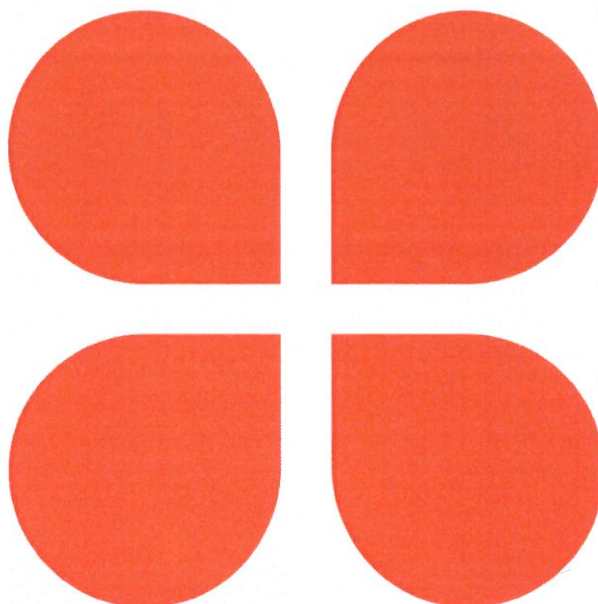


Rapport från Riksantikvarieämbetet

Konsekvensutredning

**Allmänna råd om fornlämningar, 2 kap. 1 §
och 1a § kulturmiljölagen (1988:950)**



Innehåll

1	Syftet med lagändringarna i kulturmiljölagen (1988:950) av 1 januari 2014 och Riksantikvarieämbetets bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter.....	4
2	Problemet och vad Riksantikvarieämbetet vill uppnå.....	5
3	Beskrivning av alternativa lösningar och effekterna av att regleringen inte kommer till stånd.....	7
4	Uppgifter om vilka som berörs av regleringen.....	7
5	Uppgifter om kostnadsmissiga och andra konsekvenser som regleringen medför för länsstyrelserna	8
6	Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....	9
7	Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.....	10
8	Beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen	10
9	Beskrivning av vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad det innebär för företagens administrativa kostnader.....	11
10	Beskrivning av vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen.....	11
11	Beskrivning av i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen.....	12
12	Beskrivning av hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen.....	12
13	Beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid regleringens utformning	12

1 Syftet med lagändringarna i kulturmiljölagen (1988:950) av 1 januari 2014 och Riksantikvarieämbetets bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter

Enligt 4 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska en myndighet, innan den beslutar föreskrifter eller allmänna råd, utreda föreskrifternas och de allmänna rådens konsekvenser i en konsekvensutredning.

Den övergripande anledningen till de allmänna råd om fornlämningar som här konsekvensutreds är de lagändringar (2013:548) som trädde i kraft 1 januari 2014, när kulturminneslagen (1988:950) blev kulturmiljölagen (KML). Syftena med tilläggen och ändringarna i kulturmiljölagen framgår av regeringens proposition *Kulturmiljöns mångfald* (prop. 2012/13:96). Där framgår också regeringens utredning av vilka konsekvenser ändringarna och tilläggen i lagen medför. I samband med lagändringen fick Riksantikvarieämbetet bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter för hela 2 kap. KML (10 § kulturmiljöförordningen [1988:1188]). Tidigare hade Riksantikvarieämbetet endast föreskriftsrätt för den så kallade uppdragsarkeologin (2 kap. 10-13 §§ kulturminneslagen). Riksantikvarieämbetet har utfärdat verkställighetsföreskrifter och allmänna råd för uppdragsarkeologi (KRFS 2017:1), uppdaterade genom (KRFS 2018:6) samt för fornlämningsförklaring och metallsökare (KRFS 2016:1) uppdaterade genom (KRFS 2018:4).

Ett grundläggande syfte med lagändringen var att göra bestämmelserna tydligare, enklare och förutsebara – särskilt för företag. Den grundläggande logiken för de föreslagna allmänna råden är att de är en fortsättning på och utvecklande uttolkning av bestämmelserna i kulturmiljölagen.

De allmänna råden syftar således huvudsakligen till att förtydliga bestämmelserna i 2 kap. 1 § och 1a § KML, fornlämningsbegreppet, och hur de ska tillämpas. Ett förtydligande av fornlämningsbegreppet skapar förutsättningar för en tydligare och mer enhetlig tillämpning som gör det lättare att förstå och följa för den enskilde liksom vid framtida handlägningsärenden som berörs av tidigare fattade beslut. Den praktiska tillämpningen av lagen är och har varit starkt styrd av en etablerad tillämpningspraxis. Riksantikvarieämbetet vill genom dessa allmänna råd säkerställa att praxis utvecklar sig i enlighet med lagstiftarens intentioner. Konsekvenserna av Riksantikvarieämbetets allmänna råd bedöms ligga i linje med de av regeringen bedömda konsekvenserna för lagändringen och dessutom leda till större effektivitet, rättssäkerhet och enhetlighet i tillämpningen av KML.

Under kommande år avser Riksantikvarieämbetet att arbeta med utfärdande av föreskrifter och allmänna råd för fornlämningsområde och samråd enligt 2 kap. 2 och 10 §§ KML.

2 Problemet och vad Riksantikvarieämbetet vill uppnå

Kulturmiljölagens fornlämningsbegrepp anges genom en allmän definition. Den allmänna definitionen består av ett antal rekvisit, lämningar efter människors verksamhet i foma tider, som har tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergivna, vilka kompletteras med en uppräkningslista av olika fornlämningskategorier. Fornlämningar är också naturbildningar och lämningar efter äldre folklig kult, 2 kap. 1 § 3 st KML. Genom lagändringen den 1 januari 2014 infördes en tidsgräns som innebär att en lämning som kan antas ha tillkommit eller, i fråga om fartyglämning, förläst 1850 eller senare inte omfattas av den allmänna definitionen. Avsikten med ändringen var enligt regeringens proposition (prop. 2012/13:96 s. 43) att förtydliga fornlämningsbegreppet, dvs. definitionen av fornlämning, och att tillämpningen skulle bli mer enhetlig. Regeringens intention vid införandet av tidsgränsen var inte att ändra grunden för fornlämningsbegreppet (prop. 2012/13:96 s. 45).

Fornlämningsbegreppets rekvisit är flexibla och lämnar stort tolkningsutrymme. Denna flexibilitet är en förutsättning för ett väl fungerande fornlämningsbegrepp. Flexibiliteten möjliggör en utveckling av fornlämningsbegreppet över tiden allt eftersom den allmänna synen på fornlämningar förändras.

Riksantikvarieämbetet tog 2014 fram en vägledning för fornlämningsbegreppet och fornlämningsförklaring. Inför det arbetet kartlade myndigheten vad som upplevts som problematiskt med tillämpningen av 2 kap. KML och de behov av förtydliganden som förändringarna i KML gett upphov till. Kartläggningen byggde på Riksantikvarieämbetets kunskap om lagtillämpningen och dialog med länsstyrelserna och Skogsstyrelsen under 2013. Kartläggningen visade att bl.a. fornlämningsbegreppet och 1850-årsgränsen var de områden som var mest angelägna att tydliggöra.

Riksantikvarieämbetet har därefter under 2018 gjort en utvärdering av länsstyrelsernas tillämpning av 1850-årsgränsen enligt 2 kap. 1a § KML. Utvärderingen visar att länsstyrelsernas tillämpning av fornlämningsbegreppet i vissa avseenden blivit mer enhetlig, framförallt genom att länsstyrelserna har ett likartat tillvägagångssätt för att göra antaganden om en lämningens tillkomsttid. Det framkom indikationer på att 1850-årsgränsen fått en nästintill överordnad roll i förhållande till de övriga rekvisiten. Att tillämpningen blivit sådan att en

lämning som antas vara äldre än 1850 med automatik betraktas som fornlämning har lett till att fler lämningar bedöms vara fornlämning. Vid en granskning av länsstyrelsernas beslut fattade enligt 2 kap. 12-13 §§ KML framkom även att i drygt hälften av besluten saknades motivering av på vilka grunder länsstyrelsen bedömt att de berörda lämningarna är fornlämning. Avsaknaden av motiveringar skapar en rättsosäkerhet för sökanden.

Inom ramen för Riksantikvarieämbetets överinseendearbete granskas länsstyrelsernas beslut. Vid denna granskning och vid den ovan nämnda utvärderingen har det framkommit att besluten ofta saknar en redogörelse för grunderna till de bedömningar som görs, dvs det framgår inte på vilka grunder en lämning bedöms vara fornlämning. God dokumentation och motiverade beslut ger kvalitetssäkrad information som bidrar inte endast till transparens och ökad rättssäkerhet utan också ökad förståelse för och kunskap om fornlämningar.

Tolkningsutrymmet skapar således svårigheter i tillämpningen och leder till att länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelserna skiftar. Rekvisiten upplevs som otydliga och det inbördes förhållandet mellan rekvisiten i den allmänna definitionen och tidsgränsen 1850 är inte klar. Tidsgränsen 1850 har i praxis fått en nästintill överordnad roll i förhållande till de övriga rekvisiten. Sammantaget innebär det att rekvisiten är svårtillämpade och för den enskilde liksom vid framtida ärendehandläggning leder det till otydlighet och oförutsebarhet.

Riksantikvarieämbetets allmänna råd syftar till att förtydliga fornlämningsbegreppet. Det handlar bland annat om att tydliggöra de olika rekvisiten och hur de ska tillämpas samt att klargöra förhållandet mellan rekvisiten. När det gäller antagande om tillkomsttid för en lämning förtydligas hur antagandet ska göras och vad konsekvensen blir att ett antagande om tillkomst före 1850 inte kan göras.

I Riksantikvarieämbetets vägledning för fornlämningsbegreppet och fornlämningsförklaring har Riksantikvarieämbetet tidigare rekommenderat att lämningstypens generella antikvariska bedömningar bör gälla, om det inte går att göra ett rimligt antagande av tiden för en lämningens tillkomst. De rekommendationer som finns i lämningstypens bygger på statistik över hur en viss lämningstyp tidigare registrerats (fornlämning eller övrig kulturhistorisk lämning) i Riksantikvarieämbetets kulturmiljöregister. Bedömningen blir därmed generell och schabloniserad.

I de allmänna råden föreslås nu istället att om det inte går att göra ett antagande om att lämningen har tillkommit eller, ifråga om farttyglämning förläst före 1850 bör lämningen inte bedömas som fornlämning och därmed inte ha direkt skydd i lagen. Med den nu föreslagna modellen skapas möjlighet att i linje med god förvaltningssed göra bedömningar om den enskilda lämningen. Med en sådan tillämpning blir det tydligare för den enskilde varför en

lämning bedöms som fornlämning eller inte. Denna tillämpning överensstämmer även bättre med lagens utformning.

För vissa kategorier av lämningar kan det vara mycket svårt att göra antaganden om tillkomsttid då det finns mycket få källor att basera antagandet på. Detta gäller särskilt lämningar efter äldre folklig kult.

3 Beskrivning av alternativa lösningar och effekterna av att regleringen inte kommer till stånd

Om Riksantikvarieämbetet inte meddelar allmänna råd kommer rekvisiten att vara fortsatt ottydliga och rekvisitens inbördes förhållande oklart. Det leder till fortsatt osäkerhet vid framförallt länsstyrelsernas tillämpning av 2 kap. KML. Knapphändig dokumentation och motivering av beslut påverkar mottagarens förståelse för beslutet.

Åldersgränsen 1850 riskerar att få allt större betydelse och befästas som det viktigaste och avgörande rekvisitet. Antalet fornlämningar kommer att öka om åldersgränsen 1850 får överordnad betydelse och därmed ersätter rekvisiten forna tider och äldre tiders bruk i den praktiska tillämpningen. Om fornlämningsbegreppet utvecklas på detta sätt och antalet fornlämningar ökar riskerar fornlämningsbegreppet att urholkas och trovärdigheten att minska. Den antikvariska praxisen kommer att avvika allt mer från intentionen vid införandet av åldersgränsen 1850.

En alternativ lösning är att Riksantikvarieämbetet utfärdar verkställighetsföreskrifter. Möjligheten att utfärda föreskrifter är begränsad då 2 kap. KML innehåller straffbestämmelser. Ett förtydligande av fornlämningsbegreppet i föreskriftsform skulle innebära att det straffbara området definieras vilket inte är möjligt i föreskriftsform.

4 Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Regleringen av vilka lämningar som är fornlämningar kan i princip beröra alla. Fornlämningar finns i hela landet och i de flesta miljöer.

De allmänna råden berör i första hand länsstyrelserna som har ansvaret för kulturmiljöarbetet i länen och ska fatta beslut enligt 2 kap. KML och undersökare (arkeologiska organisationer/företag som utför arkeologiska undersökningar).

I andra hand berörs markägare, företag inom de areella näringarna och de företagare (exploatörer) som ansöker om att genomföra exploateringar i områden med fornlämningar. Större delen av dessa utgörs av kommuner, staten genom främst Trafikverket samt privata företag av olika storlek. I viss mån berörs även privatpersoner.

De allmänna råden berör således statliga aktörer, kommuner och regioner, stora som små företag, andra juridiska personer samt privatpersoner.

5 Uppgifter om kostnadsrämsiga och andra konsekvenser som regleringen medför för länsstyrelserna

Regeringen har i konsekvensbedömningen av lagförslagen (prop. 2012/13:96 s. 78 ff) bl.a. angivit att

- då definitionen av fornlämningsbegreppet förtydligas kommer myndighetsarbetet inom området på sikt att förenklas,
- en förtydligad definition av fornlämningsbegreppet leder på ett övergripande plan till större förutsägbarhet och rättssäkerhet i tillämpningen,
- lagen blir tydligare vilket i hög grad bidrar till att ge förutsättningar för en enhetligare tillämpning av bestämmelserna och
- enskilda företag inom areella näringar kan påverkas positivt genom att ett förtydligat fornlämningsbegrepp leder till bättre möjligheter att effektivt och långsiktigt bruka marken.

Ett av syftena med dessa allmänna råd är att göra fornlämningsbegreppet tydligare och därmed utveckla tillämpningen av det, och att detta ska medföra att tillämpningen blir mer förutsägbar för enskilda företag, inom exempelvis areella näringar.

Den logiska och övergripande konsekvensen av dessa allmänna råd är att myndighetsarbetet kan utföras mer effektivt och rättssäker. Det är mycket svårt att redovisa konsekvenser i tid eller kostnader.

Fornlämningsbegreppet kommer att förtydligas genom dessa allmänna råd. Det medför att

- länsstyrelserna får bättre förutsättningar för mer rättssäker och effektiv ärendehantering av högre kvalitet och
- lagens tillämpning och långsiktiga påverkan på markanvändningen blir mer förutsebar för såväl myndigheter och företag som enskilda, vilket bedöms leda till bättre möjligheter att effektivt och långsiktigt bruka marken.

De föreslagna allmänna råden innebär att länsstyrelsen i enlighet med god förvaltningssed kommer att behöva resonera kring om en individuell lämning uppfyller rekvisiten enligt 2 kap. 1 § KML och därmed utgör en fornlämning. Länsstyrelsen måste också redogöra för varför de överordnade rekvisiten är uppfyllda i ett tillståndsbeslut. För en del länsstyrelser innebär det ett nytt arbetssätt. Detta arbetssätt är en följd av lagstiftningen och ryms inom ramen för länsstyrelsernas uppdrag även om det skulle medföra en ökad arbetsbelastning initialt.

Inledningsvis bedöms arbetet bli mer tidskrävande när det gäller dokumentation men det ökade stödet i bedömningen av lämningar borde samtidigt medföra att handläggningen går snabbare. Därför bedöms verksamheternas administrativa kostnader vara på samma nivå, men arbetet utförs mer effektivt.

6 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Fornlämningar är föremål för nationell lagstiftning och regleras inte inom EU. De nya allmänna råden för fornlämningar innebär ingen ytterligare begränsning av den fria rörligheten för varor inom EU enligt EUF.

7 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Riksantikvarieämbetet kommer att vidta en rad olika informationsinsatser så som seminarium, utskick samt information på myndighetens webbplats i samband med att de allmänna råden träder i kraft. De allmänna råden kommer också att kompletteras med en uppdaterad vägledning.

Riksantikvarieämbetet kommer att fortsätta arbetet med att förtydliga fornlämningsbegreppet genom att ta fram en fornlämningslista som bygger vidare på de förtydligande av rekvisiten som gjorts i dessa allmänna råd.

8 Beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

Antalet fastighetsägare och företag som skulle kunna beröras av de allmänna råden om fornlämningar är mycket stort. Här *kan* i princip de flesta företag inom mark-, vatten- och byggexploatering (inklusive gruvnäringen) samt många företag inom areella näringar komma att beröras både direkt (vid markanvändningen) och indirekt (vid länsstyrelsens tillämpning). Därmed kan också storleken på företagen variera från enskilda firmor till stora privata företag och stora statliga bolag.

9 Beskrivning av vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad det innebär för företagens administrativa kostnader

De allmänna råden ska ge den som tillämpar lagen, främst länsstyrelsernas handläggare, stöd i processen och handläggningen. Syftet med regleringen är att förtydliga rekvisiten, göra processen tydligare och mer effektivt samt göra lagens tillämpning och långsiktiga påverkan på markanvändningen mer rättssäker och förutsebar för såväl myndigheter och företag, som enskilda.

De allmänna råden innebär inte något nytt åläggande för företagen och bedöms inte medföra någon ökad tidsåtgång eller några ökade administrativa kostnader.

10 Beskrivning av vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen

De allmänna råden inom detta område bedöms inte medföra några andra kostnader för företagen eller att förändringar behöver vidtas i verksamheterna utöver de som följde av lagändringen.

11 Beskrivning av i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

Regleringen bedöms inte medföra någon skillnad för konkurrensförhållanden för företagen utöver vad som lagändringen medförde, dvs. i mycket liten utsträckning.

12 Beskrivning av hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

Regleringen kommer sammantaget ha mycket liten eller obefintlig påverkan på företagen i andra avseenden.

13 Beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid regleringens utformning

Inga särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid regleringens utformning utöver vad som redan tagits om hand i samband med lagändringen.