

Ds 2011:6

Ökad konkurrens på det uppdragsarkeologiska området

– vissa ändringar i kulturminneslagen



REGERINGSKANSLIET

Kulturdepartementet

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
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23538-6
ISSN 0284-6012

Innehåll

Förord	7
Sammanfattning.....	9
1 Författningsförslag	11
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.	11
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter	15
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m.	17
2 Begrepp	19
3 Gällande rätt och tidigare utredningar på det uppdragsarkeologiska området.....	20
3.1 Inledning.....	20
3.2 Kulturminneslagen.....	20
3.3 Kulturminnesförordningen	25

3.4	Riksantikvarieämbetets föreskrifter.....	25
3.5	Tidigare behandling av frågan om tillämpning av upphandlingslagstiftningen på det uppdragsarkeologiska området.....	26
3.6	Uppdragsarkeologiutredningens betänkande.....	28
4	Uppdragsarkeologins aktörer.....	30
4.1	Inledning.....	30
4.2	Riksantikvarieämbetet	30
4.3	Länsstyrelserna.....	31
4.4	Företagare.....	31
4.5	Utförare av arkeologiska undersökningar	32
5	Ökad konkurrens på det uppdragsarkeologiska området.....	33
5.1	Inledning.....	33
5.2	Överväganden och förslag	34
5.2.1	Ska någon annan än länsstyrelsen utse den som ska utföra en arkeologisk undersökning?.....	34
5.2.2	Ett system med auktorisation eller certifiering?.....	43
5.2.3	Finns det behov av föreskrifter på det uppdragsarkeologiska området?.....	45
5.2.4	Kommuner och landsting som utförare av arkeologiska undersökningar	46
6	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	51
7	Administrativa och ekonomiska konsekvenser	52

8	Författningskommentar	57
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.	57
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter	59
8.3	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m.	60



Förord

Enligt 2 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) får länsstyrelsen ge tillstånd till ingrepp i en fornlämning endast om exploateringsintresset väsentligen överväger bevarandeintresset. Som villkor för ett sådant tillstånd får länsstyrelsen ställa krav på särskild undersökning för att dokumentera fornlämningen och ta till vara fornfynd. I samband med en planerad exploatering kan länsstyrelsen även besluta om en särskild utredning eller en arkeologisk förundersökning. Undersökningarna syftar till att ta till vara historisk kunskap som annars skulle gå förlorad om en fornlämning tas bort.

Av kulturminneslagen följer att länsstyrelsen i beslut om särskild utredning, arkeologisk förundersökning respektive särskild undersökning ska ange vem som ska utföra det arkeologiska arbetet (2 kap. 11 och 13 §§). Därvid gäller inte lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF).

I regeringens proposition Tid för kultur (prop. 2009/10:3 s. 77) uppmärksammas vissa frågor på det uppdragsarkeologiska området. Av propositionen framgår att regeringens utgångspunkt är att det på detta område ska råda effektiv konkurrens och finnas en mångfald aktörer. Regeringen aviserar vidare att det ska utredas om det finns förutsättningar för att ta bort undantaget från LOU och LUF i kulturminneslagen.

Mot denna bakgrund görs i promemorian en bedömning av hur ett framtida regelverk på det uppdragsarkeologiska området

kan utformas. Därutöver har frågan om kommunala museer och regionala museer med kommunala eller landstingskommunala huvudmän som utförare av arkeologiska undersökningar aktualiserats. Förslag till ny lagstiftning och förordningsändringar lämnas.

Sammanfattning

Av 2 kap. 11 och 13 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) följer att länsstyrelsen ska utse vem som ska utföra särskild utredning, arkeologisk förundersökning och särskild undersökning (arkeologisk undersökning).

I promemorian föreslås en ny ordning som innebär att företagaren (dvs. exploatören) ska – efter det att länsstyrelsen har beslutat om en arkeologisk undersökning – utse den som ska utföra undersökningen. Det innebär att undantaget från upphandlingslagstiftningen i kulturminneslagen kan tas bort.

Förslaget medför att i de fall företagarna är upphandlande myndigheter eller enheter enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) ska valet av utförare av arkeologiska undersökningar ske med iakttagande av bestämmelserna i dessa lagar.

Det föreslås även vissa följdändringar i kulturminneslagen och i förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m.

Sammantaget innebär förslagen att roll- och ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen, företagaren och undersökaren tydliggörs. Länsstyrelsernas nuvarande uppgift att utse utförare av arkeologiska undersökningar förs över till företagarna som får tydligare kontroll över och ansvar för processen. Därigenom kan länsstyrelserna lägga större fokus på att utforma tydliga beslut om arkeologiska undersökningar med tillhörande villkor som ställs på undersökningarna utifrån kriteriet om vetenskapligt god kvalitet samt förstärka och utveckla tillsynsverksamheten. För-

slaget bedöms leda till bättre förutsättningar för konkurrens på lika villkor inom uppdragsarkeologin.

Vidare föreslås att det uttryckligen av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ska framgå att kommuner och landsting ska få ingå avtal med företagare om att utföra arkeologiska undersökningar. Med förslaget säkerställs att kommunala museer och regionala museer med kommunala eller landstingskommunala huvudmän även fortsättningsvis kan åta sig nämnda uppdrag. Det föreslås också att det ska regleras att verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder och att verksamheten ska få bedrivas utan anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2012.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 11, 13 och 14 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

11 §²

Om det behövs en särskild utredning för att ta reda på om en fast fornlämning berörs av ett planerat arbetsföretag som innebär att ett större markområde tas i anspråk, *skall* 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

Om det behövs en särskild utredning för att ta reda på om en fast fornlämning berörs av ett planerat arbetsföretag som 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

¹ Lagen omtryckt 2002:620.

² Senaste lydelse 2007:1097.

vattenverksamhet och mer omfattande byggande för bostads-, industri- eller handelsändamål.

Beslut om särskild utredning fattas av länsstyrelsen. *Länsstyrelsen skall i beslutet ange vem som skall 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 skall beakta att utredningen skall vara av vetenskapligt god kvalitet och genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna.*

vattenverksamhet och mer omfattande byggande för bostads-, industri- eller handelsändamål.

Beslut om särskild utredning fattas av länsstyrelsen. *Länsstyrelsen ska ta hänsyn till att utredningen ska vara av vetenskapligt god kvalitet. Företagaren ska utse den som ska utföra utredningen.*

13 §³

Som villkor för tillstånd enligt 12 § får länsstyrelsen ställa skäliga krav på särskild undersökning för att dokumentera fornlämningen och ta till vara fornfynd eller på särskilda åtgärder för att bevara fornlämningen. *I beslutet om tillstånd skall såvitt möjligt anges den kostnad som åtgärderna beräknas medföra.*

Som villkor för tillstånd enligt 12 § får länsstyrelsen ställa skäliga krav på särskild undersökning för att dokumentera fornlämningen och ta till vara fornfynd eller *ställa skäliga krav* på särskilda åtgärder för att bevara fornlämningen.

³ Senaste lydelse 2007:1097.

Innan länsstyrelsen prövar en ansökan enligt 12 §, 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 särskild undersökning.

Länsstyrelsen *skall* i beslutet om arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning *ange vem som skall 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 skall beakta att undersökningen skall vara av vetenskapligt god kvalitet och genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna.*

Länsstyrelsen *ska* i beslutet om arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning *ta hänsyn till att undersökningen ska vara av vetenskapligt god kvalitet. Företagaren ska utse den som ska utföra undersökningen.*

14 §

Den som utför ett arbetsföretag som berör fast fornlämning svarar för kostnaden för åtgärder enligt 13 §.

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 13 § första stycket,
3. hänför sig till arkeologisk förundersökning enligt 13 § andra stycket, om länsstyrelsen inte lämnar tillstånd till
2. hänför sig till arkeologisk förundersökning enligt 13 § andra stycket, om länsstyrelsen inte lämnar tillstånd till ingrepp i fornlämningen enligt 12 § andra stycket, eller
3. hänför sig till arkeologisk förundersökning eller särskild

ingrepp i fornlämningen enligt 12 § andra stycket, eller

4. hänför sig till arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning enligt 13 §, om det visar sig att någon fornlämning inte berörs av arbetsföretaget.

Beslut enligt denna paragraf fattas av länsstyrelsen och delges företagaren.

undersökning enligt 13 §, om det visar sig att någon fornlämning inte berörs av arbetsföretaget.

Länsstyrelsen prövar frågor enligt denna paragraf. Beslut i ett sådant ärende ska delges företagaren.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

2. Ärenden om särskilda utredningar enligt 2 kap. 11 § som har inletts hos länsstyrelsen före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts handläggs enligt äldre föreskrifter.

3. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ansökningar om tillstånd enligt 2 kap. 12 § som kommit in till länsstyrelsen före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

dels att 1 kap. 2 och 3 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 3 kap. 7 §, samt närmast före paragrafen en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §⁴

Det krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunalagen (1991:900) gäller inte vid tillämpning av följande bestämmelser i denna lag:

- 2 kap. 3 § om medfinansiering av vissa projekt,
- 2 kap. 4 § om bistånd till utländska studerande,
- 2 kap. 10 § om kompensation till enskilda inom socialtjänsten,
- 3 kap. 2 § om sjuktransporter,
- 3 kap. 3 § om kollektivtrafik,
- 3 kap. 7 § om arkeologiska undersökningar,
- 4 kap. 1 § om turism, och
- 5 kap. om tjänsteexport och internationellt bistånd.

Vid tillämpningen av 2 kap. 1 § om bidrag till byggande av statlig väg och järnväg krävs dock särskilda skäl för undantag från kravet på anknytning.

⁴ Senaste lydelse 2010:428.

3 §

Trots bestämmelserna i 2 kap. 7 § och 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900) ska verksamheten bedrivas på affärsmässiga grunder vid tillämpning av följande bestämmelser i denna lag:

- 3 kap. 2 § om sjuktransporter,
- 3 kap. 3 § om kollektivtrafik,
- 3 kap. 6 § om lokaler, *och* – 3 kap. 6 § om lokaler,
– 3 kap. 7 § om arkeologiska undersökningar, *och*
– 5 kap. 1 och 2 §§ om tjänsteexport.

3 kap.

Arkeologiska undersökningar

7 §

Kommuner och landsting får ingå avtal med företagare om att utföra sådana särskilda utredningar, arkeologiska förundersökningar och särskilda undersökningar som avses i 2 kap. 11 och 13 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Med företagare avses det samma som i lagen om kulturminnen m.m.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

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

Regeringen föreskriver att 7 och 10 §§ förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §⁵

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

Innan länsstyrelsen ger någon tillstånd att vidta åtgärder enligt 2 kap. 7 eller 8 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., *ska* länsstyrelsen förvissa sig om att denne har tillräcklig kunskap för att utföra åtgärderna på ett tillfredsställande sätt.

10 §⁶

Närmare föreskrifter om verkställighet av 2 kap. 10–13 §§ lagen (1988:950) om *Riksantikvarieämbetet får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av 2*

⁵ Senaste lydelse 1997:303.

⁶ Senaste lydelse 2002:645.

kulturminnen m.m. *meddelas* kap. 10–13 §§ lagen (1988:950)
av Riksantikvarieämbetet. om kulturminnen m.m.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

2 Begrepp

Det förekommer flera specifika begrepp i departementspromemorian. Om inte annat sägs används i det följande *arkeologisk undersökning* eller *undersökning* som gemensam benämning för särskild utredning, arkeologisk förundersökning och särskild undersökning. Med *uppdragsarkeologi* avses de tre nämnda formerna av undersökningar och därtill hörande åtgärder. Den som önskar tillstånd att ändra eller ta bort en fornlämning (dvs. exploitören) benämns *företagare*. *Utförare* eller *den som utför en undersökning* används omväxlande för de olika aktörer, t.ex. museer och företag, som utför arkeologiska undersökningar.

3 Gällande rätt och tidigare utredningar på det uppdragsarkeologiska området

3.1 Inledning

Nedan lämnas en redogörelse för bestämmelserna om fornminnen i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen), i förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. (kulturminnesförordningen) och i Riksantikvarieämbetets föreskrifter. I den mån författningar inom andra områden är av betydelse för arbetet redovisas dessa bestämmelser särskilt i respektive sammanhang. Dessutom lämnas en översiktlig redovisning över tidigare utredningar av frågan om tillämpning av upphandlingslagstiftningen på det uppdragsarkeologiska området och över Uppdragsarkeologiutredningens betänkande (SOU 2005:80).

3.2 Kulturminneslagen

Enligt den inledande paragrafen i kulturminneslagen är det en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö (1 kap. 1 §). Ansvaret 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.

I 2 kap. kulturminneslagen finns särskilda bestämmelser om skydd för fornminnen, dvs. fasta fornlämningar och fornfynd.

Kulturminneslagen ger fasta fornlämningar ett generellt skydd som gäller omedelbart utan särskilt myndighetsbeslut (2 kap. 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 genom en uppräknning av olika typer av fasta fornlämningar som exempelvis gravar, gravbyggnader, stenar och bergytor med inskrifter och symboler, lämningar av bostäder, boplatser och arbetsplatser samt ruiner av märkliga byggnader och byggnadsverk (2 kap. 1 § andra stycket).

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 kap. 2 § första stycket). Detta område benämns fornlämningsområde och är en del av fornlämningen (jfr prop. 1987/88:104 s. 36).

Enligt 2 kap. 6 § kulturminneslagen 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. Frågor om tillstånd prövas av länsstyrelsen.

Enligt 2 kap. 10 § kulturminneslagen 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 av företaget och i så fall snarast samråda med länsstyrelsen. Ansvaret för att ta reda på om någon fast fornlämning berörs av ett planerat arbetsföretag ligger alltså på den som ansvarar för företaget. Det förutsätts dock att i första hand länsstyrelserna kan tillhandahålla information om var fornlämningar är belägna. Efterforskandet gäller bara redan kända fornlämningar. 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.

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 en fast fornlämning berörs av arbetsföretaget (2 kap. 11 §). Som exempel på sådana större arbetsföretag anges bl.a. anläggande av allmän väg eller större enskild väg, järnväg, flygfält eller anläggning för energiförsörjning. Detsamma gäller i fråga om vattenföretag eller mer omfattande byggande för bostads-, industri- eller handelsändamål. 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. Grunden för detta kan vara enstaka tidigare registrerade fornlämningar i närområdet, vilka erfarenhetsmässigt brukar indikera ytterligare förekomster.

I 2 kap. 12 § kulturminneslagen föreskrivs att den som vill rubba, ändra eller ta bort en fast fornlämning ska ansöka om tillstånd hos länsstyrelsen. De ingrepp det här är fråga om är inte sådana ingrepp som tillkommer av vetenskapligt intresse utan ingrepp som hänger samman med markanvändningen. Länsstyrelsen får lämna tillstånd till ingreppet endast om fornlämningen medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till fornlämningens betydelse. En avvägning ska göras mellan intresset av att få göra ingreppet och intresset av att bevara fornlämningen. Endast om exploateringsintresset väsentligen överväger bevarandointresset får tillstånd ges. Bevarandet av fornlämningen får medföra hinder eller olägenhet, men inte i orimlig grad. Vid bedömningen av exploateringsintresset beaktas arbetsföretagets betydelse både ur enskild och ur allmän synpunkt (jfr prop. 1987/88:104 s. 79).

Länsstyrelsen kan 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 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 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 kan då ta in underlag för att kunna beräkna kostnaden för den slutliga undersökningen. Förundersökningen ska normalt inte innebära någon ökning av de sammanlagda undersökningskostnaderna. Tvärtom bör förundersökningen ge möjligheter för länsstyrelsen att utforma kravspecifikationen så att den kommande särskilda undersökningen kan genomföras så rationellt och effektivt som möjligt.

I beslut om särskild utredning, särskild undersökning eller arkeologisk förundersökning ska länsstyrelsen ange vem som ska utföra utredningen eller undersökningen. Därvid gäller inte lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). Vid beslut om särskild utredning, särskild undersökning eller arkeologisk förundersökning ska länsstyrelsen beakta att utredningen eller 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 (2 kap. 11 och 13 §§).

I ett beslut om särskild undersökning ska länsstyrelsen om möjligt ange den kostnad som åtgärderna beräknas medföra (2 kap. 13 § första stycket). Vad som är skäligt ska bedömas efter fornlämningens betydelse och inte efter arbetsföretagets omfattning eller ekonomi. Någon bestämmelse om att ange kostnad finns inte i fråga om särskild utredning eller arkeologisk förundersökning.

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).

Bakgrunden till bestämmelserna om kostnadsfördelning är att det är ett nationellt intresse att bevara fornlämningarna, medan det generellt sett inte är något nationellt intresse att låta ta bort dem. Det har ansetts rimligt att den som planerar ett arbetsföretag som kommer att, eller kan tänkas, beröra en fast fornlämning bekostar de arkeologiska undersökningar som företaget föranleder.

Företagaren svarar dock inte för kostnad som hänför sig till en fornlämning som inte förut varit känd eller för kostnad som väsentligt överstiger vad länsstyrelsen angett i sitt tillståndsbeslut. Företagaren är även befriad från ansvar för kostnad som hänför sig till en arkeologisk förundersökning, om länsstyrelsen inte meddelar tillstånd till ingrepp i fornlämningen. Slutligen svarar företagaren inte för kostnad som hänför sig till arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning, om det visar sig att någon fornlämning inte berörs av arbetsföretaget (2 kap. 14 §). Det kan vara fallet om länsstyrelsen gjort ett felaktigt antagande om fornlämningsförekomst.

Beslut av länsstyrelsen enligt 2 kap. kulturminneslagen överklagas enligt huvudregeln hos allmän förvaltningsdomstol (2 kap. 24 §). Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Länsstyrelsens beslut avseende vissa angivna ersättningsfrågor får dock inte överklagas. Detta gäller bl.a. beslut om kostnad för förundersökning eller särskild undersökning. Den som är missnöjd med sådana beslut kan i stället väcka talan mot staten vid fastighetsdomstol. (2 kap. 25 §)

I förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer ges möjlighet till bidrag för arkeologiska undersökningar.

3.3 Kulturminnesförordningen

I kulturminnesförordningen finns bestämmelser om bl.a. vissa myndigheters uppgifter i frågor som rör fornminnen.

Enligt 1 § kulturminnesförordningen ska länsstyrelsen samråda med Riksantikvarieämbetet innan myndigheten fattar beslut i ett ärende enligt kulturminneslagen som kan medföra ersättningsskyldighet 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 §).

Av 7 § andra stycket kulturminnesförordningen framgår att innan länsstyrelsen fattar beslut om särskild utredning, särskild undersökning eller arkeologisk förundersökning, ska myndigheten förvissa sig om att den som ska utföra utredningen eller undersökningen har tillräcklig kunskap för att utföra den på ett tillfredsställande sätt.

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

3.4 Riksantikvarieämbetets föreskrifter

Riksantikvarieämbetet har med stöd av bemyndigandet i 10 § kulturminnesförordningen utfärdat föreskrifter för verkställigheten av 2 kap. 10–13 §§ kulturminneslagen. Enligt föreskrifterna ska länsstyrelsen inför ett beslut om vem som ska utföra en särskild utredning, särskild undersökning eller arkeologisk förundersökning tillämpa ett anbudsliknande förfarande.

Ett anbudsförfarande ska genomföras när kostnaden för undersökningen kan antas komma att överstiga 20 prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.⁷ Om företagaren begär det ska ett anbudsförfarande tillämpas även om kostnaden

⁷ Lagen (1962:381) om allmän försäkring upphävd den 1 januari 2011 genom lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken.

kan antas understiga 20 prisbasbelopp, men överstiga fem prisbasbelopp. Även om kostnaden kan antas överstiga 20 prisbasbelopp får dock enligt föreskrifterna direktval användas inför ett beslut om vem ska utföra en undersökning om länsstyrelsen bedömer att det föreligger synnerliga skäl.

3.5 Tidigare behandling av frågan om tillämpning av upphandlingslagstiftningen på det uppdragsarkeologiska området

Länsstyrelsens beslut om en arkeologisk undersökning innebär inte att en sådan undersökning verkligen kommer till stånd. Det är företagaren som fattar beslut om att undersökningen ska genomföras genom att träffa avtal med den utförare som har angetts i länsstyrelsens beslut. Företagaren blir alltså uppdragsgivare och svarar i de flesta fall för kostnaderna för en undersökning. Utföraren ansvarar för att undersökningen genomförs på ett godtagbart sätt både från kulturmiljösynpunkt och från vetenskaplig synpunkt. Trots att utföraren är anlitad av företagaren finns det alltså även ett ansvar gentemot allmänheten via myndigheterna på kulturmiljöområdet, dvs. Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna.

Detta trepartsförhållande mellan myndigheterna på kulturmiljöområdet, företagaren och utföraren har bl.a. i förarbetena till kulturminneslagen anförts som ett skäl för att bestämmelserna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (ÅLOU) (numera LOU och LUF) och de bakomliggande upphandlingsdirektiven inte är tillämpliga på det uppdragsarkeologiska området.

Frågan om ett system med anbudskonkurrens inom uppdragsarkeologin har diskuterats sedan början av 1990-talet. År 1992 föreslog den s.k. HUR-utredningen att ett sådant system skulle införas (SOU 1992:137). Utredningens förslag genomfördes dock inte.

I mitten av 1990-talet togs frågan upp i en promemoria som upprättades inom Kulturdepartementet (Ds 1995:48). Promemorian remissbehandlades och i den proposition som därefter lämnades till riksdagen anförde regeringen bl.a. att övervägande skäl talade för att beslut om särskild utredning, arkeologisk förundersökning respektive särskild undersökning i alla dess delar var att anse som myndighetsutövning och därmed inte omfattades av den dåvarande lagen om offentlig upphandling (jfr prop. 1996/97:99). I denna del påpekade regeringen att en förutsättning för tillämpning av lagen torde vara att ”den upphandlande enheten för egen del skall köpa en vara eller tjänst. EG:s direktiv tar nämligen sikte på situationer där myndigheter m.fl. ingår skriftliga avtal med fysisk eller juridisk person (prop. 1993/94:35 s. 12)”, se prop. 1996/97:99 s. 10. Vidare hänvisades till ett beslut av Kammarrätten i Stockholm från 1995, där domstolen gjorde bedömningen att ÄLOU är tillämplig endast om det är fråga om anskaffning för egen räkning.

Regeringen anförde vidare att det emellertid inte finns något som hindrar att ett förfarande liknande det som gällde enligt ÄLOU kunde tillämpas inför beslut om vem som ska utföra en arkeologisk undersökning. Det väsentliga var, enligt regeringen, att undersökningarna genomförs på ett sakkunnigt sätt som tillgodoser kulturmiljövårdens krav samt att resultatet håller en hög vetenskaplig kvalitet. Vidare lyftes fram att det är angeläget att arbetsföretagarens kostnad inte blir högre än vad som är motiverat.

Riksdagen beslutade därefter att kulturminneslagen skulle förtydligas genom att det av 2 kap. 11 och 13 §§ skulle framgå dels att ÄLOU inte ska tillämpas när länsstyrelsen utser vem som ska utföra en arkeologisk undersökning, dels att länsstyrelsen vid beslut om arkeologisk undersökning ska beakta att undersökningen ska vara av vetenskapligt god kvalitet och genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som kan anses motiverat (prop. 1996/97:99, bet. 1996/97:KrU12, rskr. 1996/97:230). Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 1997.

I samband med lagändringarna bemyndigades Riksantikvarieämbetet att meddela närmare föreskrifter om verkställighet av 2 kap. 10–13 §§ kulturminneslagen. Enligt förarbetena behövs det tydliga regler för hur länsstyrelsen ska gå tillväga inför beslut om arkeologiska undersökningar eftersom inte minst avvägningen mellan olika kvalitetsaspekter i relation till kostnader kan vara svår för länsstyrelsen (prop. 1996/97:99 s. 22).

3.6 Uppdragsarkeologikutredningens betänkande

I betänkandet Uppdragsarkeologi i tiden (SOU 2005:80) föreslår Uppdragsarkeologikutredningen att Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar (UV) ska skiljas från Riksantikvarieämbetet och att den verksamhet som bedrivs inom UV ska ombildas. Bakgrunden till förslaget är bl.a. behovet av en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom uppdragsarkeologin och en fungerande konkurrens på området.

Uppdragsarkeologikutredningens betänkande har remitterats och frågan om ett eventuellt skiljande av UV från Riksantikvarieämbetet bereds i Regeringskansliet.

Vidare bör enligt Uppdragsarkeologikutredningen syftet med den uppdragsarkeologiska verksamheten även fortsättningsvis vara att dokumentera och ta till vara fornlämningar samt att öka kunskapen om olika historiska förhållanden och skeenden. De arkeologiska undersökningarna ska vara av god kvalitet och genomföras kostnadseffektivt. Dessutom ska resultaten kunna användas i forskningen (jfr SOU 2005:80 s. 119 f.). Utredningen pekar dock på att genom bl.a. de mål som statsmakterna har ställt upp på kulturmiljöområdet har uppdragsarkeologins syfte utökats eftersom numera är i lika hög grad som forskarsamhället även allmänheten och samhället i övrigt mottagare av resultaten från arkeologiska undersökningar. Enligt utredningen har uppdragsarkeologin därmed ett ansvar för förmedling av resultaten från vissa undersökningar. Med anledning därav föreslår utred-

ningen att viss förmedling till allmänheten och samhället i övrigt ska vara en del av en särskild undersökning enligt 2 kap. 13 § kulturminneslagen och att kostnadsansvaret för denna förmedling ska bäras av företagaren.

Som nämnts ovan har Uppdragsarkeologikutredningens betänkande remitterats. Frågan om hur förmedling av resultaten av en särskild undersökning ska tas om hand är av stor vikt. Forskar-samhället, kulturarvssektorn och allmänheten bör på ett effektivt sätt få ta del av de resultat som framkommer. Frågan kommer därför att aktualiseras i samband med den kommande beredningen av de frågor som behandlas i denna promemoria, efter remitteringen.

4 Uppdragsarkeologins aktörer

4.1 Inledning

Organisationen för uppdragsarkeologin omfattar i huvudsak tre parter: länsstyrelsen, företagaren och utföraren av den arkeologiska undersökningen. Därutöver har Riksantikvarieämbetet vissa funktioner. I avsnitten nedan ges en kort beskrivning av de aktörer som berörs av uppdragsarkeologin.

4.2 Riksantikvarieämbetet

I 1 kap. 2 § tredje stycket lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) föreskrivs att Riksantikvarieämbetet har överinseende över kulturminnesvården i landet. I Riksantikvarieämbetets uppgifter ingår att följa upp och utvärdera arbetet på den regionala nivån. Myndigheten ska vidare svara för rådgivning, samordning, information och utbildning samt för verksamhet med forskning, utveckling och kunskapsförsörjning.

Riksantikvarieämbetet får åta sig att utföra undersökningar, utredningar och andra uppdrag åt myndigheter och enskilda. För denna uppdragsverksamhet inom myndigheten svarar avdelningen för arkeologiska undersökningar (UV). Verksamheten ska bedrivas med full kostnadstäckning.

4.3 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har enligt 1 kap. 2 § kulturminneslagen tillsyn över kulturminnesvården i länet. I förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion anges att länsstyrelsen bl.a. svarar för frågor om kulturmiljö. Till länsstyrelsernas uppgifter hör att handlägga ärenden om ingrepp i fasta fornlämningar. De arkeologiska undersökningarna är en del i skyddet av fornlämningar och resultatet ska användas dels i det löpande kulturmiljöarbetet, dels som underlag för vetenskaplig forskning och utveckling.

Länsstyrelserna har som beslutande och uppföljande myndigheter ett stort ansvar. En länsstyrelse avgör genom sitt beslut undersökningens inriktning, ambitionsnivå och omfattning. Utgångspunkten vid bedömningen är den aktuella fornlämningens art och beskaffenhet. Myndigheten utser – genom ett upphandlingsliknande förfarande – utförare av arkeologiska undersökningar.

4.4 Företagare

Företagare är den som avser att uppföra en byggnad eller en anläggning eller genomföra ett annat arbetsföretag. Som exempel på det senare kan nämnas väg- eller järnvägsbyggen. Företagare kan vara ett offentligt organ, stat eller kommun, eller en privat aktör.

Enligt en redovisning från PricewaterhouseCoopers AB⁸ avseende förhållandena på det uppdragsarkeologiska området år 2009 är det staten genom Trafikverket (tidigare Vägverket och Banverket) som är den största företagaren. I dessa fall rör det sig om arkeologiska undersökningar i samband med framför allt infrastruktursatsningar. Andra stora företagare är kommuner och privata byggföretag. Det är endast i begränsad omfattning

⁸ Dnr Ku2009/2069/KA.

som privatpersoner är företagare och därmed uppdragsgivare när det gäller arkeologiska undersökningar.

4.5 Utförare av arkeologiska undersökningar

Enligt ovan nämnda redovisning från PricewaterhouseCoopers AB finns det i dag cirka 40 utförare av arkeologiska undersökningar. Den största aktören är UV, som enligt PricewaterhouseCoopers AB står för cirka 47 procent av marknaden. Den största andelen av konkurrenterna består av museer, i första hand läns- och kommunala museer, som svarar för cirka 34 procent av marknaden. Flera av museerna bedriver arkeologisk uppdragsverksamhet i egen regi. De har också en viktig roll för att förmedla kunskap som erhålls i samband med arkeologiska undersökningar. Även några universitet har – i viss omfattning – direkt eller indirekt deltagit i den uppdragsarkeologiska undersökningsverksamheten. Därutöver finns det enskilda aktörer som är organiserade som exempelvis aktieföretag, enskilda firmor eller stiftelser.

Museer har olika huvudmän och finansieras på olika sätt. Flertalet centrala museer i Sverige, t.ex. Statens maritima museer, är statliga myndigheter. De regionala museerna drivs ofta i stiftelseform. Vanligtvis är ett landsting eller en eller flera kommuner representerade i stiftelsens styrelse, liksom det regionala hembygdsförbundet. Några exempel på institutioner som drivs av stiftelser är Stockholms länsmuseum, Murberget – Länsmuseum Västernorrland och Östergötlands länsmuseum. Kommunala museer, såsom Stockholms stadsmuseum, finansieras huvudsakligen av sin kommun. Västerbottens museum AB är ett regionalt museum som drivs i bolagsform.

5 Ökad konkurrens på det uppdragsarkeologiska området

5.1 Inledning

Frågan om den uppdragsarkeologiska verksamheten är komplex och berör ett flertal samhällsområden. Därför har genom åren ett omfattande utrednings- och analysarbete genomförts – såväl inom Regeringskansliet som av externa konsulter och utredare – inför ett ställningstagande till den framtida statliga verksamheten på det uppdragsarkeologiska området. En del av arbetet har även varit att utreda vad som krävs för att skapa bättre förutsättningar för konkurrens på det uppdragsarkeologiska området. Några av dessa utredningar nämns i avsnitten 3.5 och 3.6. Regeringens utgångspunkt är att det på detta område ska råda effektiv konkurrens och finnas en mångfald aktörer (jfr prop. 2009/10:3 s. 77).

Som en del av detta utredningsarbete kan nämnas pågående arbete inom Regeringskansliet om ett eventuellt skiljande av Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar (UV) från Riksantikvarieämbetet (se avsnitt 3.6).

Som redovisats tidigare följer av lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) att länsstyrelsen inte ska tillämpa lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) i samband med beslut

om vem som ska utföra en arkeologisk undersökning. Detta undantag har ansetts innebära en begränsning av möjligheterna till konkurrens på det uppdragsarkeologiska området. Regeringen har också påtalat att det ska utredas om det finns förutsättningar för att ta bort undantaget i kulturminneslagen från upphandlingslagstiftningen (jfr prop. 2009/10:3 s. 77).

I det följande redovisas överväganden och förslag till lagändringar som syftar till att uppnå en effektiv konkurrens och en mångfald aktörer på det aktuella området.

5.2 Överväganden och förslag

5.2.1 Ska någon annan än länsstyrelsen utse den som ska utföra en arkeologisk undersökning?

Förslag: Företagaren ska – efter det att länsstyrelsen har beslutat om en arkeologisk undersökning med tillhörande villkor som ställs på undersökningen utifrån kriteriet om vetenskapligt god kvalitet – utse den som ska utföra undersökningen. Det innebär att det nuvarande undantaget från upphandlingslagstiftningen i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. ska tas bort. Som en följd av detta ska regleringen om att länsstyrelsen ska beakta att utredningen ska genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna utgå. Detsamma gäller regleringen om att det i länsstyrelsens beslut om tillstånd om möjligt ska anges den kostnad som åtgärder för att bevara fornlämningen beräknas medföra.

Bedömning: I de fall företagare är upphandlande myndigheter eller enheter enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster ska valet av utförare av en arkeologisk undersökning ske med iakttagande av bestämmelserna i dessa lagar. Om företagaren inte är en upphandlande

myndighet eller enhet gäller inte upphandlingslagstiftningen. Någon reglering om dessa förhållanden behövs inte.

Skälen för förslaget och bedömningen

Vem bör utse den som ska utföra en arkeologisk undersökning?

Ett av syftena bakom upphandlingslagstiftningen är att förmå den allmänna sektorn att på bästa sätt använda offentliga medel genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen. Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet eller enhet för att tilldela en leverantör ett kontrakt eller ingå ett ramavtal som rör varor, tjänster eller byggtreprenader.

Trepartsförhållandet mellan myndigheterna på kulturmiljöområdet, företagaren och utföraren har bl.a. i förarbetena till kulturminneslagen anförts som ett skäl för att bestämmelserna i LOU och LUF inte är tillämpliga på det uppdragsarkeologiska området.

Ett sätt att göra LOU och LUF tillämpliga skulle kunna vara en modell där företagaren har att utse den som ska utföra den arkeologiska undersökningen. En sådan modell förutsätter att målet med de arkeologiska undersökningarna kan säkerställas. Nedan följer en närmare bedömning av frågan om en eventuell övergång till nämnda modell.

Det förhållandet att det i dag är länsstyrelsen som har till uppgift att utse utföraren av en arkeologisk undersökning hänger samman med att det är myndigheten som beslutar om att undersökningen ska genomföras. Länsstyrelsen har därmed ett ansvar för att undersökningen håller vetenskapligt god kvalitet. Detta ansvar har ansetts förutsätta att länsstyrelsen har möjlighet att välja utförare. Ett annat argument för nuvarande system är att undersökaren inte får stå i ett sådant beroendeförhållande till företagaren att undersökningens objektivitet kan sättas i fråga (prop. 1996/97:99 s. 12).

Redan vid länsstyrelsens beslut om arkeologisk undersökning har myndigheten att beakta att undersökningen ska vara av vetenskapligt god kvalitet (2 kap. 11 och 13 §§ kulturminneslagen). Utgångspunkten för länsstyrelsens bedömning ska vara den aktuella fornlämningens art och beskaffenhet. Genom kravet på att undersökningen ska vara av vetenskapligt god kvalitet säkerställs att undersökningen genomförs på ett sakkunnigt sätt som tillgodoser kulturmiljövårdens krav samt att resultatet håller en hög vetenskaplig kvalitet och kan användas av myndigheter, forskare och allmänhet (jfr prop. 1996/97:99 s. 20).

I beslutet om arkeologisk undersökning har alltså länsstyrelsen att uppställa de krav som ska gälla för undersökningen utifrån kriteriet om vetenskapligt god kvalitet. Det överlämnas således inte till företagaren eller undersökaren att bestämma undersökningens omfattning och ambitionsnivå. Det sagda innebär att företagarens val av utförare alltid måste göras med utgångspunkt i länsstyrelsens beslut om arkeologisk undersökning och däri uppställda villkor.

De skäl som ligger till grund för nuvarande system – nämligen att i så stor utsträckning som möjligt bevara fasta fornlämningar alternativt att dokumentera fornlämningarna – bör alltså kunna upprätthållas även om företagaren har att utse den som ska utföra den arkeologiska undersökningen. En förutsättning för detta är att länsstyrelserna i sina beslut tydligt anger vilka krav som ställs på undersökningarna utifrån kriteriet om vetenskapligt god kvalitet. Länsstyrelserna bör därvid kunna ta utgångspunkt i de kravspecifikationer eller förfrågningsunderlag som de i dag använder i samband med val av utförare.

Därtill kommer, som nämnts ovan, att länsstyrelsernas ansvar inte upphör i och med beslut om arkeologiska undersökningar. Länsstyrelserna ska bl.a. utöva tillsyn och se till att resultaten av undersökningarna redovisas och görs tillgängliga. Dessutom får kronofogdemyndigheten vid överträdelse av beslut om arkeologisk undersökning meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse. Ansökan om handräckning får göras av Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna.

För det fall utföraren av en arkeologisk undersökning skulle utses av företagaren har utföraren alltså även ett ansvar gentemot länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet. Aktuell modell bör därför inte heller innebära att utföraren kommer att stå i ett sådant beroendeförhållande till företagaren att undersökningens objektivitet kan sättas i fråga.

Ett annat mål med de arkeologiska undersökningarna är som redovisats tidigare att de ska genomföras till en kostnad som inte är högre än motiverat. Det är företagarna som i regel ska betala för de arkeologiska tjänsterna, men de har med dagens system små möjligheter att påverka och kontrollera de kostnader som länsstyrelserna beslutar om. Med en modell där företagarna utser utförare av arkeologiska undersökningar skulle – i de fall företagarna är upphandlande myndigheter och enheter – relevanta bestämmelser i LOU och LUF bli direkt tillämpliga och nämnda kostnadskrav följer av dessa lagar. Om företagarna får sköta upphandlingarna får de även genom tidiga kontakter med utförare av arkeologiska undersökningar incitament att ompröva sina exploateringsplaner, vilket bör kunna leda till att fler fornlämningar bevaras. Därtill kommer att genom ansvaret för upphandlingarna blir företagarna bättre informerade om vad olika undersökningar kostar. De kan efterhand utnyttja sina erfarenheter av upphandlingarna för att sänka kostnaderna.

Även om huvudregeln är att företagaren svarar för kostnaden för en arkeologisk undersökning finns det undantag från denna huvudregel. Företagaren svarar inte för kostnad som hänför sig till en fornlämning som inte förut varit känd eller för kostnad som väsentligt överstiger vad länsstyrelsen angett i sitt tillståndsbeslut. Företagaren är även befriad från ansvar för kostnad som hänför sig till en arkeologisk förundersökning, om länsstyrelsen inte meddelar tillstånd till ingrepp i fornlämningen. Slutligen svarar företagaren inte för kostnad som hänför sig till arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning, om det visar sig att någon fornlämning inte berörs av arbetsföretaget. Det kan vara fallet om länsstyrelsen gjort ett felaktigt antagande om fornlämningsförekomst.

Det förhållandet att företagaren i vissa situationer inte svarar för kostnaden för den arkeologiska undersökningen borde med nämnda modell i praktiken inte innebära några förändringar i förhållande till dagens system. I dag beslutar länsstyrelsen – efter att ha tillämpat ett upphandlingsliknande förfarande – om arkeologisk undersökning och vem som ska utföra den arkeologiska undersökningen. Det är emellertid företagaren som därefter fattar beslut om att undersökningen ska genomföras genom att träffa avtal med den utförare som har angetts i länsstyrelsens beslut. Därtill kommer att det även med den nya modellen borde ligga i företagarens intresse att den arkeologiska undersökningen genomförs till en rimlig kostnad.

En modell där företagaren utser utföraren av en arkeologisk undersökning borde alltså kunna tillgodose nuvarande krav om att undersökningen ska genomföras till en kostnad som inte är högre än motiverat.

Med nämnda modell avlastas dessutom länsstyrelserna de administrativa uppgifter som utseendet av utförare av arkeologiska undersökningar medför och myndigheterna kan i stället lägga resurserna på att utforma tydliga beslut om arkeologiska undersökningar, förstärka tillsynsverksamheten och bistå med generell vägledning och information.

I sammanhanget bör också nämnas att ett system där företagaren har att utse utförare av arkeologiska undersökningar redan finns i andra länder. I Nederländerna och Storbritannien samt på Irland sköter företagare upphandlingen av utförare av arkeologiska undersökningar utifrån anvisningar eller kravspecifikationer som har upprättats av centrala, regionala eller lokala myndigheter.

En variant av modellen att företagaren har att utse den som ska utföra en arkeologisk undersökning skulle kunna vara att länsstyrelsen är beställare av och uppdragsgivare för undersökningen, som utförs som en avgiftsbelagd tjänst åt företagaren. Fördelarna med en sådan modell är, förutom att det för uppdragsarkeologin speciella trepartsförhållandet undviks, att även privata företagares uppdrag per automatik omfattas av

LOU och LUF. En nackdel är dock att länsstyrelsen blir uppdragsgivare, i vilket bl.a. ligger ett betalningsansvar gentemot utföraren.

Konsekvenser av en förändrad modell

Med en modell där företagaren har att utse den som ska utföra den arkeologiska undersökningen skulle stora delar av uppdragsarkeologin komma att konkurrensutsättas genom upphandling. Som redovisats tidigare (avsnitt 4.4) är nämligen företagare på detta område i stor utsträckning upphandlande myndigheter och enheter vilket innebär att upphandlingslagstiftningens bestämmelser i dessa fall skulle bli tillämpliga inför valet av utförare av arkeologiska undersökningar. Därtill kommer – under förutsättning att länsstyrelsen alltså har att besluta om arkeologisk undersökning – att företagarens val av utförare av en arkeologisk undersökning i sig är lämpad för konkurrensutsättning och att det alltså bör finnas en betydande effektivitetspotential i en övergång till en ny modell.

Genom LOU och LUF möjliggörs konkurrens på lika villkor genom en likvärdig och rättssäker behandling av utförare av arkeologiska undersökningar och konkurrensmöjligheterna utnyttjas i större utsträckning. Dessutom offentliggörs aktuella upphandlingar på ett bättre sätt än tidigare och förutsättningarna för insyn i beslutsprocessen ökar.

I det fall företagaren är en upphandlande myndighet eller enhet innebär en ny ordning vissa kostnader för att genomföra ett upphandlingsförfarande. Nu aktuella företagare, t.ex. Trafikverket eller en kommun, genomför dock redan i dag upphandlingsförfaranden i samband med större markexploateringar såsom infrastrukturförändringar och bostadsbyggande. Det kan därför anses rimligt att ansvaret för att genomföra även denna typ av upphandling ligger på företagaren och inte på länsstyrelsen. Dessutom tydliggörs roll- och ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen, företagaren och undersökaren. Genom nämnda modell

får också företagarna tydligare kontroll över och ansvar för processen.

Om företagaren inte är en upphandlande myndighet eller enhet innebär modellen att LOU och LUF inte gäller. Till skillnad från i dag, då länsstyrelsen har att utse den som ska utföra den arkeologiska undersökningen innebär alltså en ny ordning att nämnda företagare själva har att välja utförare av arkeologiska undersökningar. Detta leder till att företagarna får tydligare kontroll över och ansvar för processen. Innan en utförare väljs krävs dock alltså ett beslut från länsstyrelsen om arkeologisk undersökning och detta beslut ska tjäna som vägledning vid företagarens val av utförare av arkeologisk undersökning.

Vidare innebär modellen att den som har lämnat ett anbud men inte har fått uppdraget kan begära omprövning och yrka skadestånd, om företagaren är en upphandlande myndighet eller enhet. I de fall företagaren inte är en upphandlande myndighet eller enhet ska valet av utförare inte föregås av ett upphandlingsförfarande enligt LOU eller LUF. Det innebär att en konkurrent som är missnöjd med företagarens val av utförare inte kan angripa överenskommelsen mellan företagaren och utföraren. Detta gäller emellertid även andra tjänster i anslutning till en markexploatering och påverkar därför inte bedömningen nämnvärt.

En annan konsekvens av nämnda modell är att Riksantikvarieämbetet – till skillnad mot vad som gäller i dag – inte kan överklaga valet av utförare. Av avgörande betydelse för valet av utförare kommer dock, som nämnts, länsstyrelsernas beslut om arkeologisk undersökning att vara. Som framgår ovan ska länsstyrelserna därvid beakta att undersökningarna ska vara av vetenskapligt god kvalitet. Länsstyrelsernas beslut om arkeologiska undersökningar kommer även med denna modell att kunna överklagas av Riksantikvarieämbetet. Med hänsyn härtill bedöms att Riksantikvarieämbetets möjligheter att verka för skydd av fasta fornlämningar inte kommer att begränsas.

I det fall företagaren är en upphandlande myndighet eller enhet innebär modellen att kulturminneslagen är tillämplig vid

länsstyrelsens beslut om arkeologisk undersökning och att LOU och LUF blir tillämpliga på företagarens val av utförare. Detta får till följd att det är fråga om två separata förfaranden, som prövas enligt två skilda lagar. Länsstyrelsen har först att besluta om en arkeologisk undersökning och företagaren ska därefter utse den som ska utföra undersökningen. Utseende av utförare bör därför ske efter det att beslutet om arkeologisk undersökning har vunnit laga kraft.

Mycket talar för att den nya ordningen på sikt kommer att innebära att fler fristående aktörer etablerar sig inom uppdragsarkeologin. En viktig fråga blir då att säkerställa att de resultat och den kunskap som framkommer vid de arkeologiska undersökningarna tas om hand och kommer forskarsamhället, kulturarvssektorn och allmänheten till del. Som redovisas i avsnitt 3.6 kommer denna fråga att aktualiseras i samband med den kommande beredningen av de frågor som behandlas i denna promemoria.

Slutsatser

Sammantaget talar alltså övervägande skäl för att nuvarande modell där länsstyrelsen har att utse den som ska utföra en arkeologisk undersökning bör ändras på så sätt att företagaren är den som har att välja utförare. Vid beslut om arkeologisk undersökning ska länsstyrelsen även fortsättningsvis beakta att undersökningen ska vara av vetenskapligt god kvalitet. I beslutet ska länsstyrelsen närmare redogöra för hur detta kriterium ska uppfyllas vid en viss undersökning. Utgångspunkten för länsstyrelsens beslut ska vara den aktuella fornlämningens art och omfattning.

Nuvarande undantag från upphandlingslagstiftningen i kulturminneslagen bör därmed tas bort. Därtill kommer att nuvarande reglering i kulturminneslagen om att länsstyrelsen ska beakta att utredningen ska genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna bör utgå. Detta krav följer av LOU och LUF och företagaren har

alltså att beakta detta krav vid valet av utförare av en arkeologisk undersökning. Även för privata företagare borde det vara av intresse att arkeologiska undersökningar inte genomförs till för höga kostnader.

Av 2 kap. 13 § första stycket kulturminneslagen följer att i beslut om tillstånd ska länsstyrelsen om möjligt ange den kostnad som åtgärderna för att bevara fornlämning beräknas medföra. Någon motsvarande reglering finns inte i 2 kap. 11 § kulturminneslagen. Angivandet av kostnaden kan med nuvarande system ske genom att länsstyrelsen i samband med val av utförare av arkeologiska undersökningar inhämtar anbud med kostnadsberäkning. Med hänsyn till förslaget att företagaren ska utse den som ska utföra en arkeologisk undersökning bör nämnda reglering i 2 kap. 13 § första stycket kulturminneslagen utgå. I 2 kap. 14 § andra stycket 2 samma lag finns en hänvisning till nämnda bestämmelse. Det sagda innebär att även denna hänvisning bör tas bort.

Förslaget om att företagare har att utse utförare av arkeologiska undersökningar innebär att relevanta bestämmelser i LOU och LUF blir tillämpliga i de fall upphandlande myndigheter eller enheter har att utse utförare av arkeologiska undersökningar. LOU och LUF gäller generellt och dess regler ska iaktas när lagen är tillämplig. Att LOU och LUF är tillämpliga behöver således inte regleras särskilt.

Om företagaren inte är en upphandlande myndighet eller enhet gäller inte LOU och LUF. Även dessa företagare har dock att beakta att arkeologiska undersökningar ska vara av vetenskapligt god kvalitet. Vid val av utförare har företagaren nämligen att beakta de krav som länsstyrelsen ställt på den arkeologiska undersökningen utifrån kriteriet om vetenskapligt god kvalitet.

5.2.2 Ett system med auktorisation eller certifiering?

Bedömning: Det bedöms inte motiverat att i dagsläget införa ett system med auktorisation, certifiering eller liknande av utförare av arkeologiska undersökningar.

Skälen för bedömningen: Föreslagen modell utgår från att företagaren förvissas sig om att den som ska utföra den arkeologiska undersökningen har tillräcklig kunskap och kompetens för att kunna utföra undersökningen på ett tillfredsställande sätt. Det ligger i företagarens ansvar att ha tillgång till nödvändig kompetens för att kunna göra en sådan bedömning.

En modell där företagaren har att utse den som ska utföra en arkeologisk undersökning innebär alltså bl.a. att företagaren har ett ansvar för att vald utförare kan fullgöra uppdraget i enlighet med länsstyrelsens beslut. Men även utförarna av arkeologiska undersökningar måste kunna tillgodose kriteriet i kulturminneslagen om att undersökningarna ska vara av vetenskapligt god kvalitet. I olika sammanhang har därför framförts att ett system med auktorisation, certifiering eller liknande av utförare av arkeologiska undersökningar eller arkeologer skulle kunna bidra till ökad tydlighet i fråga om vilka grundläggande krav på kompetens som bör ställas på utförare av arkeologiska undersökningar eller arkeologer.

Ett system med auktorisation eller certifiering skulle ytterligare kunna bidra till att arkeologiska undersökningar håller god kvalitet och till att det skapas ännu bättre förutsättningar för konkurrens på lika villkor. Genom ett system med någon form av kvalitetsstämpel sätts en lägsta godtagbar standard för vad som ska gälla i fråga om kompetens för att en utförare av en arkeologisk undersökning ska kunna tilldelas uppdrag. En fördel ur konkurrenssynpunkt är vidare att undersökare, men även företagare, på förhand vet vilka allmänna krav som gäller för att utförare ska komma i fråga för uppdrag. Under förutsättning att de kompetenskrav som gäller för att bli auktoriserad eller motsva-

rade är konkurrensneutrala kan auktorisationen vidare bidra till en mer likvärdig behandling av utförarna.

En nackdel med ett system med auktorisation eller certifiering är dock att det är förenat med svårigheter att finna ett generellt system som utgör en lämplig kvalitetsstämpel för en utförare av en arkeologisk undersökning, i förhållande till den enskilda undersökningen. Arkeologin har nämligen blivit allt mer specialiserad. En utförare kan exempelvis ha tillräcklig kompetens för att utföra undersökningar av fornlämningar från stenåldern medan däremot kompetensen är otillräcklig när det gäller medeltidsarkeologi.

Därtill kommer att ett system med auktorisation eller certifiering förutsätter att det skapas ett regelverk som är förenligt med EU-rätten. Det måste vidare byggas upp en organisation som hanterar systemet. För att auktorisationen eller certifieringen ska fungera som en kvalitetsstämpel av betydelse krävs även att det sker en kontinuerlig uppföljning och tillsyn av dem som auktoriseras och att den som utfärdar auktorisationen vid behov också kan besluta om indragning av denna. Ett sådant system skulle därmed innebära kostnader såväl för att bygga upp systemet som för att tillämpa det. Dessutom är en auktorisation eller certifiering i sig inte någon garant för att utförare av arkeologiska undersökningar får det lättare att etablera sig på marknaden.

Sammantaget görs bedömningen att det i dagsläget inte är motiverat att införa ett system med auktorisation, certifiering eller liknande av utförare av arkeologiska undersökningar. Ovan lämnade förslag innebär dock nya förutsättningar för uppdragsarkeologin och det kan därför finnas anledning att inom några år efter att de föreslagna reglerna börjat gälla utvärdera den nya modellen.

5.2.3 Finns det behov av föreskrifter på det uppdragsarkeologiska området?

Bedömning: Det kommer även fortsättningsvis att finnas behov av föreskrifter på det uppdragsarkeologiska området. Bemyndigandet i förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. för Riksantikvarieämbetet att meddela föreskrifter bör därför fortsatt gälla.

Förslag: Regleringen i förordningen om kulturminnen m.m. om att länsstyrelsen ska förvissa sig om att utföraren av en arkeologisk undersökning har tillräcklig kunskap för att utföra undersökningen på ett tillfredsställande sätt ska utgå.

Skälen för bedömningen och förslaget: De föreskrifter på det uppdragsarkeologiska området som Riksantikvarieämbetet har utfärdat, med stöd av bemyndigandet i kulturminnesförordningen, innehåller bestämmelser om bl.a. lämplighetsbedömning av undersökare, förfrågningsunderlag, tillämpning av anbuds-förfarande eller direktval, bedömning av undersökningsplaner och beslutsordning. Därutöver finns definitioner av centrala termer, reglering av rapportering och övrig dokumentation samt detaljerade bestämmelser om länsstyrelsens tillsyns- och uppföljningsansvar. Riksantikvarieämbetet har dessutom förtydligt föreskrifterna genom allmänna råd och en handbok.

Det kommer även fortsättningsvis att finnas ett behov av närmare föreskrifter när det gäller vissa tillämpningsfrågor inom uppdragsarkeologin. Till dessa hör länsstyrelsernas utformning av villkor som ställs på de arkeologiska undersökningarna utifrån kriteriet om vetenskapligt god kvalitet samt länsstyrelsernas tillsyn. Syftet är att skapa en enhetlig tillämpning i landet.

Med beaktande av Riksantikvarieämbetets ansvar för kulturmiljöarbetet i landet samt de rådgivnings- och samordningsupp-gifter som myndigheten har är det lämpligt att nödvändiga före-skrifter meddelas av Riksantikvarieämbetet även i fortsättningen.

Enligt 7 § andra stycket kulturminnesförordningen ska länsstyrelsen innan myndigheten fattar beslut om en arkeologisk un-

dersökning förvissa sig om att den som ska utföra undersökningen har tillräcklig kunskap för att utföra den på ett tillfredsställande sätt. Eftersom lämnade förslag innebär att länsstyrelsen inte längre ska utse utförare av arkeologisk undersökning bör bestämmelsen utgå.

5.2.4 Kommuner och landsting som utförare av arkeologiska undersökningar

Förslag: Det ska uttryckligen av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter framgå att kommuner och landsting ska få ingå avtal med företagare om att utföra arkeologiska undersökningar. Med begreppet företagare avses i denna lag detsamma som i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Av lagen om vissa kommunala befogenheter ska även framgå att verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder. Det ska vidare regleras att verksamheten ska få bedrivas utan anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar.

Skälen för förslaget

Förutsättningar för kommuner och landsting att utföra arkeologiska undersökningar

Som redovisats i avsnitt 4.5 förekommer det att kommunala museer och regionala museer med kommunala eller landstingskommunala huvudmän utför arkeologiska undersökningar.

Olika museer svarar för drygt 30 procent av marknaden när det gäller arkeologiska undersökningar (se avsnitt 4.5). Det rör sig i första hand om regionala och i viss mån kommunala museer. De regionala museerna bedrivs ofta i stiftelseform och kan ha en kommun eller ett landsting som huvudman. Under senare år har flera kommunala museer och regionala museer med kommunala

eller landstingskommunala huvudmän avvecklat sin uppdragsarkeologiska verksamhet. Som exempel kan nämnas Västmanlands läns museum och Malmö museer. I några fall har museerna eller deras tidigare medarbetare bildat fristående stiftelser eller bolag, exempelvis Sydsvensk Arkeologi AB och Stiftelsen Kulturmiljövård Mälardalen. Det finns ändå några fåtal kommunala museer som fortfarande utför arkeologiska undersökningar. Som exempel kan nämnas Stockholms stadsmuseum där den uppdragsarkeologiska verksamheten är en del av den kommunala förvaltningen.

De kommunala och regionala museerna besitter stor kompetens på det uppdragsarkeologiska området och de har omfattande kunskap om lokala och regionala förhållanden. De kan därmed som utförare av arkeologiska undersökningar bidra till att kravet på att undersökningarna ska genomföras med vetenskapligt god kvalitet kan upprätthållas. Med tanke på syftet med kulturminneslagen och för att säkerställa tillgången på utförare av uppdragsarkeologiska undersökningar i hela landet, är det således i dagsläget angeläget att både kommunala museer och regionala museer med kommunala eller landstingskommunala huvudmän även fortsättningsvis kan ta sådana uppdrag.

För att kommunerna och landstingen ska kunna bedriva verksamhet ska den som huvudregel ske med hänsyn till vissa grundläggande bestämmelser.

Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) är den kommunala befogenheten begränsad till angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets uppgift eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Av 2 kap. 7 § samma lag följer vidare att kommuner och landsting bara får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget. För att en kommun eller ett landsting ska kunna engagera sig i en verksamhet så måste det alltså ske inom ramen för den kommunala befogenheten.

Kommunerna och landstingen har i den reglering i 2 kap. 11 och 13 §§ kulturminneslagen som nu föreslås inte getts någon uttrycklig roll. Av regleringen framgår att det främst är företagaren och länsstyrelsen som ansvarar för att arkeologiska undersökningar kommer till stånd.

Mot bakgrund av den redovisade regleringen och utvecklingen på området med en ökad konkurrensutsättning, finns ett behov av att tydliggöra att utförande av arkeologiska undersökningar även fortsättningsvis kan vara en kommunal uppgift.

För att säkerställa detta bör det därför i lagen om vissa kommunala befogenheter regleras att kommuner och landsting får ingå avtal med företagare om att utföra arkeologiska undersökningar. Av lagen bör vidare framgå att med begreppet företagare avses detsamma som i kulturminneslagen.

Självkostnadsprincipen

För kommunalt bedriven verksamhet gäller bl.a. enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen den s.k. självkostnadsprincipen. Principen innebär att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller. Detta gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner eller landsting bedriver vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet. Undantag från principen kan ske genom särskild reglering.

Självkostnadsprincipen skulle innebära att kommunala museer eller regionala museer med kommunala eller landstingskommunala huvudmän, som efter avtal utförde arkeologiska undersökningar, inte skulle kunna ta ut ett pris som var högre än kostnaderna för tjänsten. Tillämpningen av självkostnadsprincipen skulle därför kunna leda till underprissättning av dessa tjänster. På en konkurrensutsatt marknad är det av stor vikt att samtliga aktörer tillämpar en prissättning som bygger på likartade förutsättningar. I annat fall är risken uppenbar att tjänsterna kan underprissättas och konkurrensen snedvridas. Det är av stor

vikt att konkurrensen på marknaden för arkeologiska undersökningar inte hämmas eller snedvrids.

Med hänsyn härtill, samt med beaktande av det ekonomiska risktagande det innebär att bedriva uppdragsverksamhet på en konkurrensutsatt marknad, bör det av lagen om vissa kommunala befogenheter framgå att kommunernas och landstingens utförande av arkeologiska undersökningar ska ske på affärsmässiga grunder, dvs. utan hänsyn till självkostnadsprincipen.

Att verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder innebär främst att kommunala museer och regionala museer med kommunala eller landstingskommunala huvudmän ska tillämpa ett affärsmässigt beteende och en korrekt prissättning. De villkor som gäller för det privata näringslivets affärsvivande verksamhet kan tjäna som vägledning.

Frågan om särredovisning av kommunal verksamhet som bedrivs på en konkurrensutsatt marknad är omdiskuterad. En helhetssyn bör finnas. Frågan, sett i ett större sammanhang, bör därför lösas i annan ordning. När det gäller det uppdragsarkeologiska området kan konstateras att det är jämförelsevis begränsat och att det inte bör leda till några olägenheter att en särskild reglering om särredovisning inte införs nu. Det är emellertid angeläget att kommunala museer och regionala museer med kommunala eller landstingskommunala huvudmän noggrant håller isär kostnader hänförliga till arkeologiska undersökningar från annan verksamhet så att undersökningarna inte subventioneras av annan kommunal verksamhet.

Undantag från lokaliseringsprincipen

Den grundläggande kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen ger uttryck bl.a. för den s.k. lokaliseringsprincipen. Principen innebär att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller landstingets egna område eller dess invånare. Avsteg från lokaliseringsprincipen får göras genom speciallagstiftning.

Det förekommer att kommunala museer och regionala museer med kommunala eller landstingskommunala huvudmän utför undersökningar i en annan kommun eller i ett annat landsting. Anledningen till detta kan vara att en fornlämning sträcker sig över kommungränsen eller att museerna samarbetar med aktörer i närliggande kommun eller län. Det finns därmed skäl att göra undantag från lokaliseringsprincipen.

I lagen om vissa kommunala befogenheter bör därför regleras att kommun eller landsting som ingår avtal med företagare om att utföra arkeologisk undersökning, får bedriva verksamheten utan anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar.

6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2012. Ärenden om särskilda utredningar som påbörjats hos länsstyrelsen före ikraftträdandet men som då inte avgjorts ska handläggas enligt äldre föreskrifter. För ansökningar om tillstånd att göra ingrepp i fasta fornlämningar som har kommit in till länsstyrelsen före ikraftträdandet ska äldre föreskrifter gälla.

Skälen för förslaget: De författningsändringar som föreslås bör kunna träda i kraft den 1 januari 2012.

För ärenden om särskilda utredningar enligt 2 kap. 11 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) som påbörjats hos länsstyrelsen före ikraftträdandet men ännu inte avgjorts behövs en övergångsbestämmelse om att de ska handläggas enligt äldre föreskrifter.

För ansökningar om tillstånd att göra ingrepp i fasta fornlämningar enligt 2 kap. 12 § kulturminneslagen som har kommit in till länsstyrelsen före ikraftträdandet behövs en övergångsbestämmelse med innebörd att äldre föreskrifter ska gälla.

Övriga förslag kräver inga övergångsbestämmelser.

7 Administrativa och ekonomiska konsekvenser

Bedömning: För företagarna kommer förslaget om att de ska utse utförare av arkeologiska undersökningar att innebära vissa ökade administrativa kostnader. Genom förslagen kommer emellertid sannolikt fler arkeologiska undersökningar att konkurransutsättas. Detta bör i sin tur leda till sammantaget minskade kostnader för statliga, kommunala och enskilda aktörer på det uppdragsarkeologiska området. Vidare kan det antas att marknaden blir mer tillgänglig för privata utförare av arkeologiska undersökningar, vilket kan komma att leda till nya affärsmöjligheter som skapar fler och växande företag och ökad konkurrens.

En ny modell kan inledningsvis innebära något ökade kostnader för länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet. Dessa kostnader bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar. Antalet ökade mål vid domstolarna bedöms bli marginellt och kostnaden för detta bör kunna rymmas inom domstolsväsendets befintliga ekonomiska ramar.

Förslagen kan inte antas ha konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor eller påverka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms inte medföra några negativa konsekvenser för miljön.

Föreslagna ändringar i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter bedöms inte innebära några förändringar för berörda aktörer.

Skälen för bedömningen: För företagen kommer förslaget om att de ska utse dem som ska utföra arkeologiska undersökningar att innebära ökade administrativa kostnader. Genom ökad konkurrensutsättning kommer emellertid de arkeologiska undersökningarna sannolikt att upphandlas till lägre kostnader. Såväl statliga och kommunala som enskilda aktörers inköpskostnader kommer därmed att minska. Detta torde i vart fall på sikt kunna uppväga de ökade administrativa kostnaderna för ett ökat antal upphandlingar. Därtill kommer att förslagen innebär en övergång från ett upphandlingsliknande förfarande till ett system där lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) blir tillämpliga i flertalet fall. Detta borde innebära ett tydligare och enklare regelverk.

Något säkerställt empiriskt underlag för att mäta förväntade besparingar finns inte och det är därför svårt att mer konkret uppskatta hur stor minskning av utgifterna som förslaget kommer att föranleda. I *Regelverk och praxis i offentlig upphandling* (Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:2), har dock ett antal genomförda upphandlingar i stat och kommun analyserats relativt detaljerat för att utröna hur stora vinsterna är vid olika nivåer av konkurrensutsättning. Mot detta har ställts uppskattningar av de faktiska kostnaderna för upphandlingar av mer eller mindre formaliserat slag. Ett resultat av undersökningen är att det generellt inte finns något samband mellan pris och kvalitet i de studerade upphandlingarna och en konsekvens av detta är att priset inte kan användas som indikator på kvalitet, varför kvaliteten måste undersökas särskilt i varje upphandling. Huvudslutsatsen av studien är att den potentiella besparingen vid formellt genomförda upphandlingar är stor.

Besparingen varierar visserligen från upphandling till upphandling, men genomsnittsvärdet ligger så högt som mellan 20 och 25 procent av värdet, när priset i den formella upphandlingen jämförs med priset hos en slumpmässigt vald leverantör. Detta är ett högt värde, men det avviker inte radikalt

från vad vissa tidigare studier har identifierat. Även om de samlade kostnadseffekterna sannolikt kommer att bli positiva måste dock beaktas att det råder olika marknadsförutsättningar i olika delar av landet, varför vissa regionala skillnader i kostnadshänseende inte kan uteslutas. Eventuella ökade kostnader bedöms dock sammantaget kunna rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget om att företagarna ska utse utförare av arkeologiska undersökningar torde i ett inledningsskede innebära att aktörerna kommer att vara i behov av generell vägledning från länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet. I denna del krävs som påtalats tidigare att länsstyrelserna i sina beslut om arkeologiska undersökningar tydligt anger vilka krav som ställs på undersökningarna utifrån kriteriet om vetenskapligt god kvalitet. Genom förslaget avlastas emellertid länsstyrelserna de administrativa uppgifter som utseendet av utförare medför. Det innebär att myndigheterna i stället kan lägga resurserna på att förstärka tillsynsverksamheten och att utforma beslut om arkeologiska undersökningar. Om förslaget inledningsvis innebär något ökade kostnader för länsstyrelserna bedöms dessa rymmas inom befintliga ekonomiska ramar. Detsamma torde gälla för Riksantikvarieämbetet.

Vid försök att mäta företagens administrativa kostnader för att delta i offentliga upphandlingar har dåvarande Verket för näringslivsutveckling (Nutek)⁹ i sin rapport *Offentlig upphandling – vad tycker företagen är krångligt?* (R 2008:06) kunnat bekräfta att det är svårt att dra några säkra slutsatser. En utförare av arkeologiska undersökningar behöver göra den många gånger svåra bedömningen av möjligheten att vinna en upphandling och sedan ställa det mot uppskattade administrativa kostnader för att delta i upphandlingen. En möjlighet till fortbildning i upphandlingsfrågor kommer att finnas tillgänglig för små och medelstora företag genom det upphandlingsstöd som Kammarkollegiet i

⁹ Tidigare tillsynsmyndighet över tillämpningen av LOU, vars uppgifter numera innehas av Konkurrensverket.

budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, utgiftsområde 2) fått i uppdrag att utveckla. Även Konkurrensverket tillhandahåller information på upphandlingsområdet. Vidare kommer den plattform för elektronisk upphandling, som Kammarkollegiet också fått i uppdrag att utveckla, att få stor betydelse för företagen.

Det har hävdats att kostnaderna för tidsutdräkten i omfattande projekt oftast är större än de direkta undersökningskostnaderna. Den inom uppdragsarkeologin största företagaren, Trafikverket (tidigare Vägverket och Banverket), har centralt slagit fast att den hellre ser en offentlig upphandling, som verket på sikt räknar med ska kunna sänka kostnaderna (jfr SOU 2005:80). Genom förändrade rutiner där uppdragsarkeologin planeras in tidigare i processen kan dock också de negativa effekterna av tidsåtgången för upphandlingsförfarandet och undersökningen minska.

Om företagaren inte är en upphandlande myndighet eller enhet gäller inte LOU och LUF. Till skillnad från i dag då länsstyrelsen har att utse utförare av arkeologiska undersökningar innebär förslaget att nämnda företagare själva har att välja utförare av arkeologiska undersökningar. Innan en utförare väljs krävs dock alltså ett beslut från länsstyrelsen om arkeologisk undersökning och detta beslut ska tjäna som vägledning vid företagarens val av utförare av arkeologisk undersökning. I praktiken torde förslaget alltså endast innebära en begränsad ökning av administrativa kostnader för dessa företagare.

Med en sannolik ökning av antalet upphandlingar kan det antas att marknaden kommer att bli mer tillgänglig för privata utförare av arkeologiska undersökningar. Detta torde ge företagen ökade möjligheter att få avsättning för sina tjänster. Det är rimligt att anta att fler konkurrensutsatta undersökningar kan leda till ett ökat intresse för nya företag att etablera sig och konkurrera på marknaden.

Föreslagen modell innebär att antalet ansökningar om överprövning och talan om skadestånd troligen kommer att öka något i domstolarna. I sammanhanget bör dock beaktas att det i

dag är möjligt att överklaga länsstyrelsernas beslut om vem som ska utföra en undersökning och att denna möjlighet försvinner med lämnat förslag. Sammantaget bör därför föreslagen modell innebära endast en begränsad ökning av antalet mål i domstolarna och kostnaden för denna ökning bör kunna rymmas inom domstolsväsendets befintliga ekonomiska ramar.

Förslagen bedöms i övrigt inte ha någon påverkan på den kommunala självstyrelsen eller ha några konsekvenser för den offentliga servicen i olika delar av landet, jämställdheten mellan män och kvinnor eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms inte medföra några negativa konsekvenser för miljön.

När det gäller föreslagna ändringar i lagen om vissa kommunala befogenheter så har de lämnats för att säkerställa att kommunala museer och regionala museer med kommunala eller landstingskommunala huvudmän även fortsättningsvis kan ingå avtal med företagare om att utföra arkeologiska undersökningar. En rad museer har avvecklat sin uppdragsarkeologiska verksamhet under senare år. Som exempel kan nämnas Göteborgs stadsmuseum och Västmanlands läns museum. Sammantaget torde föreslagna ändringar inte innebära att de kommunala museerna kommer att öka sitt agerande på det uppdragsarkeologiska området. Förslaget bedöms därmed inte innebära några förändringar för dessa aktörer eller för det privata näringslivet.

Marknaden för utförare av arkeologiska undersökningar är en marknad under förändring. Som nämnts ovan har flera kommunala och regionala museer under senare år avvecklat sin uppdragsarkeologiska verksamhet. Därtill kommer pågående arbete inom Regeringskansliet om ett eventuellt skiljande av Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar (UV) från ämbetet. Det kan således finnas anledning att framöver följa upp och utvärdera förhållandena på aktuell marknad.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

2 kap. 11 §

Bestämmelsen reglerar bl.a. länsstyrelsens beslutsförfarande avseende särskild utredning i ärenden om ingrepp i en fast fornlämning. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.1.

Utöver några språkliga justeringar i *första* och *andra styckena* framgår av andra stycket att företagaren ska utse den som ska utföra den särskilda utredningen. Det sagda innebär att länsstyrelsen först har att besluta om en arkeologisk undersökning och att företagaren därefter ska utse den som ska utföra undersökningen. Utseende av utförare bör ske efter det att beslutet om undersökning har vunnit laga kraft.

Förslaget om att företagaren har att utse utförare medför att nuvarande reglering om att upphandlingslagstiftningen inte ska gälla när länsstyrelsen utser utföraren av en arkeologisk undersökning ska tas bort. I de fall företagaren är en upphandlande myndighet eller enhet ska lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) tillämpas vid valet av utförare. Någon reglering i denna del behövs inte.

Vidare innebär förslaget att nuvarande reglering om att länsstyrelsen ska beakta att utredningen ska genomföras till en kost-

nad som inte är högre än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna utgår. Motsvarande krav följer av LOU och LUF och företagaren ska alltså beakta detta krav vid valet av utförare av en arkeologisk undersökning. Länsstyrelsen ska dessutom alltjämt vid beslut om särskild utredning särskilt ta hänsyn till att utredningen ska vara av vetenskapligt god kvalitet. Det innebär att utöver kraven i LOU och LUF ska företagaren vid valet av utförare dessutom väga in att utredningen ska utföras i enlighet med beprövade vetenskapliga metoder.

Om företagaren är en upphandlande myndighet eller enhet ska alltså ett förfarande enligt LOU eller LUF tillämpas både inför valet av utförare av särskild utredning enligt 2 kap. 11 § och inför valet av arkeologisk förundersökning och särskild undersökning enligt 2 kap. 13 §. Beslut om undersökning enligt båda dessa lagrum kan överklagas särskilt. Det innebär att utförare enligt de båda paragraferna inte bör upphandlas vid ett och samma tillfälle utan betraktas som två separata upphandlingar.

2 kap. 13 §

Av paragrafen framgår när och hur länsstyrelsen ska besluta om arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.1.

Förutom språkliga justeringar görs i *tredje stycket* samma ändringar som i 2 kap. 11 §. Dessutom utgår regleringen i nuvarande första stycket om att länsstyrelsen i beslut om särskild undersökning om möjligt ska ange den kostnad som åtgärder för att bevara fornlämningen beräknas medföra.

Den som utsetts till utförare enligt 2 kap. 11 § är väl insatt i ärendet och kan därför vid kommande upphandling enligt 2 kap. 13 § ha ett försteg i förhållande till andra anbudsgivare. Detta bör företagaren motverka med generösa tidsfrister för att inkomma med anbud. En för kort anbudstid innebär nämligen att konkurrensen inte kan utnyttjas fullt ut.

2 kap. 14 §

Med anledning av att kostnadsregleringen i 2 kap. 13 § utgår har hänvisningen i andra stycket 2 tagits bort.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

1 kap. 2 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.4.

I paragrafen anges att 3 kap. 7 § utgör ett undantag från lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Det innebär att en kommun eller ett landsting får ingå avtal med företagare om att utföra en arkeologisk undersökning, utan någon anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar.

1 kap. 3 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.4.

I paragrafen anges som villkor för att kommuner och landsting ska få bedriva verksamhet enligt 3 kap. 7 § att verksamheten ska bedrivas affärsmässigt. Självkostnadsprincipen bryts således när det gäller prissättning av arkeologiska undersökningar. Det innebär att verksamheten ska vara affärsmässigt motiverad.

3 kap. 7 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.4.

Paragrafen syftar till att säkerställa kommunernas och landstingens befogenheter på det uppdragsarkeologiska området.

Enligt *första stycket* får kommuner och landsting ingå avtal med företagare om att utföra arkeologiska undersökningar.

Av *andra stycket* följer att med begreppet företagare avses det-samma som i kulturminneslagen.

8.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m.

2 kap. 7 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.3.

Utöver en språklig och en redaktionell justering i *första stycket* ska nuvarande *andra stycket* – med anledning av föreslagna ändringar i 2 kap. 11 och 13 §§ kulturminneslagen – utgå.

2 kap. 10 §

I avsnitt 5.2.3 görs bedömningen att det även fortsättningsvis finns behov av föreskrifter för tillämpningen av 2 kap. 10–13 §§ kulturminneslagen.

Paragrafen som innehåller ett bemyndigande för Riksantikvarieämbetet att meddela föreskrifter har ändrats endast i språkligt och redaktionellt avseende.

Departementsserien 2011

Kronologisk förteckning

1. Olovlig fotografering. Ju.
2. Avskaffande av den obligatoriska byggförsäkringen. M.
3. Högre utbildning i utvecklingssamarbetet
En analys av högre utbildning inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete och politiken för global utveckling. UD.
4. Behandling av personuppgifter vid Inspektionen för socialförsäkringen, m.m. S.
5. Barns rätt till vård och sociala insatser stärks.
Ju.
6. Ökad konkurrens på det uppdragsarkeo-
logiska området – vissa ändringar i kultur-
minneslagen. Ku.

Departementsserien 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Olovlig fotografering. [1]

Barns rätt till vård och sociala insatser stärks. [5]

Utrikesdepartementet

Högre utbildning i utvecklingssamarbetet

En analys av högre utbildning inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete och politiken för global utveckling. [3]

Socialdepartementet

Behandling av personuppgifter vid Inspektionen för socialförsäkringen, m.m. [4]

Miljödepartementet

Avskaffande av den obligatoriska byggförsäkringen. [2]

Kulturdepartementet

Ökad konkurrens på det uppdragsarkeologiska området – vissa ändringar i kulturminneslagen. [6]



