

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 bevarandebidraget 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 uppräkningsdelen 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 uppräkningsdelen 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 förlit före år 1900.

Bestämmelsen som naturbildningar och lämningar efter äldre kult förtydligas.

Utredningen föreslår dessutom att nu gällande definition av fornfynd (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 fornlämningsskydd 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 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.

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.