

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Riksantikvarieämbetet

Yttrande över förslag till föreskrifter om byggnadsminnen i enlighet med kulturmiljölagen (1988:950)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Remissen innehåller även förslag till allmänna råd, vilka inte omfattas av Regelrådets granskning.

Innehållet i förslaget

Med förslaget förtydligas kulturmiljölagens tillämpningsområde genom att klargöra vad som avses med byggnadsminne respektive område kring byggnaden (skyddsområde). Även objektet för ett byggnadsminne, annan anläggning och bebyggelseområde tydliggörs. I förslaget regleras vilka handlingar som ska ingå i en ansökan om tillstånd till ändring av ett byggnadsminne i strid mot skyddsbestämmelserna. Förslaget medför också att villkor om antikvarisk medverkan kan ställas i samband med ändringsarbeten av ett byggnadsminne och att den medverkandes uppgift är att bistå ägaren med kulturhistorisk kompetens. Det klargörs också att länsstyrelsen kan ställa krav på medverkandes kvalifikationer.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av konsekvensutredningen framgår att det föreligger en regional variation i handläggningspraxis hos länsstyrelserna samt ojämna bedömningar av ärenden gällande byggnadsminnen. Lagtexten ger, enligt förslagsställaren, endast uttryck för länsstyrelsens möjlighet att i beslut ställa villkor om dokumentation och hur ändringen kan utföras, men inte vilka handlingar som krävs för bedömning av åtgärdernas påverkan på de kulturhistoriska värdena.

Förslagsställaren uppger att syftet med förslaget är att förbättra förutsättningarna för fastighetsägare att förvalta byggnadsminnena enligt kulturmiljölagens krav samtidigt som länsstyrelsernas tillämpning av lagen ska bli mer enhetlig över landet.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av konsekvensutredningen framgår att om föreskrifterna inte kommer till stånd kommer den nuvarande vägledning som getts ut av Riksantikvarieämbetet att fortsätta att gälla och problemen med hanteringen av byggnadsminnena att kvarstå.

Regelrådet kan konstatera att det saknas ett resonemang om vilka överväganden som gjorts gällande kraven på innehållet i en tillståndsansökan. Regelrådet saknar dessutom en redovisning av de överväganden som sannolikt gjorts om det ska finnas en ansökningsblankett eller inte och hur berörda företag i så fall kan få tag i den, om en ansökan kan skickas in digitalt och så vidare. Enligt vad Regelrådet erfar kan ett digitaliserat förfarande ofta medföra att kostnaderna för berörda företag kan hållas nere. Såvitt Regelrådet förstår är kraven på innehållet i tillståndsansökan tämligen löst definierade, där Länsstyrelserna torde ges möjlighet att precisera innehållet ytterligare. Detta skulle, enligt Regelrådet, kunna medföra en risk för att tillämpningen även fortsättningsvis kan komma att se olika ut hos de olika länsstyrelserna.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar är bristfällig, men att redovisningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att regleringen överensstämmer med EU-rätten.

Regelrådet kan konstatera att det saknas uppgifter om det föreligger överordnad EU-rätt på det område som nu regleras eller om det helt saknas sådan reglering. Av förslagets karaktär att döma finner Regelrådet emellertid ingen anledning att göra en annan bedömning än den som förslagsställaren gör, men anser att det likväl det hade varit önskvärt om förslagsställaren hade redovisat vilken eller vilka rättsakter som avses och på vilket sätt förslaget överensstämmer med den eller dessa.

Regelrådet finner trots detta att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av konsekvensutredningen framgår att ingen särskild hänsyn behöver tas gällande tidpunkten för ikraftträdandet, men att dessa bör träda ikraft snarast möjligt. Förslagsställaren avser informera om bestämmelserna via myndighetens webbplats samt i det informationsmaterial som skickas till länsstyrelserna. Regionala seminarier inför ikraftträdandet kan, enligt förslagsställaren, också genomföras.

Regelrådet kan konstatera att det av själva utkastet till föreskriftstexten framgår att tidpunkten för ikraftträdandet föreslås vara den 1 januari 2018.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Förslagsställaren uppger i sin konsekvensutredning att förslaget berör fastighetsägare.

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av de fastighetsägare som berörs utifrån antal, storlek och bransch, vilket är en brist. Regelrådet anser att sådan information borde finnas lättillgänglig för Riksantikvarieämbetet bland annat via länsstyrelsernas statistik över tidigare ansökningar. Regelrådet finner det även sannolikt att Riksantikvarieämbetet själva torde besitta betydande kunskap om de kulturminnen som fastighetsägare vanligtvis ansöker om tillstånd för att ändra och vilka som ansöker och därigenom funnit underlag för att kunna redovisa vilka olika typer av fastighetsägare som kan beröras, hur många som sannolikt kan komma att beröras samt deras storlek.

Regelrådet finner av denna anledning att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget innebär en ökad belastning för fastighetsägare, då högre krav ställs på innehållet i ansökningshandlingar vid tillståndsprövning, liksom dokumentation av utförda arbeten.

Regelrådet kan konstatera att det i konsekvensutredningen saknas tillräckligt underlag för att det ska kunna gå att göra en bedömning av vilka administrativa kostnader som följer av förslaget. Det saknas till exempel en beskrivning av om avsaknaden av reglering avseende ansökningsförfarandet medför problem för fastighetsägarna idag när det gäller eventuella krav på kompletteringar av de ansökningar som skickats in. Det saknas även uppgifter om uppskattad tidsåtgång för att fylla i en ansökan och ta fram de underlag som krävs. Regelrådet anser att det utöver detta saknas redovisning av på vilket sätt underlagen som nu ska begäras in från berörda fastighetsägare i samband med tillståndsansökningen är mer omfattande än tidigare och om framtagandet av dessa underlag kan föranleda behov av konsult hjälp. Avsaknaden av dessa uppgifter gör det omöjligt att jämföra dagens kostnader med dem som beräknas uppstå när det i föreskrifterna nu ska regleras vilka handlingar som ska bifogas. Regelrådet kan slutligen även konstatera att det både i själva utkastet till författningstext och i konsekvensutredningen saknas en förklaring till vad krav på "dokumentation av utförda arbeten" kan betyda och huruvida dessa krav kan medföra nya kostnader för berörda företag.

Regelrådet finner därmed att förslagsställarens redovisning av förslagets administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av vilka andra kostnader som förslaget kan medföra, liksom det saknas redovisning avseende eventuell påverkan på företagets verksamhet.

Regelrådet kan konstatera att Riksantikvarieämbetet i sin konsekvensutredning nämner att konsulter kan få bättre möjligheter att utföra sitt arbete när föreskrifterna ger en ökad tydlighet i ansvarsfördelningen gällande hanteringen av byggnadsminnena. Regelrådet anser därför att förslagsställaren borde ha redogjort för vem i branschen som vanligtvis anlitar konsulter och huruvida förslaget kan tänkas medföra att fler konsulter används eller om de kan komma att anlitas för andra uppdrag än tidigare.

Regelrådet kan konstatera det saknas en redovisning av vad detta innebär för fastighetsägarnas kostnader, liksom för eventuella affärsmöjligheter för konsulterna.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på andra kostnader och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena. Regelrådet anser att om förslagsställaren är av uppfattningen att det saknas sådan påverkan ska detta likväl anges och motiveras.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Riksantikvarieämbetet gör i sin konsekvensutredning bedömningen att konsulter som är involverade i hanteringen av byggnadsminnen får bättre möjligheter att utföra sitt arbete, eftersom föreskrifterna ger en ökad tydlighet i ansvarsfördelningen vid hanteringen av byggnadsminnena.

Regelrådet har under rubriken för andra kostnader och verksamhet kommenterat avsaknaden av redovisning gällande konsultverksamhetens eventuella nya affärsmöjligheter. I övrigt anser Regelrådet att den bedömning som förslagsställaren redovisar ovan avseende konsulternas möjligheter borde ha åtföljts av en förklaring av vad den förbättrade möjligheten att utföra arbetet kan innebära för konsulternas affärsverksamhet. Med anledning av att det dessutom saknas väsentlig redovisning avseende berörda företag utifrån antal, storlek och bransch, kostnads- och verksamhetsmässiga effekter, påverkan på konkurrensförhållanden, liksom om de små företagens förutsättningar, kan Regelrådet inte utesluta att förslaget även medför annan påverkan som inte redovisas i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av om särskilda hänsyn till små företag har övervägts vid själva utformandet av regleringen. Regelrådet anser att om förslagsställaren bedömer att det inte funnits någon anledning att ta sådana hänsyn ska detta likväl anges och motiveras.

Enligt vad Regelrådet erfar innebär regler som till exempel avser ansökningsförfaranden, där krav ställs på diverse underlag, ofta en proportionellt större belastning och därför mer kostnader för små företag än för större. Då det inte finns någon redovisning av på vilket sätt eller i vilken utsträckning förslaget innebär ökade krav jämfört med tidigare och heller ingen redovisning om förhållandena runt själva inskickandet av tillståndsansökningarna eller om det finns förtryckta blanketter, kan Regelrådet inte utesluta att förslaget kan komma att belasta de minsta företagen i gruppen av berörda företag på ett onödigt sätt. I anslutning till detta vill Regelrådet även understryka att avsaknaden av redovisning av de berörda företagens storlek ytterligare försvårar en bedömning, liksom avsaknaden av redovisning av alternativa lösningar.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren endast redovisar punkterna som avser förslagets bakgrund och syfte och effekterna av om ingen reglering kommer till stånd på ett godtagbart sätt.

Regelrådet kan också konstatera att Riksantikvarieämbetet inte redovisar några uppgifter överhuvudtaget gällande berörda företag utifrån antal, storlek och bransch, de kostnads- och verksamhetsmässiga konsekvenserna, konkurrenspåverkan eller effekterna på små företag. Det saknas dessutom redovisning avseende de överväganden som gjorts vid det tekniska utformandet av förslaget. Att utreda alternativa lösningar är ofta en förutsättning för att kunna säkerställa att den mest ändamålsenliga lösningen på problemet hittas, att maximal kostnadseffektivitet uppnås och att undvika att små företag träffas oproportionerligt. Då det saknas redovisning på samtliga dessa punkter kan Regelrådet inte göra någon bedömning av förslagets effekter för berörda företag.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 30 maj 2017.

I beslutet deltog Samuel Engblom ordförande, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Samuel Engblom
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande