

PM

Datum 2017-12-13

Avdelning Kulturmiljöavdelningen
Enhet Tillsyn och överinseende
Författare Hanna Sofia Johansson

Uppföljning av kostnadsbefrielser i samband med arkeologiska undersökningar

Inledning

I detta PM presenteras resultatet av en kartläggning av antalet så kallade kostnadsbefrielser som beviljats under perioden 2000–2014.

I enlighet med 1 kap. 2 § Kulturmiljölagen (KML) har länsstyrelserna ansvar för det statliga kulturmiljöarbetet i länet. En del av ansvaret omfattar beslut gällande uppdragsarkeologiska undersökningar.¹

Länsstyrelsernas arbete med uppdragsarkeologi regleras i 2 kap. 11–13 §§ KML och Riksantikvarieämbetets föreskrifter för uppdragsarkeologi (KRFS 2015:1).

Uppdragsarkeologiska undersökningar blir aktuellt när ett arbetsföretag kan komma att beröra en fornlämning i samband med markexploatering. Arbetsföretaget ska kontakta länsstyrelsen för att inhämta information om en fornlämning kan tänkas beröras. Länsstyrelsen bedömer sedan huruvida en fornlämning berörs.

Efter att länsstyrelsen har bedömt att arbetsföretaget kommer att beröra en fornlämning, initierar den en arkeologisk process som består av följande steg²

1. arkeologisk utredning
2. arkeologisk förundersökning
3. arkeologisk undersökning

¹ 2 kap. 10–13 §§ KML

² I undantagsfall kan länsstyrelsen avgöra att en fornlämning inte berörs utan att en arkeologisk process startar. Detta i de fall marken redan tidigare är väl undersökt.



Processen påbörjas genom att länsstyrelsen skickar ut ett förfrågningsunderlag till undersökaren. Denna svarar i form av en undersökningsplan med en kostnadsberäkning. I de allra flesta fall bekostas den arkeologiska undersökningen av arbetsföretaget.

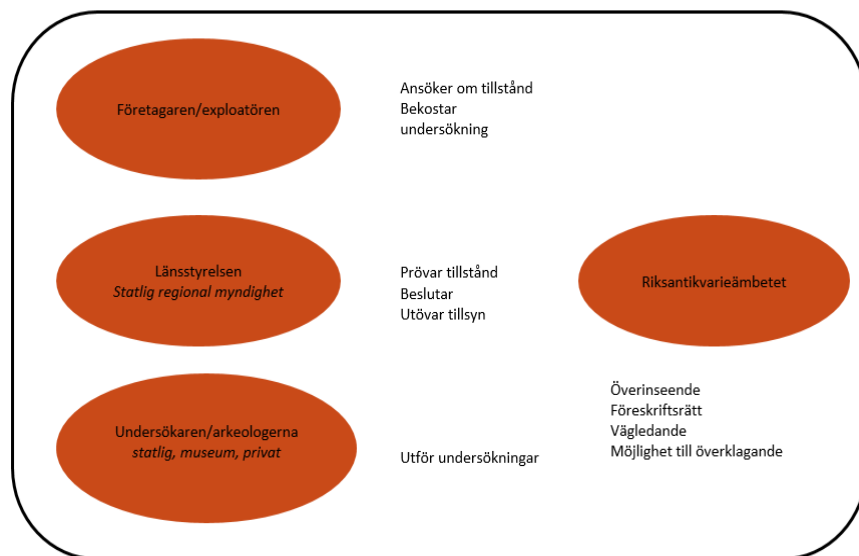
I vissa fall bekostas delar av den arkeologiska undersökningen av staten. Det gäller om kostnaderna väsentligt överskrider den kostnadsberäkning som undersökaren initialt har gjort och som länsstyrelsen godkänt i sitt beslut. Med *väsentligt* avses i förarbetena till kulturminneslagen att kostnaden överstiger den ursprungliga beräkningen med mer än 15 procent.³ Staten ska då betala den överskridande kostnaden, vilket kallas 'kostnadsbefrielse' eftersom arbetsföretaget då är befriad från denna del av kostnaden. Kostnadsbefrielser kan uppstå oavsett steg i den arkeologiska processen.

Kartläggningen rör hur vanligt förekommande det är med kostnadsbefrielser, statens kostnader för dessa samt hur de är fördelade över landet.

³ Prop. 1987/88:104

Rollerna i det uppdragsarkeologiska systemet sammanfattas i figur 1.

Figur 1. Rollerna i det uppdragsarkeologiska systemet



Källa: Riksantikvarieämbetets hemsida (2017-03-08)

Undersökaren beräknar kostnaderna för de enskilda stegen i den arkeologiska processen i en kostnadsberäkning. I normala fall är arbetsföretaget skyldiga att stå för kostnaderna. Det finns dock fyra undantag, vilka leder till befrielse av kostnadsansvar för arbetsföretaget.

I enlighet med 2 kap. 14 § KML andra stycket svarar arbetsföretaget inte för kostnaderna vid följande tillfällen (kostnadsbefrielse⁴)

1. då fornlämning som inte förut varit känd och upptäcks under ett pågående arbetsföretag, och länsstyrelsen bedömer att den behöver undersökas
2. om kostnaderna för den arkeologiska insatsen väsentligt överskrider vad länsstyrelsen har angett i sitt beslut
3. för kostnaderna för arkeologisk förundersökning i de fall länsstyrelsen inte lämnar tillstånd till arkeologisk undersökning
4. om den arkeologiska förundersökningen eller undersökningen visar att någon fornlämning inte berörs

I detta pm undersöks kostnadsbefrielser som utbetalas för punkt 2 i ovanstående lista.

I beslutet om tillstånd ska om möjligt den kostnad anges som åtgärderna beräknas medföra.⁵ Hur mycket ”väsentligt” är framgår inte i KML. Kostnader för arkeologiska undersökningar kan vara svåra att beräkna, vilket tas upp i förarbetena till kulturminneslagen från 1988. I förarbetena⁶ står att det är rimligt att företagaren ska kunna bära ytterligare kostnader på upp till 15 procent utöver vad som anges i länsstyrelsens beslut. Om budgeten överskrids väsentligt, det vill säga med mer än 15 procent, är det staten som ska stå för den överskridande kostnaden.

⁴ Företagaren får då tillstånd till ingrepp i en fornlämning medan staten får betala för arkeologisk undersökning eller andra åtgärder som beslutas av länsstyrelsen enligt 2 kap. 13 § KML. Beslut om kostnadsbefrielse enligt 2 kap. 14 § KML fattas av länsstyrelsen. Vid sådana ärenden måste länsstyrelsen innan beslut tas kontakt med Riksantikvarieämbetet som reserverar medel för undersökningen.

⁵ 2 kap. 13 § KML.

⁶ Prop. 1987/88:104

I Sverige genomförs det varje år 1 100–1 300 undersökningar inför markexploateringar.⁷ Under perioden 2000–2014 har Riksantikvarieämbetet hanterat 45 ersättningsärenden i samband med uppdragsarkeologiska undersökningar där budgeten har överskridits med mer än 15 procent. Det totala genomsnittliga beloppet för kostnadsbefrielser per år var 1,3 miljoner kronor under 2000–2014, vilket motsvarar drygt 20 miljoner kronor.

1.1 Utgångspunkt, syfte och frågeställning

Utgångspunkten för kartläggningen är att lagstiftningen ska tillämpas enhetligt över hela landet och i enlighet med lagstiftarens intentioner. Den relevanta lagstiftningen för kartläggningen är 2 kap. 11–14 §§ KML. För 11–13 §§ i kap. 2 i KML finns föreskrifter och allmänna råd (KRFS 2015:1)⁸. Dessutom är Riksantikvarieämbetets vägledning för uppdragsarkeologi och förarbetena till kulturmiljölagen (KrU 1987/88:104) relevanta för denna kartläggning.

Syftet med kartläggningen är att beskriva hur kostnadsbefrielser fördelar sig dels mellan länsstyrelserna, dels på olika fornlämningstyper.

Den fråga som besvaras är

- *Hur fördelar sig utbetalda kostnadsbefrielser för arkeologiska undersökningar under 2000–2014 per år, länsstyrelse och fornlämningstyp?*

1.2 Metod, material och avgränsningar

De studerade kostnadsbefrielserna har hämtats från perioden 2000–2014. Materialet finns i form av ett internt handläggarregister hos

⁷ Riksantikvarieämbetet (2012) ”Verkställighetsföreskrifter för uppdragsarkeologi”

⁸ Under kartläggningens genomförande har föreskrifter och allmänna råd reviderats (KRFS 2017:1), men här används (KRFS 2015:1) då denna var aktuell när kartläggningen påbörjades.

Riksantikvarieämbetet. Tidsperioden på 15 år är vald för att möjliggöra jämförelser över tid.

Vi har också beräknat hur stor andel av länsstyrelsernas beslut om arkeologiska undersökningar som lett till kostnadsbefrielse. Här har Riksantikvarieämbetets beslutsregister använts. Från beslutsregistret har statistik sammanställts över hur många beslut gällande arkeologiska undersökningar som länsstyrelserna har fattat. Detta register har data från 2003 till och med 2011, då registret upphörde. Detaljnivån på uppgifterna i registret varierar. För att kunna beräkna den andel av besluten som innehåller kostnadsbefrielse har vi jämfört antalet kostnadsbefrielser med antalet fattade beslut.

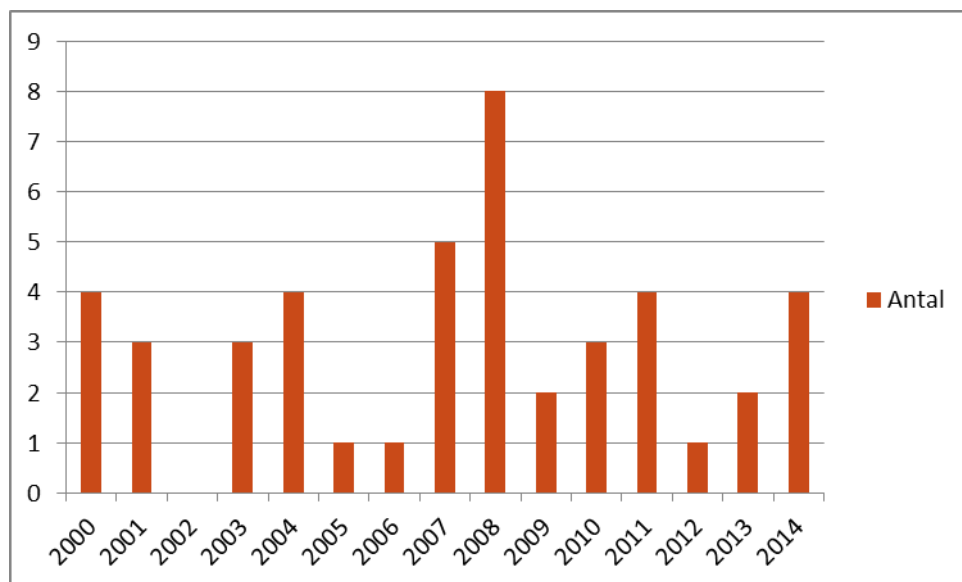
2. Redogörelse för kostnadsbefrielser

Nedan redogör vi först för antalet kostnadsbefrielser per år. Efterföljande avsnitt beskriver andelen kostnadsbefrielser i förhållande till antalet länsstyrelsebeslut om arkeologiska undersökningar. Därefter presenteras antalet kostnadsbefrielser per länsstyrelse. Sedan presenterar vi antalet kostnadsbefrielser per fornlämningskategori.

2.1 Antalet kostnadsbefrielser varierar över tid

Som framgår av figur 2 varierar antalet kostnadsbefrielser från noll till åtta per år under den studerade tidsperioden 2000–2014. År 2002 registrerades ingen kostnadsbefrielse. Samtidigt visar undersökningen att det fanns åtta kostnadsbefrielser under 2008, vilket var det högsta antalet under den studerade perioden. Övriga år varierade antalet från en till fem. Det vanligaste är fyra kostnadsbefrielser per år. Det totala antalet kostnadsbefrielser var under denna femtonårsperiod 45 stycken. Den totala kostnaden var drygt 20 miljoner kronor. Det motsvarar ett ungefärligt genomsnitt på 1,3 miljoner per år.

Figur 2. Antal kostnadsbefrielser per år 2000–2014



Källa: Riksantikvarieämbetet (2000–2014) ”Internt handläggarregister – Kostnadsbefrielser”

2.2 Andelen beslut om arkeologiska undersökningar med kostnadsbefrielser är lågt

Riksantikvarieämbetet har tagit fram statistik över hur stor mängd och andel kostnadsbefrielserna utgör av det totala antalet beslut gällande arkeologiska undersökningar. Som framgår av tabell 1 varierar antalet och andelen kostnadsbefrielser mellan åren. Den lägsta procentandel av totalmängden utläsas av kostnadsbefrielserna i 2005 och 2006, drygt en halv procent. År 2008 utgjorde kostnadsbefrielseärenden nästan sex procent av den totala antalet arkeologiska undersökningar. En av kostnadsbefrielserna rörde sig om en arkeologisk undersökning av ett gravfält där en arkeologisk förundersökning inte genomförts inför undersökningen.

Tabell 1. Antal arkeologiska undersökningar och antal samt andel kostnadsbefrielser per år

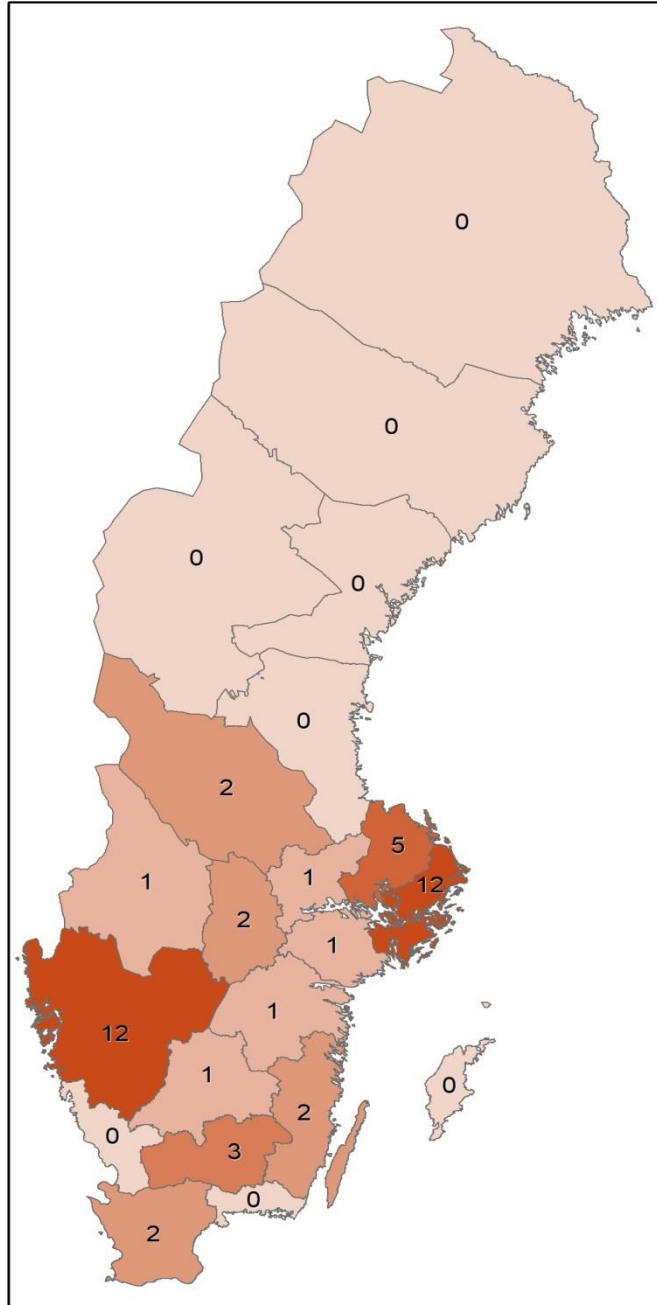
År	Antal ark. undersökn.	Antal kostnadsbefrielser	Andel kostnadsbefrielser
2011	99	4	4%
2010	128	3	2%
2009	122	2	2%
2008	136	8	6%
2007	169	5	3%
2006	192	1	1%
2005	175	1	1%
2004	177	4	2%
2003	188	3	2%
Summa	1 386	31	2%

Källa: Riksantikvarieämbetet (2003–2011) ”Beslutsregister”

2.3 Antalet kostnadsbefrielser varierar stort mellan länen

För att studera kostnadsbefrielseernas geografiska variation har det totala antalet sorterats fördelat på länen under den studerade perioden. Som framgår av figur 3 är variationen i den geografiska spridningen är stor. Fem län i norra Sverige; Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland och Gävleborg, hade inga kostnadsbefrielser. Inte heller Hallands respektive Blekinge län hade några kostnadsbefrielser. Detta kan jämföras med storstadslänen Stockholm respektive Västra Götaland. Även Uppsala län hade fler kostnadsbefrielser än genomsnittet, fem stycken. Det högre antalet kostnadsbefrielser beror bland annat på att dessa län har flest undersökningar. Övriga län hade en–tre stycken kostnadsbefrielser.

Figur 3: Geografisk fördelning av kostnadsbefrielser, per län 2000–2014

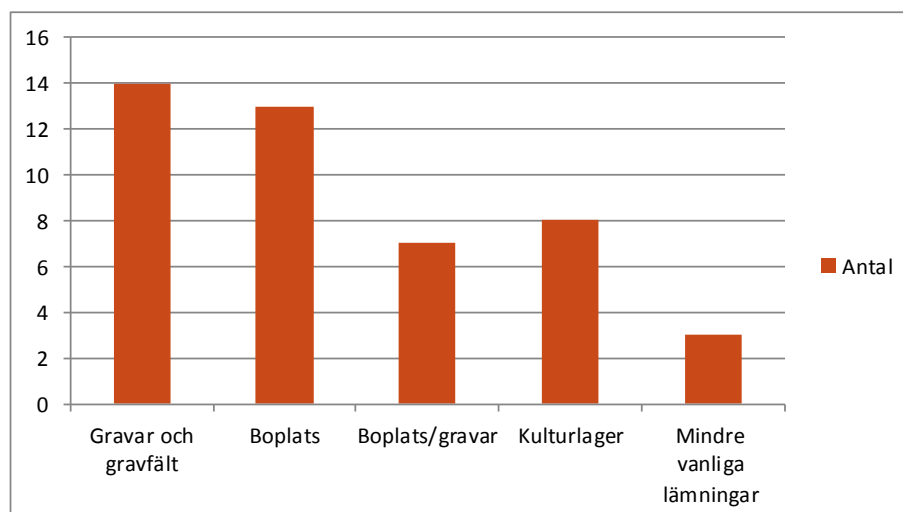


Källa: Riksantikvarieämbetet (2000–2014) "Internt handläggarregister – Kostnadsbefrielser"

2.4 Kostnadsbefrielser per fornlämningstyp

Arkeologiska undersökningar genomförs på en rad olika sätt, beroende av lämningstyp och undersökningsmetod. Undersökningarna har kategoriserats i följande fornlämningstyper: boplats, gravar och gravfält, boplats/gravar, kulturlager samt mindre vanliga lämningar. Exempel på mindre vanliga lämningar är båtvrak och myntskatter. Som framgår av figur 4 är kostnadsbefrielse vanligast när det gäller arkeologiska undersökningar rörande fornlämningar av gravar och gravfält (19 stycken).

Figur 4. Antal kostnadsbefrielser fördelat på fornlämningstyp



Källor: Riksantikvarieämbetet (2000–2014) ”Internt handläggarregister – Kostnadsbefrielser” och Riksantikvarieämbetet (2003–2011) ”Beslutsregister”

3 Sammanfattning och bedömning

Under åren 2000–2014 har Riksantikvarieämbetet hanterat 45 kostnadsbefrielser. Det är en relativt låg siffra sett till att det i Sverige genomförs 1 100–1 300 undersökningar inför markexploateringar/år. Den totala kostnaden den aktuella perioden var drygt 20 miljoner kronor, vilket motsvarar ett ungefärligt genomsnitt på 1,3 miljoner per år.



Kartläggningen visar att kostnadsbefrielse oftast uppstår i samband med arkeologiska undersökningar som rör fornlämningar bestående av boplatser och gravar/gravfält. Kartläggningen visar också att Västra Götaland, Stockholm och Uppsala län står för knappt 65 procent av kostnadsbefrielserna.

De medel som utgår för kostnadsbefrielse är begränsande, men om kostnadsbefrielserna minskar kan denna del av KVM-anslaget användas till andra väsentliga ändamål.



Referenser

Tryckta källor

Riksantikvarieämbetet (2012) ”Verkställighetsföreskrifter för uppdragsarkeologi. Återrapport av regeringsuppdrag”

Otryckta källor

Kulturmiljölag (1988:950)

Kulturrådets författningssamling (KRFS 2015:1) Riksantikvarieämbetets föreskrifter och allmänna råd om uppdragsarkeologi

Prop. 1987/88:104 om kulturmiljövård

Riksantikvarieämbetet (2003–2011) ”Beslutsregister”

Riksantikvarieämbetet (2000–2014) ”Internt handläggarsregister – Kostnadsbefrielser”

Internet

<http://www.raa.se/kulturarvet/arkeologi-fornlamningar-och-fynd/den-uppdragsarkeologiska-processen/> ”Den uppdragsarkeologiska processen” (tillgänglig 2017-03-27)

<https://www.raa.se/lagar-och-stod/kml-kulturmiljolagen/fornminnen-2-kap/uppdragsarkeologi/det-uppdragsarkeologiska-systemet/> ”Det uppdragsarkeologiska systemet” (tillgänglig 2017-03-08)