Kulturutskottets betänkande 1986/87:15

om kulturminnesvård (prop. 1986/87:100 bil. 10 delvis)

KrU
1986/87:15

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet de förslag i proposition 1986/87:100 bil. 10 (utbildningsdepartementet) som under huvudavsnittet F. Kulturverksamhet m. m. lagts fram under rubriken Kulturminnesvård samt motioner som väckts i anslutning härtill.

Utskottet lämnar utan erinran riktlinjer som redovisas i propositionen för ett pågående arbete med kulturminnesvårds- och kulturmiljöfrågor. I sammanhanget förordar utskottet att riksdagen skall uttala sig för att riksantikvarieämbetet tillförs ökade ordinarie resurser för vård av fornlämningar och kulturlandskap. Då det gäller frågan om ökade resurser i övrigt för kulturminnesvården bör enligt utskottets mening frågorna övervägas i samband med den pågående översynen.

Mot bakgrund av förslag av arkeologiutredningen behandlas i betänkandet olika frågor om arkeologiska undersökningar i samband med exploateringar. Utskottet anser i likhet med regeringen att den grundläggande regeln om kostnadsansvar i fornminneslagen bör bibehållas. Regeln innebär att den som får tillstånd att ta bort en fornlämning skall svara för kostnaden för den arkeologiska undersökning som krävs för dokumentation av fornlämningen, såvida det icke på grund av särskilda förhållanden finnes obilligt. Utskottet ställer sig positivt till åtgärder inom det befintliga regelsystemets ram för att undvika att exploatörerna belastas med höga arkeologiska undersökningskostnader och att förbättra möjligheterna för dem att bära sådana kostnader.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till medelsanvisning för nästa år på kulturminnesvårdsområdet.

Till betänkandet har fogats två reservationer av företrädarna för moderata samlingspartiet och en gemensam reservation av företrädarna för folkpartiet och centerpartiet.

ÅTTONDE HUVUDTITELN

Propositionen

Regeringen har i proposition 1986/87:100 bilaga 10 (utbildningsdepartementet)

dels i ett avsnitt med rubriken Kulturminnesvård (s. 386–397) föreslagit riksdagen att

1 *Riksdagen 1986/87. 13 saml. Nr 15*

1. ta del av de riktlinjer för arbetet med kulturminnesvårds- och kulturmiljöfrågor som redovisats i propositionen,

2. godkänna de riktlinjer för arkeologiska undersökningar i samband med exploateringar som förordats i propositionen,

3. godkänna att intäkter från försäljning av vissa fastigheter får användas för tillskapande av en fond för i propositionen angivet ändamål,

dels under punkt F 33 (s. 397–399) föreslagit riksdagen att till Riksantikvarieämbetet: Förvaltningskostnader för budgetåret 1987/88 anvisa ett förslagsanslag av 51 120 000 kr.,

dels under punkt F 34 (s. 399–401) föreslagit riksdagen att

1. godkänna vad som i propositionen anförts angående beslut om bidrag som föranleder utgifter under senare år än budgetåret 1987/88,

2. till Kulturminnesvård för budgetåret 1987/88 anvisa ett reservationsanslag av 25 958 000 kr.

dels under punkt F 35 (s. 401) föreslagit riksdagen att till Riksantikvarieämbetet: Uppdragsverksamhet för budgetåret 1987/88 anvisa ett förslagsanslag av 1 000 kr.

Motionerna

I motion 1986/87:Kr226 av Ewa Hedkvist Petersen (s) och Claes Rensfeldt (s) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om generella krav på dokumentation före exploatering.

I motion 1986/87:Kr239 av Jan-Erik Wikström (fp) och Karl Boo (c) yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts om behovet att förstärka kulturminnesvårdens ansvar,

2. att riksdagen beslutar att utöver vad regeringen föreslagit anvisa 647 000 kr. till riksantikvarieämbetet för budgetåret 1987/88.

I motion 1986/87:Kr252 av Siw Persson (fp) och Kjell-Arne Welin (fp) yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om en ändring av fornminneslagen så att den kan tillämpas till att skydda under mark dolda fasta fornlämningar som hotas av pågående markanvändning.

I motion 1986/87:Kr265 av Ingrid Sundberg m. fl. (m) yrkas, såvitt nu är i fråga,

14. att riksdagen till Kulturminnesvård för budgetåret 1987/88 anvisar ett reservationsanslag av 28 958 000 kr.

I motion 1986/87:Kr278 av Sten Svensson (m) och Görel Bohlin (m) yrkas

1. att riksdagen avslår propositionens förslag i vad avser formerna för statens stöd till arkeologiska utgrävningar,

2. att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till nya riktlinjer för arkeologiska utgrävningar i enlighet med vad som anförts i motionen.

I motion 1986/87:Kr303 av Torsten Karlsson (s) och Sture Thun (s) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av kulturbevarande insatser i Östergötlands län.

I motion 1986/87:Kr304 av Anne Wibble (fp) och Margareta Andrén (fp) yrkas

1. att riksdagen under anslaget B 2. Kungl. husgerådskammaren (prop. 1986/87:100, bil. 3) anslår 200 000 kr. utöver vad regeringen har föreslagit under vartdera budgetåret 1987/88 och 1988/89,

2. att anslaget F 33. Riksantikvarieämbetet: Förvaltningskostnader minskas med motsvarande summa.

I motion 1986/87:Kr306 av Gunnar Thollander (s) och Jan Fransson (s) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna behovet av att tillföra riksantikvarieämbetet ordinarie medel för vården av fornlämningar.

I motion 1986/87:Kr318 av Ingrid Sundberg m. fl. (m) yrkas, såvitt nu är i fråga,

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om arkeologiska undersökningar.

I motion 1986/87:Kr319 av Gunnel Jonäng (c) och Hadar Cars (fp) yrkas att riksdagen beslutar att utöver vad regeringen föreslagit anvisa 1 milj. kr. till Kulturminnesvård för budgetåret 1987/88.

Utskottet

Propositionen

I budgetpropositionen redovisas att det under år 1985 inletts ett arbete med att se över möjligheterna att effektivisera och bredda insatserna inom kulturminnesvårdens område. Utgångspunkten för arbetet är att de fysiska kulturkvaliteterna i vid mening i den byggda och odlade miljön behöver tas till vara med en ökad medvetenhet. Av skäl som nedan redovisas bedrivs arbetet i samverkan mellan ett antal departement. Ett moment i översynen gäller kulturminnesvårdens s. k. speciallagstiftning, bl. a. fornminnes- och byggnadsminneslagarna. Avsikten är att de båda lagarna skall sammanföras i en samlad kulturminneslag. Avsikten är också att den nuvarande lagstiftningen i vissa avseenden skall moderniseras och anpassas efter nya behov och krav.

Kulturministern anför att han räknar med att det samlade resultatet av översynsarbetet skall redovisas för riksdagen tidigast budgetåret 1987/88. Han finner dock anledning att redan i den nu aktuella budgetpropositionen ge riksdagen en samlad redovisning av de regeringsförslag som nu läggs fram med anledning av eller av betydelse för översynsarbetet.

Kulturministern framhåller att ett kulturmiljöarbete med den inriktning som redovisats i det föregående bör bedrivas på bred front och få utslag inom flera samhällssektorer. Det bör omfatta den mera traditionella vården av kulturminnen i form av t. ex. byggnadsminnen och fornlämningar men också åtgärder för att ta till vara värden i kulturlandskapet och i den stora mängden av icke exklusiva bebyggelsemiljöer. Av betydelse är därför frågor som i budgetpropositionen redovisas under olika huvudtitlar. I propositionen görs därefter en sammanfattning av vissa frågor som behandlas av miljö-, bostads- och arbetsmarknadsministrarna. Vidare redovisas förslag med anledning av

arkeologiutredningens betänkande (SOU 1985:13) Fornlämningar och exploatering samt vissa frågor rörande riksantikvarieämbetets fastighetsförvaltning. Förslag rörande anslagsberäkningar för kulturminnesvården läggs slutligen fram.

Då det gäller de frågor som i enlighet med det sagda behandlas av miljö-, bostads- och arbetsmarknadsministrarna hänvisar utskottet till budgetpropositionen och till framställningen i det följande. Frågorna avser vård av fornlämningar och kulturlandskap samt bebyggelsemiljön.

Riktlinjer för arbetet med kulturminnesvårds- och kulturmiljöfrågor, resursfrågor

Utskottet har inte något att erinra mot de riktlinjer för arbetet med kulturminnesvårds- och kulturmiljöfrågor som i korthet redovisas i propositionen. Frågan om innehållet i fornminneslagen behandlas i följande huvudavsnitt. I sammanhanget vill utskottet särskilt understryka vikten av att regeringen ägnar de angivna frågorna samma uppmärksamhet som andra miljöfrågor. Som framgår av budgetpropositionen har miljöfrågorna en hög prioritet i regeringens politik. Enligt utskottets mening är det nödvändigt att de värderingar som ligger bakom detta ställningstagande får ett genomslag inom samtliga de sektorer som hör till miljöområdet.

I detta sammanhang tar utskottet upp till behandling två motionskrav som med utgångspunkt i vad som anförs i propositionen i här aktuell del har till syfte att förstärka kulturminnesvårdens resurser. Kraven finns i motionerna Kr239 (fp, c) och Kr306 (s). I förstnämnda motion görs en allmän genomgång av konsekvenserna för kulturminnesvården av huvudförslagets tillämpning för riksantikvarieämbetet under en följd av år och av att resurserna till bl. a. byggnadsvårdsanslaget och till fornvården inte varit tillräckliga under senare år. I motion Kr306 tas upp det bekymmersamma läget för fornvården. Som närmare redovisas i motionen och som ytterligare berörs i det följande har fornvården tidigare så gott som helt bedrivits i form av beredskapsarbeten. Dessa har minskat kraftigt under de senaste åren, och i vissa län och länsdelar utgår inte längre beredskapsmedel för fornvård. Motionärerna vill att riksantikvarieämbetet skall tillföras ordinarie medel för vården av fornlämningar.

Utskottet tar först upp frågan om resurser för vård av fornlämningar och kulturlandskap.

Arbetsmarknadsutskottet har i sitt av riksdagen nyligen godkända betänkande AU 1986/87:11 med anledning av motioner ingående behandlat frågor om beredskapsarbeten inom natur- och kulturminnesvården. Kulturutskottet hänvisar i första hand till den utförliga redovisning som finns i nämnda betänkande (s. 79–81). Arbetsmarknadsutskottet anför för egen del bl. a. följande:

Arbeten inom natur- och kulturminnesvården har spelat en stor roll vid insatserna av sysselsättningsskapande åtgärder genom att man på dessa områden kan tillhandahålla ett varierat urval av lämpliga objekt för beredskapsarbeten. En sådan viktig roll kommer dessa arbeten att ha även i fortsättningen. Det ligger emellertid i sakens natur att beredskapsarbetenas

omfattning varierar med konjunkturförändringarna. Arbetena skall sysselsätta arbetslösa, och de minskas därför vid konjunkturförbättringar och ökad efterfrågan på arbetskraft. Det är inte heller givet att det behov av särskilt anordnad sysselsättning som behövs för grupper av arbetslösa även i ett gott konjunkturläge gör sig gällande i områden där insatser inom natur- och kulturminnesvården bedöms som mest angelägna.

Fluktuationerna i beredskapsarbetenas omfattning – och de kan vara stora – ställer självfallet natur- och kulturminnesvården inför stora problem, inte minst på planeringssidan. Sett från den sidan är det, som framhålls även i de föreliggande motionerna, angeläget att man försöker göra natur- och kulturminnesvården mindre beroende än hittills av insatser genom beredskapsarbeten. Samma uppfattning gav utskottet uttryck åt vid förra årets behandling av likartade frågor (AU 1985/86:11 s. 67–68) och kan av utskottet bekräftas också i detta sammanhang.

Kulturutskottet instämde förra året fullt ut i vad arbetsmarknadsutskottet då anförde i angivna hänseende (KrU 1985/86:18 s. 68).

Kulturutskottet delar den uppfattning som redovisas i årets budgetproposition om behovet av att ytterligare utveckla samarbetet mellan riksantikvarieämbetet och arbetsmarknadsstyrelsen då det gäller att ge riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna bättre förutsättningar för en långsiktig planering av fornvårdsarbeten. I överensstämmelse med vad arbetsmarknadsutskottet anfört talar emellertid flera skäl för att en utveckling av detta samarbete inte är tillräckligt för att ge fornvården de resurser som är nödvändiga. Ett skäl är att man inte heller i fortsättningen kan räkna med att beredskapsarbeten blir aktuella i alla områden där angelägna behov av fornvårdsarbete finns. Ett annat skäl är att det bör finnas viss möjlighet för riksantikvarieämbetet att bl. a. ge stöd åt kommuner som åtar sig att göra fornvårdsinsatser. I detta sammanhang kan det också finnas anledning erinra om att arbetsmarknadsstyrelsen beträffande sysselsättningsskapande åtgärder i en särskild rapport inför treårsbudgeten 1988/89–1990/91 anfört att statliga huvudmän inom ramen för sina ordinarie medel bör kunna få resurser så att de när arbetsmarknadsläget så erfordrar kan anordna beredskapsarbeten med bidrag på samma villkor som landsting och kommuner. En sådan ordning skulle gynna ett rationellt utnyttjande och utgöra incitament för god planering och hushållning med de samlade resurserna. Utskottet vill uttala sin anslutning till detta förslag, såvitt avser riksantikvarieämbetet.

Då det gäller tillvaratagandet av kulturminnesvårdens intressen när naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet skall vidtas kan det enligt utskottets mening behövas särskilda resurser hos riksantikvarieämbetet. Även denna omständighet talar för att myndigheten får ökade resurser för vård av fornlämningar och kulturlandskap.

Sammanfattningsvis anser utskottet att det är oundgängligen nödvändigt att riksantikvarieämbetet tillförs ökade ordinarie resurser för vård av fornlämningar och kulturlandskap. Det får ankomma på regeringen att ta ställning till frågan om och i vilken utsträckning sådana ökade resurser skall tas fram genom överföring från arbetsmarknadshuvudtiteln. Vad utskottet sålunda anfört med anledning av motion Kr239 yrkande 1 i motsvarande del och motion Kr306 bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Då det gäller resurserna för riksantikvarieämbetet och kulturminnesvår-

den i andra avseenden än dem som behandlats i det föregående har utskottet kommit fram till slutsatsen att frågan om behovet av förstärkningar av resurserna lämpligen bör prövas i första hand i samband med regeringens ställningstagande till resultatet av det översynsarbete som pågår inom regeringskansliet. Utskottet förutsätter att regeringen vid sina överväganden beaktar bl. a. vad som anförs i motion Kr239. Med hänsyn till det anförda påkallar motionen inte någon åtgärd i aktuell del (yrkande 1 delvis).

Arkeologiska undersökningar och bostadsbyggande m. m.

Allmänt

Vid 1979/80 års riksmöte (KrU 1979/80:12, rskr. 1979/80:51) uttalade riksdagen att det fanns anledning att se över möjligheterna att underlätta för arbetsföretagen att finansiera de arkeologiska undersökningarna och eventuella åtgärder i övrigt som kan komma i fråga. En utredning, arkeologiutredningen, tillsattes av regeringen år 1982. Utredningen avgav bl. a. det inledningsvis redovisade betänkandet Fornlämningar och exploatering. En sammanfattning av betänkandet och en sammanställning av innehållet i remissyttrandena har fogats som bilagor till budgetpropositionen (bil. 10 s. 609–630).

Bestämmelserna om skydd av fasta fornlämningar finns som framgår av det anförda i fornminneslagen. Grundprincipen bakom lagen är att fornlämningar skall bevaras på platsen. Undantag kan göras om fornlämningar i samband med planerat arbetsföretag medför hinder eller olägenhet som ej står i rimligt förhållande till fornlämningens betydelse. Om tillstånd till borttagande av fornlämning ges, förenas detta som regel med villkor att dokumentation av denna skall ske genom arkeologisk undersökning. Det föreskrivs i lagen (9 § första stycket) att, om det med anledning av allmänt eller större enskilt arbetsföretag som berör fast fornlämning erfordras att särskild undersökning av fornlämningen företas eller särskild åtgärd vidtas för att bevara den, kostnaden därför skall åvila företaget, såvida det icke på grund av särskilda förhållanden finnes obilligt. Tvist om kostnad för sådan undersökning skall prövas av fastighetsdomstol.

En utgångspunkt för övervägandena i propositionen i här aktuell del är att den grundläggande regeln om kostnadsansvar i fornminneslagen skall bibehållas.

Kulturministerns överväganden redovisas mot den angivna bakgrunden i fyra särskilda avsnitt med rubrikerna Tilläggslån till undersökningar i samband med bostadsbyggande, Information och planering kring fornlämningar, Riktlinjer för skälighetsprövning och De arkeologiska fältarbetena m. m.

Regeringen föreslår att riksdagen skall godkänna de riktlinjer för arkeologiska undersökningar i samband med exploateringar som förordats i propositionen. Med utgångspunkt i det angivna ställningstagandet, att någon ändring inte är motiverad av fornminneslagens grundläggande regel om kostnadsansvar, innebär riktlinjerna sammanfattningsvis följande:

De förändringar som är påkallade för att förbättra företagens möjligheter

att bära arkeologiska undersökningskostnader bör tillgodoses inom ramen för bostadsfinansieringssystemet och inte genom ändringar i fornminneslagen. Möjligheterna att minska företagens kostnader bör i första hand tillgodoses genom effektivare information om fornlämningar och planering av arbetsföretagen samt genom metodutveckling och effektivisering av de arkeologiska fältarbetena. Riksantikvarieämbetet bör ges vissa resursökningar för att säkerställa en utveckling på dessa punkter.

Det närmare innehållet i propositionen i denna del framgår av framställningen i det följande och av propositionen.

Fråga om kostnadsansvaret m. m. i fornminneslagen

I motion Kr278 (m) tas till utgångspunkt för yrkandena de höga kostnaderna för arkeologiska utgrävningar som drabbar exploatörer vid byggföretag i Sigtuna, Skara, Visby och andra städer med medeltida stadskärnor. Det är i sista hand de blivande hyresgästerna som drabbas av kostnaderna, framhåller motionärerna. De anser att statsmakterna skall låta utarbeta nya riktlinjer för arkeologiska utgrävningar som syftar till att begränsa verksamhetens totala omfattning. En precisering bör ske av vad som i framtiden skall anses vara av riksintresse, och staten bör ensam svara för kostnaderna, när detta riksintresse skall hävdas genom en arkeologisk utgrävning. Det får i ökad utsträckning överlåtas till kommande generationer att svara för de utgrävningar som med hänsyn till de samhällsekonomiska konsekvenserna inte kan komma till stånd under de närmaste åren. Motionärerna anför ytterligare synpunkter i ämnet. Utskottet hänvisar även till motionsmotiveringen.

Utskottet vill för sin del framhålla följande. Motionärernas förslag synes stå i strid med såväl de principer som den nuvarande fornminneslagen bygger på som de förslag som arkeologiutredningen lagt fram och som fått stöd av det stora flertalet remissinstanser. Riksdagen uttalade år 1979, då översynen av fornminneslagen initierades, att någon saklig försämring av skyddet för fornlämningar inte borde komma i fråga. Enligt utskottets mening skulle ett bifall till motionsförslaget kunna leda till ett sådant resultat. Som kulturministern anför skulle ett väsentligt utökat kostnadsansvar också resultera i en ökad statlig planering och styrning av den arkeologiska undersökningsverksamheten och därmed påverka kommunernas och exploatörernas planering. Utskottet vill också uttala sin anslutning till vad arkeologiutredningen anfört av innehåll att det är ett nationellt intresse att bevara fornlämningarna, medan det allmänt sett inte är något riksintresse att låta ta bort dem. Den för vars skull fornlämningen måste avlägsnas bör därför bekosta den arkeologiska undersökningen.

Det finns emellertid – som arkeologiutredningen föreslagit – anledning att inom det befintliga regelsystemet vidta åtgärder i syfte att undvika att exploatörerna belastas med höga arkeologiska undersökningskostnader och att förbättra möjligheterna för dem att bära sådana kostnader.

Här finns skäl att särskilt nämna att regeringen i bostadshuvudtiteln (bil. 13) föreslagit riksdagen att visst belopp skall få disponeras för tilläggslån till arkeologiska undersökningskostnader i samband med bostadsbyggande. Enligt propositionen bör långivningen begränsas till områden med samlad

äldre bebyggelse där dels allmänintresset av att byggnader kommer till stånd är störst, dels möjligheter saknas att anpassa exploateringen så att fornlämningar inte berörs och dels de arkeologiska undersökningskostnaderna är relativt sett höga. Förslaget behandlas av bostadsutskottet. Kulturutskottet tar i det följande i viss utsträckning även upp frågan om insatser för att begränsa exploatörens undersökningskostnader. I övrigt hänvisar utskottet till propositionen.

I enlighet med det anförda avstyrker utskottet motion Kr278. Propositionens förslag bör godkännas av riksdagen.

I propositionen föreslås (bil. 10 s. 392–393) att riksantikvarieämbetet skall ges ökade möjligheter att i vissa fall bekosta fördjupade inventeringar och arkeologiska prospekteringar, som föregår särskilt mer omfattande exploateringar och som utförs frivilligt efter länsstyrelsens rekommendation. Detta gäller fall då resultatet blir att länsstyrelsen inte kan ge tillstånd till det planerade ingreppet i fornlämningen. Det föreslås också att arbetsföretag som i övrigt helt eller delvis enligt fornminneslagens regler är befriade från kostnadsansvar för arkeologisk undersökning inte heller skall behöva stå för sådana prospekteringskostnader. Utskottet tillstyrker att riksdagen godkänner propositionen i denna del.

Utskottet har inte något att erinra mot att ökade resurser tillförs riksantikvarieämbetet för att i enlighet med vad som anförs i propositionen (bil. 10 s. 393) myndigheten skall få bättre möjligheter att vid billighetsprövningen svara för oförutsedda kostnader i fall då kostnaderna blir höga. I samband med medelsberäkningen behandlar utskottet ett motionsyrkande om storleken av resurserna för billighetsprövningen.

Den arkeologiska undersökningsverksamheten i samband med exploateringar utförs i flertalet fall av riksantikvarieämbetet, som har en särskild uppdragsenhet (UV) med regionala kontor ute i landet. Även vissa regionala och kommunala museer utför arkeologiska uppdrag.

I motion Kr 318 (m) förordas att även andra institutioner med vetenskaplig kompetens – i Sverige och utlandet – bör få möjlighet att komma in med anbud då en undersökning är aktuell. Detta skulle bl. a. innebära en värdefull kostnadspress på undersökningen, menar motionärerna (yrkande 6).

Utskottet vill framhålla att det inte finns något som hindrar att även andra institutioner än de som nu i allmänhet utför arkeologiska undersökningar utnyttjas för ändamålet. Även universitetsinstitutionerna gör undersökningar, men universiteten saknar en organisation för att kunna åtaga sig uppdragsverksamhet.

Genom bl. a. motionsmotiveringen och genom vad som anförs i den ovan behandlade motion Kr278 har för utskottet aktualiserats frågan om vilka möjligheter det kan finnas att begränsa undersökningskostnaderna för arbetsföretagen utan att staten drabbas av någon motsvarande kostnadsökning. Utskottet vill i detta hänseende hänvisa till propositionen (bil. 10 s. 394–395). Det framhålls där bl. a. att det behövs en utveckling av undersökningsverksamheten, och riksantikvarieämbetet föreslås få vissa ökade resurser för ändamålet. Det framhålls att det är angeläget att de möjligheter som finns att rationalisera verksamheten väl tas till vara i vad gäller förändringar

av de fältarkeologiska metoderna. Det är också angeläget att resultaten från tidigare undersökningar kan bearbetas och utvärderas med sikte på att bl. a. i möjligaste utsträckning reducera omfattningen av undersökningarna, t. ex. beträffande fornlämningstyper som tidigare väl utforskats. I propositionen framhålls vidare att det är angeläget att de kunskaper som löpande vinns genom de arkeologiska undersökningarna kan ligga till grund för länsstyrelsernas beslut och bedömningar av erforderliga undersökningar vid tillstånd till borttagande av fornlämningar. Det är en viktig del av riksantikvarieämbetets uppgift som central myndighet för kulturminnesvården att stödja länsstyrelsernas kunskapsuppbyggnad i dessa avseenden. Utskottet vill här också framhålla att frågor om förbättrade handläggningsrutiner, säkrare förhandsbesked om undersökningskostnader m. m. i anslutning till fornminneslagens regelsystem behandlas i regeringens översyn av kulturminnesvårdens speciallagstiftning. Utskottet får således anledning att i samband med regeringens kommande redovisning av översynen ånyo överväga frågor som har betydelse för arbetsföretagens undersökningskostnader.

Med hänsyn till det anförda är det inte erforderligt med något initiativ av utskottet i här aktuell del. Motionsyrkandet avstyrks.

Riksdagen bör godkänna de riktlinjer för arkeologiska undersökningar i samband med exploateringen som anges i propositionen i den mån riktlinjerna inte behandlats i det föregående.

Skånsk fornminnesfråga

I motion Kr252 (fp) tas med utgångspunkt i förhållandena i visst område i Skåne upp frågan om skyddet för fornlämningar som saknar synliga märken ovan jord och som kan förstöras av de moderna jord- och skogsbruksmaskinerna. Motionärerna pekar särskilt på att plogningen blir allt djupare och att fornlämningar av angivet slag förekommer främst inom de fornlämningsrika fullåkersbygderna, där intensiv odling under långa tider utplånat de synliga märkena efter fornlämningar, som främst består av förhistoriska bosättningslämningar och gravar.

Utskottet vill, på grundval av information som inhämtats från bl. a. länsantikvarien i Malmöhus län, vitsorda att motionärerna tagit upp en fråga som måste betraktas som ett allvarligt bekymmer för fornminnesvården i södra Sverige, där det i motsats till vad som många gånger är fallet i Mälarlandskapen, saknas synliga märken ovan jord av fornlämning och där marken används för ett intensivt jordbruk. Motionen synes syfta till en lagändring av innehåll att en styrning av markutnyttjandet skulle kunna ske så att mark med fornlämningar skulle få hävdas som betesmark men inte som jordbruksmark.

Utskottet vill framhålla att fornlämningslagen skyddar fornlämningar även i sådana fall som avses i motionen. Utskottet har emellertid inhämtat att man – i stället för att hävda ett förbud mot djupplöjning – i praktiken tillämpar en ordning, där riksantikvarieämbetet bekostar undersökning och borttagning av fornlämningar som framkommit under odling. Man avgör därvid från fall till fall när en sådan undersökning kan ges ett försvarbart utfall. Ofta kan

det dock i fullåkersbygderna vara fråga om mycket stora arealer, där det inte är möjligt att göra annat än punktvisa insatser. Utskottet vill för sin del framhålla angelägenheten av att rimliga resurser kan avsättas för insatser av angivet slag. Det problem som tas upp i motionen exemplifierar således behovet av ökade resurser till kulturminnesvården. Detta är en fråga som behandlats i ett tidigare avsnitt.

Med hänsyn till vad utskottet anfört i det föregående kan utskottet inte tillstyrka motionen. Utskottet förutsätter dock att man inom regeringskansliet beaktar det av motionärerna aktualiserade problemet under den pågående översynen på kulturminnesvårdsområdet.

Förvaltningen av kulturhistoriskt värdefulla fastigheter

Riksantikvarieämbetet förvaltar ett hundratal kulturhistoriskt värdefulla byggnader och fornlämningsområden som ägs dels av staten, dels av Vitterhetsakademien. Sedan förvaltningsavtalet sagts upp från statens sida har statens förhandlingsnämnd, riksantikvarieämbetet och Vitterhetsakademien utarbetat ett nytt avtal beträffande fastigheterna. Beträffande det närmare innehållet i avtalet hänvisar utskottet till budgetpropositionen (bil. 10 s. 395). Utskottet tillstyrker att riksdagen godkänner att intäkter för försäljning av vissa fastigheter får användas för tillskapande av en fond för ändamål som anges i propositionen.

Anslagsberäkningar för budgetåret 1987/88

Medelsberäkningen för anslaget F 33. Riksantikvarieämbetet: Förvaltningskostnader enligt regeringens förslag innebär att den planenliga utgiftsminskningen med 2 % för budgetåret 1987/88 enligt det treåriga huvudförslag som fastställdes inför budgetåret 1986/87 skall justeras till 1,25 %. Enligt motion Kr239 (fp, c) bör inte heller detta jämkade huvudförslag tillämpas. I stället bör belopp motsvarande besparingen enligt regeringsförslaget – 647 000 kr. – tillföras anslaget.

Utskottet ansluter sig till regeringens förslag och avstyrker motionsyrkandet (yrkande 2). Utskottet hänvisar i sammanhanget till vad som anförts rörande motionen i övrigt i ett inledande avsnitt.

Utskottets ställningstagande innebär också att utskottet inte är berett att överföra medel från detta förvaltningsanslag till anslaget B 2. Kungl. husgerådskammaren under första huvudtiteln för att ge möjlighet att åtgärda frätskador som uppstått på de kungliga kistorna i Riddarholmskyrkans gravvalv. Motion Kr304 (fp), som innehåller krav härom, avstyrks därför. Frågan om medelsberäkning för det i motionen angivna ändamålet är i första hand en fråga som får prövas i samband med budgetöverväganden inom civildepartementet.

Då det gäller anslaget F 34. Kulturminnesvård tillstyrker utskottet att riksantikvarieämbetet medges att besluta om bidrag till vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse till ett belopp om högst 7 milj. kr. för utbetalning under senare år än budgetåret 1987/88.

Medelsanvisningen under anslaget F 34 föreslås i propositionen bli 25 958 000 kr.

I det föregående har utskottet ställt sig bakom viss uppräkning av anslaget för bl. a. billighetsprövning enligt fornminneslagens regler om kostnadsansvar för arkeologiska undersökningar. I budgetpropositionen föreslås en uppräkning av den aktuella anslagsposten med 1 milj. kr. utöver prisomräkning.

I motion Kr265 (m) förordas att ytterligare 3 milj. kr. skall anvisas till anslagsposten för att ge ett ökat utrymme för statligt bidrag till undersökningskostnader vid arkeologiska utgrävningar.

Utskottet ansluter sig till regeringens förslag. Motionen avstyrks därför i motsvarande del (yrkande 14).

I motion Kr319 (c, fp) föreslås en förstärkning av anslagsposten Vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse med 1 milj. kr. utöver vad regeringen föreslagit. Posten uppgår för innevarande budgetår till 14 056 000 kr., och regeringens förslag innebär en uppräkning med 449 000 kr. till 14 505 000 kr.

I enlighet med vad utskottet anfört i det föregående får även frågan om storleken av denna anslagspost prövas i samband med ställningstagandet till den pågående översynen på kulturminnesvårdens område. För nästa budgetår kan utskottet inte förorda en större anslagsuppräkning än den av regeringen föreslagna. Motionen avstyrks således.

Anslaget F 35. Riksantikvarieämbetet: Uppdragsverksamhet bör liksom för innevarande budgetår tas upp till ett formellt belopp om 1 000 kr.

Särskilda frågor

Utskottet tar här upp till behandling motion Kr226 (s), som innehåller ett krav på att det alltid skall göras en dokumentation, på bild eller på annat sätt, innan en markexploatering görs. Motionärerna anför som motivering för sitt krav att det är viktigt för invånarna i nya bostadsområden att de har möjlighet att få den historiska förankringen till sin närmiljö som en sådan dokumentation kan ge.

Utskottet kan helt ställa sig bakom motionens syfte. Ett bifall till motionen skulle emellertid i formellt hänseende innebära att motionärernas krav måste tillgodoses genom lagstiftning, och utskottet är inte berett att förorda en sådan för att syftet skall nås. Utskottet gör denna bedömning bl. a. mot bakgrund av det ansvar som kommunerna enligt den nya plan- och bygglagen kommer att ha för markanvändning och byggande. Det bör ankomma på kommunerna – i första hand genom byggnadsnämnderna – att beakta de dokumentationsbehov som kommuninvånarna har. Utskottet vill framhålla att museerna kan spela en viktig roll då det gäller att tillgodose kommunala önskemål om dokumentation av här angivet slag. Som framhålls i proposition 1986/87:97 om de centrala museernas uppgifter och ansvar, vilken kommer att behandlas av utskottet i betänkandet KrU 1986/87:21, svarar de regionala museerna och vissa kommunala museer för kulturhistorisk dokumentation av kulturmiljön. De utför t. ex. byggnadsinventering åt kommunerna och dokumenterar enskilda byggnader och miljöer inför planerade förändringar eller rivningar (prop. s. 23). Utskottet vill i detta sammanhang också framhålla att, som närmare utvecklas i nämnda proposition, museernas medverkan i dokumentationsarbete av här angivet slag i olika avseenden är

av värde för museerna, bl. a. genom de kontakter de får med intressen och samhällsorgan som hanterar miljöfrågor i vid bemärkelse. Det sagda leder till slutsatsen att motionen inte bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

Motionärerna bakom motion Kr303 (s) vill att riksdagen skall uttala sig för behovet av speciella bevarandeinsatser i Östergötlands län, nämligen i fråga om den före detta mentalsjukhusbyggnaden Asylen vid Birgitta sjukhus i Vadstena och arbetarbostäderna Svarta Raden i Motala.

Sedan motionen väcktes har, enligt vad utskottet inhämtat, regeringen beslutat att – med hänsyn till i ärendet föreliggande särskilda omständigheter – 750 000 kr. skall utgå till täckande av s. k. antikvariska överkostnader vid ombyggnad och upprustning av Asylen. Utskottet vill vidare framhålla att för ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse kan låneunderlaget höjas och tilläggslån beviljas. Medel för ändamålet anvisas under bostadshuvudtiteln. Prioriteringen mellan aktuella objekt görs av riksantikvarieämbetet. Som ovan angetts anvisas också medel för vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse under anslaget F 33. Kulturminnesvård. Dessa medel fördelas av riksantikvarieämbetet. Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motionen.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *riktlinjer för arbetet med kulturminnesvårds- och kulturmiljöfrågor*
att riksdagen lämnar utan erinran vad som redovisats i proposition 1986/87:100,

2. beträffande *ökade resurser till riksantikvarieämbetet för vård av fornlämningar och kulturlandskap*
att riksdagen med anledning av motion 1986/87:Kr239 yrkande 1 i motsvarande del och motion 1986/87:Kr306 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

3. beträffande *ökade resurser till kulturminnesvården för andra ändamål än sådana som avses i mom. 2*
att riksdagen avslår motion 1986/87:Kr239 yrkande 1 i motsvarande del,

4. beträffande *statens stöd till arkeologiska undersökningar och riktlinjer för sådana undersökningar*
att riksdagen med avslag på motion 1986/87:Kr278 godkänner de riktlinjer som redovisas i proposition 1986/87:100 utom såvitt avser frågor som behandlas i mom. 5 och mom. 7,

5. beträffande *fördjupade inventeringar och arkeologiska prospekteringar*
att riksdagen godkänner de riktlinjer som redovisats i proposition 1986/87:100,

6. beträffande *frågan om vilka institutioner som får genomföra arkeologiska uppdragsundersökningar*
att riksdagen avslår motion 1986/87:Kr318 yrkande 6,

7. beträffande *vissa särskilda insatser för att minska arbetsföretagens kostnader för arkeologiska undersökningar*
att riksdagen godkänner de riktlinjer som redovisats i proposition 1986/87:100,

8. beträffande *viss skånsk fornminnesfråga*
att riksdagen avslår motion 1986/87:Kr252,

9. beträffande *tillskapande av viss fond*
att riksdagen godkänner att intäkter från försäljning av vissa fastigheter får användas för tillskapande av en fond för i proposition 1986/87:100 angivet ändamål,

10. att riksdagen med bifall till proposition 1986/87:100 och med avslag på motionerna 1986/87:Kr239 yrkande 2 och 1986/87:Kr304 till *Riksantikvarieämbetet: Förvaltningskostnader* för budgetåret 1987/88 anvisar ett förslagsanslag av 51 120 000 kr.,

11. att riksdagen godkänner vad i proposition 1986/87:100 under anslaget *F34. Kulturminnesvård* anförts angående beslut om bidrag som föranleder utgifter under senare år än budgetåret 1987/88,

12. att riksdagen med bifall till proposition 1986/87:100 och med avslag på motion 1986/87:Kr265 yrkande 14 och motion 1986/87:Kr319 till *Kulturminnesvård* för budgetåret 1987/88 anvisar ett reservationsanslag av 25 958 000 kr.,

13. att riksdagen till *Riksantikvarieämbetet: Uppdragsverksamhet* för budgetåret 1987/88 anvisar ett förslagsanslag av 1 000 kr.,

14. beträffande *dokumentation före markexploatering*
att riksdagen avslår motion 1986/87:Kr226,

15. beträffande *vissa bevarandeinsatser i Östergötlands län*
att riksdagen avslår motion 1986/87:Kr303.

Stockholm den 7 maj 1987

På kulturutskottets vägnar

Ingrid Sundberg

Närvarande: Ingrid Sundberg (m), Ing-Marie Hansson (s), Catarina Rönnung (s), Maja Bäckström (s), Jan-Erik Wikström (fp), Berit Oscarsson (s), Lars Ahlmark (m), Anders Nilsson (s), Sylvia Pettersson (s), Margareta Mörck (fp), Kerstin Göthberg (c), Alexander Chrisopoulos (vpk), Mats O Karlsson (s), Håkan Stjernlöf (m) och Stina Gustavsson (c).

Reservationer

1. Arkeologiska undersökningar (hemställan i mom. 6 samt motiveringen till mom. 4, 5 och 7)

Ingrid Sundberg, Lars Ahlmark och Håkan Stjernlöf (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 7 börjar med "Utskottet vill" och på s. 9 slutar med "det föregående" bort ha följande lydelse:

Utskottet hyser förståelse för de problem med höga kostnader för arkeologiska utgrävningar som ofta uppkommer vid byggnation i städer med medeltida stadskärnor. Motionärerna bakom motion 278 (m) har pekat på att de regler för kostnadsansvaret som finns i fornminneslagen kan leda till att byggherren tvingas planera på ett sätt som innebär förfång för utformning och lämplighet i den miljö som byggnationen avser. Utskottet har dock genom vad som redovisas av arkeologiutredningen och remissyttrandena däröver övertygats om att kostnadsproblemet bör angripas inom den nuvarande lagstiftningens ram. Fornminneslagens huvudprincip bör därför inte rubbas. Detta bör inte hindra att regeringen under den pågående översynen inom regeringskansliet överväger möjligheterna att jämka utformningen av billighetsregeln. Motionen bör i formellt avseende avstyrkas.

Utskottet anser att motionens syfte i första hand bör tillgodoses genom insatser som innebär att de arkeologiska undersökningskostnaderna minskas för arbetsföretaget. Därutöver bör de möjligheter till tilläggslån regeringen föreslagit i budgetpropositionen vidgas på sätt som angetts i motiveringen i motion Kr318, nämligen genom att tilläggslån får beviljas oberoende av byggnadens ändamål och således inte endast för bostadsfastigheter. Denna fråga prövas av bostadsutskottet med anledning av en motion från moderata samlingspartiet (1986/87:Bo255).

Då det gäller att minska undersökningskostnaderna för arbetsföretagen kan en rad insatser göras. I propositionen pekas på vissa möjligheter. Utskottet har inte något att erinra mot vad där föreslås om att riksantikvarieämbetet skall få ökade möjligheter att i vissa fall bekosta fördjupade inventeringar och arkeologiska prospekteringar. Utskottet tillstyrker också att riksantikvarieämbetet får ökade resurser så att myndigheten får bättre möjligheter att vid billighetsprövningen enligt fornminneslagen svara för oförutsedda kostnader i fall då kostnaderna blir höga. Utskottet behandlar i samband med medelsanvisningen en motion från moderata samlingspartiet av innehåll att riksantikvarieämbetet också bör få en allmän uppräkning av resurserna för kostnader vid prövning enligt nämnda regel.

Den arkeologiska undersökningsverksamheten i samband med exploateringar utförs i flertalet fall av riksantikvarieämbetet, som har en särskild uppdragsenhet (UV) med regionala kontor ute i landet. Även vissa regionala och kommunala museer utför arkeologiska uppdrag.

I motion Kr318 (m) förordas att även andra institutioner med vetenskaplig kompetens – i Sverige och utlandet – bör få möjlighet att komma in med anbud då en undersökning är aktuell. Detta skulle ge vetenskaplig bredd åt verksamheten, vidga de internationella kontakterna och dessutom kunna tjäna som en värdefull kostnadspress, menar motionärerna (yrkande 6).

Rent formellt finns det inte något som hindrar att även andra institutioner än de som nu i allmänhet utför arkeologiska undersökningar utnyttjas för ändamålet. Även universitetsinstitutionerna gör undersökningar, men universiteten saknar en organisation för att kunna åtaga sig uppdragsverksamhet. Eftersom universitetens potentiella undersökningsresurser är betydande och därtill av hög vetenskaplig klass är detta en allvarlig brist. I överensstämmelse med de i motionen redovisade åsikterna om vikten av att bredda ramen då det gäller institutioner som kan komma i fråga för arkeologiska

undersökningar, bör denna brist avhjälpas. Även åtgärder för att ge vetenskapliga institutioner i andra länder möjlighet att göra arkeologiska undersökningar på uppdragsbasis i vårt land bör undersökas.

De av utskottet aktualiserade frågorna bör prövas av regeringen i samband med den pågående översynen rörande kulturminnesvården. Vad utskottet sålunda anfört med anledning av motion Kr318 yrkande 6 bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Utskottet vill då det gäller att begränsa undersökningskostnaderna för arbetsföretagen utan att staten drabbas av någon motsvarande kostnadsökning också hänvisa till följande. I propositionen (bil. 10 s. 394–395) framhålls bl. a. att det behövs en utveckling av undersökningsverksamheten, och riksantikvarieämbetet föreslås få vissa ökade resurser för ändamålet. Det framhålls att det är angeläget att de möjligheter som finns att rationalisera verksamheten väl tas till vara i vad gäller förändringar av de fältarkeologiska metoderna. Det är också angeläget att resultaten från tidigare undersökningar kan bearbetas och utvärderas med sikte på att bl. a. i möjligaste utsträckning reducera omfattningen av undersökningarna, t. ex. beträffande fornlämningstyper som tidigare väl utforskats. I propositionen framhålls vidare att det är angeläget att de kunskaper som löpande vinns genom de arkeologiska undersökningarna kan ligga till grund för länsstyrelsernas beslut och bedömningar av erforderliga undersökningar vid tillstånd till borttagande av fornlämningar. Det är en viktig del av riksantikvarieämbetets uppgift som central myndighet för kulturminnesvården att stödja länsstyrelsernas kunskapsuppbyggnad i dessa avseenden. Utskottet vill här också framhålla att frågor om förbättrade handläggningsrutiner, säkrare förhandsbesked om undersökningskostnader m. m. i anslutning till fornminneslagens regelsystem behandlas i regeringens översyn av kulturminnesvårdens speciallagstiftning. Utskottet, som vill understryka vikten av insatser av här behandlat slag, får således anledning att i samband med regeringens kommande redovisning av översynen ånyo överväga frågor som har betydelse för arbetsföretagens undersökningskostnader.

Mot bakgrund av det anförda tillstyrker utskottet att riksdagen godkänner de riktlinjer för arkeologiska undersökningar i samband med exploateringen som anges i propositionen i den mån riktlinjerna inte behandlats i det föregående.

dels att moment 6 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

> 6. beträffande *frågan om vilka institutioner som får genomföra arkeologiska uppdragsundersökningar*
> att riksdagen med anledning av motion 1986/87:Kr318 yrkande 6 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

2. Medelsanvisningen till Riksantikvarieämbetet: Förvaltningskostnader (mom. 10)

Jan-Erik Wikström (fp), Margareta Mörck (fp), Kerstin Göthberg (c) och Stina Gustavsson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 10 börjar med "Utskottet ansluter" och slutar med "inledande avsnitt" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att riksantikvarieämbetets resurser inte bör skäras ned i avvaktan på det översynsarbete rörande kulturminnesvården som pågår inom regeringskansliet. Inte ens det av regeringen föreslagna, jämkade huvudförslaget bör därför tillämpas för anslaget Riksantikvarieämbetet: Förvaltningskostnader. I enlighet med detta ställningstagande bör belopp motsvarande besparingen i budgetpropositionen tillföras anslaget. Med bifall till motion Kr239 (fp, c) bör därför anslaget räknas upp med 647 000 kr.

dels att moment 10 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

> 10. att riksdagen med anledning av proposition 1986/87:100 med bifall till motion 1986/87:Kr239 yrkande 2 och med avslag på motion 1986/87:Kr304 till *Riksantikvarieämbetet: Förvaltningskostnader* för budgetåret 1987/88 anvisar ett förslagsanslag av 51 767 000 kr.,

3. Medelsanvisningen till Kulturminnesvård (mom. 12)

Ingrid Sundberg, Lars Ahlmark och Håkan Stjernlöf (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 11 börjar med "Utskottet ansluter" och slutar med "(yrkande 14)" bort ha följande lydelse:

Utskottet tillstyrker motion Kr265 (m). Genom att ytterligare 3 milj. kr. anvisas för billighetsprövning enligt fornminneslagens regler om kostnadsansvar för arkeologiska undersökningar bör det bli möjligt för riksantikvarieämbetet att i betydligt större utsträckning än för närvarande ge stöd då arbetsföretag drabbas av kostnadskrävande undersökningar.

dels att moment 12 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

> 12. att riksdagen med anledning av proposition 1986/87:100, med bifall till motion 1986/87:Kr265 yrkande 14 och med avslag på motion 1986/87:Kr319 till *Kulturminnesvård* för budgetåret 1987/88 anvisar ett reservationsanslag av 28 958 000 kr.,

gotab Stockholm 1987 12959