



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2012-06-18

Ku2012/943/KA

## Kulturdepartementet

Enheten för kulturarv

Departementssekreterare

Fredrik Linder

Telefon 08-405 51 97

E-post [fredrik.linder@culture.ministry.se](mailto:fredrik.linder@culture.ministry.se)

STOCKHOLMS STAD  
Kommunstyrelsen  
Registraturet

2012 -06- 29

801-1079/2012

R. V. M.

## Kulturmiljöutredningens betänkande Kulturmiljöarbete i en ny tid (SOU 2012:37)

### Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän, JO
2. Riksrevisionen
3. Svea hovrätt
4. Hovrätten för Övre Norrland
5. Uppsala tingsrätt
6. Gotlands tingsrätt
7. Kammarrätten i Göteborg
8. Kammarrätten i Jönköping
9. Förvaltningsrätten i Uppsala
10. Förvaltningsrätten i Malmö
11. Justitiekanslern, JK
12. Domstolsverket
13. Åklagarmyndigheten
14. Rikspolisstyrelsen
15. Brottsförebyggande rådet
16. Kommerskollegium
17. Statens fastighetsverk
18. Statskontoret
19. Boverket
20. Lantmäteriet
21. Länsstyrelsen i Stockholms län
22. Länsstyrelsen i Uppsala län
23. Länsstyrelsen i Södermanlands län
24. Länsstyrelsen i Östergötlands län
25. Länsstyrelsen i Jönköpings län
26. Länsstyrelsen i Kronobergs län
27. Länsstyrelsen i Kalmar län
28. Länsstyrelsen i Gotlands län
29. Länsstyrelsen i Blekinge län

30. Länsstyrelsen i Skåne län
31. Länsstyrelsen i Hallands län
32. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
33. Länsstyrelsen i Värmlands län
34. Länsstyrelsen i Örebro län
35. Länsstyrelsen i Västmanlands län
36. Länsstyrelsen i Dalarnas län
37. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
38. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
39. Länsstyrelsen i Jämtlands län
40. Länsstyrelsen i Västerbottens län
41. Länsstyrelsen i Norrbottens län
42. Ekonomistyrningsverket
43. Kammarkollegiet
44. Kungl. biblioteket
45. Vetenskapsrådet
46. Uppsala universitet
47. Lunds universitet
48. Göteborgs universitet
49. Stockholms universitet
50. Umeå universitet
51. Linköpings universitet
52. Karlstad universitet
53. Linnéuniversitetet
54. Högskolan på Gotland
55. Södertörns högskola
56. Sveriges lantbruksuniversitet
57. Skogsstyrelsen
58. Statens jordbruksverk
59. Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien
60. Sametinget
61. Naturvårdsverket
62. Havs- och vattenmyndigheten
63. Regelrådet
64. Trafikverket
65. Sjöfartsverket
66. Luftfartsverket
67. Konkurrensverket
68. Statens kulturråd
69. Myndigheten för kulturanalys
70. Statens konstråd
71. Riksarkivet
72. Riksantikvarieämbetet
73. Statens historiska museer
74. Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien
75. Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde
76. Naturhistoriska riksmuseet
77. Statens maritima museer

78. Stiftelsen Nordiska museet
79. Stockholms läns museum
80. Upplandsmuseet
81. Sörmlands museum
82. Östergötlands länsmuseum
83. Jönköpings läns museum
84. Kulturparken Småland
85. Kalmar läns museum
86. Gotlands museum
87. Blekinge museum
88. Regionmuseet Kristianstad
89. Hallands kulturhistoriska museum
90. Västärvet
91. Värmlands museum
92. Örebro läns museum
93. Västmanlands läns museum
94. Dalarnas museum
95. Länsmuseum Gävleborg
96. Murberget – Länsmuseum Västernorrland
97. Jamtli – Jämtlands läns museum
98. Västerbottens museum
99. Norrbottens museum
100. Region Skåne
101. Västra Götalandsregionen
102. Stockholms kommun
103. Sigtuna kommun
104. Uppsala kommun
105. Linköpings kommun
106. Vadstena kommun
107. Jönköpings kommun
108. Växjö kommun
109. Kalmar kommun
110. Mörbylånga kommun
111. Gotlands kommun
112. Helsingborgs kommun
113. Malmö kommun
114. Göteborgs kommun
115. Munkedals kommun
116. Skövde kommun
117. Tanums kommun
118. Karlstads kommun
119. Nora kommun
120. Torsby kommun
121. Örebro kommun
122. Norbergs kommun
123. Västerås kommun
124. Avesta kommun
125. Falu kommun

126. Ovanåkers kommun
127. Östersunds kommun
128. Umeå kommun
129. Vilhelmina kommun
130. Kiruna kommun
131. Piteå kommun
132. Sveriges Kommuner och Landsting
133. Archaios HB
134. Arkeologikum AB
135. Arkeologikonsult AB
136. Centrum för biologisk mångfald
137. DIK-förbundet
138. Fastighetsägarna Sverige AB
139. Företagarna
140. ICOMOS Sweden
141. Landsorganisationen i Sverige
142. Lantbrukarnas Riksförbund
143. Läns museernas samarbetsråd
144. Marinarkeologiska sällskapet
145. Museiarkeologiska branschorganisationen
146. Naturskyddsföreningen
147. Nordisk Konservatorförbund
148. Nordiskt centrum för kulturarvspedagogik
149. P2 Svenskt vrakskydd
150. Riksförbundet Enskilda Vägar
151. Riksförbundet Sveriges museer
152. Skogsindustrierna
153. Societas Archaeologica Upsaliensis
154. Stiftelsen Kulturmiljövård Mälardalen
155. Svenska arkeologiska samfundet
156. Svenska byggnadsvårdsföreningen
157. Svenska kyrkan
158. Svenska Samernas Riksförbund
159. Svenska Sportdykarförbundet
160. Svenskt Näringsliv
161. Sveriges Arkitekter
162. Sveriges Hembygdsförbund
163. Sveriges Jordägareförbund
164. Sydsvensk Arkeologi AB

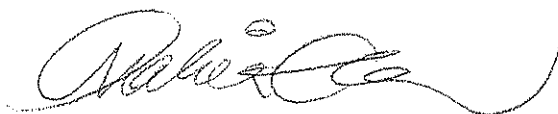
Remissvaren i fem exemplar (ett original och fyra kopior) ska ha kommit in till Kulturdepartementet, 103 33 Stockholm senast **den 5 oktober 2012**. Remissvaret ska även sändas i elektronisk form (Word-format) till [ku.remissvar@culture.ministry.se](mailto:ku.remissvar@culture.ministry.se).

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).



Maria Eka  
Expeditions- och rättschef

Kopia till

Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm



# Kulturmiljöarbete i en ny tid

*Betänkande av Kulturmiljöutredningen*

*Stockholm 2012*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2012:37

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

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

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

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

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2012

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



# Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

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

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

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

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

Stockholm i juni 2012

*Eva Eriksson*

*/Per-Magnus Nilsson  
Pernilla Arrland*

# Innehåll

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

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

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

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

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

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

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



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

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

# Förkortningar

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

# Sammanfattning

## Utredningens uppdrag

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

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

## Kartläggning av intressekonflikter m.m.

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

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

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

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

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

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

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

## Förslag till förändringar av kulturminneslagen

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

### *1 kap. Inledande bestämmelser*

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

### *2 kap. Fornminnen*

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

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

Bestämmelsen som naturbildningar och lämningar efter äldre kult förtydligas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *3 kap. Byggnadsminnen*

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



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

#### *4 kap. Kyrkliga kulturminnen*

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

#### *Övriga förslag*

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

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

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

## Konsekvenser

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

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

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

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

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