyttats ur sina sammanhang. Med tanke på den tilltagande försurningen i landskapet kommer sådana föremål att snabbt vittra sönder om de inte tas tillvara.

I Storbritannien finns sedan ca 15 år tillbaka ett omfattande program för samverkan med civilsamhället i syfte att uppmuntra rapportering av fornfynd. Portable Antiquities Scheme (PAS) drivs av British Museum på uppdrag av Museums, Libraries and Archives Council. För närvarande är 58 personer anställda över hela landet och ett 30-tal olika organisationer deltar i samarbetet. Det är således den brittiska staten som har bedömt att denna verksamhet är framgångsrik för att hantera metallsökarfrågan. Enligt PAS har

rapporteringen av fynd ökat markant, liksom kunskaperna om och engagemanget i kulturarvet. Arbetet bygger på att allmänheten deltar i såväl letande som dokumentation av påträffade föremål, samt får nödvändig information om gällande regler och utbildning i hur de ska hantera och registrera fynden. Utredningen menar att det finns erfarenheter att dra från det brittiska systemet, främst när det gäller det ökade engagemanget hos allmänheten.

Samverkan mellan myndigheter, kulturarvsorganisationer och allmänheten kan utvecklas inom ramen för föreslagen tillståndsgivning. I en sådan modell bör läns museerna ha viktiga roller och pröva olika former för att engagera intresserade grupper.

## 10.5 EU-rättslig analys

Kulturminneslagen reglerar användning av metallsökare och medförande av metallsökare och föreskriver som huvudregel att tillstånd krävs för sådan användning respektive medförande på fornlämning. Utredningen har kunnat konstatera att regleringen kring bruket av metallsökare är otydligt utformad. Utredningens förslag avser att åstadkomma ett förtydligande samt att därigenom också ge möjlighet för den enskilde att medges tillstånd att använda metallsökare inom ramen för det användningsområde som inte står i strid med lagens syfte.

Syftet med utredningens förslag om att användning av metallsökare inte ska vara tillåtet annat än efter särskilt tillstånd är att motverka och förebygga plundring av fornlämningar med hjälp av metallsökare. Därigenom uppnås ett skydd för Sveriges nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde. Det intresse som ligger till grund för den föreslagna lagstiftningen utgör således ett sådant intresse som enligt artikel 36 EUF-fördraget kan åberopas till stöd för nationella åtgärder som begränsar den fria rörligheten för varor. Flera skäl talar enligt utredningens uppfattning för att de aktuella begränsningarna i rätten att använda metallsökare eller att medföra metallsökare på fornlämning kan motiveras med hänvisning till innehållet i artikel 36.

Först och främst kan konstateras att förslaget inte innebär några inskränkningar i rätten att inneha en metallsökare annat än på plats med fornlämning. Regleringen grundas på att fornlämningar och fornfynd ska skyddas mot olika slags ingrepp genom kulturminneslagens bestämmelser. Den tekniska möjligheten att med metall-

sökare spåra fornyfynd under mark och vattenytan innebär i detta avseende en risk för att fornlämningar skadas till följd av plundring.

Mot bakgrund av en tilltagande plundring av fornlämningar skärptes lagen 1991 genom införandet av ett generellt förbud mot användande av metallsökare, dock med bibehållen möjlighet för länsstyrelsen att medge tillstånd. Utredningen anser att de motiv som då angavs i förarbetena till det landsomfattande användningsförbudet (prop. 1990/91:123 s. 14) fortfarande är aktuella. I propositionen framhölls att det är svårt att avgränsa vissa områden av landet som särskilt skyddsvärda. Likaså, menade departementschefen att det är svårt att peka ut något särskilt område i landet som inte skulle vara begärligt för plundrare. Intresset av att skydda fornlämningar medför därför behov av att i brottsförebyggande syfte behålla ett allmänt förbud som är rikstäckande.

Syftet med förbudet och kravet på tillstånd är att säkerställa skyddet för fornminnen, vilket är ett syfte som inte tycks ifrågasättas av EU-kommissionen. Vid sidan därav och den grundläggande förutsättningen att den nationella lagstiftningen inte får vara diskriminerande, är dock frågan om den föreslagna regleringen är nödvändig och proportionerlig. Proportionerlighetskriteriet innebär att en åtgärds handelshindrande verkan inte får vara större än vad som är nödvändigt för att tillgodose syftet med åtgärden.

Vad gäller möjligheten att använda metallsökare för att söka efter fornyfynd anser utredningen att skyddet för nationella skatter av historiskt eller arkeologiskt värde endast kan tas till vara genom ett absolut förbud som omfattar all verksamhet som sträcker sig utanför de kulturvårdande myndigheternas område och kontroll. Som utredningen redogjort för i tidigare avsnitt innebär de svenska förhållandena att det finns en rik fornminnesförekomst och att allmänhetens tillgång till fornlämningar är god genom såväl allemansrätten som den offentliga databasen för fornlämningar (FMIS). Mot denna bakgrund bedömer utredningen att då det gäller användning av metallsökare för att söka efter fornyfynd kan det kulturmiljöskyddande syftet inte tillvaratas genom mindre inskränkande åtgärder än ett totalförbud utan möjlighet till dispens. Utredningen vill dock i sammanhanget peka på möjligheten att på sikt, och inom ramen för beskriven samverkansmodell, ge utrymme för ökad användning av metallsökare med syfte att söka efter fornyfynd.

När det gäller möjligheten att använda metallsökare för verksamhet som avser sökning efter annat än fornyfynd ska enligt förslaget behovet av skydd prövas i varje enskilt fall utifrån de sär-

skilda omständigheterna i ärendet och den specifika fornlämnings-situationen. Alltså skiftar bedömningen utifrån sökandens behov av att använda metallsökare och de lokala förhållandena.

Utredningen har funnit att plundringsproblematiken medför behov av starkt reglerad användning av metallsökare på platser med fornlämningar. Detta särskilt som möjligheterna att upptäcka och beivra illegal användning är starkt begränsade. Risken för en plundrare att bli upptäckt får förutsättas minska vid ökad legal användning. Det finns därför skäl att även beakta vad en ökad användning och tillgång på metallsökare medför då det gäller möjligheten att ingripa mot brott. Av nämnda skäl har utredningen gjort bedömningen att möjligheten att använda eller medföra metallsökare på platser med fornlämningsförekomst måste vara starkt begränsad. Föreslagen regleringen innebär dock inte ett totalförbud att använda metallsökare på sådana platser så länge syftet är ett annat än att söka efter fornfynd. Genom att förslaget medger dispens utifrån syftet, sökområdet och övriga villkor för hur metallsökare får användas ges utrymme för tillstånd som är väl avpassade i det särskilda fallet. Utredningen anser därför att inte heller i de fall då det handlar om användning av metallsökare på fornlämning kan det kulturmiljöskyddande syftet tillvaratas genom mindre inskränkande åtgärder än vad som här har föreslagits.

Utredningen har föreslagit att nu gällande förbud mot att medföra metallsökare på fornlämning alltså ska gälla. Ingen som inte har fått i uppdrag av länsstyrelsen eller Riksantikvarieämbetet att undersöka en fornlämning har normalt något legitimt behov av att medföra en metallsökare på en fornlämning. Utredningen anser därför att förslaget inte innebär en i praktiken inskränkande reglering vad gäller möjligheten att inneha en metallsökare.

När det gäller möjligheten att använda metallsökare för verksamhet som avser sökning efter annat än fornfynd får länsstyrelsen enligt förslaget lämna tillstånd att använda metallsökare om det kan antas att denna inte kommer att användas för att söka efter fornfynd. I dessa fall har utredningen bedömt att kulturmiljösyftet kan tillvaratas genom mindre inskränkande åtgärder än ett totalförbud. Den valda skyddsnivån innebär en dispensreglering utifrån vad som erfordras för att uppnå syftet med förbudet mot att söka efter fornfynd.

Utredningens förslag om tillståndsreglering motsvarar i allt väsentligt tillämpningen av gällande lagstiftning. Vad gäller hobbyletning på badstränder, marknader m.fl. platser framgår av det pre-

senterade underlaget att detta är en relativt vanligt förekommande ärendekategori och att sökanden i sådana ärenden i det stora flertalet fall medges tillstånd att använda metallsökare. Förslaget innebär att tillstånd även fortsättningsvis kan ges i sådana ärenden utifrån en förtydligad reglering. Detta medför en likvärdig tillämpning över landet.

Utredningen menar att förslaget om en tydligare tillståndsprövning står i överensstämmelse med huvudsyftet att skydda fornlämningar och fornfynd och att förbudet mot att använda metallsökare inskränks till att omfatta nämnt skyddsändamål.

Sammantaget anser utredningen att den föreslagna regleringen är såväl nödvändig som proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet att skydda det nationella kulturarvet. Regleringen bedöms därför stå i överensstämmelse med EU-rätten. Utredningen bedömer också att förslaget är förenligt med de svenska kulturpolitiska målen.

# 11 Förslag gällande det byggda kulturarvet

## 11.1 Inledning

I detta kapitel redogörs för lagstiftningen angående byggnadsminnen och kyrkobyggnader. Redogörelsen inskränks till vad som bedöms motiverat utifrån de förslag till ändringar i lagen som utredningen därefter presenterar gällande det byggda kulturarvet. Föreslagna ändringar är i huvudsak av redaktionell karaktär. Som framgått i tidigare kapitel har behovet av förändringar i 3 och 4 kap. kulturminneslagen främst avsett mindre justeringar i sak och modernisering av begrepp. Utredningen har i detta avseende, och med utgångspunkt från de överväganden som presenteras i kapitel 6, funnit att begreppet *märklig* bör ersättas eller tas bort eftersom det uppfattas som otidsenligt.

## 11.2 Byggnadsminnen

Bestämmelserna om byggnadsminnen finns i 3 kap. kulturminneslagen. En byggnad som är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde får förklaras för byggnadsminne. Även parker, trädgårdar och andra anläggningar kan förklaras för byggnadsminnen. Byggnader och anläggningar som tillhör staten utesluts från tillämpningsområdet och regleras genom förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m.

Begreppet byggnad ska enligt förarbetena ges en vid tolkning och exempelvis omfatta bryggor, murar, vallar, kvarnar, sågar och broar (prop. 1987/88:104 s. 86). Vad som kan omfattas av beslutet om byggnadsminnesförklaring är byggnaden och de fasta tillbehör som hör till denna enligt 2 kap. jordabalken.

Riksantikvarieämbetet har i allmänna råd om byggnadsminnesförklaring tolkat begreppet ”synnerligen märklig” som ett uttryck för att lagen ska tillämpas restriktivt och med iakttagande av ett strikt kulturhistoriskt krav. Denna tolkning har, enligt vad som anges i råden, gjorts mot bakgrund av att det är fråga om en statlig lagstiftning, som innebär ett långsiktigt ansvarstagande från statens sida och i vissa fall också inskränkningar i den enskildes förfoganderätt över sin egendom (Underrättelser från Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer, 1991:3, 2:a uppl., 2002, s. 38).

Möjligheten att byggnadsminnesförklara en byggnad som ensamt inte uppfyller kraven på märklighet men ingår som del av ett bebyggelseområde som sammantaget är att betrakta som synnerligen märkligt, syftar till att i ökad utsträckning kunna bevara samlade värdefulla miljöer. I propositionen (prop. 1987/88:104 s. 47–49) med förslaget till denna lagändring framhölls att det i tätortsmiljö endast bör komma i fråga beträffande grupper av byggnader som har ett starkt inbördes kulturhistoriskt samband och som är naturligt avgränsbara från tätortsmiljön i övrigt eller som naturligt framstår som en sammanhållen enhet inom tätortsmiljön. För synnerligen märkliga bebyggelseområden ställs enligt lagtexten inga specifika krav på den enskilda byggnadens kulturhistoriska värde, men det torde vara underförstått att den enskilda byggnaden ska bidra till områdets kulturhistoriska värde.

Av 2 § första stycket framgår att länsstyrelsen genom skyddsbestämmelser ska ange på vilket sätt byggnaden ska vårdas och underhållas samt i vilka avseenden den inte får ändras. Enligt 3 § ska skyddsbestämmelserna för ett byggnadsminne så långt möjligt utformas i samförstånd med byggnadens ägare och ägare till kringliggande markområde. Ägaren får inte åläggas mer omfattande skyldigheter än vad som är oundgängligen nödvändigt för att bibehålla byggnadsminnets kulturhistoriska värde. Hänsyn ska vidare tas till byggnadens användning och ägarens skäliga önskemål. Enligt 4 § kan var och en väcka fråga om byggnadsminnesförklaring genom ansökan till länsstyrelsen.

Gällande de statliga byggnadsminnena överensstämmer de materiella bestämmelserna i förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. i huvudsakliga delar med de som gäller för byggnadsminnen enligt 3 kap. kulturminneslagen. I förarbetena betonas att kvalifikationsgränserna bör vara desamma oavsett om byggnaden är i statlig eller enskild ägo. Det anförs också att det faktum att skyddet för de statliga byggnaderna baseras på en förordning

inte ska ses som ett uttryck för att skyddet av dessa byggnader skulle vara av mindre vikt (prop. 1987/88:104 s. 47).

### 11.2.1 Kvalifikationsgräns för byggnadsminnesförklaring

**Förslag:** De i kulturminneslagen angivna rekvisiten för vilken kvalifikationsgrund som ska gälla för byggnadsminnesförklaring ändras till att avse en byggnad med ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde eller en byggnad som ingår i ett bebyggelseområde med ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde. Begreppet märklig tas därigenom bort. Innebörden av skyddet är inte avsedd att i sak ändras i förhållande till gällande lag. Samma kvalifikationsgrund för skydd ska gälla i fråga om byggnader i statlig ägo.

Tillämpningsområdet för byggnadsminnesförklaring anges i kulturminneslagen vara byggnader, parker, trädgårdar eller andra anläggningar som är synnerligen märkliga genom sitt kulturhistoriska värde. Även i lagen (1960:690) om byggnadsminnen angavs kvalifikationsgränsen synnerligen märklig. I förarbetena till kulturminneslagen (prop. 1987/88:104 s. 48) förklarade departementschefen att kravet på märklighet borde behållas eftersom det markerar att lagens långtgående skydd ska förbehållas byggnader som har ett betydande kulturhistoriskt värde. För att ytterligare understryka de höga krav som måste ställas vid byggnadsminnesförklaring ansåg departementschefen att ordet synnerligen borde behållas. Det ansågs även finnas en risk för att en ändring av rekvisitet kunde uppfattas som en icke önskvärd sänkning av kvalifikationskravet.

Uttrycket synnerligen märklig har i olika sammanhang kritiserats för att vara missvisande och svårbegripligt. Kulturbbyggelseutredningen pekade i sitt betänkande *K-märkt, Förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse* (SOU 2004:94 s. 179 f.) på att det inte kunde anses vara ett begrepp som väl återger de faktorer som länsstyrelserna enligt lagmotiven ska beakta vid sitt urval av vilka byggnader som ska byggnadsminnesförklaras. Vidare menade utredningen att det för de flesta är ett svårbegripligt uttryck. Kulturbbyggelseutredningen föreslog att kriterierna för kvalifikationsgränsen för byggnadsminnes-



förklaring skulle ändras från ”synnerligen märklig” till ”av nationell betydelse”. Förslaget ansågs inte innebära någon förändring i sak. Regeringen behandlade förslaget i sin skrivelse *Vissa kulturmiljöfrågor* (Skr. 2009/10:74 s. 11) och gjorde bedömningen att kvalifikationsgränsen inte borde ändras. I skrivelsen angavs att den föreslagna formuleringen inte på ett bättre sätt än begreppet synnerligen märklig angav när statliga skyddsåtgärder ska kunna vidtas. Vidare anfördes att synnerligen märklig med tiden har blivit väl inarbetat och fått en självklarhet i tillämpningen.

Utredningen har under sitt arbete kunnat konstatera att det inte finns något tydligt behov av att förändra urvalet av de byggnader, parker, trädgårdar eller andra anläggningar som omfattas av byggnadsminnesskyddet. Någon förändring gällande tillämpningen av byggnadsminnesinstitutet föreslås därför inte.

Utredningens uppdrag att göra en övergripande redaktionell översyn av kulturminneslagen syftar till modernisering av lagen vilket innefattar en språklig översyn. Med hänsyn till att nuvarande urvalskriterium för byggnadsminnen får anses otidsenligt och därtill tvetydigt för allmänheten måste övervägas om det finns något annat begrepp som bättre än begreppet synnerligen märklig anger när statliga skyddsåtgärder aktualiseras. Utredningen måste därvid överväga vilka skäl som talar för respektive emot språkliga ändringar.

Ordet märklig signalerar något ovanligt som väcker uppmärksamhet, vilket kan ha såväl positiv som negativ innebörd. I negativ mening ger ordet en bild av något som är konstigt. Utifrån denna betydelse anser utredningen att ordet märklig är olämpligt för att beteckna skyddsvärda bebyggelsemiljöer. Det förefaller mer ändamålsenligt med ett tydligare begrepp som anger den nivå i fråga om kulturhistoriskt värde som bör krävas för byggnadsminnesförklaring. Utredningen föreslår därför att nivån på det kulturhistoriska värdet anges till att det ska vara synnerligen högt. I svensk lagstiftning markerar ordet synnerligen de fall där det ställs mycket omfattande eller långtgående krav. Utredningen anser dock av samma skäl som departementschefen angav i förarbetena till kulturminneslagen (prop.1987/88:104 s. 48) att det är olämpligt att ändra rekvisitet eftersom det kan uppfattas som en sänkning av kvalifikationskraven. Utredningens förslag ligger i linje med lagens system i övrigt för avgränsning mellan de skyddsvärda och icke skyddsvärda kulturminnena.

Tillämpningsområdet för byggnadsminnesskyddet omfattar även byggnader inom ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde. Vad som är ett synnerligen märkligt bebyggelseområde ska enligt nämnda förarbete till kulturminneslagen bedömas efter samma kriterier som när det gäller enskilda byggnader. Detta innebär att utredningen föreslår att kvalifikationskravet ändras på motsvarande sätt som gällande en enskild byggnad. Prövningen av skyddsobjektets värde ska göras utifrån samma strikta värderingsgrunder som för närvarande.

Samma krav på kulturhistoriskt värde bör ställas på de statligt ägda byggnaderna som kan förklaras som statliga byggnadsminnen. De grundläggande kvalifikationskraven i förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. bör därför ändras till att avse en byggnad med ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde eller en byggnad som ingår i ett bebyggelseområde med ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde.

### 11.3 Kyrkliga kulturminnen

I 4 kap. kulturminneslagen finns bestämmelser till skydd för de kyrkliga kulturminnena. Enligt 2 § ska kyrkobyggnader och kyrkotomter vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas. Med kyrkobyggnader avses enligt bestämmelsen byggnader som före den 1 januari 2000 har invigts för Svenska kyrkans gudstjänst och den 1 januari 2000 ägdes eller förvaltades av Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar. Kyrkotomt är enligt samma bestämmelse ett område kring en kyrkobyggnad som hör samman med byggnadens funktion och miljö och som inte är begravningsplats. Begravningsplatser definieras utifrån 1 kap. 1 § begravningslagen.

Med reservation för viss osäkerhet i definitionerna framgår av regeringens skrivelse 2008/09:220 s. 6 att det i december 2008 fanns totalt 3 342 kyrkobyggnader i bruk som ägdes av Svenska kyrkan. Av dessa var 2 905 skyddade enligt 4 kap. kulturminneslagen. Antalet skyddade kyrkobyggnader hade under perioden 2000–2008 genom beslut av Riksantikvarieämbetet ökat med 34 stycken. Under samma tidsperiod hade tio av de tidigare skyddade kyrkorna sålts, en hade rivits och vissa kyrkobyggnader hade också tagits ur bruk. Antalet skyddade och icke skyddade kyrkobyggnader i bruk inom Svenska

kyrkan hade enligt skrivelsen minskat med sammanlagt 36 stycken sedan år 2000.

### 11.3.1 Yngre kyrkor

**Förslag:** Kvalifikationsgränsen ändras för yngre kyrkor som tillkommit efter utgången av år 1939 och som genom beslut kan omfattas av tillståndsprövningen enligt 4 kap. 4 § kulturminneslagen. Tillståndsprövningen bör enligt förslaget omfatta yngre kyrkor som har ett högt kulturhistoriskt värde. Begreppet märklighet tas därigenom bort. Motsvarande förändring föreslås gälla avseende begravningsplatser som tillkommit efter utgången av år 1939 om begravningsplatsen ligger invid en kyrkobyggnad som uppförts dessförinnan eller har ett högt kulturhistoriskt värde. Vidare föreslås att handläggningsordningen avseende nämnda frågor ändras så att sådana ärenden överflyttas från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelsen.

Den kyrkliga egendom som skyddas som kyrkliga kulturminnen är enligt 4 kap. 1 § kulturminneslagen kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser. För kyrkobyggnaderna finns i lag angivna skyddsbestämmelser. Förutom en mer allmän varsamhetsbestämmelse i 2 §, får enligt 3 § kyrkobyggnader uppförda före utgången av år 1939 inte på något väsentligt sätt ändras utan tillstånd av länsstyrelsen. För dessa kyrkobyggnader krävs enligt 3 § alltid tillstånd för rivning, flyttning eller ombyggnad av byggnaden liksom för ingrepp i eller ändring av dess exteriör och interiör med dess fasta inredning och konstnärliga utsmyckning samt för ändring av dess färgsättning. För kyrkotomter krävs alltid tillstånd för utvidgning av tomten samt för uppförande eller väsentlig ändring av byggnader, murar, portaler eller andra fasta anordningar på tomten. Om Riksantikvarieämbetet beslutar det, ska enligt 4 § bestämmelserna i 3 § om tillståndsprövning tillämpas också i fråga om en kyrkobyggnad eller en kyrkotomt som har tillkommit efter utgången av 1939 och som är märklig genom sitt kulturhistoriska värde. Gällande begravningsplatser finns en motsvarande reglering i 14 §. Riksantikvarieämbetet kan besluta att bestämmelserna om tillståndsprövning i 13 § ska tillämpas även i fråga om en begravningsplats som tillkommit efter utgången av år 1939, om begravn-

ningsplatsen ligger invid en kyrkobyggnad som uppförts dessförinnan eller är märklig genom sitt kulturhistoriska värde.

I tidigare avsnitt gällande byggnadsminnen har redogjorts för de överväganden som utredningen gjort avseende rekvisitet märklig. Utredningen har föreslagit att detta rekvisit tas bort och att kvalifikationsgränsen ändras till att avse en byggnad med ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde. Utifrån utredningens uppdrag att modernisera lagen samt behovet av konsekvens i lagstiftningen föreslås därför avseende yngre kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser att begreppet märklig tas bort. Detta innebär att sådana kyrkliga kulturminnen som har tillkommit efter utgången av år 1939 och som har ett högt kulturhistoriskt värde kan, efter beslut av myndighet, omfattas av bestämmelserna om tillståndsprövning. Någon saklig ändring i förhållande till gällande reglering är inte avsedd.

Inom länsstyrelsen finns den kompetens som är nödvändig för att kunna bedöma frågan om kulturhistoriskt värde. Frågor om bedömning av olika kulturminnens kulturhistoriska värde hanteras för närvarande samlat av länsstyrelsen. Genom de regionala inventeringar som skett i samverkan mellan den regionala kulturmiljövärden och Svenska kyrkan finns idag en bättre överblick över kyrkans kulturhistoriska värden. Ansvaret för att besluta i frågor om kyrkliga byggnadsverk och begravningsplatser från tiden efter år 1939 enligt 4 § respektive 14 § bör därför överflyttas från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelsen.

## 12 Riksantikvarieämbetets roll

### 12.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska se över lagstiftningen och de nationella målen på kulturmiljöområdet. För att kulturmiljöarbetet ska vara effektivt och för att de kulturpolitiska målen och de särskilda målen för kulturmiljöarbetet ska nås krävs att ansvarsfördelningen mellan berörda aktörer är tydlig och ändamålsenlig. Enligt direktiven bör utredningen beakta att det finns ett egenvärde i att makten över besluten förs närmare den enskilda människan och att det är viktigt att kulturarvet görs synligt och tar plats på fler ställen i samhället.

Grundsynen på ansvarsfördelningen mellan det offentliga och enskilda för kulturmiljön kommer till uttryck i 1 kap. 1 § kulturminneslagen ”Det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö. Ansvaret för detta delas av alla.” I avsnitt 2.3 görs en närmare beskrivning av aktörerna och deras roller i kulturmiljöarbetet.

I detta kapitel redovisas två förslag eller åtgärder som utredningen bedömer som nödvändiga för ett mer effektivt offentligt kulturmiljöarbete. Förslagen gäller i hög grad Riksantikvarieämbetet som central förvaltningsmyndighet på kulturmiljöområdet. Förslagen berör Riksantikvarieämbetets föreskriftsrätt och utveckling av registerhållning.

### 12.2 Verkställighetsföreskrifter

**Förslag:** Utökade möjligheter införs för Riksantikvarieämbetet att meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av 2 kap. och 3 kap. kulturminneslagen.

**Bedömning:** Regeringen bör ge Riksantikvarieämbetet i uppdrag att utarbeta föreskrifter och allmänna råd till 2 kap. kulturminneslagen så att tillämpningen blir enhetlig i fråga om tillståndsgivning, fornlämningsförklaring och upphävande av fornlämningskydd.

### 12.2.1 Bakgrund

Möjligheten att meddela föreskrifter om verkställighet av lag avseende 2–4 kap. kulturminneslagen begränsas enligt gällande bestämmelser i kulturminnesförordningen till att omfatta 2 kap. 10–13 §§ och 4 kap. kulturminneslagen. Riksantikvarieämbetet har pekat på behovet av att utöka denna föreskriftsrätt till att omfatta hela 2 kap. samt till att även avse 3 kap. kulturminneslagen.

De bestämmelser i lag som kompletteras med verkställighetsföreskrifter får inte tillföras något väsentligt nytt genom en verkställighetsföreskrift. I verkställighetsföreskrifternas form kan inte beslutas något som kan uppfattas som en ny skyldighet för enskilda eller något som kan betraktas som ett nytt ingrepp i den enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. När det exempelvis gäller fornlämningsbegreppet är det enligt utredningens uppfattning riksdagen som ska lägga fast villkoren för att en lämning ska omfattas av det allmänna skyddet. Gränserna för vad som är skyddat som fornlämning bör således finnas angivna i lag.

Riksantikvarieämbetet har ansvar för frågor om kulturmiljön och kulturarvet. Uppdraget inrymmer att myndigheten ska följa det regionala kulturmiljöarbetet samt stödja länsstyrelserna och de regionala museerna. Riksantikvarieämbetet ska enligt sin myndighetsinstruktion även verka för att kulturhistorisk värdering och urval utvecklas samt att kulturmiljöer, kulturminnen och kulturföremål av särskild betydelse skyddas och vårdas. Myndigheten bör med utgångspunkt från nämnda uppdrag ges en tydligare uppgift i att tydliggöra lagstiftningen för att åstadkomma enhetlig tillämpning över landet.

### 12.2.2 Överväganden

Bestämmelserna i kulturminneslagen är utformade så att de anger vilka grundläggande regler som gäller på kulturminnesområdet. Kulturminneslagen kommer dock inte alltid att ge uttömmande svar och lagens bestämmelser kommer inte heller att vara tillräckligt preciserade för att alltid kunna tillgodose lagstiftarens intentioner i alla delar. Utredningen anser mot denna bakgrund att verkställighetsföreskrifter kan utgöra ett ändamålsenligt komplement som ger stöd och bidrar till en enhetlig tillämpning av gällande lagbestämmelser. Utredningen ser inte heller skäl för den nu gällande begränsade föreskriftsrätten och föreslår därför att det införs utökade möjligheter för Riksantikvarieämbetet att meddela föreskrifter om verkställigheten av såväl 2 kap. som 3 kap. kulturminneslagen. En sådan ändring i kulturminnesförordningen medför inte att innehållet i kulturminneslagen förändras, utan avser att tillföra den kompletterande reglering som behövs för att lagen ska kunna tillämpas effektivare i praktiken.

Utredningen anser att Riksantikvarieämbetet bör bjuda in företrädare för andra berörda myndigheter och företrädare för berörda branscher vid utarbetande av förslag till verkställighetsföreskrifter. Om det bedöms lämpligt i det enskilda fallet bör företrädare för civilsamhället samt universitet och högskolor bjudas in för att medverka i ett aktuellt föreskriftsarbete.

Riksantikvarieämbetet bör även överväga att inrätta ett permanent råd för föreskriftsarbeten inom myndighetens ansvarsområde. Till ett permanent föreskriftsråd bör bjudas in representanter för myndigheter och intresseorganisationer som kan bidra med sina erfarenheter och samtidigt kan ge myndigheten löpande stöd vad gäller inriktning på arbetet och samordning av olika föreskriftsarbeten inom andra politikområden med betydelse för kulturmiljön. Tänkbara representanter i ett råd skulle kunna vara medarbetare med erfarenhet av föreskriftsarbete från t.ex. Statens historiska museer, Boverket, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens energimyndighet och länsstyrelserna samt organisationer som t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting, Lantbrukarnas Riksförbund, Skogsindustrierna och Svenska kyrkan.

Utredningen har konstaterat att det finns skillnader i hur förlämningsbegreppet definieras mellan länsstyrelserna. Länsstyrelserna kan ha olika bedömningsgrunder, kunskaper och kriterier som verktyg, vilket riskerar att leda till olika slutsatser mellan länsstyrelserna

kring hur en lämningstyp ska hanteras i ett ärende om tillstånd. Även med de av utredningen lämnade förslagen till tydligare lag föreligger alltså visst utrymme för tolkning och därmed risk för att tillämpningen inte blir enhetlig över landet. Riksantikvarieämbetet måste därför ges goda förutsättningar och tillhörande verktyg för att genomföra sitt uppdrag om att ha överinseende över kulturminnesvården i landet. Detta kan bl.a. möjliggöras genom myndighetens rätt att meddela verkställighetsföreskrifter. Utredningen bedömer samtidigt att det alltså kommer att finnas behov av stöd och vägledning till länsstyrelserna som har att tillämpa bestämmelserna i kulturminneslagen. Det bör även fortsättningsvis ankomma på myndigheten att göra bedömningar och ta ställning till hanteringen av olika lämningstyper. Utgångspunkten för denna bedömning utgår självfallet från lagstiftningen. I linje med detta har utredningen föreslagit ett fornlämningsbegrepp som i högre grad än vad som gäller för närvarande klart anger vilka lämningar som omfattas av lagens skydd.

Utredningen föreslår att regeringen ger Riksantikvarieämbetet i uppdrag att upprätta förslag, remittera och besluta om nödvändiga föreskrifter och allmänna råd för tillämpningen av 2 kap. kulturminneslagen.

### 12.3 Utveckla registerhållningen för att synliggöra fornlämningar

**Bedömning:** Digital information om vad som utgör en fornlämning är av central betydelse för att tydliggöra begreppet i tillämpningen och i den praktiska vardagen. Utredningen anser att det måste klargöras att registrering av fornlämningar ska tillgodose behovet av tydlig och aktuell information om var det förekommer fornlämningar, så att den enskilde kan fullgöra sitt ansvar. Fornlämningar ska tydligt kunna skiljas från övriga lämningar.

Regeringen bör i Riksantikvarieämbetets myndighetsinstruktion förtydliga uppdraget så att det framgår att myndigheten ska ta fram och utveckla nödvändiga register inom sitt verksamhetsområde.



FMIS har som huvudsyfte att vara ett stöd i kulturmiljöarbetet för bl.a. länsstyrelsernas handläggning. Informationen används därutöver i många andra sammanhang. FMIS beskrivs närmare i avsnitt 7.7.

Den antikvariska bedömningen av vad som utgör fornlämning kommer till uttryck genom FMIS. Som framgått tidigare utgör detta en del av problemet kring tillämpningen av fornlämningsbegreppet. Genom att det förekommer registrering av såväl fornlämningar som kulturlämningar skapas en osäkerhet i tillämpningen. Riksantikvarieämbetet måste ge användarna förutsättningar att hålla isär begreppen och tydliggöra på vilka grunder registreringen vilar. Det är enligt utredningen viktigt att detta klargörs och att det blir tydligt att registreringen av fornlämningar i framtiden grundas på en bedömning enligt lag.

Av förarbetena till kulturminneslagen (prop. 1987/88:104 s. 39) framgår att de myndigheter som särskilt svarar för fornminnesvården ska ha ett ansvar för att samla och tillhandahålla kunskapen om var fornlämningarna är belägna. Denna myndighetsuppgift fullgörs främst av Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna. Information om fornlämningsförekomst kan också erhållas från läns- museerna och kommunerna.

Nuvarande informationssystem är i huvudsak uppbyggt på följande sätt. Fornlämningar redovisas digitalt av Riksantikvarieämbetet genom FMIS och den för allmänheten tillgängliga tjänsten Fornsök. Riksantikvarieämbetet har systemansvar för FMIS och ansvarar även för den övergripande utvecklingen och kvaliteten samt utvecklingen av metadata. Vidare ansvarar Riksantikvarieämbetet enligt förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. för att relevant information om fornlämningar förs över till fastighetsregistrets allmänna del. Statens maritima museer ansvarar för kvalitetssäkringen av den maritima informationen i FMIS, liksom för nyregistrering av information om maritima lämningar.

Underlaget för redovisningen i FMIS kommer huvudsakligen från inventeringar och arkeologiska undersökningar. Övrig information om var fornlämningar är belägna kan förmedlas av länsstyrelserna som inhämtar information från inventeringar och arkeologiska undersökningar. Sådan information har inte alltid registrerats i FMIS. Skogsstyrelsen har information om kulturlämningar och även dessa registreras i FMIS.

Enligt 3 § förordningen (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet ska myndigheten förvalta nationella databaser för kulturhistorisk information. Det finns således inget tydligt krav

i författning om att Riksantikvarieämbetet ska upprätthålla ett informationssystem för fornminnen och det saknas därmed också tydliga uppgifter om vad FMIS ska innehålla. Detta är en otillfredsställande ordning eftersom FMIS fått en central betydelse för tillämpningen av 2 kap. kulturminneslagen. Det finns därför anledning att precisera de formella kraven på FMIS med angivande av vad systemet ska syfta till och tillgodose för behov.

Regeringen bör därför i Riksantikvarieämbetets myndighetsinstruktion förtydliga uppdraget så att det framgår att myndigheten ska ta fram och utveckla nödvändiga register inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten ska, enligt 3 § 6 förordningen (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet, förvalta nationella databaser för kulturhistorisk information. Punkten skulle kunna förtydligas så att det blir tydligt att myndigheten ska "...leda och samordna arbetet med registrering av (kända) fornlämningar och annan kulturhistorisk information i nationella databaser...". Till exempel skulle detta göras genom ett utvecklat och kvalitetssäkrat FMIS med tydlig redovisning av skyddade fornlämningar.

FMIS utgör således en viktig komponent med stor utvecklingspotential som kunskapsunderlag för att tydliggöra vad som är en fornlämning. Såväl myndigheter som enskilda brukare ges genom informationen om vad som är en fornlämning förutsättningar att arbeta effektivt.

Utredningen anser att formerna för fornlämningsregistrering behöver ses över och att Riksantikvarieämbetet bör ges i uppdrag att lämna förslag till hur FMIS och andra digitala system kan utvecklas. Detta innebär att Riksantikvarieämbetet ska göra en utvärdering av FMIS och att behoven av information ur registret ska kartläggas. Ett utvecklat informationssystem ska bidra med ökad tydlighet vad gäller den enskildes möjlighet att ta del av information om fornlämningsförekomst. Det finns också behov av att närmare utreda de rättsliga förutsättningarna för registret. Vidare tycks det finnas behov av utökade inventeringar i lämpliga och kostnads-effektiva former som gör registret mer fullständigt, liksom av effektivisering vad gäller att snabbt föra in ny information i registret. Alla förutsättningar för samarbete och samverkan med övriga berörda myndigheter på kulturmiljöområdet behöver tas till vara när FMIS ska kvalitetssäkras.

Det kan noteras att utredningens förslag om tydligare informationsplikt vad gäller fornlämningsförekomst för länsstyrelsen och

Riksantikvarieämbetet i avsnitt 9.5 bygger på ett utvecklat och kvalitetssäkrat FMIS.

# 13 Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och följdändringar

## 13.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Förslag:** De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2014.

**Bedömning:** Utredningens förslag motiverar inte några övergångsbestämmelser.

För bedömning av frågan om när föreslagna författningsförslag ska kunna träda i kraft finns anledning att beakta att inte minst länsstyrelserna och andra kommer att behöva viss tid för att utbilda och i övrigt förbereda introduktionen av de nya bestämmelserna om fornlämningsförklaring och upphävande av fornlämningskydd. Den förändrade regleringen vad gäller definitionen av fornlämning kommer också att innebära behov av förberedande åtgärder hos länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet. Med hänsyn till den sedvanliga tidsåtgången för beredning av lagstiftningsärenden uppskattar utredningen att den tidigaste tidpunkten som de nya bestämmelserna kan träda i kraft är den 1 januari 2014.

Utredningen bedömer att det inte finns skäl för några särskilda övergångsbestämmelser. Bestämmelserna blir vid ikraftträdandet tillämpliga även i pågående ärenden.

## 13.2 Följdändringar

Utredningens förslag kräver främst ändringar i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. och förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. Fullständiga förslag till ändringar i dessa författningar finns med i betänkandet. Det kommer dock även att krävas ändringar i andra författningar. Det rör sig då om justeringar som följer av att begreppet ”fast fornlämning” som ersätts med ”fornlämning”. Detta begrepp förekommer i miljöbalken och expropriationslagen (1972:719) samt i ett antal förordningar. Andra följdändringar gäller t.ex. att justera hänvisningar till 2 kap. i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., till följd av omdisponeringar i det nya 2 kap. Fullständiga följdändringar i övriga författningar som föranleds av denna ändring får göras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

## 14 Konsekvenser

### 14.1 Inledning

Kulturmiljöutredningen (Ku 2011:02) ska enligt direktiven (dir. 2011:17) se över lagstiftningen och de nationella målen på kulturmiljöområdet. Utredningen ska bl.a. lämna förslag till förändringar av lagstiftningen inom kulturmiljöområdet, göra en redaktionell översyn av lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen), och lämna förslag till nationella mål för arbetet med kulturmiljön. Utöver det ursprungliga uppdraget ska utredningen enligt tilläggsdirektiv (dir. 2011:116) också lämna förslag till förändringar av bestämmelserna om metallsökare i kulturminneslagen.

Kulturmiljöutredningen lämnar förslag till nya nationella mål för arbetet med kulturmiljön samt ett flertal förslag till förändringar i kulturminneslagen, som enligt utredningens bedömning sammantaget kommer att ge en positiv effekt på kulturmiljöarbetet. Kulturmiljöarbetet med nya mål och moderniserad lagstiftning kan utvecklas och anpassas till föreliggande behov på ett bättre sätt än i dag. Effekterna av detta kan, om möjligheterna tas tillvara, bli bättre och tydligare processer i kulturmiljöarbetet. Med förändrade arbetsätt kan dessutom resurserna användas där de behövs bäst.

Både enskilda och företag berörs direkt eller indirekt av utredningens förslag genom att bestämmelserna i kulturminneslagen blir tydligare och tillämpningen samordnas bättre. Förslagen berör också enskilda och företag som har en vilja att påverka samhällsutvecklingen i allmänhet eller som sakägare i olika beslutsprocesser. Utredningens förslag till ändrade bestämmelser i kulturminneslagen berör de myndigheter som ansvarar för tillämpningen av gällande bestämmelser, i första hand länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet. Länsstyrelserna får nya typer av ärenden enligt kulturminneslagen såsom att hantera bl.a. beslut om fornlämningsförklaring och beslut om skydd av yngre kyrkor. Genom utred-

ningens förslag måste Riksantikvarieämbetet arbeta mer med föreskrifter, vägledning och tillsynsvägledning samt förbättra registerhållningen. Utredningen bedömer att de tillkommande uppgifterna för de statliga myndigheterna mer än väl uppvägs av de möjligheter till tydligare ansvarsfördelning och ökad effektivitet som förslagen innebär. Genom att fornlämningsbegreppet avgränsas och förtydligas kommer myndighetsarbetet inom området på sikt att förklaras.

Kommunerna berörs av förslagen genom sitt övergripande ansvar för miljö- och markanvändningsfrågor. Kommunerna kan även beröras som byggherrar eller förvaltare av mark och byggnader.

Konsekvenserna är genomgående försiktigt bedömda för att minska risken för överskattningar. Det har i viss utsträckning varit möjligt att som underlag för bedömningarna få fram statistik och uppgifter i form av översiktliga uppskattningar från länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet. De kostnadsbedömningar som görs avser därför i första hand konsekvenser för staten och berörda myndigheter främst länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet. Utöver de angivna uppgifterna tillkommer ekonomiska konsekvenser även för enskilda, företag och kommuner.

I det följande redovisas utredningens bedömning av effekterna och konsekvenser av förslagen.

## 14.2 Några väsentliga konsekvenser i korthet

### *Kommunal självstyrelse*

Den kommunala självstyrelsen och relationen mellan staten och kommunerna påverkas inte av lagförslagen. Beroende på hur staten använder och ser på de särskilda nationella målen för arbetet med kulturmiljö kan dessa på sikt uppfattas påverka relationen mellan staten och kommunerna och gynna samverkan.

### *Brottslighet och det brottsförebyggande arbetet*

Utredningens förslag med tydligare bestämmelser om fornlämningar och åtgärder för bättre registrering av kända fornlämningar kommer att minska risken för att fornlämningar av oaktsamhet ändras eller skadas. Den av utredningen föreslagna regleringen av användningen av metallsökare innebär att länsstyrelsen kan medge

tillstånd i de fall avsikten är att söka efter annat än fornynd och i de fall metallsökaren inte ska användas på en fornlämning. Det finns en utbredd uppfattning att med fler metallsökare i bruk i samhället ökar också risken för att fler fornminnesrelaterade brott kan begås. Utredningens förslag kan medföra en marginell ökning av antalet metallsökare. Samtidigt tydliggörs dock också tillståndsförfarandet.

#### *Sysselsättning och offentlig service*

Det är svårt att följa upp hur sysselsättningen påverkas av förslagen på en övergripande nivå. Det finns dock många exempel på att väl omhändertagna kulturmiljöer bidrar till att skapa tillväxt och sysselsättning. Enskilda företag eller vissa enheter i större företag inom areella näringar kan påverkas positivt av utredningens förslag t.ex. genom att tydligare bestämmelser om fornlämningar leder till bättre möjligheter att effektivt och långsiktigt bruka marken. Beslut förs över från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelserna vilket gör att besluten därmed tas närmare den berörda allmänheten och företagen. Framför allt kan länsstyrelserna ha bättre kännedom om lokala förhållanden i ärenden som rör såväl fornlämningar som värdefull bebyggelse och kan därför ofta ge bättre service.

#### *Små företags arbetsförutsättningar m.m.*

Små skogsbruksföretag uppfattas redan i dag vara hårdare drabbade av det allmänna fornlämningskyddet än stora skogsföretag eller bolag. Det finns dessutom regionala skillnader som är geografiskt och kulturellt betingade som påverkar bruksförutsättningarna av skogsmarken. Dessutom finns det regionala skillnader i själva tillämpningen av gällande bestämmelser. Utredningens förslag innebär att lagen blir tydligare vilket i hög grad bidrar till att ge förutsättningar för enhetligare tillämpning av bestämmelserna. Att fornlämningsbegreppet avgränsas och tillämpningen blir förutsägbar bedöms särskilt gagna små företag. Större företag har som regel tillgång till kompetenser som kan bevaka företagets intressen i olika ärenden enligt kulturminneslagen, miljöbalken eller skogsvårdslagen och förändringarna blir för dessa kanske inte lika avgörande.



*Jämställdhet och integrationspolitiska mål*

De gällande kulturpolitiska målen tillsammans med utredningens förslag till nya nationella mål för kulturmiljöarbetet bidrar till att konkretisera förutsättningarna och förväntningarna på kulturmiljöarbetet. Särskilt två av de föreslagna målen som det statliga kulturmiljöarbetet ska främja tar fasta på jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. De mål som är aktuella i sammanhanget är målen om att kulturmiljöarbetet ska främja alla människors möjligheter att utifrån sina egna förutsättningar ta del av, förstå och ta ansvar för kulturmiljön respektive främja ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap och upplevelser.

### **14.3 Förslag till nya nationella mål för arbetet med kulturmiljön**

Nuvarande nationella mål för arbetet med kulturmiljön ska enligt utredningens förslag och överväganden i avsnitt 5.4 ersättas av följande nationella mål för kulturmiljöarbetet för att bättre anknyta till de gällande kulturpolitiska målen. Det statliga kulturmiljöarbetet ska främja:

- ett hållbart samhälle med en mångfald av levande och tillgängliga kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas,
- alla människors möjligheter att utifrån sina egna förutsättningar ta del av, förstå och ta ansvar för kulturmiljön,
- ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap och upplevelser, och
- en helhetssyn på förvaltningen av landskapet där kulturmiljön tas till vara, ger perspektiv på samhällsutvecklingen och stimulerar kreativitet och skapande.

Berörda statliga myndigheter, främst Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna, ska se till att målen används i kulturmiljöarbetet. Myndigheterna bör stödja en användning av målen även hos andra berörda aktörer i samhället. Det bör ingå i Myndigheten för kulturanalys uppdrag att på ett övergripande plan följa effekterna av införandet av de nya nationella målen för arbetet med kulturmiljön.

De nya nationella målen för arbetet med kulturmiljön ska styra och bidra till samordning av de statliga insatserna på kulturmiljöområdet. De ska även kunna inspirera kulturmiljöarbetet på kommunal nivå och vägleda politiken i kommuner och landsting. Målen kommer också att få betydelse för hur staten ser på lokala och regionala prioriteringar vid fördelning av statliga medel på regional nivå.

#### *Konsekvenser för staten*

Aktuella och moderniserade mål för arbetet med kulturmiljön kommer att bidra till att förbättra förutsättningarna för statlig samordning och ett effektivare kulturmiljöarbete. Inga nya kostnader uppstår till följd av nya mål varken, för berörda statliga kulturmiljömyndigheter eller för staten i stort. Uppgiften för Myndigheten för kulturanalys är ny men måste anses ingå i myndighetens uppdrag dvs. ingår i den normala uppgiften och verksamheten.

#### *Konsekvenser för kommunerna*

Förutsättningarna för samarbete mellan kommunerna och staten i kulturmiljöarbetet förbättras genom att man kan förhålla sig till gemensamma mål. Inga direkta kostnader uppstår för kommunerna. Den kommunala självstyrelsen kan påverkas om staten använder de nya kulturmiljömålen för att ställa andra villkor än man tidigare gjort i bidragsgivningen till kommuner och landsting. Om staten vill styra normalt frivilliga uppgifter för kommunerna eller kräver omprioriteringar hos kommunerna vad gäller kommunala uppgifter på kulturområdet kan det medföra att den kommunala självstyrelsen påverkas.

En förändrad syn i kulturmiljöarbetet till följd av nya mål kan innebära att andra diskussioner uppstår mellan staten och kommunerna vad gäller tidigare prioriteringar för planerade beslut om

nya byggnadsminnen eller inrättande av nya kulturresevat samt arbete med riksintressen. Ett fokuserat statligt kulturmiljöarbete kan vara samhällsekonomiskt kostnadseffektivt och bra för genomförandet av intentionerna i den kommunala översiktsplaneringen.

#### *Konsekvenser för enskilda och företag*

Om kulturmiljöarbetet med nya mål bedrivs med bättre möjligheter till insyn och påverkan för dem som berörs på olika sätt kommer allmänhetens intresse och förståelse för och tillgång till kulturmiljöns värden att öka. Ett effektivt kulturmiljöarbete har högre legitimitet och bättre möjlighet att samspela med medborgarnas engagemang för kulturmiljön.

## **14.4 Förslag till förändringar av kulturminneslagen**

### **14.4.1 Ingen ny lag, men modernare språkbruk i kulturminneslagen**

Utredningen har kommit till slutsatsen att inte föreslå att 1988 års kulturminneslag ska ersättas av en ny lag, utan att i stället föreslå att ändringarna arbetas in i den befintliga lagen. Utredningen föreslår att lagtexten i kulturminneslagen anpassas till ett modernt språkbruk. Vissa omflyttningar görs i lagen i syfte att tydliggöra regleringen.

#### *Konsekvenser för staten*

En modernisering enligt utredningens förslag leder till att berörda domstolar får ett modernare och bättre regelverk för sitt arbete genom tydligare rekvisit och modernare språk. I bästa fall leder förslagen till smidigare och resurssnålare ärendehantering hos berörda myndigheter och domstolar.

*Konsekvenser för enskilda och företag*

En förtydligad lag leder på ett övergripande plan till större förut-sägbarhet och tydligare bestämmelser till gagn för alla. Både för det allmänna och för enskilda intressen är det av stor betydelse att ärendehandläggning och överprövning är snabb och kan genom-föras effektivt.

**14.4.2 1 kap. Inledande bestämmelser**

Nuvarande bestämmelse i 1 kap. 1 § om vem som har ansvaret för kulturmiljön omformuleras och förenklas så att det tydligt framgår att ansvaret för kulturmiljön delas av alla. I kulturminneslagens inledande kapitel införs en helt ny bestämmelse som förtydligar kul-turminneslagens syfte. Utredningen föreslår att bestämmelserna anges avse att främja en hållbar utveckling och att tillförsäkra nu-varande och kommande generationer tillgång till en mångfald av kulturmiljöer, som är av betydelse för att förstå såväl samtiden som historiska sammanhang. Myndigheternas uppdrag omformuleras från kulturminnesvård till kulturmiljöarbete.

*Konsekvenser*

Det tydliga gemensamma ansvaret i kulturmiljöarbetet har varit och ska även i framtiden vara en styrka. Syftet är således att under-lätta allmänhetens förståelse för kulturminneslagen och kulturmiljö-frågorna.

Å ena sidan uppfattar vissa att planerings- och beslutsprocesserna i vid mening har blivit alltför tungrodda och att ledtiderna i många fall är onödigt långa. Man tror att detta leder till ökade samhälls-ekonomiska kostnader. Farhågor har framförts om att angelägna investeringar försenas i onödan genom ett för utdraget besluts-förfarande, med ökade kostnader som följd.

Å andra sidan har utredningens ambition varit att se över pro-cesserna för att de ska bli effektiva och ändamålsenliga. Samtidigt är det nödvändigt att besluten är demokratiskt förankrade och att de som påverkas av dem har möjlighet att framföra synpunkter och kan överklaga vid de tillfällen då frågor som berör dem avgörs.

Omformuleringen från kulturminnesvård till kulturmiljöarbete är en modernisering som kulturmiljöområdets företrädare väntat länge på.

### 14.4.3 2 kap. Fornminnen

#### Definition av fornlämning

Utredningen föreslår att lagens *definition av fornlämning* förtydligas. Utredningen föreslår att lagens bestämning av fornlämningar ändras till att avse fasta lämningar efter människors verksamhet som kan antas ha tillkommit före år 1750 och som är varaktigt övergivna.

Den närmare preciseringen av vilka fornlämningskategorier som är fornlämningar enligt uppräknningen i 2 kap. 1 § andra stycket 1–8 kulturminneslagen bör utgå. Förslaget ska inte innebära någon ändring i sak vad avser de skyddsobjekt som enligt nuvarande reglering omfattas av uppräknningen i punkterna 2–7. Den allmänna definitionen kompletteras med särskild reglering vad gäller vissa typer av lämningar. Gravar, gravbyggnader och gravfält samt kyrkogårdar och andra begravningsplatser som är varaktigt övergivna ska oavsett ålder utgöra fornlämningar. Skeppsvrak ska utgöra fornlämning om det kan antas att skeppet förlist före år 1900. Bestämningen som naturbildningar och lämningar efter äldre kult förtydligas. Utredningen föreslår att hundraårsgränsen för fornfynd som när det hittas inte påträffas i eller vid en fornlämning eller har samband med en fornlämning (s.k. lösfynd) ersätts med ett krav på att föremålet ska kunna antas vara från tiden före år 1750.

#### *Konsekvenser i stort*

Syftet med utredningens förslag är att säkerställa ett fortsatt starkt fornlämningskydd. Vidare är avsikten att genom förändring i lag skapa en klart avgränsad och tydlig definition av fornlämningsbegreppet som är lätt att uppfatta för såväl myndigheter som allmänhet. Med det menar utredningen att det ska vara tydligt vad som är skyddade respektive oskyddade lämningar och vad skyddet innebär. Tydlighet gagnar tillämpningen och innebär även en modernisering av lagen. Utredningen gör bedömningen att föreslagen förändring varken på kort eller lång sikt innebär någon avgörande

förändring i praktiken vad gäller synen på vilka fornlämningar som bör omfattas av lagens bestämmelser.

#### *Konsekvenser för allmänhet, enskilda och företag*

Utredningen anser även att det är motiverat att förtydliga det allmänna skyddet för fornlämningar utifrån den inskränkning i egendomsskyddet som detta innebär samt utifrån det straffrättsliga ansvaret som följer av otillåtet ingrepp i fornlämningar. Årtalsrekvisitet kommer i förhållande till nuvarande reglering att verka begränsande då det gäller vilka lämningar som omfattas av fornlämningsdefinitionen. Förändringen bedöms medföra ökade förutsättningar för förutsägbar och enhetlig tillämpning, vilket främjar den enskildes förståelse och möjlighet att bruka och utveckla kulturskyddade miljöer.

Som framgått i tidigare avsnitt är det till följd av en otydlig tillämpning ibland oklart vilka lämningar som omfattas av det allmänna skyddet i kulturminneslagen. Att lagstiftningen tillämpas på ett tydligt sätt är en rättssäkerhetsfråga och en förutsättning för legitimiteten för ett skyddat kulturarv. Detta blir särskilt uppenbart när det gäller lämningar i skog vilka kan omfattas av skogsvårdslagens hänsynsbestämmelser. Förslaget syftar till att klargöra gränsdragningen. Detta är ur ett brukarperspektiv positivt och klargörande.

#### *Konsekvenser för staten och berörda myndigheter*

Förslaget innebär att vissa lämningstyper inte kommer att omfattas av ett allmänt fornlämningskydd. Länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet bör gemensamt arbeta med att identifiera de lämningar som berörs av lagändringen och som har sådant kulturhistoriskt värde som enligt lag motiverar ett skydd. Fornlämningsförklaring medger möjlighet till skydd av dessa lämningar.

Samtidigt som utredningens förslag innebär att det skapas mindre utrymme för flexibilitet vid tolkning av lagens fornlämningsbegrepp ges de tillämpande myndigheterna nya verktyg för att göra ett urval av lämningar baserat på dessas kulturhistoriska värde.

## Fornminnesförklaring av yngre lämningar

Bestämmelserna i kulturminneslagen som gäller fornlämningar ska efter särskilt beslut i det enskilda fallet gälla även för lämningar som inte omfattas av det allmänna skyddet. Detta kan gälla lämningar som är från år 1750 eller senare. En sådan lämning som är varaktigt övergiven får *förklaras som fornlämning* om den har ett högt kulturhistoriskt värde (fornlämningsförklaring). Det bör ankomma på länsstyrelsen att avgöra om en sådan lämning har det kulturhistoriska värde som motiverar att den fornlämningsförklaras. Vid prövning av frågan om fornlämningsförklaring ska hänsyn tas även till enskilda intressen.

Markägare och innehavare av särskild rätt till fastigheten ska få ersättning om ett beslut om fornlämningsförklaring innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Beslut om ersättning fattas av länsstyrelsen. Utredningen föreslår dessutom att den som vill ha ett fornlämningsområde gränsbestämt ska ges uttrycklig möjlighet till detta genom en särskild ansökan till länsstyrelsen om fastställelse av gränserna för ett fornlämningsområde.

### *Konsekvenser för allmänhet, enskilda och företag*

Intresset för de yngre lämningarna kan förväntas öka genom att det införs en bestämmelse som ger möjlighet till aktivt val av skydd. Utredningen bedömer också att förståelsen och respekten för lagstiftningen bland markägare och andra som direkt berörs av den är avgörande för att säkerställa ett långsiktigt hållbart skydd av kulturminnen. Förslaget till ett aktivt och mer selektivt skydd är ett viktigt steg för att åstadkomma detta.

Lämningar som skyddas genom särskilt beslut från länsstyrelsen (fornlämningsförklaring) kommer att pekats ut tydligt och fornlämningsområdet kommer att definieras. Detta kommer att skapa en större säkerhet och trygghet för brukare och markägare och därigenom stärks fornlämningsskyddets legitimitet långsiktigt.

*Konsekvenser för staten och berörda myndigheter*

Möjligheten för allmänheten att väcka fråga om fornlämningsförklaring kommer att innebära en ny uppgift för länsstyrelserna. Hanteringen av lämningar kommer dock att effektiviseras genom den nya tidsgränsen och utredningens övriga förslag. Att ta fram kunskapsunderlag som stöd för hanteringen av eventuella fornlämningsförklaringar tillkommer också som en möjlig uppgift, men innebär i förlängningen att hanteringen kan förenklas.

Ett beslutsförfarande för lämningar från tiden efter år 1750 kan under en övergångsperiod komma att medföra ökad administration eftersom det blir fler ärendetyper som ska handläggas hos länsstyrelsen. En tidsgräns innebär även att länsstyrelsen måste tidsbestämma lämningar om frågan uppkommer i tillståndsärenden. Riksantikvarieämbetet har framfört att det krävs omfattande tid och resurser för att klarlägga åldern på de enskilda lämningarna och att det oftast inte går att mer precist avgöra åldern på en lämning utifrån andra källor och kartor.

Sammantaget bedömer dock utredningen att de effektivitetsvinster som ett förtydligt fornlämningsbegrepp tillsammans med övriga förslag innebär, mer än väl uppväger de tillkommande uppgifterna. Konsekvenserna för myndigheterna måste analyseras och bedömas utifrån de samlade effekterna.

**Upphävande av fornlämningskydd**

Länsstyrelsen ska i det enskilda fallet få besluta om *upphävande av fornlämningskydd* om lämningen saknar eller endast har ringa kulturhistoriskt värde. En fråga om upphävande av fornlämningskydd ska endast kunna tas upp efter anmälan av Riksantikvarieämbetet eller av länsstyrelsen på eget initiativ. Ett beslut om upphävande av fornlämningskydd för en fornlämning innebär att lämningen inte omfattas av kulturminneslagens bestämmelser för fornlämning.

*Konsekvenser för staten och berörda myndigheter*

Länsstyrelserna föreslås vara den myndighet som prövar frågan om fornlämningskyddet kan upphävas. Fråga om upphävande av fornlämningskydd ska endast kunna tas upp efter anmälan av Riksantikvarieämbetet eller av länsstyrelsen på eget initiativ. Det inne-



bär att länsstyrelsen själv i relation till omständigheterna i respektive län kan avgöra uppgiftens omfattning.

### Den enskildes ansvar

Det bör förtydligas hur den enskilde kan fullgöra sitt ansvar att ta reda på om fornlämning berörs av ett arbetsföretag. Utredningen föreslår därför att det av kulturminneslagen ska framgå att den enskilde bör efterforska fornlämningsförekomst genom att skaffa sig information från Riksantikvarieämbetet eller länsstyrelsen. Det ska även framgå av lagen att det finns en direkt skyldighet att underrätta sig om fornlämningsförekomst när det gäller platser med redan kända fornlämningar eller områden med tät fornlämningsförekomst.

#### *Konsekvenser*

Kravet blir tydligare och innebär ett förtydligande av dagens regelverk. Bestämmelsen bedöms bli begripligare för alla berörda.

### Modernisering av begrepp

Begreppet *fast fornlämning* i 2 kap. kulturminneslagen ersätts med begreppet *fornlämning*. Utredningen föreslår också att innebörden av fornlämningsskyddet förtydligas genom att det i den inledande paragrafen om fornlämningar i 2 kap. kulturminneslagen anges att det är förbjudet att utan tillstånd vidta en åtgärd som kan ändra eller skada en fornlämning.

Utredningen föreslår att regleringen om uppdragsarkeologi i 2 kap. kulturminneslagen förtydligas så att uttrycken särskild utredning ersätts av arkeologisk utredning och att särskild undersökning ersätts av arkeologisk slutundersökning. Uttrycket arkeologisk förundersökning behålls i lagen.

#### *Konsekvenser*

Förslagen är en anpassning till ett modernare språkbruk som gör bestämmelserna mer begripliga för alla.

## Metallsökare

Utredningen föreslår att det alltså ska krävas tillstånd för användning av metallsökare, utom i särskilt angivna fall. Bestämmelsen om tillståndsprövningen förtydligas så att det framgår att tillstånd att medföra och använda metallsökare får lämnas för verksamhet som avser sökning efter annat än fornyfynd och att tillstånd inte får lämnas när det finns anledning att anta att metallsökaren kan komma att användas för att söka efter fornyfynd.

### *Konsekvenser*

Utredningens förslag för bruk av metallsökare bedöms stå i överensstämmelse med EU-rätten, samtidigt som det ger ett rimligt skydd för kulturarvet. Utredningens förslag kan medföra en marginell ökning av antalet metallsökare samtidigt som tillståndsförfarandet och skälen för tillstånd tydliggörs.

### **14.4.4 3 kap. Byggnadsminnen**

Utredningen föreslår att de i kulturminneslagen angivna rekvisiten för vilken kvalifikationsgrund som ska gälla för byggnadsminnesförklaring ändras till att avse en byggnad med synnerligen högt kulturhistoriskt värde eller en byggnad som ingår i ett bebyggelseområde med synnerligen högt kulturhistoriskt värde. Innebörden av skyddet är inte avsedd att i sak ändras i förhållande till gällande lag. Kvalifikationsgrunden för skydd enligt förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. av statligt ägda byggnader bör vara detsamma som i fråga om vanliga byggnadsminnen.

### *Konsekvenser*

Förslagen är anpassningar till ett modernare språkbruk som gör bestämmelserna mer begripliga för alla.

#### 14.4.5 4 kap. Kyrkliga kulturminnen

I dag kan Riksantikvarieämbetet enligt 4 kap. 4 § kulturminneslagen besluta att kyrkobyggnader som tillkommit efter utgången av år 1939 ska omfattas av tillståndsprövningen enligt 4 kap. 3 §. Möjligheten att besluta att bestämmelserna i 3 § ska omfatta kyrkobyggnad eller kyrkotomt som är märklig genom sitt kulturhistoriska värde. Motsvarande reglering gäller för begravningsplatser. Utredningen föreslår att kvalifikationsgränsen bör ändras till att avse kyrkor, kyrkotomter och begravningsplatser med ett högt kulturhistoriskt värde. Vidare föreslås att besluten i dessa ärenden ska flyttas från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelsen.

##### *Konsekvenser*

Den aktuella ärendegruppen är relativt liten. Konsekvenserna för länsstyrelserna är begränsad. Det kan ses som en naturlig utveckling att denna ärendegrupp nu flyttas till regional nivå.

### 14.5 Övriga förslag

#### 14.5.1 Verkställighetsföreskrifter

Utredningen föreslår att det införs utökade möjligheter för Riksantikvarieämbetet att meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av 2 kap. och 3 kap. kulturminneslagen. Vidare föreslår utredningen att regeringen ger Riksantikvarieämbetet i uppdrag att utarbeta föreskrifter och allmänna råd till 2 kap. kulturminneslagen så att tillämpningen blir enhetlig när det gäller tillståndsgivning, fornlämningsförklaring och upphävande av fornlämningskydd.

##### *Konsekvenser för staten och berörda myndigheter*

Lagen ska så tydligt som möjligt ge ramen för vad som ska tolkas som fornlämning. Samtidigt är det oundvikligt att tillämpningen kommer att utvecklas i takt med vetenskapliga framsteg och nya möjligheter att identifiera och beskriva de lämningstyper som kan komma i fråga för skydd inom ramen för lagens bestämmelser. Det

kommer därför fortsatt att behövas vägledning som tolkar lagtexten och dess förarbeten.

Med ett årtal, 1750, införs ett nytt rekvisit för vad som är fornlämning. Eftersom det inte tidigare har funnits något ålderskriterium kommer det att krävas ytterligare bedömningar och ny tillämpning kommer att skapas. Genom att definitionen förtydligas blir den enklare att tolka för myndigheterna som därigenom kommer att ges bättre förutsättningar att vägleda den enskilde. Motsvarande positiva effekt bör få genomslag vid registrering i FMIS vilket gagnar allmänhetens behov av information om fornlämningar.

Föreskriftsrätten innebär ett utvidgat mandat och delvis nya arbetsuppgifter för Riksantikvarieämbetet. Samtidigt som föreskrifterna kommer att underlätta den praktiska tillämpningen av bestämmelserna i 2 kap. kulturminneslagen på länsstyrelsen som kommer att få bättre förutsättningar för rationell och enhetlig ärendehantering på området.

#### 14.5.2 Information om fornlämningar

Digital information om vad som utgör en fornlämning är av central betydelse för att tydliggöra begreppet i tillämpningen och i den praktiska vardagen. Utredningen anser att det måste klargöras att registrering av fornlämningar ska tillgodose behovet av tydlig och aktuell information om var det förekommer fornlämningar, så att den enskilde kan fullgöra sitt ansvar. Riksantikvarieämbetet bör i samråd med övriga myndigheter som svarar för tillämpningen av kulturminneslagens bestämmelser om fornminnen ges i uppdrag att vidareutveckla registerhållningen. Riksantikvarieämbetet ska se till att registret innehåller aktuell och relevant information om fornlämningar som tydligt kan skiljas från övriga lämningar.

Regeringen bör i Riksantikvarieämbetets myndighetsinstruktion förtydliga uppdraget så att det framgår att myndigheten ska ta fram och utveckla nödvändiga register inom sitt verksamhetsområde.

#### *Konsekvenser för staten och berörda myndigheter*

En ny definition innebär att registreringen i FMIS kommer att ske utifrån nya grunder och att tidigare gjorda registreringar måste omprövas. Det är inte fråga om en ny uppgift för Riksantikvarie-

ämbetet utan mer en fråga om hur man ska prioritera i arbetet med register och informationsspridning till allmänhet och stöd till myndighetsutövning.

Riksantikvarieämbetet har här ett tydligt uppdrag att utarbeta vägledning för detta grundläggande arbete i samarbete med länsstyrelserna. Den lämningstypslista med antikvarisk bedömning som nu finns för registrering i FMIS bör exempelvis kunna utvecklas till ett mer formaliserat dokument. Detta bör ge vägledning till länsstyrelserna för tolkning och tillämpning av fornlämningsbegreppet. Här bör också finnas vägledning till hur de lämningstyper ska hanteras som är förknippade med betydande dateringsproblematik, t.ex. de kvantitativt omfattande skogliga lämningar som i dag betraktas som kulturlämningar. Vägledning behövs också av lagens rekvisit ”varaktigt övergiven” för att uppnå en enhetligare hantering. Förslaget om fornlämningsförklaring medger möjlighet till skydd av de lämningar som inte omfattas av det allmänna skyddet. Även då det gäller denna del av lagen behövs klarläggande dokument som tydliggör grunderna för värdering och urval.

# 15 Författningskommentar

## 15.1 Inledning

Utredningens förslag till förändringar av främst lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) består dels av språklig och redaktionell omarbetning av första till sjätte kapitlet, dels av sakliga förändringar i första till fjärde kapitlet, med tonvikt på andra kapitlet om fornminnen. Författningsförslagen innebär huvudsakligen en redaktionell bearbetning vilket betyder att förslagen till stor del inte innehåller sakliga ändringar i förhållande till nuvarande lagstiftning. Vilka de sakliga ändringarna är i förhållande till kulturminneslagen i dess nuvarande lydelse framgår under respektive bestämmelse i författningskommentaren. I de fall det sakliga innehållet är oförändrat kommenteras det däremot inte. Om inte något annat anges innebär förslaget således inte någon materiell ändring.

Övergripande innebär utredningens förslag att kapitel 2 ska erhålla en ny lydelse och nya rubriker samt att det lämnas förslag till materiella ändringar avseende främst fornlämningar. Bestämmelserna om fornlämningsförklaring och upphävande av skydd för fornlämningar är nya. I övriga delar innebär förslagen avseende kapitel 2 främst förtydliganden av gällande lag och endast mindre justeringar i sak. Kapitel 1, 3 och 4 föreslås behålla sina nuvarande strukturer och materiella innehåll. I kapitel 5 och 6 har endast språkliga justeringar skett.

Utredningen lämnar även ett förslag till ändring i förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen. För att överensstämma med de språkliga förändringarna i kapitel 3 och 4 då det gäller kvalifikationsgränsen för byggnadsminnen, bebyggelseområden samt yngre kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser har utredningen föreslagit att termen *märkelig* tas bort i förordningen.

### 15.1.1 Övergripande ändringar

Utredningen kommenterar särskilt de fall en bestämmelse i författningsförslaget har genomgått en väsentlig språklig ändring i förhållande till dess motsvarighet i gällande lag. En ändring som genomgående har gjorts gäller termen *fast fornlämning* som har ersatts av *fornlämning*. Detta innebär inte någon saklig ändring. Ändringen motiveras av att i den praktiska tillämpningen används nästan enbart ordet fornlämning. Ändringen medför följdändringar i miljöbalken, expropriationslagen (1972:719) och ett antal förordningar som inte kommenteras särskilt.

Vissa genomgående språkliga ändringar har gjorts i författningsförslaget. Det rör sig om språkliga anpassningar eller moderniseringar. Exempelvis har *skall* ersatts med *ska* och att *han* har ersatts med *han eller hon*. Denna typ av återkommande ändringar kommenteras inte särskilt i anslutning till varje paragraf. Eftersom det i uppdraget ingått att göra en redaktionell översyn förekommer även flera andra, mindre språkliga ändringar. Sådana ändringar kommenteras inte heller särskilt. Det gäller exempelvis när ett modernare uttryck har valts utan att detta kan medföra några tveksamheter om att bestämmelsens sakliga innehåll förblir oförändrat, att meningar kortats för att göra bestämmelsen mer lättläst eller att bestämmelser delats in i fler stycken. Detsamma gäller när endast ordföljden i en bestämmelse har ändrats.

Samtliga ändringsförslag har gjorts inom kulturminneslagens gällande kapitelindelning. I de fall utredningens förslag jämförs med kulturminneslagens nuvarande lydelse hänvisas därför endast till paragrafbeteckning.

Paragrafhänvisningar som har följdändrats har inte kommenterats särskilt.

Beträffande skälen för systematiken samt överväganden gällande mellanrubriker m.m. hänvisas till vad utredningen redovisat i allmänmotiveringen i kapitel 6.

## 15.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

### 1 kap.

Kapitlet innehåller de inledande, mer allmänna bestämmelserna om kulturminnen. Sist i kapitlet finns bestämmelserna om den del av det immateriella kulturarvet som gäller god ortnamnsed.

#### 1 §

Paragrafen handlar om ansvaret för kulturmiljön.

En mindre, språklig justering har gjorts för att tydliggöra ansvaret. Uttrycket "Det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö. Ansvaret för detta delas av alla." har i förtydligande syfte ersatts av "Ansvaret för kulturmiljön delas av alla." Motiven till ändringen framgår av avsnitt 6.3.1.

#### 2 §

Paragrafen anger lagens innehåll och har kompletterats med en bestämmelse i andra stycket om vad som är lagens övergripande syfte. Motiven till tillägget i andra stycket har behandlats i avsnitt 6.3.2. Paragrafen har vidare tillförts en upplysning om att bestämmelser som reglerar kulturmiljön även förekommer i annan lagstiftning. Uppräkningen av lagar som ska tillämpas på kulturmiljöområdet är inte uttömmande.

Vidare anges i paragrafen i dess nuvarande lydelse vilka statliga myndigheter som har det omedelbara ansvaret för kulturminnesvården. Myndigheternas uppdrag har omformulerats från kulturminnesvård till kulturmiljöarbete, vilket utgör en anpassning till modernt språkbruk. Detta innebär ingen saklig ändring. Motiven till ändringen framgår av avsnitt 2.2.1 och 6.3.3.

### 2 kap.

I kapitlet finns bestämmelserna om fornminnen. Enligt förslaget har flera av bestämmelserna ändrats till sitt innehåll. Ändringarna har inneburit att paragraferna i vissa fall getts ny innebörd, i andra



fall har det rört sig om justeringar som syftat till att förtydliga gällande bestämmelser. Bestämmelsernas ordningsföljd har i huvudsak behållits i förhållande till gällande lagstiftning. Utredningen har bedömt att det ligger ett värde i att inte i onödan ändra den grundläggande strukturen. I något fall har dock bestämmelser flyttats. Nya bestämmelser har förts in i kapitlet. Särskilt kan nämnas bestämmelserna om fornlämningsförklaring (2 § andra stycket) och upphävande av fornlämningskydd (19 §). Vidare har nya rubriker förts in.

## Fornlämningar

### 1 §

Paragrafen i dess nuvarande lydelse har delats upp i två paragrafer. Andra stycket om fornlämningsbegreppet har tagits bort och delvis flyttats till 2 §.

Paragrafen motsvarar 1 § första stycket och 6 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse och anger det grundläggande och allmänna skyddet för fornlämningar. Bestämmelserna har sammanförts med syfte att tydliggöra innebörden av det allmänna skyddet för fornlämningar och innebär ingen materiell förändring i förhållande till gällande rätt.

Från 6 § i lagens nuvarande lydelse har förbudet om att vidta åtgärder som kan ändra eller skada en fornlämning förts över. Det har inte ansetts nödvändigt att i bestämmelsen precisera vilka åtgärder som är otillåtna. Alla åtgärder som innebär att en fornlämning i något avseende, på kort eller lång sikt, skadas eller ändras är enligt bestämmelsen förbjudna. Detta betyder inte någon saklig ändring vad gäller fornlämningskyddet i förhållande till gällande bestämmelse.

### 2 §

I paragrafen definieras vad som är en fornlämning. Definitionen innehåller materiella förändringar. Paragrafen innehåller också en ny reglering om fornlämningsförklaring.

Bestämmelserna i första stycket motsvarar delar av 1 § andra stycket i kulturminneslagens nuvarande lydelse. I första stycket 1

ges först en allmänt hållen definition av vad som menas med en fornlämning.

Den allmänna definitionen i nuvarande 1 § andra stycket har ändrats genom att rekvisiten ”forna tider” och ”äldre tiders bruk” har tagits bort. Fornlämningsdefinitionen avgränsas enligt förslaget i stället till lämningar som kan antas ha tillkommit före år 1750. Ändringen innebär att de lämningar som tillkommit efter år 1749 inte är att betrakta som fornlämningar såvida de inte omfattas av 2 § första stycket 2–4. Definitionen innehåller alltså ett övergivenhetsrekvisit. Paragrafens första stycke 1 behandlas i avsnitt 8.7.

Uppräkningen av lämningskategorier i nuvarande 1 § andra stycket har tagits bort. Detta innebär inte någon saklig skillnad såvitt avser de fornlämningskategorier som i lagens nuvarande lydelse finns uppräknade under punkterna 2–7. De lämningstyper som omfattas av uppräkningen i nuvarande lag ska alltså bedömas som fornlämningar om de uppfyller rekvisiten för fornlämning enligt paragrafens första stycke.

Paragrafens första stycke 2–4 kompletterar första stycket 1 med en uppräkning av tre fornlämningskategorier som definieras särskilt. I punkten 2 definieras varaktigt övergivna gravar, gravbyggnader och gravfält samt kyrkogårdar och andra begravningsplatser som fornlämningar oavsett åldern på objektet. Punkten 3 handlar om skeppsvrak. Bestämmelsen om skeppsvrak har ändrats såvitt avser åldersrekvisitet och innebär att ett skepp som har förlist före år 1900 utgör fornlämning. Bestämmelsen i punkten 4 om naturbildningar och lämningar efter äldre folklig kult motsvarar 2 kap. 1 § tredje stycket i kulturminneslagens nuvarande lydelse. I överensstämmelse med utformningen av punkterna 1–3 i första stycket har bestämmelsen kompletterats med ett förtydligande om att regleringen avser fasta lämningar efter äldre folklig kult som är varaktigt övergivna. Paragrafens första stycke 2–4 behandlas i avsnitt 8.8.

Bestämmelsen i andra stycket är ny och har ingen motsvarighet i nuvarande lagstiftning. Paragrafen anger under vilka förutsättningar en fast lämning som inte omfattas av fornlämningsdefinitionen i 2 § första stycket kan förklaras som fornlämning (fornlämningsförklaring). Som grund för att en fast lämning ska få förklaras som fornlämning anges i bestämmelsen att den ska vara varaktigt övergiven och ha ett högt kulturhistoriskt värde. Det kan påpekas att en lämning som fornlämningsförklarats ska benämnas fornlämning och omfattas av samma skydd som gäller för fornlämningar enligt första

stycket. Länsstyrelsen föreslås vara den myndighet som prövar en fråga om fornlämningsförklaring. Paragrafens andra stycke behandlas i avsnitt 8.9.

### *Fornlämningsområde*

#### *3 §*

Paragrafen motsvarar 2 § första och andra stycket i kulturminneslagens nuvarande lydelse och innehåller bestämmelser om vad som avses med ett fornlämningsområde och gränsbestämning av sådant område.

I första stycket har ordet havsbotten förts in för att förtydliga att fornlämningsområde även avser områden runt fornlämningar i havsmiljö.

I andra stycket anges en uttrycklig möjlighet att få ett fornlämningsområde gränsbestämt av länsstyrelsen. Bestämmelsen innehåller även en ny reglering om att länsstyrelsen ska fastställa gränserna för ett fornlämningsområde i samband med att en lämning förklaras som fornlämning enligt 2 § andra stycket.

Paragrafens andra stycke behandlas i avsnitt 8.9 och 9.4.

#### *4 §*

Paragrafens första stycke saknar motsvarande reglering i kulturminneslagens nuvarande lydelse och anger hur en fråga om fastställelse av gränserna för ett fornlämningsområde väcks. Förfarandet om gränsbestämning i andra stycket motsvarar i huvudsak 2 § tredje stycket i kulturminneslagens nuvarande lydelse. Bestämmelsen i tredje stycket om interimistiskt beslut motsvarar 23 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse.

Ett ärende om fastställelse av gränserna för ett fornlämningsområde kan inledas antingen genom en ansökan hos länsstyrelsen eller av länsstyrelsen på eget initiativ. Förändringen i förhållande till kulturminneslagen i dess nuvarande lydelse innebär att en fråga om fornlämningsområde kan väckas i ett särskilt ärende. Bestämmelsen ger möjlighet för vem som helst att göra en ansökan om fastställelse av gränserna för ett fornlämningsområde och att få ett sådant ärende prövat om det inte är uppenbart att frågan saknar betydelse för sökanden.

Bestämmelsen i andra stycket anger att ägare och innehavare av särskild rätt till mark och vattenområde ska ges tillfälle att yttra sig om ärendet tas upp på annat sätt än genom dennes ansökan.

Bestämmelsen i tredje stycket anger att länsstyrelsen i ärenden om fastställelse av gränserna för ett fornlämningsområde får meddela beslut att gälla tills vidare i avvaktan på att ärendet avgörs slutligt.

#### *Förfarandet vid fornlämningsförklaring*

##### 5 §

Paragrafen är ny och anger i första och andra stycket hur en fråga om fornlämningsförklaring väcks och vad en sådan ansökan ska innehålla för uppgifter. Utformningen av bestämmelserna om förfarandet vid fornlämningsförklaring överensstämmer i flera avseenden med bestämmelserna om byggnadsminnesförklaring i 3 kap. kulturminneslagen och behandlas i avsnitt 8.9.1.

Ett ärende om fornlämningsförklaring kan enligt första stycket inledas antingen genom en ansökan hos länsstyrelsen eller av länsstyrelsen på eget initiativ.

Av tredje stycket framgår att innan länsstyrelsen fattar beslut om fornlämningsförklaring ska myndigheten undersöka om det finns tillgängliga medel för att utge eventuell ersättning till ägaren eller annan enligt 11 §. Motsvarande reglering finns i 3 kap. 4 § tredje stycket gällande byggnadsminnesförklaring.

##### 6 §

Paragrafen är ny och anger att ägare och innehavare av särskild rätt till mark- eller vattenområde ska ges tillfälle att yttra sig. Detta aktualiseras om ärendet tas upp på annat sätt än på dennes begäran. Underrättelsen ska ske genom delgivning.

##### 7 §

Paragrafen är ny och anger att även enskilda intressen ska beaktas vid länsstyrelsens prövning av en fråga om en lämning ska förklaras som fornlämning.

Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen gäller generellt att varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas att tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, utom när det krävs för att angelägna allmänna intressen ska tillgodoses. Denna princip gäller således vid tillämpningen av bestämmelser i kulturminneslagen som kan medföra inskränkningar i rätten att använda mark eller byggnad.

Bestämmelsen har formulerats med 7 kap. 25 § miljöbalken som förebild, och avser att i fråga om fornlämningsförklaring ge ledning för länsstyrelsens avvägning mellan det allmänna intresset att åstadkomma ifrågavarande skydd och det enskilda intresset att använda fastigheten på ett sätt som riskerar att motverka skyddssyftet.

### 8 §

Paragrafen är ny och ger möjlighet att genom interimistiskt beslut skydda en lämning innan definitivt beslut fattats om eventuell fornlämningsförklaring. Paragrafen anger att när en fråga om fornlämningsförklaring har tagits upp är det förbjudet att utan tillstånd ändra eller skada lämningen. Förbudet gäller från det att ägaren och innehavare av särskild rätt till fastigheten delgetts information om att frågan har väckts eller tagits upp och för en tid av sex månader. Om det finns synnerliga skäl får förbudet förlängas, dock högst med sex månader för varje gång.

### 9 §

Paragrafen är ny och anger vad ett beslut om fornlämningsförklaring ska innehålla.

Enligt paragrafen ska skälen för beslutet anges när en lämning förklaras som fornlämning. Kravet innebär att de kulturhistoriska värden som föranlett fornlämningsförklaringen ska anges och att skälen ska utvecklas. Det är således inte tillräckligt att använda de kortfattade formuleringarna i 2 § andra stycket. Även fornlämningsområdet ska framgå av beslutet, vilket följer av 3 § andra stycket.

### 10 §

Paragrafen är ny och anger att beslut om fornlämningsförklaring och interimistiskt beslut enligt 8 § ska gälla omedelbart även om det överklagas.

### 11 §

Paragrafen är ny och anger de materiella förutsättningarna för att en ägare till en fastighet eller innehavare av särskild rätt till fastigheten ska ha rätt till ersättning av allmänna medel på grund av beslut om fornlämningsförklaring. Den grundläggande förutsättningen är att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. Detta är en ersättningspost som förekommer även i 3 kap. 10 §, men också i annan lagstiftning, såsom i 31 kap. 4 § miljöbalken och 14 kap. 10 § plan- och bygglagen (2010:900). Den grundläggande förutsättningen är att det är en ”pågående markanvändning” som har försvårats. Att fastigheten inte kunnat användas på sätt som planerats grundar inte rätt till ersättning. Inverkan på den pågående markanvändningen ska bestämmas bara med hänsyn till den berörda delen av fastigheten och inte till fastigheten i dess helhet. Vidare fordras för ersättning att den pågående markanvändningen ”avsevärt” försvåras. Tanken är att man måste vara beredd att underkasta sig vissa inskränkningar av hänsyn till allmänna intressen utan att kunna kräva ersättning för bagatellartade intrång. Intrånget ska hänföras bara till den berörda delen av markägarens fastighet.

På motsvarande sätt ska ersättning till innehavare av särskild rätt bedömas, varvid man dock får ta hänsyn till att denne kan ha ett mera kortsiktigt intresse av markanvändningen.

### 12 §

Paragrafen är ny och anger ersättningens bestämmande i fall som avses i 11 § första stycket. Paragrafen hänvisar till expropriationsrättsliga principer när det gäller ersättning när markägarens eller annan rättighetsinnehavares rådighet inskränks. Hänvisningen avser inte bara regler om ersättningens bestämmande utan också regler om förfarandet. Hänvisningen till expropriationslagen(1972:719) medför att dessa värderingsregler ska gälla. Avsteg från expropriationslagens bestämmelser förekommer i kapitlet.

I andra stycket finns en särskild bestämmelse om ersättning för minskning av fastighetens marknadsvärde i fall som avses i 11 §. Ersättning för minskningen av fastighetens marknadsvärde i dessa fall ska bestämmas som skillnaden mellan marknadsvärdet före och efter det ersättningsgrundande beslutet eller åtgärden. Förväntningsvärden kompenseras inte.

Av hänvisningen till 4 kap. expropriationslagen följer bl.a. att bestämmelsen i 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen om ett tjugofemprocentigt påslag ska tillämpas när ersättningen bestäms.

## Fornfynd

### 13 §

Paragrafen motsvarar 3 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse och anger vilka föremål som definieras som fornfynd. Bestämmelsen avser två kategorier av fornfynd, de som har samband med en fornlämning och de som inte har samband med en fornlämning. Indelningen motiveras av reglerna i 14 § om rätten till fornfynd. Paragrafen innehåller en saklig ändring avseende fornfynd som inte har samband med en fornlämning, s.k. lösfynd. Denna kategori, som enligt nu gällande bestämmelse definieras av tidsgränsen etthundra år, omfattar enligt paragrafen föremål som kan antas vara från tiden före år 1750.

Skälen för ändringen har angetts i allmänmotiveringen, avsnitt 9.7.

### 14 §

Paragrafen motsvarar 4 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse.

### 15 §

Paragrafen motsvarar 5 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse.

## Skydd, vård och undersökning av fornlämning och plats där fornfynd påträffats

### 16 §

Paragrafen motsvarar 7 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse.

### 17 §

Paragrafen motsvarar 8 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse.

### 18 §

Paragrafen motsvarar 9 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse. Den har dock kompletterats med ett förtydligande i tredje stycket om att länsstyrelsens beslut avser prövning i det enskilda fallet.

Bestämmelsen i fjärde stycket om interimistiskt beslut motsvarar 23 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse.

## Upphävande av fornlämningskydd

### 19 §

Paragrafen är ny och har ingen motsvarighet i nuvarande lagstiftning. Enligt paragrafen kan länsstyrelsen i det enskilda fallet förklara att en lämning som omfattas av fornlämningsdefinitionen i 2 § inte är en fornlämning. Förklaringen ska benämnas upphävande av fornlämningskydd och får ske om fornlämningen saknar eller endast har ringa kulturhistoriskt värde. Genom beslutet upphör lämningen att vara fornlämning. Beslutet omfattar även fornlämningsområde som har fastställts genom beslut av länsstyrelsen. I andra stycket anges att en fråga om upphävande tas upp efter anmälan av Riksantikvarieämbetet eller av länsstyrelsen på eget initiativ.

Bestämmelsen kommenteras i allmänmotiveringen, avsnitt 8.10. Som där anges får en fornlämning anses ha ringa kulturhistoriskt värde då det kan konstateras att den inte längre har något kunskapsinnehåll till följd av att den är slutligt undersökt och dokumenterad i samband med arkeologisk undersökning. Vidare kan frågan om upphävande av fornlämningskydd aktualiseras då länsstyrelsen



har anledning att hantera en lämning som är mycket allmän och företeelsen i sig är väl känd genom andra historiska källor. Andra skäl att upphäva skyddet för fornlämningar är att bestående förändringar har inträffat på fornlämningen så att den har förstörts eller skadats på ett sätt som gör att det inte är meningsfullt att återställa den eller ställa villkor om dokumentation vid framtida exploatering.

## **Ingrepp i fornlämning**

### *Skyldighet att samråda och anmäla*

#### 20 §

Paragrafen motsvarar 10 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse och handlar om hantering av fornlämningar i samband med arbetsföretag.

I första stycket anges skyldigheten att i god tid efterforska fornlämningsförekomst och att i vissa fall samråda med länsstyrelsen. Bestämmelsen ger upplysning om vad som åligger den som genomför ett arbetsföretag.

Paragrafen innehåller två sakliga ändringar. Det anges uttryckligen i lagen hur den som ska utföra ett arbetsföretag ska fullgöra sin skyldighet och under vilka omständigheter efterforskande alltid ska ske. Han eller hon ska i angiven situation kunna erhålla nödvändig information från Riksantikvarieämbetet eller länsstyrelsen. Dessa myndigheter är genom sitt ansvar för kulturmiljöarbetet skyldiga att ge informationen om fornlämningsförekomst. Information ska kunna inhämtas via offentliggjorda uppgifter eller genom kontakt med en tjänsteman på myndigheten. I praktiken är det Riksantikvarieämbetet som tillhandahåller information om fornlämningsförekomst via fornminnesinformationssystemet FMIS och länsstyrelsen som svarar för att lämna besked om fornlämningar i de enskilda ärendena. Liksom enligt gällande rätt omfattar efterforskandet redan kända fornlämningar. Vidare anges numera uttryckligen att efterforskning av fornlämningsförekomst alltid ska ske när platsen för arbetsföretaget ligger i närheten av en fornlämning eller i område med tät fornlämningsförekomst.

Andra stycket innehåller inga ändringar i förhållande till gällande rätt.

*Arkeologisk utredning*

## 21 §

Paragrafen motsvarar 11 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse. Benämningen särskild utredning har i paragrafen ersatts med arkeologisk utredning eftersom detta förtydligar begreppets innebörd och sambandet med de arkeologiska åtgärderna i 23 §. Uttrycket har även förts in som en mellanrubrik i kapitlet.

Paragrafen anger att länsstyrelsen vid behov får besluta om arkeologisk utredning inför kommande beslut. Bestämmelsen har fått en annan struktur och innebär endast att det uttryckligen anges att länsstyrelsen kan besluta om arkeologisk utredning även om det rör sig om mindre markområde.

Första meningen i första stycket i nuvarande 11 § har delats upp i två meningar. Vidare har bestämmelsen i andra stycket i lagens nuvarande lydelse flyttats till första meningen så att det framgår att länsstyrelsen får fatta beslut om särskild utredning. Formuleringen i nu gällande lagstiftning utgår från frågan om kostnadsansvaret för utredningen. I utredningens förslag tydliggörs inledningsvis att ett beslut om arkeologisk utredning kan fattas av länsstyrelsen om syftet är att ta reda på om en fornlämning berörs av ett planerat arbetsföretag. I andra meningen regleras att företagaren ska betala för sådan utredning när större markområde tas i anspråk. I övriga fall kan inte kostnadsansvar åläggas företagaren.

Andra stycket motsvarar 11 § andra stycket andra till fjärde meningen i kulturminneslagens nuvarande lydelse.

*Tillstånd*

## 22 §

Paragrafen motsvarar 12 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse och handlar om ansökan om tillstånd till ingrepp i fornlämning. Termen tillstånd har förts in som en mellanrubrik i kapitlet.

*Arkeologisk förundersökning och arkeologisk slutundersökning*

## 23 §

Paragrafen motsvarar 13 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse. Benämningen särskild undersökning i första och andra stycket har ersatts med arkeologisk slutundersökning eftersom detta förtydligar begreppets innebörd och sambandet med övriga uppdragsarkeologiska åtgärder. Vidare har förfarandet i praktisk tillämpning benämnts som arkeologisk slutundersökning eller arkeologisk undersökning.

Uttrycket arkeologisk slutundersökning har tillsammans med det i andra stycket befintliga uttrycket arkeologisk förundersökning förts in som en mellanrubrik i kapitlet.

*Kostnadsansvar*

## 24 §

Paragrafen motsvarar 14 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse. Paragrafen reglerar kostnadsansvaret för sådan åtgärd som ställs som villkor för tillstånd till ingrepp i en fornlämning. I andra stycket anges undantagen från huvudregeln om att företagaren svarar för kostnader för sådana åtgärder.

*Ersättning*

## 25 §

Paragrafen motsvarar 15 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse.

**Inlösen och hittelön vid fornyfynd**

## 26 §

Paragrafen motsvarar 16 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse.

## 27 §

Paragrafen motsvarar 17 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse.

## Metallsökare

### 28 §

Bestämmelserna i första stycket motsvarar i huvudsak 18 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse. Andra stycket motsvarar delvis 18 § andra stycket samt 19 § och 20 § första stycket i kulturminneslagens nuvarande lydelse. Innehållet i paragrafen överensstämmer i materiellt hänseende med nu gällande bestämmelser. Regleringen har förtydligats med ett tillägg om att tillstånd även krävs för användning av metallsökare under vattenytan.

Paragrafens nya lydelse tydliggör den nuvarande regleringen om att metallsökare får användas efter tillstånd och i särskilt i lagen angivna fall. Som en redaktionell förbättring får läsaren redan här i den inledande paragrafen om metallsökare en upplysning om att användningen är tillståndsreglerad utom i de i paragrafen angivna fallen. Tillstånd krävs inte för Riksantikvarieämbetet. Det krävs inte heller tillstånd i militär verksamhet eller för andra myndigheters användning när det i dessa verksamheter uppkommer behov av att använda metallsökare för att kunna lokalisera metallföremål under mark. Medförande och användning får i dessa fall inte avse att söka efter fornfynd.

Det bör särskilt nämnas att behovet av att använda metallsökare inom forskning och uppdragsarkeologi tillgodoses inom ramen för paragrafens andra stycke 2. Av denna bestämmelse framgår att tillstånd inte krävs om länsstyrelsen har gett någon tillstånd att utföra undersökningar av en fornlämning eller en plats där fornfynd har påträffats.

### 29 §

Paragrafen motsvarar vad som framgår i 20 § andra stycket i kulturminneslagens nuvarande lydelse om att det är länsstyrelsen som prövar frågor om tillstånd att använda och medföra metallsökare.

### 30 §

Paragrafen är ny och anger när tillstånd får lämnas till att använda och medföra metallsökare. Bestämmelsen innebär ingen materiell förändring i förhållande till hur dispensreglerna enligt gällande

reglering tillämpas av länsstyrelsen. Paragrafen är avsedd att tydliggöra att tillstånd att medföra och använda metallsökare får lämnas endast för verksamhet som avser sökning efter annat än fornfynd samt att tillstånd inte får lämnas när det finns anledning att anta att metallsökare kan komma att användas för att söka efter fornfynd. Vid prövning av en ansökan om tillstånd att medföra och använda metallsökare ska särskilt beaktas om det är ett område där fornminnen tidigare har påträffats eller kan förväntas bli påträffade. Det kan i ett sådant fall finnas anledning att anta att metallsökaren kan komma att användas för att söka efter fornfynd. Tillstånd bör därför inte ges för användning av metallsökare på platser med rik fornfyns- eller fornlämningsförekomst. Gotland och Öland utgör exempel på sådana platser där tillståndsgivningen av nämnt skäl bör vara ytterst restriktiv.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.4.

### 31 §

Paragrafen är ny och anger vilka uppgifter ett beslut om tillstånd ska innehålla.

### Ansvar

### 32 §

Paragrafen motsvarar 21 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse.

### 33 §

Paragrafen motsvarar 21 a § i kulturminneslagens nuvarande lydelse.

### Handräckning

### 34 §

Paragrafen motsvarar 22 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse.

*Förverkande*

## 35 §

Paragrafen motsvarar 22 a § i kulturminneslagens nuvarande lydelse.

**Överklagande**

## 36 §

Paragrafen motsvarar 24 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse. Beträffande kommunens rätt att överklaga länsstyrelsens beslut har bestämmelsen i tredje stycket kompletterats med att kommunen även har rätt att överklaga beslut om fornlämningsförklaring i 2 § andra stycket och upphävande av fornlämningskydd i 19 §.

## 37 §

Paragrafen motsvarar 25 § i kulturminneslagens nuvarande lydelse. Bestämmelsen har kompletterats med en reglering i första stycket 1 om att länsstyrelsens beslut om ersättning i ett ärende om fornlämningsförklaring inte får överklagas. Vidare har paragrafen kompletterats med en bestämmelse om att ett beslut av länsstyrelsen om att avslå en ansökan om fornlämningsförklaring endast kan överklagas av Riksantikvarieämbetet.

**3 kap.**

Kapitlet innehåller bestämmelser om byggnadsminnen.

## 1 §

I paragrafen anges på vilken grund en byggnad, park, trädgård eller annan anläggning kan förklaras som byggnadsminne. I första stycket har kvalifikationsgränsen för en byggnadsminnesförklaring omformulerats så att det nu framgår att en byggnad eller en anläggning av nämnt slag som har ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde, eller som ingår i ett bebyggelseområde med ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde, får förklaras för byggnadsminne av läns-

styrelsen. Motiven till ändringen redovisas i avsnitt 11.2.1. Förändringen innebär inte någon saklig ändring i förhållande till gällande bestämmelse.

I förtydligande syfte har begreppet byggnadsminnesförklaring införts i första stycket avseende förfarandet när en byggnad förklaras som byggnadsminne. Begreppet används därefter i kapitlet i övrigt.

## 2 §

I paragrafen anges vad som får regleras genom skyddsbestämmelser vid byggnadsminnesförklaring.

I andra stycket har ändringar gjorts som är av redaktionell art. Begreppet föreskrifter har tagits bort. I förtydligande syfte anges istället att skyddsbestämmelser för ett område kring byggnadsminnet får innefatta inskränkningar i markanvändningen. Detta innebär inte någon ändring i förhållande till vad som var avsett att gälla i sak med tidigare utformning. Förslaget har tidigare lagts fram av Kulturbeybyggelseutredningen i *K-märkt, Förslag till förbättrat skydd för kulturbeskyddet värdefull bebyggelse* (SOU 2004:94 s. 32).

## 6 §

I paragrafens första stycke har i förtydligande syfte begreppet förordna ersatts av besluta. Detta innebär ingen ändring i sak.

## 4 kap.

Kapitlet innehåller bestämmelser om kyrkliga kulturminnen.

## 4 §

I paragrafen anges att kyrkobyggnader och kyrkotomter som har tillkommit efter år 1939 kan underkastas tillståndsprovning i 3 § efter särskilt beslut. Kvalifikationsgränsen för sådan kyrkobyggnad eller kyrkotomt har omformulerats så att den enligt förslaget ska ha ett högt kulturbeskyddat värde.

Motiven till ändringen redovisas i avsnitt 11.3.1 Förändringen innebär inte någon saklig ändring i förhållande till gällande lag, förutom att ansvaret för tillståndsprövningen flyttas från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelsen.

#### 14 §

I paragrafen anges att en begravningsplats som har tillkommit efter år 1939 kan underkastas tillståndsprövning i 13 § efter särskilt beslut, om begravningsplatsen ligger invid en kyrkobyggnad som uppförts dessförinnan eller om begravningsplatsen har ett visst kulturhistoriskt värde. Kvalifikationsgränsen för en begravningsplats har omformulerats så att den ska ha ett högt kulturhistoriskt värde.

Förändringen innebär inte någon saklig ändring i förhållande till gällande reglering förutom att ansvaret för tillståndsprövningen flyttas från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelsen.



# Kommittédirektiv



## Översyn av lagstiftning och nationella mål på kulturmiljöområdet

Dir.  
2011:17

Beslut vid regeringssammanträde den 3 mars 2011

### Sammanfattning

En särskild utredare ska se över lagstiftningen och de nationella målen på kulturmiljöområdet. Utredaren ska bl.a.

- lämna sådana förslag till förändringar av lagstiftningen inom kulturmiljöområdet som ska syfta till att öka möjligheterna att leva i, bruka och utveckla kulturskyddade fastigheter och miljöer,
- göra en redaktionell översyn av lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., och
- lämna förslag till hur de särskilda nationella målen för arbetet med kulturmiljön kan tydliggöras och anpassas till de nya kulturpolitiska målen.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2012.

### Bevara, använda och utveckla

Regeringen gör i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1, utg.omr. 17, s. 29) bedömningen att möjligheterna att leva i, bruka och utveckla kulturskyddade fastigheter och miljöer behöver öka. Av budgetpropositionen framgår också att en av regeringens prioriteringar under mandatperioden är kulturarv för framtiden. I detta ligger att såväl det historiska som det moderna kulturarvet ska värnas som en tillgång för både dagens och kommande generationer.

Den senaste större utredningen av kulturmiljöområdets lagstiftning gjordes av Kulturarvsutredningen 1994–1996. Utredningens uppdrag var att se över bestämmelserna om byggnader, kultur-

miljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen). Utredningen lämnade betänkanterna Kulturregendorar och kulturföremål (SOU 1995:218) och Skyddet av kulturmiljön (SOU 1996:128). Som en följd av förslagen i dessa tillsattes 2002 Kulturbebyggelseutredningen för att utreda skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och skyddet för de norrländska kyrkstäderna. Flera av förslagen i den utredningens betänkanden De norrländska kyrkstäderna (SOU 2003:81) och K-märkt (SOU 2004:94) har nyligen behandlats i en skrivelse till riksdagen (Vissa kulturmiljöfrågor, skr. 2009/10:74, bet. 2009/10:KrU8, rskr. 2009/10:201). I preciseringarna av generationsmålen inom miljömålssystemet slås det fast att miljöpolitiken bl.a. ska inriktas mot att natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart (prop. 2009/10:155).

I kulturminneslagen slås det fast att ansvaret för att skydda och vårda kulturmiljön delas av alla. I den kulturpolitiska propositionen Tid för kultur (prop. 2009/10:3) understryks att en viktig förutsättning för detta är att det är möjligt att ta del av och använda kulturarvet och kulturmiljön. Bevarande av kulturarv och kulturmiljöer kan också bidra till goda livsmiljöer och upplevelser samt skapa förutsättningar för utveckling av nya idéer och verksamheter i hela landet.

I den kulturpolitiska propositionen framhålls också att grunden för kulturmiljöarbetet är kunskap om kulturarvet och kulturmiljön och om de olika processer i samhället där dessa används och utvecklas. Vidare framhålls vikten av att säkra människors tillgång till kulturarvet och kulturmiljön och, i vid bemärkelse, göra dem användbara och meningsfulla.

I samma proposition aviserar regeringen även en översyn av de ändamål som bidraget till kulturmiljövård får användas till. Översynen resulterade i en ny förordning (2010:1121) om bidrag till värdefulla kulturmiljöer, som trädde i kraft den 1 januari 2011. Förordningen syftar till att de nya kulturpolitiska målen ska få genomslag i kulturmiljöarbetet. Dessutom innebär förändringarna, förutom en generell modernisering, att tillgänglighet, bättre kunskapsunderlag och ökad helhetssyn betonas ytterligare.

*Nya kulturpolitiska mål*

Enligt de nya kulturpolitiska mål som antagits av riksdagen (prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145) ska kulturen vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling.

För att uppnå målen ska kulturpolitiken:

- främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor,
- främja kvalitet och konstnärlig förnyelse,
- främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas,
- främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan,
- särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.

Kopplat till de nya målen förs i nämnda proposition resonemang om kulturarvets roll och betydelse och en rad perspektiv lyfts fram som bör beaktas i detta sammanhang. Där konstateras bl.a. att kulturarvet präglas av historien och mångfalden i dagens samhälle och är lika mångfacetterat och mångbottnat som samhället självt. Det bär samhällets minnen och handlar om såväl framsteg och framgångar som misslyckanden och lidanden.

Synen på och tolkningen av kulturarvet förändras ständigt. I propositionen framhålls också att kulturarvet skapar perspektiv på samhället och dess utveckling och berikar människors liv. Det tillhör alla och bör ses som en kraft i samhället som bidrar till utveckling och förnyelse. Kulturarvets möjligheter tas bäst tillvara när en mångfald av aktörer, såväl enskilda människor som myndigheter, institutioner, organisationer och näringsliv, bidrar med sina perspektiv och använder kulturarvet utifrån olika utgångspunkter (prop. 2009/10:3).

## Uppdraget att se över lagstiftning och nationella mål

### *Ökade möjligheter att leva i, bruka och utveckla kulturskyddade fastigheter och miljöer*

Kulturmiljön är ett resultat av mänskligt ägande och brukande av fastigheter, odlingslandskap, miljöer och kulturföremål. För att bevara kulturmiljöernas värden är det angeläget att miljöerna används och hålls levande. Regeringen anser att möjligheterna att leva i, bruka och utveckla kulturskyddade fastigheter och miljöer behöver öka.

Utredaren ska

- kartlägga vilka intressekonflikter som kan finnas mellan skyddet och brukandet av kulturmiljön och analysera hur dessa eventuella konflikter kan överbryggas, och
- lämna sådana förslag till förändringar av lagstiftningen inom kulturmiljöområdet som syftar till att öka möjligheterna att leva i, bruka och utveckla kulturskyddade fastigheter och miljöer.

Utredaren bör ta sin utgångspunkt i att regelverken inom området bör främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas. Utredaren bör också beakta att det finns ett egenvärde i att makten över besluten förs närmare den enskilda människan och att det är viktigt att kulturarvet görs synligt och tar plats på fler ställen i samhället.

Lagstiftning som kan beröras är bl.a. 2 och 3 kap. kulturminneslagen samt bestämmelserna om kulturreservat i 7 kap. miljöbalken (1998:808).

Ett exempel på en fråga som kan aktualiseras är att tillämpningen av fornlämningsbegreppet, enligt 2 kap. kulturminneslagen, i vissa sammanhang upplevs som otydlig. Utredaren bör därför pröva olika möjligheter till regelförenkling och ökad tydlighet i detta avseende. Det kan t.ex. innebära att pröva möjligheten att införa en ordning för reglering av selektivt urval och skydd inom vissa kategorier av lämningar eller att pröva möjligheten att införa en ordning som gör att det krävs ett särskilt beslut för att yngre kulturlämningar ska klassas som fasta fornlämningar.

*Redaktionell översyn av kulturminneslagen*

Utredaren ska göra en övergripande redaktionell översyn av kulturminneslagen och får också lämna förslag om mindre justeringar i sak som innebär modernisering eller regelförenkling.

*Översyn av de särskilda nationella målen för arbetet med kulturmiljön*

Nu gällande särskilda mål för arbetet med kulturmiljön tillkom för mer än ett decennium sedan (prop. 1998/99:114, bet. 1999/2000:KrU7, rskr. 1999/2000:196). Målen har följande lydelse:

- ett försvarat och bevarat kulturarv
- ett hållbart samhälle med goda och stimulerande miljöer och med kulturmiljöarbetet som en drivande kraft i omställningen,
- allas förståelse, delaktighet och ansvarstagande för den egna kulturmiljön, och
- nationell och internationell solidaritet och respekt för olika gruppers kulturarv.

Genom att riksdagen beslutat om nya kulturpolitiska mål ges nya förutsättningar för kulturmiljöarbetet som bör tas till vara och återspelas i de nationella målen för arbetet med kulturmiljön.

Utredaren ska lämna förslag om hur de särskilda nationella målen för arbetet med kulturmiljön kan tydliggöras och anpassas till de nya kulturpolitiska målen.

Syftet med översynen av de nationella målen för arbetet med kulturmiljön är att skapa goda grundförutsättningar för ett offensivt kulturmiljöarbete som aktivt bidrar till ökad livskvalitet och att humanistiska perspektiv ges utrymme att påverka samhällsutvecklingen.

**Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska förutom att redovisa de överväganden som ligger till grund för förslagen, också redovisa hur förslagen bidrar till ökad effektivisering och helhetssyn inom den statliga verksamheten på kulturområdet.

Utredaren ska beräkna de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som läggs fram, såväl för det offentliga som för företag och ideella organisationer. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det offentliga, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utgångspunkten ska vara oförändrade kostnadsramar för staten.

Utredaren ska samråda med Riksantikvarieämbetet, länsstyrelser, läns museer och andra berörda myndigheter samt företrädare för det civila samhället. Utredaren bör även samråda med andra berörda utredningar, t.ex. miljömålsberedningen (M 2010:04).

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2012.

(Kulturdepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Kulturmiljöutredningen  
(Ku 2011:02)**

**Dir.  
2011:116**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2011

## Utvidgning och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 3 mars 2011 kommittédirektiv som ger en särskild utredare i uppgift att se över lagstiftningen och de nationella målen på kulturmiljöområdet (dir. 2011:17). Uppdraget skulle redovisas senast den 31 mars 2012.

Utöver det ursprungliga uppdraget ska utredaren också lämna förslag till sådana förändringar av bestämmelserna om metallsökare i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. som behöver vidtas till följd av Europeiska kommissionens motiverade yttrande av den 1 oktober 2010 i överträdelseärende 2008/4191. Utgångspunkten för uppdraget är att det generella förbudet mot användning av metallsökare ska modifieras och att de svenska bestämmelserna om metallsökare ska stå i överensstämmelse med EU-rätten, samtidigt som bestämmelserna ska vara förenliga med de kulturpolitiska målen. Utredningen ska bland annat beakta regeringens svar till Europeiska kommissionen, regeringens uppdrag till Riksantikvarieämbetet (Ku2011/148/KA), Riksantikvarieämbetets rapport Förslag till ny reglering om användning av metallsökare i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (Ku2011/778/KA) samt de remissvar som kommit in till Regeringskansliet om denna rapport.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2012.

(Kulturdepartementet)

# Förteckning över instanser som fått möjlighet att svara på Kulturmiljöutredningens enkät

*Följande instanser har getts möjlighet att svara på  
Kulturmiljöutredningens enkät "Hur ska kulturmiljöområdet  
utvecklas?" (dnr Ku 2011:02/2011/8)*

Samtliga länsstyrelser, Länsmuseernas samarbetsråd, Stockholms läns museum, Östergötlands länsmuseum, Regionmuseet Kristianstad, Värmlands museum, Länsmuseet Gävleborg, Västerbottens museum, Kommunala museers samarbetsråd, Riksantikvarieämbetet, Statens historiska museer, Statens maritima museer, Boverket, Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Statens fastighetsverk, Trafikverket, Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien, Lantbrukarnas Riksförbund, Skogsindustrierna, Svenska kyrkan, Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges Jordägarförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholms universitet, Högskolan på Gotland, Göteborgs universitet, Linköpings universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Linnéuniversitetet och Nordiskt centrum för kulturarvspedagogik.



## Förteckning över instanser som fått möjlighet att lämna synpunkter på Kulturmiljöutredningens skrivelse om kulturföremål

*Följande instanser har getts möjlighet att lämna synpunkter på  
Kulturmiljöutredningens skrivelse "Hur fungerar bestämmelserna om  
skydd mot utförelse och återlämnande av kulturföremål i lagen  
(1988:950) om kulturminnen m.m.?" (dnr Ku 2011:02/2011/13)*

Kungliga biblioteket, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde, Stiftelsen Nordiska museet, Sveriges Konst & Antikhandlarförening, Bukowski auktioner AB samt Uppsala Auktionskammare.

# Statistik för vissa lämningar registrerade i fornminnesinformationssystemet FMIS

Länsbokstav	Län	Lämning	Antal totalt	varav fast fornl
AB	Stockholms län	Kolbotten resmila	94	4
		Tjärdal/tjärgrop	33	3
		Flottnings- anläggning	0	0
		Tegelindustri	35	7
		Kvarn	121	5
C	Uppsala län	Kolbotten resmila	823	8
		Tjärdal/tjärgrop	299	63
		Flottnings- anläggning	2	0
		Tegelindustri	56	10
		Kvarn	165	15
D	Södermanlands län	Kolbotten resmila	1 349	0
		Tjärdal/tjärgrop	115	2
		Flottnings- anläggning	0	0
		Tegelindustri	28	4
		Kvarn	85	18
E	Östergötlands län	Kolbotten resmila	544	5
		Tjärdal/tjärgrop	209	185
		Flottnings- anläggning	0	0
		Tegelindustri	36	1
		Kvarn	142	5

Länsbokstav	Län	Lämning	Antal totalt	varav fast fornl
F	Jönköpings län	Kolbotten resmila	1 711	9
		Tjärdal/tjärgrop	228	22
		Flottnings- anläggning	14	0
		Tegelindustri	45	10
		Kvarn	653	7
G	Kronobergs län	Kolbotten resmila	2 954	5
		Tjärdal/tjärgrop	311	272
		Flottnings- anläggning	0	0
		Tegelindustri	8	3
		Kvarn	209	20
H	Kalmar län	Kolbotten resmila	163	0
		Tjärdal/tjärgrop	806	117
		Flottnings- anläggning	1	0
		Tegelindustri	22	1
		Kvarn	531	7
I	Gotlands län	Kolbotten resmila	8	2
		Tjärdal/tjärgrop	374	29
		Flottnings- anläggning	0	0
		Tegelindustri	2	0
		Kvarn	95	7
K	Blekinge län	Kolbotten resmila	420	1
		Tjärdal	143	135
		Flottnings- anläggning	4	3
		Tegelindustri	5	1
		Kvarn	218	0
M	Skåne län	Kolbotten resmila	61	0
		Tjärdal/tjärgrop	379	339
		Flottnings- anläggning	0	0
		Tegelindustri	46	11
		Kvarn	492	52

Länsbokstav	Län	Lämning	Antal totalt	varav fast fornl
N	Hallands län	Kolbotten resmila	0	0
		Tjärdal/tjärgrop	35	0
		Flottnings- anläggning	0	0
		Tegelindustri	6	0
		Kvarn	263	0
O	Västra Götalands län	Kolbotten resmila	43	0
		Tjärdal/tjärgrop	117	2
		Flottnings- anläggning	1	1
		Tegelindustri	33	4
		Kvarn	541	40
S	Värmlands län	Kolbotten resmila	33	0
		Tjärdal/tjärgrop	389	7
		Flottnings- anläggning	0	0
		Tegelindustri	22	3
		Kvarn	452	84
T	Örebro län	Kolbotten resmila	169	13
		Tjärdal/tjärgrop	63	0
		Flottnings- anläggning	2	0
		Tegelindustri	20	1
		Kvarn	95	8
U	Västmanlands län	Kolbotten resmila	276	4
		Tjärdal/tjärgrop	81	10
		Flottnings- anläggning	1	0
		Tegelindustri	57	7
		Kvarn	92	11
W	Dalarnas län	Kolbotten resmila	1 228	40
		Tjärdal/tjärgrop	25	25
		Flottnings- anläggning	20	4
		Tegelindustri	36	5
		Kvarn	298	46

Länsbokstav	Län	Lämning	Antal totalt	varav fast fornl
X	Gävleborgs län	Kolbotten resmila	6 847	50
		Tjärdal/tjärgrop	285	196
		Flottnings- anläggning	62	0
		Tegelindustri	30	0
		Kvarn	87	3
Y	Västernorrlands län	Kolbotten resmila	274	0
		Tjärdal/tjärgrop	237	1
		Flottnings- anläggning	13	0
		Tegelindustri	19	0
		Kvarn	229	3
Z	Jämtlands län	Kolbotten resmila	167	0
		Tjärdal/tjärgrop	87	1
		Flottnings- anläggning	27	0
		Tegelindustri	16	0
		Kvarn	115	0
AC	Västerbottens län	Kolbotten resmila	216	0
		Tjärdal/tjärgrop	1 431	23
		Flottnings- anläggning	6	0
		Tegelindustri	9	0
		Kvarn	137	0
BD	Norrbottens län	Kolbotten resmila	186	0
		Tjärdal/tjärgrop	2 898	8
		Flottnings- anläggning	28	0
		Tegelindustri	30	1
		Kvarn	262	5
		<b>Summa</b>	<b>32 135</b>	<b>1 994</b>

# Statens offentliga utredningar 2012

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafikfjänt. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödets framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.

# Statens offentliga utredningar 2012

---

## Systematisk förteckning

### **Justitiedepartementet**

---

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottskadslag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. [35]

### **Försvarsdepartementet**

---

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]

### **Socialdepartementet**

---

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
- Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
- Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]
- Upphandlingsstödet framtid. [32]
- Gör det enklare! [33]

### **Finansdepartementet**

---

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]
- Vital kommunal demokrati. [30]
- Registerdata för forskning. [36]

### **Utbildningsdepartementet**

---

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]

- Högskolornas föreskrifter. [5]
- Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
- Likvärdig utbildning  
– riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]

### **Miljödepartementet**

---

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]
- Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]
- Mål för rovdjuren. M. [22]

### **Näringsdepartementet**

---

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]
- Nationella patent på engelska? [19]
- Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N. [21]
- Färdplan för framtiden  
– en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]

### **Kulturdepartementet**

---

- Läsarnas marknad, marknadens läsare  
– en forskningsantologi. [10]
- Att angöra en kulturbygga  
– för stöd till nyskapande kultur. [16]
- Mindre våld för pengarna. [23]
- Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

- Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området [4]
- Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]
- Sänkta trösklar – högt i tak  
Arbete, utveckling, trygghet. [31]