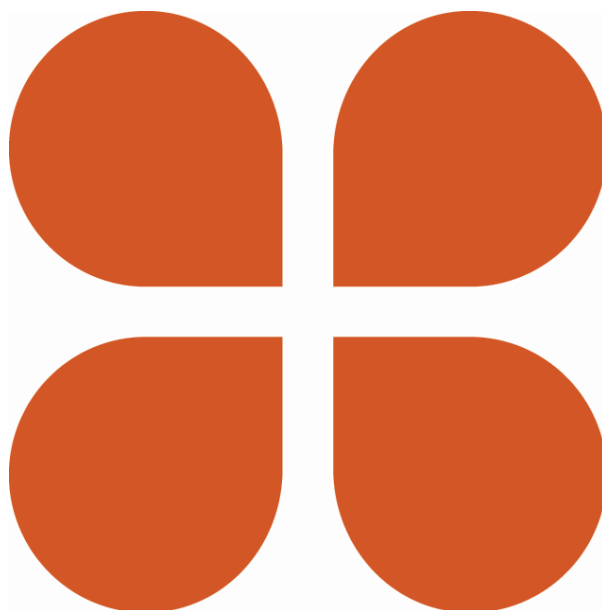


Rapport från Riksantikvarieämbetet

## Konsekvensutredning

Allmänna råd om fornlämningsområde,  
2 kap. 2 § första stycket 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.....	6
4	Uppgifter om vilka som berörs av regleringen .....	7
5	Uppgifter om kostnadsrämsiga och andra konsekvenser som regleringen medför för länsstyrelserna.....	7
6	Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen .....	8
7	Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser .....	8
8	Beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen .....	9
9	Beskrivning av vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad det innebär för företagens administrativa kostnader .....	9
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 .....	10
11	Beskrivning av i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen .....	10
12	Beskrivning av hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen.....	10
13	Beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid regleringens utformning.....	11

# 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 fornlämningsområde som här konsekvensutreds är de lagändringar (2013:548) som trädde i kraft 1 januari 2014, när kulturminneslagen (1988:950) blev kulturmiljölagen (förkortad 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). Riksantikvarieämbetet har även utfärdat allmänna råd om fornlämningar (KRFS 2020:1).

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 2 kap. KML.

De allmänna råden syftar således huvudsakligen till att förtydliga bestämmelsen i 2 kap. 2 § första stycket KML och hur den ska tillämpas. Ett förtydligande av begreppet fornlämningsområde skapar förutsättningar för en tydligare och mer enhetlig tillämpning samt gör det lättare att förstå för den enskilde vad ett fornlämningsområde är. Konsekvenserna av Riksantikvarieämbetets allmänna råd bedöms ligga i linje med de av regeringen bedömda konsekvenserna för lagändringen och dessutom leda till större rättssäkerhet och enhetlighet i tillämpningen av KML.

## 2           **Problemet och vad**

### **Riksantikvarieämbetet vill uppnå**

I 2 kap. KML återfinns bestämmelser om skydd för fornminnen. Av 2 kap. 1 och 1a §§ KML framgår definitionen av vad som utgör en fornlämning. Bestämmelserna kompletteras sedan med bestämmelsen om fornlämningsområde, 2 kap. 2 § första stycket KML. Till en fornlämning hör ett så stort område på marken, sjö- eller havsbotten som behövs för att bevara fornlämningen och ge den tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse. Detta område benämns fornlämningsområde.

Lagtextens utformning medger flexibilitet och lämnar tolkningsutrymme av hur stort ett fornlämningsområde bör vara och på vilka grunder bedömningen av fornlämningsområdets storlek ska göras. Detta kan uppfattas som en möjlighet men är också förknippat med svårigheter som kan medföra en olikartad tillämpning. En alltför olikartad tillämpning kan leda till att allmänhet och företag uppfattar bestämmelsen som både otydlig och oförutsägbar.

Det finns ett önskemål om och en förväntan på att Riksantikvarieämbetet ska ta fram någon form av schablon för hur stort fornlämningsområdet är per lämningstyp. Det kan dock konstateras att lagtextens utformning med ett flexibelt begrepp, där hänsyn ska tas till den enskilda lämningens förutsättningar, inte medger en sådan schablon.

Riksantikvarieämbetet har under 2017 gjort en utvärdering av länsstyrelsernas tillämpning av 2 kap. 2 § KML.<sup>1</sup> Utvärderingen visar att det finns stora skillnader i länsstyrelsernas bedömning av fornlämningsområdets storlek. Dessa olikheter kan ha sin grund i en mängd skilda förhållanden; olika typer av fornlämningsmiljöer, olika landskapliga förutsättningar, skillnader i exploateringsstryck, skillnader i hanteringen av olika ärendetyper m.m. Dessa skillnader kan ha lett till att vissa länsstyrelser har en mer generös syn på bestämmelsens tillämpning och vad som ska vägas in i bedömningen.

Inom ramen för Riksantikvarieämbetets överinseendearbete granskas även länsstyrelsernas beslut. Slutsatsen av denna granskning och den ovan nämnda utvärderingen är att bestämmelsen är svårtillämpad för länsstyrelserna och svårbegriplig för den enskilde vilket medför otydlighet och oförutsebarhet. Denna otydlighet har även lett till en utbredd användning av andra begrepp än fornlämningsområde. Begrepp som villkorsområde, skyddsområde m.fl. används. Detta gör det ännu svårare för den enskilde att förstå vad som avses.

---

<sup>1</sup> Fornlämningsområde – möjlighet eller svårighet? Länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelsen om fornlämningsområde 2 kap. 2 § kulturmiljölagen

Tolkningsutrymmet skapar således svårigheter i tillämpningen och leder till att länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelsen skiftar.

Riksantikvarieämbetets allmänna råd syftar till att förtydliga vad som avses med fornlämningsområde och vad som bör ligga till grund för bedömningen av dess storlek. Riksantikvarieämbetet vill särskilt förtydliga att typen av arbetsföretag inte har någon betydelse för bedömningen av fornlämningsområdets storlek. Typen av arbetsföretag har endast betydelse vid tillståndsprövningen enligt 2 kap. 12 § KML vilken måste skiljas från bedömningen av om åtgärden är tillståndspliktig eller inte dvs. om arbetsföretaget ska utföras inom eller utanför fornlämningsområdet.

Riksantikvarieämbetets avsikt är att infoga de föreslagna allmänna råden om fornlämningsområde som ett nytt andra kapitel i de gällande allmänna råden om fornlämningar (KRFS 2020:1).

Riksantikvarieämbetet har inte någon vägledning för fornlämningsområde sedan tidigare. I samband med att de allmänna råden träder i kraft kommer en sådan vägledning att tas fram.

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

Om Riksantikvarieämbetet inte meddelar allmänna råd kommer otydligheten att kvarstå. Det leder till fortsatt osäkerhet vid framförallt länsstyrelsernas tillämpning av 2 kap. 2 § KML.

Bruket av andra begrepp än fornlämningsområde riskerar att få större utbredning och befästas. Detta leder till ytterligare förvirring kring vad som avses.

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

## **4 Uppgifter om vilka som berörs av regleringen**

Regleringen rörande fornlämningar och fornlämningsområde 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 kostnadsmässiga och andra konsekvenser som regleringen medför för länsstyrelserna**

Ett av syftena med dessa allmänna råd är att göra begreppet fornlämningsområde tydligare och därmed ensa länsstyrelsernas tillämpning vilket medför 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 rättssäkert. Det är mycket svårt att redovisa konsekvenser i tid eller kostnader.

Begreppet fornlämningsområde kommer att förtydligas genom dessa allmänna råd. Det medför att

- länsstyrelserna får bättre förutsättningar för en 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 länsstyrelserna får ett stöd i tillämpningen. Det bedöms inte medföra ett nytt arbetssätt eller en ny arbetsuppgift utan utgör endast ett stöd i de bedömningar länsstyrelserna gör redan idag i samband samråds- eller tillståndsärenden. Sammantaget bedöms detta inte medföra någon ökad arbetsbelastning. Därför bedöms verksamheternas administrativa kostnader vara på samma nivå.

## **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 om fornlämningsområde innebär ingen ytterligare begränsning av den fria rörligheten för varor inom EU enligt EUF.

## **7 Bedömning av om särskilda hänsyn behövs 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 vägledning.



## **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 fornlämningsområde 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 begreppet fornlämningsområde, göra processen tydligare och mer effektiv 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.

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

Regleringen bedöms inte medföra någon skillnad för konkurrensförhållanden för företagen.

**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 behövs tas till små företag vid regleringens utformning**

Inga särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid regleringens utformning.