



Handläggare: Anna-Karin Ericson  
Telefon: 08-508 31 569

Till  
Kulturnämnden

**KuN 2012-08-30**  
**Nr 6**

## **Remissvar rörande kulturmiljöutredningens betänkande "Kulturmiljöarbete i en ny tid" (SOU 2012:37)**

### Förslag till beslut

Kulturförvaltningen och Stadsarkivet föreslår att Kulturnämnden beslutar att:

1. Remissvaret godkänns och överlämnas till kommunstyrelsen.

### Sammanfattning

Kulturmiljöutredningen har lämnat betänkandet "Kulturmiljöarbete i en ny tid". Utredningens syfte var att lämna förslag till förändringar av lagstiftningen inom kulturmiljöområdet, göra en redaktionell översyn av lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. samt lämna förslag till nationella mål för arbetet med kulturmiljön. Utredningen har bedömt att de nya bestämmelserna kan träda i kraft den 1 januari 2014.

Kulturförvaltningen och Stadsarkivet är i stort positiva till de ändringar som föreslås inom alla tre ovan nämnda områden och anser att de nationella målen ligger i linje med förvaltningarnas kulturmiljöarbete. Motivet för en gränsdragning vid år 1750 för fornlämningar är dock inte tydligt och kulturförvaltningen menar att ett fast årtal med fördel kan ersättas med en löpande gräns. Kulturförvaltningen beklagar vidare att utredningen inte tydligare tar upp problematiken med en samordning mellan kulturminneslagen, plan- och bygglagen och miljöbalken.

Berit Svedberg  
Kulturdirektör

Ann-Charlotte Backlund  
Stadsantikvarie

Lennart Ploom  
Stadsarkivarie

Underlag för beslut



Remiss från kommunstyrelsen, Kultur- och fastighetsroteln rörande Kulturmiljöutredningens betänkande "Kulturmiljöarbete i en ny tid" (SOU 2012:37) Dnr: 001-1079/2012. Hela utredningen kan läsas på <http://www.regeringen.se/sb/d/15600/a/193989>

## UTLÅTANDE

### Remissen

Ärendet har remitterats till kulturnämnden för svar senast den 1 september. Omedelbar justering.

### Remissens beredning

Ärendet har handlagts av Stockholms stadsmuseums kulturmiljöenhet och dokumentationsenhet i samråd med Stadsarkivet.

### Bakgrund

#### **Lagstiftning och de olika aktörerna inom kulturmiljöområdet**

Skyddet av bebyggelse och kulturmiljö är beroende av flera olika lagstiftningar. Lagen (1988:950) om kulturminnen (kulturminneslagen), plan- och bygglagen (2010:900) och miljöbalken innehåller de centrala bestämmelserna för skyddet av kulturmiljön, miljöhänsyn och fysiks planering. Grundsynen på ansvarsfördelningen för kulturmiljön mellan det offentliga och enskilda kommer till uttryck i 1 kap. 1§ kulturminneslagen: "Det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö. Ansvaret för detta delas av alla. Såväl enskilda som myndigheter skall visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Den som planerar eller utför ett arbete skall se till att skador på kulturmiljön såvitt möjligt undviks och begränsas".

De offentliga aktörernas uppgifter på kulturmiljöområdet fördelas på Riksantikvarieämbetet, länsstyrelser och regionala och kommunala museer. Riksantikvarieämbetet har en sammanhållande roll i kulturmiljösektorns gemensamma utvecklingsarbete och överinseende över kulturminnesvården i landet enligt kulturminneslagen. Länsstyrelsen har enligt 1 kap 2§ i kulturminneslagen tillsyn över kulturminnesvården i länen och är beslutande myndighet i flertalet kulturmiljöärenden. Under de senaste decennierna har det operativa arbetet alltmer lagts över från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelserna.

Länsmuseernas och de kommunala museernas roll inom kulturmiljöområdet är främst att vara allmänhetens, civilsamhällets och kommunernas experter i kulturarvsfrågor. Stockholms stadsmuseum är stadens experter i byggnadshistoriska och arkeologiska frågor och hanterar ärenden enligt plan- och bygglagen genom remisser från stadsbyggnadskontoret. Stadsmuseet bistår även länsstyrelsen i vissa fall i beredningen av ärenden enligt kulturminneslagen.

## Remissen

### **Kulturmiljöutredningens syfte**

Kulturmiljöutredningen har lämnat betänkandet ”Kulturmiljöarbete i en ny tid”. Utredningens syfte var enligt direktiven att se över lagstiftningen och de nationella målen på kulturmiljöområdet. Utredningen skulle lämna förslag till förändringar av lagstiftningen inom kulturmiljöområdet, göra en redaktionell översyn av lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. samt lämna förslag till nationella mål för arbetet med kulturmiljön. För att klarlägga vilka behov som finns av att förändra lagstiftningen inom kulturmiljöområdet har utredningen genom en enkätundersökning gjort en kartläggning av vilka intressekonflikter som kan finnas mellan skyddet av brukandet och kulturmiljön. Kulturförvaltningen har inte deltagit i enkätundersökningen. Utredningen har bedömt att de nya bestämmelserna kan träda i kraft den 1 januari 2014 samt att det inte finns skäl för några särskilda övergångsbestämmelser.

### **Nationella målen för arbetet med kulturmiljön**

Syftet med översynen av de nationella målen för arbetet med kulturmiljön är enligt utredningen att ”skapa goda grundförutsättningar för ett offensivt kulturmiljöarbete som aktivt bidrar till ökad livskvalitet och att humanistiska perspektiv ges utrymme att påverka samhällsutvecklingen.” Utredningen menar att de nuvarande målen för arbetet med kulturmiljön uppfattas som föråldrade och att de bör utformas så att de bättre samspelar med de gällande kulturpolitiska målen. Främst är det de statliga myndigheterna som ska se till att målen används i kulturmiljöarbetet, men myndigheterna ska även stödja användandet av målen hos andra berörda aktörer samt inspirera kulturmiljöarbetet på kommunal nivå och vägleda politiken.

Nuvarande mål har följande lydelse:

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

- nationell och internationell solidaritet och respekt för olika gruppers kulturarv.

Utredningen föreslår att nuvarande mål ersätts med:

- 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 upplevelse och,
- en helhetssyn på förvaltningen av landskapet där kulturmiljön tas till vara, ger perspektiv på samhällsutvecklingen och stimulerar kreativitet och skapande.

### **Förändringar av lagstiftningen**

I det inledande kapitlet i kulturminneslagen beskrivs de grundläggande värderingar som ligger bakom lagstiftningen och dess huvudsakliga innehåll. Utredningen menar dock att det saknas en uttrycklig bestämmelse om vad lagen syftar till att reglera. Man föreslår därför att inledningen kompletteras med en övergripande bestämmelse som ”tydliggör kulturminneslagens syfte att främja en hållbar utveckling och att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer tillgång till mångfald av kulturmiljöer som är av betydelse för att förstå såväl samtiden som historiska sammanhang.”

Flera länsstyrelser har efterfrågat en bättre samordning mellan kulturminneslagen och andra lagstiftningar såsom plan- och bygglagen och miljöbalken. Utredningen menar att detta skulle innebära stora förändringar i regelsystemet som ligger utanför utredningens uppdrag.

### ***Arkeologi och fornlämningar***

Utredningen har särskilt fokuserat på problematiken kring fornlämningsbegreppet. Alla kända fornlämningar finns i det digitala informationssystemet FMIS som förvaltas av Riksantikvarieämbetet. Utöver fornlämningar innehåller FMIS lämningar som vid en antikvarisk bedömning inte anses som fornlämning enligt kulturminneslagen. Dessa benämns övriga kulturhistoriska lämningar i FMIS. Det är i FMIS som den antikvariska bedömningen av vad som utgör fornlämning kommer till uttryck. Informationen i FMIS är därför av central betydelse för att tydliggöra begreppet i tillämpningen. Utredningen föreslår att Riksantikvarieämbetets uppdrag förtydligas av regeringen så att det framgår att myndigheten ska ta fram och utveckla nödvändiga register inom sitt verksamhetsområde.

Av enkätsvaren som inkom till utredningen framkom att kulturminneslagens fornlämningsbegrepp ibland uppfattas som otydligt och att tillämpningen av lagen uppfattas som oförutsägbar. För att uppnå en tydlighet i vilka lämningstyper som ska uppfattas som fornlämning föreslår utredningen en avgränsning som anknyter till en tidsgräns, vilket man menar ger förutsättningar för en långsiktighet och en konsekvent hantering. Man föreslår att lagens bestämning av fornlämning ändras till att avse ”fasta lämningar efter människors verksamhet, som kan antas ha tillkommit före år 1750 och som är varaktigt övergivna.” Förslaget till ändringen i lagen innebär att även fornfynd (s.k. lösfynd) ska kunna antas vara från tiden före 1750, istället för den hundraårsgräns som finns idag.

Lämningar som tillkommit efter 1749 kan representera viktiga kulturhistoriska värden. Utredningen föreslår att ett särskilt skydd införs för lämningar som inte omfattas av det allmänna skyddet, men som representerar höga kulturhistoriska värden och är varaktigt övergivna, s.k. fornlämningsförklaring. Länsstyrelsen ska i sin bedömning av dessa lämningar utgå från kunskapsvärdet och upplevelsevärdet. Möjligheten att ta initiativ till en fornlämningsförklaring bör kunna tas upp av var och en eller på länsstyrelsens eget initiativ. Vid en prövning av frågan om fornlämningsförklaring ska hänsyn tas till enskilda intressen. Rätten att överklaga länsstyrelsens beslut ska tillkomma den som beslutet angår, t.ex. ska kommunen utifrån sin roll i planeringen av den fysiska miljön äga rätt att överklaga ett beslut om fornlämningsförklaring. Ersättning kan utgå om fornlämningsförklaringen innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

Den närmare precisering av vilka fornlämningskategorier som är fornlämningar enligt den nuvarande uppräkningslagen i 2 kap. i kulturminneslagen bör utgå. Den allmänna definitionen kompletteras vidare med en särskild reglering vad gäller vissa typer av lämningar, gravar, gravbyggnader och gravfält samt kyrkogårdar och andra begravningsplatser som är varaktigt övergivna ska oavsett ålder utgöra fornlämning. Skeppsvrak ska utgöra fornlämning om det kan antas att skeppet förlist före 1900. Bestämmelsen om naturbildningar och lämningar efter äldre kult förtydligas.

Vidare föreslår utredningen att innebörden av fornlämningskyddet förtydligas genom att det i den inledande paragrafen om fornlämningar i 2 kap. framgår att det är förbjudet att utan tillstånd vidta åtgärd som kan ändra eller skada fornlämningen. Ytterligare förtydliganden föreslås för den enskildes skyldighet att efterforska fornlämningsförekomst t.ex. när man avser att uppföra en byggnad eller anläggning. Uppgifter om fornlämningsförekomst kan hämtas ur FMIS och Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen ska tillhandahålla den information som

krävs. Till en fornlämning hör ett omgivande s.k. fornlämningsområde. Storleken på detta avgörs från fall till fall beroende på fornlämningens art och betydelse. Den som vill ha ett fornlämningsområde gränsbestämt ska enligt utredningen ges möjlighet till detta genom en särskild ansökan till länsstyrelsen.

#### ***Det byggda kulturarvet***

Som tidigare nämnts kan även yngre kyrkor uppförda efter 1939 omfattas av tillståndsprovning enligt kulturminneslagen. Vilka kyrkor som ska omfattas av detta skydd beslutas av Riksantikvarieämbetet. Utredningen föreslår att handläggningsordningen avseende dessa frågor överflyttas från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelsen med motiveringen att den kompetens som är nödvändig för att kunna bedöma kulturhistoriskt värde finns på länsstyrelserna.

#### **Redaktionell översyn av kulturminneslagen och ändring av begrepp**

Utredningens uppdrag innefattar att lämna förslag om mindre justeringar i sak som innebär moderniseringar och regelförenklningar. Utredningen har funnit att kulturminneslagen i stort är tydlig och funktionell varför endast mindre omflyttningar och uppdelningar föreslås. Utredningen föreslår att vissa uttryck i lagen ersätts med begrepp som är vedertagna vid tillämpningen av lagen. En omformulering som föreslås är att man ska tala om *kulturmiljöarbete* istället för *kulturminnesvård*.

Ett annat begrepp som ändras är *fast fornlämning* som ersätts med *fornlämning* eftersom det finns fornlämningar som inte är fast förankrade såsom t.ex. runstenar. Inom uppdragsarkeologin finns flera olika benämningar på de olika skedena, något som kan upplevas som förvirrande. Med syfte att förtydliga olika uppdragsarkeologiska åtgärder föreslår utredningen att begreppet *särskild utredning* ersätts med *arkeologisk utredning* samt att begreppet *särskild undersökning* ersätts med *arkeologisk slutundersökning*, medan begreppet *arkeologisk förundersökning* behålls.

Begreppet märklig anses otidsenligt och man föreslår därför att kvalifikationsgrunden för byggnadsminnesförklaring ändras från ”En byggnad som är *synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde* eller som ingår i ett kulturhistoriskt *synnerligen märkligt bebyggelseområde* får förklaras för byggnadsminne” ändras till ” En byggnad med *synnerligen högt kulturhistoriskt värde* eller en byggnad som ingår i ett *bebyggelseområde med synnerligen högt kulturhistoriskt värde* får förklaras som byggnadsminne.” Detta innebär i sig ingen ändring i kvalifikationskraven. Samma ändring föreslås för statliga byggnadsminnen.

Alla kyrkor och begravningsplatser uppförda före 1939 är skyddade av kulturminneslagen. För kyrkor, kyrkotomter och begravningsplatser uppförda efter 1939 kan enligt beslut från Riksantikvarieämbetet tillståndsprovning införas om dessa är *märkliga genom sitt kulturhistoriska värde*. Man förslår att detta ändras till kyrkor, kyrkotomter och begravningsplatser som har ett *högt kulturhistoriskt värde*.

## Kulturförvaltningens och Stadsarkivets synpunkter

Kulturförvaltningen och Stadsarkivet är i stort positiva till utredningens förslag. De ändrade skrivningarna för de nationella målen för arbetet med kulturmiljön ger en tydligare riktning för ett modernt kulturmiljöarbete. Det är även positivt att inledningskapitlet i kulturminneslagen skrivs om så att syftet med lagen tydliggörs och på så vis får en koppling till målen. Den syn på kulturmiljöarbetet som de föreslagna nationella målen och inledningen till kulturminneslagen ger uttryck för har en koppling till flera av nämndmålen och är i linje med både Stadsmuseets och Stadsarkivets arbete med kulturmiljön och tillhandahållande av arkivinformaton. Förvaltningarna menar att kulturmiljön är en omistlig del av ett hållbart samhälle och utgör en viktig resurs både avseende materiella- och ekonomiska värden där återanvändning och reoveringar med varsamma metoder och klimatsmarta traditionella material utgör en central del. Ett hållbart samhälle kräver också kunskap om vår historia. Genom att vi utgår ifrån, bevarar, använder och utvecklar kunskapen om de befintliga värden som finns i vår kulturmiljö kan Stockholm fortsätta att vara en hållbar, sammansatt och intressant stad – en stad i världsklass. Ett modernt kulturmiljöarbete bygger också på att kunskapen om vårt kulturarv alltid är närvarande i olika förändringsprocesser samt är tillgänglig och på så vis bidrar till ett inkluderande samhälle där alla känner till och känner ansvar för vår gemensamma kulturmiljö. En helhetssyn på förvaltningen av landskapet bidrar också till den goda staden där kulturlandskapet tar plats och integreras i förändringsprocesser.

Kulturförvaltningen delar utredningens förslag om förändring av vissa begrepp. Många av de förändringar som föreslås är redan vedertagna och det leder troligen till att lagen blir mer begriplig för alla. Det underlättar även för kulturmiljöarbetet om uttrycken i lagstiftningen bättre överensstämmer med de begrepp som används i det dagliga arbetet. I förslaget till ändring i kulturminneslagen kvarstår dock begreppet fasta lämningar medan utredningen samtidigt föreslår att begreppet fast fornlämning istället ska heta enbart fornlämning. Detta är en inkonsekvens som bör förtydligas.

Förvaltningen delar även utredningens syn på att det finns problem kring fornlämningsbegreppet och välkomnar att Riksantikvarieämbetet föreslås få ett utökat uppdrag att se över och utveckla FMIS. Här vill förvaltningen framhålla problematiken kring den differens som idag finns mellan inmäta fornlämningar och verkligheten. Informationen i FMIS bör därför gås igenom och kvalitetssäkras utifrån detta problem samt att ansvaret för detta tydliggörs.

Förvaltningen menar dock att den föreslagna gränsdragningen vid år 1750 inte motiveras på ett tydligt sätt i utredningen och ställer sig frågande till hur ett fast årtal i en inte alltför snar framtid kan revideras. Mot bakgrund av detta vore det att föredra att ha en löpande gräns som uttrycks som äldre än 250 år för fornlämningar och 100 år för båtar. Den nya gränsdragningen vid år 1750 innebär även konsekvenser för undersökningar av stadslagren och den stadsarkeologiska situationen både i Stockholm och i övriga landet. I Stockholm har man tidigare utgått från 1600-talets stad när fornlämningsgränsen för RAÄ 103 satts och frågan blir nu om gränsen ska omfatta utbredningen av 1750 års stad istället. Förvaltningen förutsätter vidare att de yngre lämningar som redan klassats som fornlämningar kvarstår och att besluten inte omprövas.

Konsekvenserna av den föreslagna s.k. fornlämningsförklaringen är svår att överblicka. Att man i prövningen ska ta hänsyn till enskilda intressen är viktigt för en demokratisk och öppen process, men kan också leda till att det blir komplicerat och tar längre tid samt att fornlämningarna inte får ett adekvat skydd.

I och med den föreslagna ändrade handläggningsordningen av skydd för yngre kyrkor ser förvaltningen en möjlighet att genom nära samarbete med länsstyrelsen i högre utsträckning kunna påverka vilka kyrkor som kan komma ifråga för detta skydd. Stadsmuseets kulturhistoriska klassificering utgör här ett kunskapsunderlag.

Kulturminneslagen och de nationella målen berör förvisso i första hand Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen, men en stor del av kulturmiljöarbetet sker på de regionala och kommunala museerna. Förvaltningen hade gärna sett att utredningen tydligare hade fokuserat på detta samband och lyft fram eventuella konsekvenser eller intressekonflikter. Förvaltningen beklagar därför att utredningen inte tar upp problematiken med en samordning mellan kulturminneslagen, plan- och bygglagen och miljöbalken. En skrivning i inledningen till kulturminneslagen om en erinran att lagen ingår i ett system av lagar är inte ett tillfredställande svar på denna problematik. Prövningar av samma fråga sker idag inom olika lagstiftningar och en samordning saknas. I vissa fall kan detta försvåra och bidra till en otydlighet för kulturmiljöarbetet i staden och





för fastighetsägare. Det är särskilt märkbart i stora stadsplaneringsprojekt såsom ombyggnaden av Slussen eller i diskussioner om energieffektiviseringskrav i kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Ytterligare ett problem som är särskilt påtagligt i Stockholm är att äldre grundmurar till byggnader t.ex. i Gamla stan många gånger hamnar mellan stolarna i ombyggnadsprojekt. Det är ofta svårt för en fastighetsägare att förstå att olika myndigheter ger tillstånd för olika sidor av grundmuren i och med att ombyggnaden inne i fastigheten sköts av stadsbyggnadskontoret som hanterar plan- och bygglagen och delen under mark och utanför muren sköts av länsstyrelsen som hanterar kulturminneslagen. Stadsmuseets roll i detta är att försöka överbrygga bristen på samordning av lagstiftningarna, men då museet inte har en myndighetsfunktion innebär detta en svårighet i hanteringen. En lösning på detta problem skulle möjligen kunna vara ett utökat skydd i kulturminneslagen för byggnader med inslag av medeltida murar och som fortfarande är i bruk.

#### Bilaga

Remiss om kulturmiljöutredningens betänkande Kulturmiljöarbete i en ny tid (SOU 2012:37)