

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 27 juni 2002 att tillkalla en särskild utredare för att utreda skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse m.m.

Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 4 december 2002 regeringsrådet Göran Schäder. Att som experter ingå i utredningen förordnades fr.o.m. den 4 mars 2003 rättssakkunniga Ulrika Berg, länsantikvariern Eva Björkman, handläggaren Anna-Gretha Eriksson, kanslirådet Margaretha Gistorp, avdelningschefen Sven Göthe, länsrådet Gunnar Hedborg, departementssekreteraren Sophia Laurin, sekreteraren Kerstin Lundberg, ämnessakkunnige Torbjörn Malm, departementssekreteraren Hans Mildemberger, experten Göran Oldén, experten Tom Teljer och skattejuristen Ulla Werkell.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 15 januari 2003 hovrättsassessorn Niclas Johannisson.

Utredningen, som har antagit namnet Kulturbebyggelse-utredningen, får härmed överlämna sitt slutbetänkande *K-märkt, Förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse* (SOU 2004:94).

Arbetet har bedrivits i nära samarbete med experterna. Experterna har i huvudsak ställt sig bakom de förslag som läggs fram. Betänkandet är därför skrivet i vi-form. Detta innebär dock inte att det i enskildheter inte kan ha förekommit delade uppfattningar. Expertens Kerstin Lundberg har avgett ett särskilt yttrande.

Betänkandet omfattar de delar av utredningsuppdraget som rör ett förbättrat skydd för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen och ett skydd för lösöre som bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm den 1 september 2004

Göran Schäder

/Niclas Johansson

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	21
1. Förslag till lag om ändring i miljöbalken	21
2. Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)	22
3. Förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.	31
4. Förslag till lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230)	38
5. Förslag till lag om ändring i lagen (2000:224) om fastighetsregister	40
6. Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (1987:383)	41
7. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m.	42
8. Förslag till förordning om statens kulturhistoriskt värdefulla byggnader m.m.	45
9. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård.....	48
10. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:308) om fastighetsregister	49
11. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:527) om förvärv av statliga fastigheter m.m.	50

12.	Förslag till förordning om ändring i mätningkungörelsen (1974:339)	51
1	Utredningens uppdrag och arbete.....	53
1.1	Direktiven	53
1.1.1	Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.....	54
1.1.2	Lösöre	55
1.2	Uppdragets ramar.....	56
1.3	Utredningens arbete.....	56
2	Skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse enligt gällande rätt.....	59
2.1	Det statliga skyddets utveckling och dess nuvarande innehåll.....	59
2.1.1	Rättsutvecklingen.....	60
2.1.2	Byggnadsminnen	81
2.1.3	Statliga byggnadsminnen	86
2.1.4	Bebyggelseskydd i miljöbalken	88
2.1.5	Tillämpningen	91
2.2	Det kommunala skyddet.....	96
2.2.1	Bakgrund	96
2.2.2	Kulturvärden i plan- och bygglagen.....	100
2.2.3	Tillämpningen	104
2.3	Ersättning och stöd	108
2.3.1	Ersättningsbestämmelser.....	109
2.3.2	Statsbidrag	113
2.3.3	Medelstildelning.....	113
2.4	Miljömålen	115
2.5	Myndighetsorganisation och samordning	119
2.5.1	Myndigheter m.m.....	119
2.5.2	Ansvarsfördelning.....	123
2.5.3	Samordning.....	126

3	Vissa inslag i utländsk rätt	131
3.1	Inledning.....	131
3.2	Nordiska grannländer	132
3.3	Andra exempel från utländsk rätt	135
4	Utgångspunkter för fortsatta överväganden.....	143
4.1	Varför bevara kulturvärden i den bebyggda miljön?.....	143
4.2	Behov av förändringar.....	145
4.3	Ansvarsfördelning och myndighetsorganisation	154
5	Överväganden och förslag om bebyggelseskydd	157
5.1	Kulturminnen.....	157
5.1.1	Förbättrad efterlevnad av plan- och bygglagens förvanskningförbud	158
5.1.2	Byggnadsminnen.....	175
5.1.3	Statliga byggnadsminnen.....	182
5.2	Kulturmiljöer.....	189
5.2.1	Kommunalt skydd för kulturmiljöer.....	190
5.2.2	Statligt skydd för kulturmiljöer.....	191
5.3	Myndighetsorganisation och samordning	198
5.3.1	Ansvarsfördelning	198
5.3.2	Myndighetsorganisation.....	201
5.3.3	Överskådlighet och samordning.....	205
5.4	Tillgänglighet.....	208
5.4.1	De nationella målen för handikappolitiken.....	208
5.4.2	Tillgänglighetskravet enligt gällande rätt	210
5.4.3	Överväganden om tillgänglighet till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse	211
6	Skydd för lösöre	215
6.1	Inledning.....	215
6.1.1	Skyddsbehov	215
6.1.2	Vad är lösöre?.....	216

6.1.3	Skydd för lösöre enligt gällande rätt.....	217
6.2	Kulturarvsutredningens förslag.....	218
6.3	Rättsliga aspekter på ett skydd för lösöre.....	219
6.3.1	Närmare om vissa sakrättsliga aspekter.....	220
6.3.2	Arvsrättsliga aspekter.....	221
6.3.3	Godtrosförvärv.....	222
6.3.4	Tänkbara följder av ett lösöreskydd.....	223
6.4	Överväganden och förslag.....	225
6.4.1	Lösöreskyddets övergripande utformning.....	225
6.4.2	Konsekvenser av ett lösöreskydd.....	228
6.4.3	Bidrag till vård av lösöre.....	231
6.4.4	Förvaltning av kulturendomar med skyddsvärt lösöre.....	232
7	Konsekvenser och ikraftträdande m.m.	235
7.1	Konsekvenser.....	235
7.1.1	Förslaget om kulturminnesmärkning.....	236
7.1.2	Förslagen beträffande byggnadsminnesinstitutet.....	237
7.1.3	Miljöbedömning.....	241
7.2	Ikraftträdande m.m.	241
8	Författningskommentar	243
8.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	243
8.2	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10).....	246
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.	253
8.4	Förslaget till lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230).....	258
8.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:224) om fastighetsregister.....	259

Särskilt yttrande	261
Bilagor.....	263
Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	263
Bilaga 2 Förteckning över statliga byggnadsminnen.....	269

Sammanfattning

Uppdraget

I kapitel 1 redovisas vårt uppdrag och arbete. Enligt direktiven (dir. 2002:96) är uppdragets huvuduppgifter att

- utreda och lämna förslag till regler som innebär ett förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse,
- utreda och lämna förslag till regler om skydd för kyrkstäder, samt
- utreda möjligheten till skydd för sådant lösöre som väsentligen bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde.

Utredningsuppdraget beträffande kyrkstäderna är sedan tidigare slutfört. Våra förslag i den delen och skälen till dem finns redovisade i delbetänkandet De norrländska kyrkstäderna (SOU 2003:81). Detta betänkande rör därmed de två återstående uppgifterna. Skyddet för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen behandlas i kapitel 2–5, medan skyddet för lösöre behandlas i kapitel 6.

För frågan om ett förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse konstateras i direktiven bl.a. att de möjligheter som ges att skydda kulturhistoriskt värdefull bebyggelse inte används i den utsträckning som kan vara antikvariskt motiverat. Vad avser byggnadsminnesförklaring ges som en förklaring att processen är resurs- och tidskrävande, medan för de instrument som erbjuds i plan- och bygglagen en bidragande orsak anges vara att planläggning normalt inte sätts igång enbart för att värna kulturvärden.

Vid utformningen av förslagen skall bl.a. en avvägning ske mellan bevarande- och äganderättsaspekter. En angiven utgångspunkt är att skyddssystemet skall vara enkelt att administrera och överblicka. En annan är betydelsen av ökad lokal och regional

delaktighet i och förståelse för bevarandet av bebyggelsens kulturhistoriska värde.

Uppdraget i den del som avser skydd för lösöre består enligt direktiven i att utreda möjligheten att låta skyddsbestämmelser eller skyddsföreskrifter för byggnadsminnen respektive statliga byggnadsminnen omfatta lösöre som väsentligen bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde.

Gällande rätt

Som underlag för våra överväganden ges i kapitel 2 en redogörelse för hur skyddssystemet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse är utformat enligt gällande rätt.

Det statliga skyddet

Inledningsvis redovisas det statliga skyddets utveckling från 1942 års lag om kulturhistoriskt märkliga byggnader fram till hur det är utformat idag. I denna del konstateras att det sedan införandet av 1942 års lag, inte har skett några mer genomgripande förändringar av det statliga kulturminnesskyddet. Det har införts en möjlighet att mot ägarens vilja genomföra en byggnadsminnesförklaring, men detta under förutsättning att ägarens inställning så långt möjligt beaktas. Vidare har en viss samordning av skyddslagstiftningen rörande det statliga kulturminnesskyddet kommit till stånd genom kulturminneslagen. En annan förändring är att länsstyrelserna på 1970-talet övertog beslutsrätten gällande byggnadsminnen, med undantag för de i statlig ägo, från Riksantikvarieämbetet.

Vid sidan av detta har en utveckling skett mot att i de miljörättsliga sammanhangen beakta kulturvärden. Områden av riksintresse för kulturmiljövården skall enligt miljöbalken skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada kulturmiljön. Vidare har införts ett par former av områdesskydd avsedda att skydda kulturvärden, kulturreservat och nationalstadspark.

Av inte minst vikt är att bevarandet av kulturhistoriska värden i den bebyggda miljön har blivit en av beståndsdelarna i den övergripande politiska ambitionen att skapa ett hållbart samhälle och att det har satts upp ett särskilt miljömål för god bebyggd miljö.

Denna redovisning följs i samma kapitel av en beskrivning av innehållet i gällande rätt avseende byggnadsminnesinstitutet i kulturminneslagen (1988:950) och förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. samt av de för kulturmiljövården relevanta bestämmelserna i miljöbalken. Den beskrivningen avslutas med en redogörelse för tillämpningen av bestämmelserna. Vad avser byggnadsminnen är den bl.a. baserad på en enkät som länsstyrelserna har fått besvara.

Härav framgår bl.a. att tyngdpunkten i länsstyrelsernas ärendehantering ligger på ärenden om nya byggnadsminnesförklaringar och om ändring av befintliga byggnadsminnen. Däremot utnyttjas bestämmelserna om anmälningsplikt, jämkning och hävning i mycket liten utsträckning. Av dessa instrument kan särskilt märkas att anmälningsplikten inte har fått det genomslag som var avsett. Vad gäller tvångsinslaget i kulturminneslagen kan noteras att byggnadsminnesförklaring mot ägarens vilja är ytterst sällsynt förekommande i praktiken. Flera länsstyrelser har förklarat att de aldrig vidtar en sådan åtgärd.

Ärendehantering rörande byggnadsminnen har dessutom under en längre tid varit förenad med alltför långa handläggningstider. Av enkätsvaren framgår att dessa problem består, men att det bl.a. genom vissa punktsatser har skett en viss förbättring. Länsstyrelserna har som orsak till detta problem pekat på att dessa ärenden är nedprioriterade inom den egna verksamheten samt att det rör ärenden som är särpräglade eftersom de kräver en noggrann utredning och långvariga förhandlingar med berörda parter.

Vad gäller kulturmiljöskyddet i miljöbalken konstateras beträffande tillämpningen bl.a. att angivna riksintresseområden för kulturmiljövården inte har fått avsett genomslag i den kommunala planläggningen. De erfarenheter som redovisats gällande den nyligen införda skyddsformen kulturreservat är däremot hittills goda. Det inrättas kulturreservat i den takt som är ekonomiskt möjligt.

Det kommunala skyddet

Även avsnittet om det kommunala skyddet i kapitel 2 inleds med en kortare historik. Den redovisningen är särskilt inriktad på att ge en bakgrund till införandet av plan- och bygglagen (1987:10) och vissa reformer som skett av den lagen sedan dess införande. Det

konstateras att avsikten med lagen är att kommunerna i betydande utsträckning själva skall få besluta om markanvändning och byggande och att det statliga inflytandet skall vara begränsat till att i första hand avse frågor av nationell betydelse. För kulturmiljövården var tanken att kommunerna skulle ges vidare möjligheter och ett större ansvar att spela en mer aktiv roll för att skydda kulturvården i den bebyggda miljön.

Efter en genomgång av de för skyddet av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen relevanta bestämmelserna i plan- och bygglagen återges även i denna del vissa redovisade undersökningar av tillämpningen av dessa bestämmelser. Härav framgår bl.a. att många kommuner saknar ett aktuellt eller ens antaget kulturmiljöprogram, att planbestämmelser till skydd för denna bebyggelse är sällsynta och att det helt saknas instrument att skydda den bebyggelse som är belägen utanför områden med detaljplan eller områdesbestämmelser.

Miljömålet God bebyggd miljö

I kapitel 2 ges också en närmare beskrivning för miljömålen och skyddet för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen. Som där redovisas finns till det av riksdagen antagna miljömålet God bebyggd miljö sju delmål. Två av dessa har särskild bäring på skyddet för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen. Det ena anger att senast år 2010 skall fysisk planering och samhällsbyggande grundas bl.a. på hur kulturhistoriska och estetiska värden skall tas till vara och utvecklas. Det andra anger att senast år 2010 skall den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen vara identifierad och ett program finnas för skydd av dessa värden. Vid samma tidpunkt skall dessutom minst 25 procent av den värdefulla bebyggelsen vara långsiktigt skyddad.

Härutöver finns flera andra miljömål som innehåller målsättningar om skydd för kulturmiljön. Däribland kan särskilt nämnas miljömålet Ett rikt odlingslandskap, vilket bl.a. ger uppmärksamhet åt behovet av att kunna skydda bebyggelse utanför planlagt område och hoten mot de s.k. överloppsbyggnaderna på landsbygden.

I det avsnitt där miljömålsarbetet redovisas i kapitel 2 refereras också till den för detta miljömål ansvariga myndighetens bedömning av förutsättningarna att uppfylla delmålen. Sammanfattningsvis är den att delmålet om identifiering kan nås om denna

fråga prioriteras och ambitionsnivån inte sätts för högt. Målet om långsiktigt skydd tros däremot inte kunna nås utan kraftfulla åtgärder.

Övrigt

I kapitel 2 redovisas också bestämmelserna om intrångsersättning och om statsbidrag för vård och underhåll av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse samt något om medelstilldelningen till kulturmiljösektorn. Av redovisningen för bestämmelserna om ägarens ersättningsrätt framgår att det föreligger en viss diskrepans mellan miljöbalken och kulturminneslagen i fråga om hur ersättningen skall beräknas, då en ägare till ett byggnadsminne bara i ett visst fall behöver bära en del av skadan själv.

Redovisningen för gällande rätt avslutas med en översiktlig beskrivning av de myndigheter och andra organisationer som är involverade i kulturmiljövården samt för hur ansvarsfördelning och samordning mellan myndigheter och lagar är tänkt att ske.

Vissa inslag i utländsk rätt

I kapitel 3 ges en översiktlig beskrivning av de övergripande inslagen i skyddssystemet hos vissa andra västeuropeiska länder, dels de nordiska grannländerna Danmark och Norge, dels Frankrike, Storbritannien och Nederländerna.

Ett genomgående inslag i deras lagstiftning är att kulturminnes-skyddet bygger på ett listningsförfarande. Det innebär att de skyddsvärda objekten förs upp på en lista. För dessa objekt gäller en i lag angiven anmälningsplikt för ägaren gällande åtgärder som kan påverka objektets kulturvärden. Listningen ger inte upphov till någon ersättningsrätt för ägaren.

Andra vanligt förekommande inslag är ett områdesskydd, som innebär att det råder anmälningsplikt för byggnaderna inom det området. I Danmark och Norge finns också ett automatiskt skydd för byggnader uppförda före ett visst årtal. Vidare finns, i förhållande till svensk rätt, betydande skillnader i hur det allmänna ekonomiskt kompenserar ägare till skyddade byggnader.

Utgångspunkter

Mot bakgrund av vad som redovisas i kapitel 2 och 3 ges i kapitel 4 en redogörelse för vissa utgångspunkter för våra överväganden om vilka förändringar som bör komma till stånd i det reglerade skyddet för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen.

Vi finner härvid skäl att instämma i den av regeringen i direktiven angivna uppfattningen att regleringsmöjligheterna inte används i den utsträckning som kan anses antikvariskt motiverad. Till detta kommer den förhöjda ambitionsnivån på detta område som lagts fast genom miljömålet God bebyggd miljö.

Förändringar av lagstiftningen kan därför behöva ske för att i framtiden kunna skydda fler byggnader än vad som kan ske med befintligt regelverk. Samtidigt bör beaktas att detta inte endast är en fråga om förbättrade regleringsmöjligheter, utan att det krävs betydande resursförstärkningar för att de av riksdagen antagna målen för skyddet av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen skall kunna uppnås.

Vår bedömning är att förbättrade möjligheter till skydd är särskilt behövliga på den kommunala nivån. Det är inom plan- och bygglagens tillämpningsområde som de största insatserna går att göra för att förbättra skyddet för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen. De svårigheter som finns i nuvarande ordning för kommunerna att skydda den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen, bl.a. det förhållandet att planinstrumentet inte är avpassat för att bevara enskilda byggnader, kan därför behöva åtgärdas. Vi ser däremot inget behov att i detta skede förändra den rådande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

Det finns på den statliga nivån ett behov av att bättre kunna beakta och långsiktigt skydda det samlade värdet i en bebyggelsemiljö än vad som kan ske genom byggnadsminnesförklaring eller genom att inrätta kulturreservat.

För att få till stånd ett effektivt skydd och en god förvaltning av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen krävs därtill att ägarna involveras i arbetet och att äganderättsaspekterna tas på största allvar. Ägarna måste kunna få god, korrekt och lättillgänglig information både om innebörden av skyddsregleringarna och om hur vård och underhåll av byggnaderna skall utföras. Det är dessutom viktigt att ett skyddsbeslut inte innebär en onödig ekonomisk belastning.

Förslag rörande bebyggelseskyddet

I kapitel 5 finns våra överväganden och förslag om bebyggelseskydd.

Det kommunala skyddet för kulturminnen

Vad gäller kulturminnesskyddet föreslås att kommunerna skall kunna kulturminnesmärka värdefulla byggnader som faller inom förvanskningförbudets tillämpningsområde (3 kap. 12 § plan- och bygglagen). Rättsverkningarna av en kulturminnesmärkning föreslås vara att byggnaden omfattas av en förhöjd bygglovsplikt och en generell plikt om rivningslov. Kulturminnesmärkning skall kunna ske genom beslut i ett enskilt ärende eller i samband med ett planförfarande. Denna möjlighet till kulturminnesmärkning föreslås för byggnader och andra anläggningar som är särskilt värdefulla eller som ingår i ett särskilt värdefullt bebyggelseområde ersätta skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser.

En kommunal skyddsåtgärd skall därmed inte längre förutsätta att en planläggning kommer till stånd. Vidare behöver ersättningsfrågan inte vara avgjord innan skyddsbeslutet fattas. Kommunen kommer inte heller att i detalj behöva precisera i skyddsbestämmelser vilka åtgärder som inte får vidtas på byggnaden. Det skall istället vara tillräckligt att kommunen anger de värden hos byggnaden som motiverar skyddsbeslutet. Genom att skyddet för byggnaden skall utövas i bygglovshanteringen ges möjligheter till en flexibilitet i bedömningarna som gör att såväl befogade önskemål från ägaren som nya kunskaper kan beaktas i tillämpningen.

De byggnader som kan kulturminnesmärkas är alltså desamma som redan omfattas av förvanskningförbudet. Det mest väsentliga momentet i en kulturminnesmärkning enligt den här angivna modellen är därmed att detta faktum tydliggörs för ägare, brukare och allmänheten, men även för tjänstemän inom kommunen. Avsikten är att detta tydliggörande skall skapa förutsättningar för att kommunen tillsammans med ägare och brukare skall kunna verka för att byggnaden får en god förvaltning.

Det statliga kulturminnesskyddet

Det finns inte skäl att genomföra några mer genomgripande förändringar av regelverket för de byggnadsminnen som idag omfattas av 3 kap. kulturminneslagen. Tillräckliga förbättringar kan komma till stånd genom vissa smärre justeringar. En är att rätten för var och en att väcka fråga tas bort. Förslaget i den delen motiveras bl.a. av att det i första hand är det kommunala skyddet som skall vara ingången i skyddssystemet. Ett annat motiv är att det förekommer att ansökan om byggnadsminnesförklaring sker i annat huvudsakligt syfte än att bevara de ur kulturhistorisk synpunkt mest värdefulla byggnaderna.

Ett annat förslag är att kvalifikationsgränsen för byggnadsminnesförklaring ändras från att byggnaden är synnerligen märklig till att den är av nationell betydelse. Detta utan att någon förändring i sak skall uppkomma. Slutligen föreslås att en bestämmelse om självrisk, motsvarande vad som gäller enligt miljöbalken, skall gälla vid beräkningen av intrångsersättning enligt 3 kap. kulturminneslagen.

För de statliga byggnadsminnena föreslås däremot en större förändring. Det finns inte något betydande fortsatt behov av att ha en särreglering för de byggnader som innehas av staten. Dessa kan lika väl som övriga byggnadsminnen hanteras inom ramen för 3 kap. kulturminneslagen. Det skulle innebära att man kommer ifrån vissa problem vid överlåtelser till och från staten samt en ökad tydlighet i skyddssystemet. Vidare ger det förutsättningar för länsstyrelserna att ta ett helhetsgrepp om kulturminnesskyddet i länet.

Ett avskaffande av särregleringen för de statliga byggnadsminnena innebär att länsstyrelserna får överta hanteringen av dem från Riksantikvarieämbetet. Vad gäller beslutsfattandet i fråga om byggnadsminnesförklaring och andra beslut av samma betydelse, dvs. jämkning och hävande, är vår bedömning dock att regeringen fortsatt bör ha det yttersta ansvaret. Beslut i ärenden som rör byggnadsminnen som innehas av staten skall därmed länsstyrelserna endast behöva fatta då det rör ärenden om ändring i strid mot skyddsbestämmelserna. Vad gäller de sistnämnda ärendena har inom den statliga fastighetsförvaltningen Statens fastighetsverk som uppdrag att förvalta kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, en förvaltning som omfattar merparten av de statliga byggnadsminnena. Samtidigt som en decentralisering av hanteringen sker för

det statliga byggnadsminnesbeståndet, bör detta förhållande motivera att Statens fastighetsverk ges ansvar att inom av länsstyrelsen angivna ramar bedöma om en ändring kan ske i strid mot skyddsbestämmelser. Enligt förslaget skall länsstyrelserna därför kunna fatta beslut om att Statens fastighetsverk skall utöva egenkontroll i detta hänseende.

Kulturmiljöer

I fråga om möjligheterna till områdesskydd föreslås den förändringen att kulturreservatsinstitutets tillämpningsområde utvidgas till att även kunna omfatta värdefulla bebyggelsemiljöer.

Detta institut skall därmed kunna användas för områden där kultur- och naturvärden i landskap och en bebyggelsemiljö samverkar, men även för områden där bebyggelsen utgör den huvudsakliga bäraren av områdets kulturhistoriska värde.

Tillgänglighet

För att så långt möjligt ge alla människor möjlighet att ta del av det bebyggda kulturarvet kan särskilda avvägningar behöva göras i hur byggnadens kulturvärden bäst bevaras. Kommunerna skall inom ramen för bygglovshandlingen tillse att kravet på tillgänglighet enligt lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav följs.

För att denna fråga tidigt skall få en allsidig belysning och för att skapa ett så gott beslutsunderlag som möjligt vid prövningar rörande ett byggnadsminne, föreslår vi att även länsstyrelserna i sitt beslutsfattande enligt 3 kap. kulturminneslagen skall beakta tillgänglighetskravet enligt ovan angivna lag. Detta kan dessutom medverka till att inte oförenliga beslut fattas av kommun och länsstyrelse.

Skydd för lösöre

Det finns ett behov av att skydda sådant lösöre som bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde. Detta gäller inte endast för slottsmiljöer och andra större kulturegendomar, utan också för mer vardagliga miljöer.

Vi föreslår på skäl som anges i kapitel 6 att det skall kunna ske genom att det i skyddsbestämmelser för ett byggnadsminne anges hur sådant lösöre skall vårdas och underhållas och i vilka avseenden det inte får ändras. Därigenom blir lösöret en del av byggnadsminnet. Det får inte överlåtas till annan än den som samtidigt förvärvar övriga delar av byggnadsminnet. En förutsättning för att kunna meddela skyddsbestämmelser för lösöre bör vara att ägaren har samtyckt till den åtgärden.

Vad gäller förvaltningen av de större och mest värdefulla kulturegendomarna föreslås att det genom en ändring i jordförvärvslagen (1979:230) ges möjlighet att överlåta de som utgör lantbruks-egendom till en juridisk person i syfte att skapa förutsättningar för ett långsiktigt bevarande. Detta bl.a. för att undvika att de många gånger unika samlingarna som finns på dessa egendomar skingras vid arvskiften.

Konsekvenser

Vad avser konsekvenserna av dessa förslag, är det de ekonomiska konsekvenserna och en miljöbedömning som föranleder en särskild redovisning i kapitel 7.

Som slutsats i fråga om förslaget till kulturminnesmärkning anges att det i sig inte innebär högre, utan snarare lägre kostnader för kommunerna.

Det enda förslag som kan antas få några konsekvenser för de berörda myndigheternas ekonomi är de förändringar som föreslås beträffande de statliga byggnadsminnena. En överföring av ärenden gällande byggnadsminnen som ägs av staten från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelserna bör inte innebära en någon ökad sammanlagd kostnad för staten. Däremot kan det motivera att de resurser Riksantikvarieämbetet för närvarande tillhandahåller för hanteringen av dessa byggnadsminnen tilldelas de länsstyrelser som kan förväntas bli mest påverkade av denna förändring.

I detta sammanhang konstateras även att ett ikraftträdande av förslagen förutsätter vissa förberedelser och därför tidigast bör kunna ske den 1 juli 2006.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 9 § miljöbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

9 §

Ett mark- eller vattenområde får förklaras som kulturresevat i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. På ett sådant område skall bestämmelserna i 4–6 §§ tillämpas. Att det inom ett område finns en byggnad eller anläggning som är skyddad som byggnadsminne eller kyrkligt kulturminne eller fast fornlämning enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. hindrar inte att området förklaras som kulturresevat.

Ett mark- eller vattenområde får förklaras som kulturresevat i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap *eller bebyggelsemiljöer*. På ett sådant område skall bestämmelserna i 4–6 §§ tillämpas. Att det inom ett område finns en byggnad eller anläggning som är skyddad som byggnadsminne eller kyrkligt kulturminne, fast fornlämning enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. hindrar inte att området förklaras som kulturresevat.

I fråga om beslut enligt denna paragraf gäller också 7 och 8 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

2. Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (1987:10) dels att 5 kap. 7 och 16 §§, 9 kap. 2 §, 11 kap. 5 § samt 14 kap. 8 § skall ha följande lydelse,

dels att i 3 kap. skall införas tre nya paragrafer, 12 a–12 c §§, samt i 8 kap. en ny paragraf, 9 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

12 a §

Byggnad som avses i 12 § får kulturminnesmärkas. Det kan ske på ansökan av byggnadens ägare eller på eget initiativ av kommunen.

Innan kommunen fattar beslut om kulturminnesmärkning skall ägaren och andra av förslaget berörda sakägare ges tillfälle att yttra sig i frågan.

Beslut om kulturminnesmärkning fattas av kommunfullmäktige. Fullmäktige får uppdra åt en nämnd att fatta sådana beslut i ärenden som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

12 b §

I beslut om kulturminnesmärkning skall anges skälen till att byggnaden eller bebyggelseområdet bedömts vara särskilt värdefull samt, i förekommande fall, vilka åtgärder för underhåll som är bygglovspliktiga enligt 8 kap. 9 a §.

En bygglovsplikt för under-

hållsätgärder får inte vara mer omfattande än vad som behövs för att syftet med kulturminnesmärkningen skall tillgodoses.

Har genom beslut som vunnit laga kraft fastställts att byggnaden eller bebyggelseområdet inte har det värde som krävs för en kulturminnesmärkning, får denna fråga inte tas upp till prövning på nytt förrän fem år förflutit från beslutet och nya omständigheter kan åberopas till stöd för att byggnaden bör kulturminnesmärkas.

12 c §

Om ändamålet med kulturminnesmärkningen har förlorat sin betydelse eller om synnerliga skäl föreligger får kommunen upphäva ett beslut om kulturminnesmärkning.

5 kap.

7 §

Utöver vad som enligt 3 § skall redovisas i detaljplanen får i planen meddelas bestämmelser om

1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 5 § första stycket, 6 § första stycket 2 och 3, andra stycket samt tredje stycket 2, 8 § första och tredje styckena samt 9 § första och andra styckena,

2. den största omfattning i vilken byggande över och under markytan får ske och, om det finns särskilda skäl med hänsyn till bostadsförsörjningen och miljön, även den minsta omfattning i vilken byggande skall ske,

3. byggnaders användning, varvid för bostadsbyggnader kan bestämmas andelen lägenheter av olika slag och storlek,

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid får meddelas varsamhetsbestäm-

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid får meddelas varsamhetsbestäm-

melser för att precisera kraven i 3 kap. 10 §, skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § och för tomter som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, rivningsförbud för byggnader som avses i 3 kap. 12 § samt sådana bestämmelser i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader som får utfärdas med stöd av föreskrifter enligt 21 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.,

5. vegetation samt markytans utformning och höjdläge,
6. användning och utformning av allmänna platser för vilka kommunen inte skall vara huvudman, varvid får meddelas skyddsbestämmelser för sådana platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt,
7. stängsel samt utfart eller annan utgång mot allmänna platser,
8. placering och utformning av parkeringsplatser, förbud att använda viss mark eller byggnader för parkering samt skyldighet att anordna utrymme för parkering, lastning och lossning enligt 3 kap. 15 § första stycket 6,
9. tillfällig användning av mark eller byggnader, som inte behöver tas i anspråk för det ändamål som anges i planen,
10. markreservat för allmänna ledningar, energianläggningar samt trafik- och väganordningar,
11. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat liknande som omfattas av 9 kap. miljöbalken,
12. principerna för fastighetsindelning och för inrättande av gemensamhetsanläggningar,
13. skydd för sådana allmänna platser för vilka kommunen är huvudman och som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

I detaljplanen får även meddelas bestämmelser om exploaterings-samverkan enligt 6 kap. 2 §. Om en detaljplan antas efter det att

melser för att precisera kraven i 3 kap. 10 §, *beslut om kulturminnesmärkning enligt 3 kap. 12 a §*, skyddsbestämmelser för tomter som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt samt sådana bestämmelser i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader som får utfärdas med stöd av föreskrifter enligt 21 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.,

exploateringsbeslut enligt lagen (1987:11) om exploaterings-samverkan har vunnit laga kraft, skall det anges i planen om den skall genomföras enligt nämnda lag. Skall mark tas i anspråk från någon fastighet vars ägare inte deltar i samverkan, skall planen innehålla en uppgift därom.

Planen får inte göras mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den. Bestämmelser som närmare reglerar möjligheterna att bedriva handel får meddelas endast om det finns skäl av betydande vikt.

16 §

För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan kan områdesbestämmelser antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken tillgodoses. Med områdesbestämmelser får regleras

1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 5 § andra stycket, 6 § första stycket 1 och 3 samt andra och tredje styckena, 7 §, 8 § andra och tredje styckena samt 9 § tredje stycket,

2. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse eller för fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål,

3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter till sådana hus,

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid får meddelas varsamhetsbestämmelser för att precisera kraven i 3 kap 10 §, *skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § och för tomter som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, rivningsförbud för byggnader som avses i 3 kap. 12 §* samt sådana bestämmelser i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader som får utfärdas med stöd av föreskrifter enligt 21 § lagen (1994:847) om tekniska

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid får meddelas varsamhetsbestämmelser för att precisera kraven i 3 kap 10 §, *beslut om kulturminnesmärkning enligt 3 kap. 12 a §*, skyddsbestämmelser för tomter som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt samt sådana bestämmelser i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader som får utfärdas med stöd av föreskrifter enligt 21 § lagen (1994:847) om tekniska egen-skapskrav på byggnadsverk m.m.,

egenskapskrav på byggnadsverk
m.m.,

5. användning och utformning av allmänna platser, varvid får meddelas skyddsbestämmelser för sådana platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt,

6. vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket,

7. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen,

8. exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §.

8 kap.

Lovplikt för kulturminnesmärkta byggnader

9 a §

För byggnad som har kulturminnesmärkts enligt 3 kap. 12 a § krävs, utan hinder av vad som i övrigt stadgas i detta kapitel, bygglov för sådana åtgärder som anges i 1 § första stycket 1–4 och 3 § första stycket 1–2 samt för sådant underhåll som avses i 6 § första stycket 3 och som enligt beslutet om kulturminnesmärkning skall vara bygglovspliktigt. För dessa byggnader krävs alltid rivningslov för att riva byggnaden eller del av den.

9 kap.

2 §

Minst tre veckor innan arbetena påbörjas skall byggherren göra en anmälan till byggnadsnämnden (bygganmälan), om arbetena avser

1. uppförande eller tillbyggnad av en byggnad,

2. åtgärder som anges i 8 kap. 2 § första stycket,

3 sådana ändringar av en byggnad som berör konstruktionen av de bärande delarna eller som avsevärt påverkar dess planlösning,

4. installation eller väsentlig ändring av hissar, eldstäder, rökkanaler eller anordningar för ventilation i byggnader,

5. installation eller väsentlig ändring av anordningar för vattenförsörjning eller avlopp i byggnader eller inom tomter,

6. underhåll *av sådan bebyggelse med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som utfärdats med stöd av 5 kap. 7 § första stycket 4 eller 16 § 4.* 6. *bygglovspliktigt underhåll på kulturminnesmärkt byggnad.*

Byggnadsarbetena får påbörjas tidigare än som anges i första stycket om byggnadsnämnden särskilt medger det.

Bygganmälan upphör att gälla om arbetena inte påbörjas inom två år från dagen för anmälan.

Rivning av byggnader eller delar av byggnader som inte är komplementbyggnader, sådana ekonomibygnader som avses i 8 kap. 1 § andra stycket eller sådana byggnader som avses i 8 kap. 10 § skall anmälas till byggnadsnämnden (rivningsanmälan).

Bestämmelserna i första–tredje styckena om när anmälan skall göras, när arbetena får påbörjas och när anmälan upphör att gälla skall tillämpas också i fråga om rivning.

11 kap.

5 §

Byggnadsnämnden får ta ut avgift i ärenden angående lov och förhandsbesked och i ärenden som föranleds av bygganmälan eller rivningsanmälan enligt 9 kap. 2 § samt i andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder.

Byggnadsnämnden får ta ut avgift i ärenden angående lov och förhandsbesked och i ärenden som föranleds av bygganmälan eller rivningsanmälan enligt 9 kap. 2 § samt i andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder. *I ärenden om bygglov beträffande kulturminnesmärkt byggnad får dock avgift inte tas ut för andra åtgärder än de som anges i 8 kap. 1 § första stycket.*

Byggnadsnämnden får dessutom, efter det att bygganmälan som avser åtgärder som anges i 9 kap. 2 § första stycket 1 eller 2 inkommit avseende uppförande, tillbyggnad eller annan ändring av en byggnad eller annan anläggning, ta ut en planavgift för att täcka kostnaderna för sådana åtgärder som erfordras för att enligt denna lag upprätta eller ändra detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. Planavgift får tas ut endast om fastighetsägaren har nytta av planen eller bestämmelserna.

Avgifterna får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna. Grunderna för beräkning av avgifterna skall anges i taxa som beslutas av kommunfullmäktige.

Avgifterna tas ut av sökanden och får tas ut i förskott.

14 kap.

8 §

Ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter har rätt till ersättning av kommunen, om skada uppkommer till följd av att

1. bygglov vägras till att ersätta en riven eller genom olyckshändelse förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad och ansökan om bygglov har gjorts inom fem år från det att byggnaden revs eller förstördes,

2. *rivningsförbud meddelas i detaljplan eller områdesbestämmelser eller rivningslov vägras* 2. rivningslov vägras med stöd av 8 kap. 16 § 2 eller 3, stöd av 8 kap. 16 § 2 eller 3,

3. skyddsbestämmelser meddelas i en detaljplan enligt 5 kap. 7 § första stycket 4 eller 6 eller i områdesbestämmelser enligt 5 kap. 16 § 4 eller 5,

4. bestämmelser om vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket meddelas i områdesbestämmelser,

5. marklov vägras med stöd av 8 kap. 18 § första stycket 2 eller 3.

6. *bygglov vägras till åtgärd på kulturminnesmärkt byggnad.*

Rätt till ersättning föreligger i fall som avses i första stycket 1, om byggnaden förstörts genom olyckshändelse. I övriga fall som avses i första stycket 1 och i fall som avses i första stycket 2

Rätt till ersättning föreligger i fall som avses i första stycket 1, om byggnaden förstörts genom olyckshändelse. I övriga fall som avses i första stycket 1 och i fall som avses i första stycket 2

föreligger rätt till ersättning, om skadan är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten. I fall som avses i första stycket 3–5 föreligger rätt till ersättning, om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Medför beslut som avses i första stycket att synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten, är kommunen skyldig att lösa fastigheten, om ägaren begär det.

Vid tillämpningen av andra och tredje styckena skall även beaktas andra beslut som avses i första stycket samt beslut enligt 3 kap. 2 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., 7 kap. 3, 5, 6, 9, 22 eller 24 § miljöbalken, beslut som innebär att tillstånd enligt 7 kap. 11 § andra stycket eller 28 b–29 a §§ samma balk inte meddelas, föreläggande eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket samma balk eller beslut som innebär att dispens enligt samma lagrum inte meddelas, samt beslut enligt 18 § skogsvårdslagen (1979:429), allt under förutsättning att besluten meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom skall beaktas sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid. Har talan eller rätt till ersättning eller inlösen med anledning av nyss angivna beslut förlorats på grund av bestämmelserna i 15 kap. 4 § eller motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller lagen om kulturminnen m.m., utgör detta förhållande inte något hinder mot att besluten beaktas.

Har kommunen efter föreläggande enligt 12 kap. 6 § beslutat om rivningsförbud eller skyddsbestämmelser som avses i första stycket 2 eller 3 för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken, är staten skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen. I fall som avses i första stycket 4 och 5 är ägaren till den anläggning för vilken skydds- eller säkerhetsområdet har beslutats skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

2. Skyddsbestämmelser eller bestämmelser om rivningsförbud för byggnad som avses i 3 kap. 12 § som vid lagens ikraftträdande har utfärdats med stöd av 5 kap. 7 § första stycket 4 eller 16 § 4 enligt äldre bestämmelser skall gälla till dess att byggnaden har kulturminnesmärkts eller skyddsbestämmelserna av annan anledning upphävs.

3. För byggnad som avses i punkten 2 skall krav på bygganmälan för arbete som avser underhåll gälla enligt 9 kap. 2 § första stycket 6 i dess tidigare lydelse.

3. Förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

dels att 3 kap. 7 och 8 §§ skall upphöra att gälla,

dels att 3 kap. 1–4, 10, 13–15, 18 och 19 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §

En byggnad som är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller som ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde får förklaras för byggnadsminne av länsstyrelsen. Bestämmelserna om byggnadsminnen enligt detta kapitel får också tillämpas på park, trädgård eller annan anläggning av kulturhistoriskt värde.

I fråga om byggnad av sådant värde som sägs i första stycket och som tillhör staten gäller de bestämmelser som regeringen meddelar om statliga byggnadsminnen. Om ett statligt byggnadsminne övergår till annan ägare än staten, skall det därmed utgöra ett byggnadsminne enligt denna lag.

Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte en byggnad som är fast fornlämning eller kyrkobyggnad enligt denna lag.

En byggnad med ett kulturhistoriskt värde av nationell betydelse eller som ingår i ett bebyggelseområde med sådant värde får förklaras för byggnadsminne. Bestämmelserna om byggnadsminnen enligt detta kapitel får också tillämpas på park, trädgård eller annan anläggning av kulturhistoriskt värde. Lösöre som omfattas av skyddsbestämmelser enligt 2 § utgör en del av byggnadsminnet.

Beslut om byggnadsminnesförklaring fattas av länsstyrelsen eller, om byggnaden innehas av staten, av regeringen.

2 §

När en byggnad förklaras för byggnadsminne, skall *länsstyrelsen* genom skyddsbestämmelser ange på vilket sätt byggnaden skall vårdas och underhållas samt i vilka avseenden *den* inte får ändras.

Om det behövs får *föreskrifterna* också *innehålla bestämmelser om* att ett område kring byggnaden skall hållas i sådant skick att byggnadsminnets utseende och karaktär inte förvanskas.

När en byggnad förklaras för byggnadsminne, skall genom skyddsbestämmelser *anges* på vilket sätt byggnaden *och, i förekommande fall, lösöre som bidrar till byggnadens kulturhistoriska värde* skall vårdas och underhållas samt i vilka avseenden *de* inte får ändras.

Skyddsbestämmelser får också *meddelas om de inskränkningar i markanvändningen som* behövs för att ett område kring byggnaden skall hållas i sådant skick att byggnadsminnets utseende och karaktär inte förvanskas.

Om det senare visar sig behövas nya skyddsbestämmelser för att uppnå syftet med skyddet, får beslut meddelas om detta.

3 §

Skyddsbestämmelser skall så långt möjligt utformas i samförstånd med *byggnadens* ägare och *med ägare till kringliggande markområde*. Ägaren får inte *åläggas* mer omfattande *skyldigheter* än vad som är oundgängligen nödvändigt för att bibehålla byggnadens kulturhistoriska värde. *Hänsyn skall tas till byggnadens användning och ägarens skäliga önskemål.*

Skyddsbestämmelser skall så långt möjligt utformas i samförstånd med *byggnadsminnets* ägare och *andra berörda sakägare*. *Byggnadsminnesförklaringen* får inte innebära mer omfattande *inskränkningar i användningen av byggnad eller mark* än vad som är oundgängligen nödvändigt för att bibehålla byggnadens kulturhistoriska värde.

Skyddsbestämmelser för lösöre får inte meddelas utan att lösörets och byggnadens ägare har samtyckt till det.

Lösöre som omfattas av skyddsbestämmelser får inte

överlätas till annan än den som samtidigt förvärvar övriga delar av byggnadsminnet. Sker en överlåtelse i strid mot detta förbud gäller skyddsbestämmelserna även i förhållande till förvärvaren av lösöret. Innehas byggnaden och lösöret av olika personer får dock lösöret överlätas till byggnadens ägare.

4 §

Fråga om en byggnad bör förklaras för byggnadsminne kan väckas av *var och en* genom ansökan eller tas upp av länsstyrelsen på eget initiativ.

Ansökan om att en byggnad skall förklaras för byggnadsminne skall innehålla uppgifter om vilken fastighet byggnaden är belägen på och om fastighetens ägare samt beskrivning av byggnaden. I ansökningen *bör* även anges vilka omständigheter som åberopas för att byggnaden bör förklaras för byggnadsminne.

Innan länsstyrelsen fattar beslut som enligt detta kapitel kan medföra rätt till ersättning eller inlösen för ägare eller någon annan, skall länsstyrelsen undersöka om medel för detta finns tillgängliga.

Fråga om en byggnad bör förklaras för byggnadsminne kan väckas genom ansökan av *byggnadens ägare* eller tas upp av länsstyrelsen på eget initiativ.

I ärenden rörande byggnad som ägs av staten gäller i stället för vad som anges i första stycket de bestämmelser som regeringen meddelar.

Ansökan om att en byggnad skall förklaras för byggnadsminne skall innehålla uppgifter om vilken fastighet byggnaden är belägen på och om fastighetens ägare samt *en* beskrivning av byggnaden. I ansökningen *skall* även anges vilka omständigheter som åberopas för att byggnaden bör förklaras för byggnadsminne.

10 §

Ägare eller innehavare av särskild rätt till fastighet har rätt till ersättning av staten om skyddsbestämmelser

1. utgör hinder för rivning av en byggnad och skadan därav är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten, eller

2. på annat sätt innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Ersättning enligt första stycket får, om det är lämpligt, utgå med årliga belopp med rätt för sakägaren eller staten att erhålla omprövning vid ändrade förhållanden.

Medför skyddsbestämmelser att synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten, är staten skyldig att lösa fastigheten om ägaren begär det.

Bestämmelserna enligt första stycket tillämpas också då länsstyrelsen meddelat förbud enligt 5 §. Ersättning som därvid utgår skall, om det finns skäl, avräknas mot ersättning som sedermera kan komma att utgå med stöd av denna paragraf.

Vid tillämpningen av första och tredje styckena skall, utan hinder av föreskrifterna om förlust av talan eller rätt till ersättning eller inlösen i 11 och 20 § eller 15 kap. 4 § plan- och bygglagen (1987:10), även beaktas andra beslut om skyddsbestämmelser samt beslut som avses i 14 kap. 8 § första stycket 2 och 3 plan- och bygglagen, under förutsättning att besluten meddelats inom tio år före det senaste beslutet om skyddsbestämmelser.

Vid tillämpningen av första och tredje styckena skall, utan hinder av föreskrifterna om förlust av talan eller rätt till ersättning eller inlösen i 11 och 20 § eller 15 kap. 4 § plan- och bygglagen (1987:10), även beaktas andra beslut om skyddsbestämmelser samt beslut som avses i 14 kap. 8 § första stycket 2, 3 och 6 plan- och bygglagen, under förutsättning att besluten meddelats inom tio år före det senaste beslutet om skyddsbestämmelser.

13 §

I fråga om ersättning eller inlösen enligt 10 eller 12 § andra stycket skall expropriationslagen (1972:719) tillämpas i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i denna lag.

Ersättning för minskning av fastighetens marknadsvärde i fall som avses i 10 § skall bestämmas som skillnaden mellan fastighetens marknadsvärde före och efter beslutet. Därvid skall bortses från förväntningar om ändring av markanvändningen.

Ersättning för skada enligt 10 § första stycket 1 skall minskas med ett belopp som motsvarar *det som enligt samma punkt skall tålas utan ersättning.*

Ersättning för skada enligt 10 § första stycket skall minskas med ett belopp som motsvarar *vad man är skyldig att tåla utan ersättning.*

Om staten begär det och det inte är uppenbart oskäligt, skall domstolen förordna att ersättning enligt 10 § första stycket skall betalas ut först när vissa åtgärder med byggnaden har utförts.

Ogillas talan om ersättning eller inlösen som har väckts av fastighetsägaren eller annan sakägare, kan domstolen förordna att han skall bära sina egna kostnader, om han har inlett rättegången utan tillräckliga skäl. Har rättegången uppenbart inletts utan skälig grund, får domstolen dessutom ålägga honom att ersätta staten dess rättegångskostnader.

14 §

Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen lämna tillstånd till att ett byggnadsminne ändras i strid mot skyddsbestämmelserna.

Länsstyrelsen får ställa de villkor för tillståndet som är skäliga med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. *Villkoren får avse hur ändringen skall utföras samt den dokumentation som behövs.*

Länsstyrelsen får ställa de villkor för tillståndet som är skäliga med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om de villkor för tillståndet som kan ställas enligt första stycket.

15 §

Om bibehållandet av ett byggnadsminne medför hinder, olägenhet eller kostnad som inte står i rimligt förhållande till dess betydelse, får länsstyrelsen jämka skyddsbestämmelserna eller häva byggnadsminnesförklaringen. Länsstyrelsen får också häva byggnadsminnes-

Om skyddsbestämmelserna för ett byggnadsminne medför hinder, olägenhet eller kostnad som inte står i rimligt förhållande till byggnadsminnets betydelse, får länsstyrelsen jämka skyddsbestämmelserna eller häva byggnadsminnesförklaringen. Länsstyrelsen får

förklaring som framstår som ändamålslös. också häva byggnadsminnesförklaring som framstår som ändamålslös. *Innehas byggnadsminnet av staten är det regeringen i stället för länsstyrelsen som fattar beslut om jämkning av skyddsbestämmelser och hävning av byggnadsminnesförklaring.*

Regeringen får häva en byggnadsminnesförklaring eller jämka skyddsbestämmelser, om regeringen ger tillstånd till expropriation som rör byggnaden eller kringliggande område och byggnadsminnesförklaringen eller skyddsbestämmelserna inte kan bestå utan olägenhet för expropriationsändamålet.

Vid beslut om att häva en byggnadsminnesförklaring eller jämka skyddsbestämmelser får länsstyrelsen eller regeringen förordna att den som begär hävandet eller jämkningen skall bekosta särskild dokumentation av byggnaden, om det är skäligen.

18 §

Till böter döms den som

1. i strid mot meddelade skyddsbestämmelser river eller på annat sätt förstör ett byggnadsminne eller ändrar det utan tillstånd enligt 14 § eller utan iakttagande av villkor för ett sådant tillstånd eller

2. bryter mot förbud som meddelats enligt 5 § eller förordnande enligt 6 § första stycket eller vidtar åtgärder i strid mot bestämmelserna i 6 § andra stycket.

2. bryter mot förbud som meddelats enligt 5 § eller förordnande enligt 6 § första stycket eller vidtar åtgärder i strid mot bestämmelserna i 6 § andra stycket *eller*

3. överlåter lösöre i strid mot bestämmelsen i 3 § tredje stycket.

Den som inte efterkommer ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud döms inte till straff för det som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Har brott begåtts enligt första stycket 3 skall utbytet av brottet förverkas hos den som överlätit egendomen, om detta inte är uppenbart oskäligt.

19 §

Beslut av länsstyrelsen enligt detta kapitel överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut av länsstyrelsen enligt detta kapitel överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. *Rätt att överklaga länsstyrelsens beslut tillkommer även statlig myndighet som förvaltar det berörda byggnadsminnet.* Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Länsstyrelsens beslut att inte förklara en byggnad som byggnadsminne får överklagas endast av Riksantikvarieämbetet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

4. Förslag till lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230)

Härigenom föreskrivs att 5 § jordförvärvslagen (1979:230) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Juridisk person får lämnas förvärvstillstånd endast om

1. förvärvaren avstår eller kan antas komma att avstå egendom som är av betydelse för jordbrukets eller skogsbrukets rationalisering och i storlek eller värde ungefär motsvarar den egendom som avses med förvärvet,

2. förvärvet medför att egendom som redan tillhör förvärvaren blir mer ändamålsenlig,

3. egendomen är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk,

4. *annat särskilt skäl föreligger.*

5 §

Juridisk person får lämnas förvärvstillstånd endast om

1. förvärvaren avstår eller kan antas komma att avstå egendom som är av betydelse för jordbrukets eller skogsbrukets rationalisering och i storlek eller värde ungefär motsvarar den egendom som avses med förvärvet,

2. förvärvet medför att egendom som redan tillhör förvärvaren blir mer ändamålsenlig,

3. egendomen är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk,

4. *förvärvet innebär att ett långsiktigt bevarande av en egendom med kulturhistoriska värden av nationell betydelse kan komma till stånd,*

5. *annat särskilt skäl föreligger.*

Avser förvärvet huvudsakligen skogsmark och är förvärvaren juridisk person som bedriver skogsindustriell verksamhet i vilken egendomens virkesavkastning behövs, får utan hinder av första stycket tillstånd lämnas, om inte egendomen bör ägas och brukas av någon annan juridisk person som redan bedriver skogsindustriell verksamhet på orten av betydelse för sysselsättningen där.

Tillstånd enligt andra stycket får inte meddelas om egendomen med hänsyn till ortsförhållandena bör ägas av en fysisk person som är bosatt på orten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

5. Förslag till lag om ändring i lagen (2000:224) om fastighetsregister

Härigenom föreskrivs att 27 § lagen (2000:224) om fastighetsregister skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 §

Under planer m.m. skall redovisas

1. regionplan eller översiktsplan,
2. detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan eller motsvarande äldre planer,
3. bestämmelse om marks användning som har meddelats enligt miljöbalken, väglagen (1971:948), lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., lagen (1995:1649) om byggande av järnväg eller motsvarande äldre författning,
4. utredning om tillämpning av 6 kap. 19 § plan- och bygglagen (1987:10) eller motsvarande äldre utredning,
5. beslut om ersättning för gator och andra allmänna platser enligt plan- och bygglagen eller utredning om engångsavgift enligt lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar eller beslut eller utredning av motsvarande art enligt äldre bestämmelser,
6. skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter enligt 40 § första stycket 5 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eller motsvarande äldre bestämmelse,
7. bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45) eller lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, och
8. fast fornlämning.

9. beslut om kulturminnesmärkning enligt 3 kap. 12 a § plan- och bygglagen.

Uppgifter får även redovisas om jaktvårdsområden eller fiskevårdsområden.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

6. Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (1987:383)

Härigenom föreskrivs att det i plan- och byggförordningen (1987:383) skall införas en ny paragraf, 3 §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Kommunen skall underrätta länsstyrelsen om att ett ärende om kulturminnesmärkning har initierats.

Snarast möjligt efter det att ett beslut om kulturminnesmärkning har vunnit laga kraft skall en kopia av beslutet sändas till länsstyrelsen och till lantmäterimyndigheten.

Kommunen skall föra en förteckning över de kulturminnesmärkta byggnaderna och anläggningarna i kommunen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2006.

7. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m.

dels att 1, 2, 12, 14 och 16 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas tre nya paragrafer, 12 a, 12 b och 37 §§, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Innan länsstyrelsen fattar beslut i ett ärende enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. som kan medföra ersättningskyldighet eller på annat sätt är av större vikt, skall länsstyrelsen samråda med Riksantikvarieämbetet.

Innan länsstyrelsen fattar beslut i ett ärende enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. som kan medföra ersättningskyldighet *skall länsstyrelsen undersöka om medel för detta finns tillgängliga. Länsstyrelsen skall i sådana ärenden samt i ärenden som på annat sätt är av större vikt, samråda med Riksantikvarieämbetet.*

2 §

Länsstyrelsen skall vid sin tillsyn över kulturminnesvården i länet samverka med kulturminnesvårdande organ i länet, särskilt läns museerna och motsvarande.

Länsstyrelsen skall vid sin tillsyn över kulturminnesvården i länet samverka med kulturminnesvårdande organ i länet, särskilt läns museerna och motsvarande *samt med kommunerna.*

12 §

När beslut enligt 3 kap. 1, 5–7, 14 och 15 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. har vunnit laga kraft, skall länsstyrelsen underrätta den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom plan- och

När beslut enligt 3 kap. 1, 5, 6, 14 och 15 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. har vunnit laga kraft, skall länsstyrelsen underrätta den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom plan- och

byggnadsväsendet.

byggnadsväsendet.

Länsstyrelsen skall för anteckning i fastighetsregistrets allmänna del eller för borttagande av en tidigare gjord anteckning genast underrätta Lantmäterimyndigheten

1. då fråga väckts eller tagits upp om att en byggnad skall förklaras för byggnadsminne,

2. då förordnande enligt 6 § första stycket meddelats eller upphävts,

3. då beslut om byggnadsminnesförklaring vunnit laga kraft eller hävts, eller

4. då ansökan om byggnadsminnesförklaring avslagits.

12 a §

Vid tillämpning av bestämmelserna om byggnadsminnen skall det krav om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga som anges i 2 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav iakttas. Föranleder detta krav särskilda överväganden vid utformningen av skyddsbestämmelserna eller i ett annat ärende enligt 3 kap. kulturminneslagen (1988:950) skall dessa överväganden redovisas i beslutet.

12 b §

Länsstyrelsen kan för angivande av hur den långsiktiga vården skall ske fastställa en skötselplan för byggnadsminnet.

14 §

Riksantikvarieämbetet skall föra en förteckning över byggnadsminnena i landet. Länsstyrelsen skall föra en förteckning över byggnadsminnena i länet. Länsstyrelsen skall också föra en förteckning över sådana byggnader som avses i 3 kap. 6 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Riksantikvarieämbetet skall föra en förteckning över byggnadsminnena i landet. Länsstyrelsen skall föra en förteckning över byggnadsminnena i länet. Länsstyrelsen skall också föra en förteckning över sådana byggnader som avses i 3 kap. 6 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. *samt över de förslag till byggnadsminnesförklaring som inges av andra än de som har rätt att inge ansökan enligt 3 kap 4 § samma lag.*

16 §

I villkoren för ett tillstånd enligt 3 kap. 14 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. skall alltid ingå att byggnadens utseende och beskaffenhet före ändringen skall dokumenteras på ett lämpligt sätt.

Tillståndet till ändring kan dessutom förenas med villkor om

- 1. utförandet av ändringen,*
- 2. dokumentation av ändringen,*
- 3. antikvarisk undersökning och kontroll.*

Närmare föreskrifter om villkor enligt första stycket 3 meddelas av Riksantikvarieämbetet.

37 §

I förordningen (0000:000) om statens kulturhistoriskt värdefulla byggnader m.m. finns ytterligare bestämmelser om byggnadsminnen m.m. som innehas av staten.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2006.

8. Förslag till förordning om statens kulturhistoriskt värdefulla byggnader m.m.

Häri genom föreskrivs följande.

1 § Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och mark som innehas av staten skall, om inte särskilda skäl mot det föreligger, förvaltas av Statens fastighetsverk.

Den som förvaltar kulturhistoriskt värdefull bebyggelse eller mark som innehas av staten skall verka för att dess värden inte förvanskas.

Byggnadsminnen

2 § Fråga om en byggnad eller annan anläggning som innehas av staten skall byggnadsminnesförklaras prövas av regeringen efter framställan av Riksantikvarieämbetet. Denna framställning skall innehålla förslag till skyddsbestämmelser. Till framställningen skall fogas ett yttrande från den myndighet som förvaltar byggnaden eller anläggningen.

3 § Skall länsstyrelsen pröva en fråga om tillstånd till ändring av byggnadsminne som innehas av staten, skall länsstyrelsen, om ändringen innebär ett från kulturhistorisk synpunkt väsentligt ingrepp, inhämta yttrande från Riksantikvarieämbetet i frågan.

4 § Länsstyrelsen får för ett byggnadsminne som innehas av staten och som förvaltas av Statens fastighetsverk besluta att tillstånd till ändring inte krävs för åtgärder som vidtas i enlighet med en av länsstyrelsen för byggnadsminnet fastställd skötselplan.

Har länsstyrelsen fattat beslut enligt första stycket åligger det Statens fastighetsverk att tillse att ändringar av byggnadsminnet inte vidtas som skadar byggnadsminnets kulturvärden.

Länsstyrelsen kan upphäva ett beslut om undantag från tillståndskravet enligt första stycket.

5 § En ansökan om jämkning av skyddsbestämmelser eller hävning av byggnadsminnesförklaring ges in till länsstyrelsen. Länsstyrelsen överlämnar ansökningen till regeringen tillsammans med eget och Riksantikvarieämbetets yttrande i frågan.

6 § Ett byggnadsminne som innehas av staten får inte överlåtas till annan, om det finns risk för att överlåtelsen kan leda till att dess kulturhistoriska värde minskar.

Innan överlåtelse av byggnadsminne sker skall den myndighet som förvaltar byggnadsminnet inhämta Riksantikvarieämbetets yttrande. Om ämbetet motsätter sig överlåtelsen krävs regeringens medgivande.

7 § När ett byggnadsminne som innehas av staten har överlåtits till annan, är den myndighet som har förvaltat byggnaden skyldig att omedelbart underrätta Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen om överlåtelsen.

Slottsarkitekt

8 § För att säkerställa en noggrann och väl kvalificerad omvårdnad om statens slott och andra byggnadsminnen i statlig ägo som har särskilt behov av det, får en slottsarkitekt utses för ett eller flera byggnadsminnen.

Slottsarkitekt förordnas av den myndighet som förvaltar byggnadsminnet efter samråd med Riksantikvarieämbetet. För slottsarkitekten skall den förvaltande myndigheten utfärda en instruktion. Det skall ske efter samråd med Riksantikvarieämbetet och, i förekommande fall, med Riksmarsalksämbetet.

Värdefulla fastigheter

9 § En fastighet som ägs av staten och som representerar en viktig del av det nationella kulturarvet eller annars är av stort kulturhistoriskt värde skall förvaltas så att det kulturhistoriska värdet inte minskar. Regeringen beslutar, efter förslag från Riksantikvarieämbetet, vilka fastigheter som skall anses ha ett sådant värde och hur kulturvärdena skall skyddas.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2006, då förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. upphör att gälla.

2 Sådana byggnader och anläggningar som vid förordningens ikraftträdande är statliga byggnadsminnen enligt äldre bestämmel-

ser skall därefter anses som byggnadsminnen enligt 3 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

3. Äldre föreskrifter om vården av värdefulla byggnader som inte är byggnadsminnen gäller fortfarande.

4. Intill dess att regeringen har meddelat skyddsbestämmelser för de byggnader som före den 1 januari 1989 var byggnadsminnesmärken och som inte omfattas av skyddsföreskrifter enligt förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. skall 21 § kungörelsen (1920:744) med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet fortsätta att tillämpas på dem. Riksantikvarieämbetet skall så snart det lämpligen kan ske lämna regeringen förslag till skyddsbestämmelser för dessa byggnadsminnen.

9. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ förordningen (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

I mån av tillgång på medel får statsbidrag enligt denna förordning lämnas till

1. ombyggnad m.m. av kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse,

2. vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse,

2. vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och av lösöre som bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde,

3. vård av kulturlandskap och fornlämningar,

4. arkeologisk undersökning vid bostadsbyggande,

5. arkeologisk undersökning vid mindre arbetsföretag, och

6. information m.m. i anslutning till kulturminnen och kulturmiljöer.

2 §

Vid ombyggnad, renovering och underhåll av bostadsbebyggelse får bidrag lämnas till kulturhistoriskt motiverade överkostnader, såsom merkostnader för kulturhistoriskt motiverade byggnadsarbeten och kostnader för medverkan av särskilda sakkunniga vid utredning, projektering och utförande av arbetena. Bidrag får också lämnas till förstärkning av grunden till kulturhistoriskt värdefulla bostadshus.

För vård och underhåll av lösöre får bidrag endast lämnas om lösöret omfattas av skyddsbestämmelser i beslut om byggnadsminnesförklaring.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2006.

10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:308) om fastighetsregister

Härigenom föreskrivs att 78 § förordningen (2000:308) om fastighetsregister skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

78 §

Lantmäteriverket skall underrätta Skatteverket och, beträffande fastighet som är taxerad som lantbruksenhet, länsstyrelsen om beslut med anledning av ansökan om lagfart eller inskrivning av tomträtt utom i fall då ärendet har uppskjutits. Underrättelsen skall lämnas inom en månad från inskrivningsdagen.

Lantmäteriverket skall underrätta Skatteverket och, beträffande fastighet som är taxerad som lantbruksenhet *eller på vilken ett byggnadsminne är beläget*, länsstyrelsen om beslut med anledning av ansökan om lagfart eller inskrivning av tomträtt utom i fall då ärendet har uppskjutits. Underrättelsen skall lämnas inom en månad från inskrivningsdagen.

Uppgifter enligt första stycket behöver inte lämnas till en länsstyrelse som till Lantmäteriverket har anmält att den inte har behov av sådana uppgifter.

Lantmäteriverket skall lämna underlag för rättsstatistiken enligt anvisningar som Domstolsverket meddelar i samråd med Lantmäteriverket.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2006.

11. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:527) om förvärv av statliga fastigheter m.m.

Härigenom föreskrivs att 7 a § förordningen (1993:527) om förvärv av statliga fastigheter m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

För förvaltningen av vissa kulturhistoriskt värdefulla fastigheter finns särskilda bestämmelser i 16 § förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m.

7 a §

För förvaltningen av vissa kulturhistoriskt värdefulla fastigheter finns särskilda bestämmelser i 9 § förordningen (0000:000) om statens kulturhistoriskt värdefulla byggnader m.m.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2006.

12. Förslag till förordning om ändring i mätningkungörelsen (1974:339)

Härigenom föreskrivs att 1 § mätningkungörelsen (1974:339) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna kungörelse tillämpas på mätning, kartläggning samt upprättande av beskrivning, förteckning till karta och fastighetsförteckning enligt följande författningar eller med stöd av dem meddelade föreskrifter

miljöbalken,
lagen (1939:608) om enskilda vägar,

plan- och bygglagen (1987:10), dock ej vad avser karta för regionplan eller översiktsplan,

kungörelsen (1952:169) om förfarandet vid införlivning av mark eller avyttring av mark från häradsallmänning eller allmänningskog i Norrland eller Dalarna,

fastighetsbildningslagen (1970:988),

väglagen (1971:948),
lagen (1971:1037) om äganderättsutredning och legalisering,
expropriationslagen

(1972:719),

ledningsrättslagen

(1973:1149),

lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,

Föreslagen lydelse

1 §

Denna kungörelse tillämpas på mätning, kartläggning samt upprättande av beskrivning, förteckning till karta och fastighetsförteckning enligt följande författningar eller med stöd av dem meddelade föreskrifter

miljöbalken,
lagen (1939:608) om enskilda vägar,

plan- och bygglagen (1987:10), dock ej vad avser karta för regionplan eller översiktsplan,

kungörelsen (1952:169) om förfarandet vid införlivning av mark eller avyttring av mark från häradsallmänning eller allmänningskog i Norrland eller Dalarna,

fastighetsbildningslagen (1970:988),

väglagen (1971:948),
lagen (1971:1037) om äganderättsutredning och legalisering,
expropriationslagen

(1972:719),

ledningsrättslagen

(1973:1149),

lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,

*förordningen (1988:1229) om
statliga byggnadsminnen m.m.,*

minerallagen (1991:45), dock
ej vad avser mätning och
kartläggning för karta som skall
fogas till ett meddelat
undersökningstillstånd eller ett
beslut om förlängning av
undersökningstiden eller för
gruvkarta eller borrhålskarta,

lagen (1995:1649) om bygg-
ande av järnväg.

Kungörelsen tillämpas också på andra arbeten för ändamål,
motsvarande dem i första stycket, samt på åtgärd enligt 2 §.

*förordningen (0000:000) om
statens kulturbistoriskt värdefulla
byggnader m.m.,*

minerallagen (1991:45), dock
ej vad avser mätning och
kartläggning för karta som skall
fogas till ett meddelat
undersökningstillstånd eller ett
beslut om förlängning av
undersökningstiden eller för
gruvkarta eller borrhålskarta,

lagen (1995:1649) om bygg-
ande av järnväg.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2006.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Direktiven

Vårt uppdrag sammanfattas i direktiven (dir 2002:96), bilaga 1, till att omfatta följande tre huvuduppgifter:

- att utreda och lämna förslag till regler som innebär ett förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse,
- att utreda och lämna förslag till regler om skydd för kyrkstäder, samt
- att utreda möjligheten till skydd för sådant lösöre som väsentligen bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde.

Uppdraget beträffande kyrkstäderna är sedan tidigare slutfört och har redovisats i ett delbetänkande som överlämnades i september 2003 (SOU 2003:81). Vad gäller de två återstående huvuduppgifterna, vilka behandlas i detta betänkande, skall uppdraget redovisas senast den 1 september 2004 (se tilläggsdirektiv 2003:16).

I direktiven ges en kort beskrivning av bakgrunden till uppdraget. Där anges att frågan om kulturminnesskydd utreddes av Kulturarvsutredningen under 1990-talet och att dess förslag (redovisade i SOU 1995:128 och SOU 1996:128) bl.a. behandlas i propositionen Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål (prop. 1998/99:114). I den propositionen konstaterade regeringen att det fanns ett behov av en fortsatt utredning av frågorna om bebyggelseskydd och skydd för lösöre samt att en särskild utredare borde tillkallas för att utreda dessa frågor.

1.1.1 Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

I direktiven anges beträffande utgångspunkterna för uppdraget i fråga om skyddet för kulturhistoriskt värdefulla bebyggelse att frågan om ett bevarande och en stärkning av vårt bebyggelsearvs kulturhistoriska och arkitektoniska värden har kommit att få särskild uppmärksamhet i olika sammanhang under senare år, t.ex. inom ramen för Arkitekturåret 2001 och satsningen på storstädernas kulturarv samt genom det miljö kvalitetsmål som gäller god bebyggd miljö.

Efter en översiktlig genomgång av de bestämmelser som syftar till att skydda kulturhistoriskt värdefull bebyggelse görs i direktiven följande konstaterande i fråga om gällande rätt och om behovet av förändringar.

Det finns alltså olika regelsystem till skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. De möjligheter som reglerna ger används dock inte i den utsträckning som kan vara antikvariskt motiverat. När det gäller byggnadsminnesförklaring är en anledning till detta att processen är resurs- och tidskrävande. I fråga om de instrument som erbjuds i PBL är en bidragande orsak att planläggning normalt inte sätts i gång enbart för att värna kulturvärden.

Mot denna bakgrund och med hänvisning till det folkliga intresset för byggnadsvård gjorde regeringen i prop. 1998/99:114 bedömningen att det är angeläget att hitta former som utan att vara administrativt betungande eller innebära alltför stora ingrepp i äganderätten kan förbättra skyddet för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen (s. 30–31).

I beskrivningen av vad som ingår i uppdraget i denna del anges inledningsvis att det vid utformningen av skyddet skall ske en avvägning mellan bevarande- och äganderättsaspekter. En annan utgångspunkt för utredningsarbetet är att skyddssystemet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse skall vara enkelt att administrera och överblicka. En ytterligare aspekt som skall beaktas är betydelsen av ökad lokal och regional delaktighet i och förståelse för bevarandet av bebyggelsens kulturhistoriska värden.

I uppdraget ingår dock inte endast att överväga och redovisa olika alternativ och åtgärder till skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Uppdraget omfattar även en prövning av vilken roll och vilket ansvar som myndigheterna inom kulturmiljöområdet respektive kommunerna skall ha vid tillämpningen av skyddsregleringarna. Vidare anges att utredaren skall se över vilka ändringar i nu gällande regler till skydd för kulturhistoriskt

värdefull bebyggelse och förfaranderegler som kan föranledas av förslagen, varvid bl.a. möjligheterna till ökad samordning mellan de olika regelsystemen på området skall övervägas. I det sammanhanget skall enligt direktiven även de olika rekvisit som används för att ange skyddsformernas tillämpningsområde ses över.

I direktiven anvisas en specifik åtgärd som skall övervägas. Det är om det är lämpligt med ett system som innebär att möjligheten att besluta om anmälningsplikt utvidgas till att avse också byggnader som är kulturhistoriskt värdefulla, men som inte uppfyller kriterierna för att kunna förklaras för byggnadsminne.

Till uppdraget hör dessutom att analysera hur kravet på tillgänglighet enligt målen för den nationella handikappolitiken på lämpligt sätt kan förenas med behovet av skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

1.1.2 Lösöre

För uppdraget i fråga om ett skydd för lösöre anges i direktiven att det inte är ovanligt att kulturhistoriskt värdefulla byggnader innehåller lösöre i form av exempelvis möbler, konstverk eller samlingar av böcker eller porslin. Att sådan egendom kan vara anskaffad i anslutning till uppförandet av byggnaden eller på annat sätt ha ett kulturhistoriskt nära samband med byggnaden.

Därefter konstateras att inventarier som utgör tillbehör till fast egendom kan omfattas av de skyddsbestämmelser eller skydds-föreskrifter som gäller till skydd för ett byggnadsminne, men att någon möjlighet att skydda andra inventarier inte finns.

I denna del hänvisas avslutningsvis till vad regeringen tidigare uttalat om att lösöre i många fall har en stor betydelse för det samlade kulturhistoriska värdet hos en byggnad och därför bedömt att möjligheten att låta skydds-föreskrifter vid byggnadsminnes-förklaring omfatta även lösöre borde övervägas (prop. 1998/99:114 s. 32).

Uppdraget består i att utreda möjligheten att låta skyddsbestäm-melser eller skydds-föreskrifter för byggnadsminnen respektive statliga byggnadsminnen omfatta lösöre som väsentligen bidrar till byggnadens kulturhistoriska värde. En bedömning skall ske beträffande vilka konsekvenser ett sådant förslag får för ägande-rätten samt hur det förhåller sig till bestämmelserna i jordabalken, ärvdabalken och utsökningsbalken.

1.2 Uppdragets ramar

Som framgått av redovisningen ovan finns i fråga om uppdraget att utreda och föreslå förbättringar av skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse inga uttryckliga begränsningar beträffande vilka författningar som omfattas av uppdraget. I uppdraget får därmed anses ingå en översyn av 3 kap. kulturminneslagen och förordningen om statliga byggnadsminnen m.m. samt de bestämmelser som har anknytning till denna fråga i plan- och bygglagen och miljöbalken.

Av direktivens utformning får vidare anses följa att förslag som enbart rör bestämmelserna om fornminnen och kyrkliga kulturminnena i 2 och 4 kap. kulturminneslagen inte har varit något av ändamålen med att tillsätta denna utredning.

Uppdraget beträffande ett skydd för lösöre är betydligt mer avgränsat. Det skall för det första endast röra lösöre som bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde. För det andra skall skyddet baseras på byggnadsminnesinstitutet.

Det kan redan här finnas anledning att också uppmärksamma att detta utredningsuppdrag inte ger möjlighet att föreslå resursförstärkningar till kulturmiljösektorn.

1.3 Utredningens arbete

Utredningens arbete inleddes under våren 2003. Sedan dess har sammanträden hållits vid sexton tillfällen.

Vi har under denna tid genomfört studieresor till dels Arboga, dels Enköping, Västerås och Tidö slott. Vidare företogs i samband med ett internatsammanträde i Järvsö en rundresa i närområdet. Vid dessa tillfällen har vi besökt ett flertal intressanta kulturminnen och kulturmiljöer av olika kategorier och givits möjlighet att ta del av synpunkter från ett antal personer som medverkat vid dessa resor.

I Arboga har vi således fört diskussioner med representanter för Arboga kommun, Länsstyrelsen i Västmanlands län och Västmanlands länsmuseum. I Enköping förekom diskussioner med representanter för Länsstyrelsen i Uppsala län, kommunen samt ett byggbolag. I Västerås med företrädare för kommunen, en bevarandeförening och ett byggbolag. På Tidö slott diskuterade vi med en av ägarna till slottet. I samband med rundresan i

Gävleborgs län fick vi möjlighet att diskutera med representanter för Länsstyrelsen i Gävleborgs län och Ljusdals kommun samt med ägare av kulturhistoriskt värdefulla byggnader.

Under våren 2003 genomförde utredaren och sekreteraren en studieresa till Norrbottens och Västerbottens län med anledning av uppdraget rörande de norrländska kyrkstäderna, vilken även har varit av betydelse för det fortsatta arbetet med de frågor som behandlas i detta betänkande.

Vid några av utredningens sammanträden har viss tid avsatts för att inhämta synpunkter från och diskutera med särskild inbjudna personer. Det har skett med företrädare för Statens Fastighetsverk, Jordägareförbundet, Grönsöö säteri, Enköpings kommun samt ordföranden och sekreterare i PBL-kommittén (M 2002:05).

Utredaren och sekreteraren har träffat riksantikvarien och annan personal vid Riksantikvarieämbetet för diskussioner om utredningens arbete. Vid två tillfällen har sekreteraren och en expert i utredningen berättat om och diskuterat frågor hänförliga till utredningen vid Sveriges länsantikvarieförenings möten. Vidare har sekreteraren och två experter i utredningen träffat tjänstemän i Uppsala kommun för en diskussion om det kommunala skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Sekreteraren har också deltagit vid ett par seminarier med anknytning till de frågor som omfattas av utredningsuppdraget samt gjort en studieresa till Skåne för att där få information om ett pågående projekt om kommunalt samarbete om antikvariekompetens.

Vi har i samband med ovan nämnda besök och vid ytterligare ett par tillfällen tillställt PBL-kommitténs sekretariat information om utredningens arbete och berett denna kommitté tillfälle att ge synpunkter på de förslag vi har arbetat med som berört plan- och bygglagen. Vid kontakter med PBL-kommitténs ordförande och sekreterare har framkommit att kommittén ännu inte har diskuterat eventuella ändringar i plan- och bygglagen med koppling till de områden som aktualiserats genom vårt arbete, framförallt ändrad reglering i 3 kap. plan- och bygglagen och bygglovspliktens omfattning. Ur ett plan- och bygglagstiftningsperspektiv har de därför ansett det vara för tidigt att bedöma förslagets kopplingar och hur dessa förslag förhåller sig till andra förändringar som kan förväntas bli resultatet av PBL-kommitténs arbete. Detta innebär att de bedömer att det i nuläget är svårt att överblicka konsekvenserna av våra förslag. Denna brist på tidsmässig samordning innebär enligt PBL-kommitténs ordförande att det inte är möjligt

för kommittén att redovisa någon inställning till de förslag som vi arbetat med rörande plan- och bygglagen. Vi har i detta läge valt att nu lägga fram våra förslag och låta dem – och remissinstansernas synpunkter på dem – utgöra ett underlag för PBL-kommitténs fortsatta överväganden.

Samråd har även kommit till stånd med Handikappombudsmannen.

Handikappombudsmannen och Statens fastighetsverk har dessutom givits tillfälle att ge sina synpunkter på förslag som övervägts inom utredningen och som har nära samröre med deras verksamhet.

Vi har tillställt länsstyrelserna en enkät om tillämpningen av reglerna om skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och om deras syn på behoven av förändringar i skyddssystemet, vilken utförligt har besvarats av samtliga länsstyrelser.

2 Skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse enligt gällande rätt

I detta kapitel ges en beskrivning av det rättsliga skyddet för kulturvärden i den bebyggda miljön. Med denna genomgång skall belysas de tankegångar som ligger bakom nu gällande ordning och hur de olika regleringarna är samordnade. Detta för att ligga till underlag för en bedömning av vilka brister som kan föreligga i det nuvarande skyddssystemet och utgöra underlag för övervägandena om vilka förbättringar som kan behövas för att uppnå ett av de övergripande målen med detta utredningsuppdrag: att finna sätt att förbättra skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Den andra huvuduppgiften, att utreda frågan om ett skydd för sådant lösöre, exempelvis möbler, tavlor och boksamlingar, som bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde, redovisas i kapitel 6.

Den redovisning som följer i detta kapitel är således begränsad till den lagstiftning som direkt berör det rättsliga skyddet för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen. Det finns därför anledning att här framhålla att förutsättningarna att skydda och förvalta kulturvärden i den bebyggda miljön också påverkas av andra lagar och förordningar än de här redovisade. Det kan i dessa fall många gånger vara fråga om regleringar som antagits eller beslut som fattas utan beaktande av att de kan få konsekvenser som innebär att kulturvärden kan lida skada. Exempel på detta kan vara författningar som införs i syfte att få till stånd en bättre inomhusmiljö eller för att åstadkomma energibesparande förändringar av befintlig bebyggelse.

2.1 Det statliga skyddets utveckling och dess nuvarande innehåll

Det statliga skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse kan härledas ända tillbaka till 1666 års ”Placat och Påbudh om Gamle Monumenter och Antiquiteter i Rijket”. Någon mer samhälls-

genomgripande strävan att värna kulturvärden i den bebyggda miljön kan de bestämmelserna eller de som under de närmaste århundradena följde dem dock inte anses ge uttryck för. Snarare kom en mer allmängiltig diskussion om skyddet för sådana kulturvärden till stånd först genom den offentliga debatt som följde på Konstakademiens skrivelse år 1902 till Konungen med kritik mot de rådande förhållandena på restaureringsområdet och krav på en förbättrad och utvidgad byggnadsminnesvård. En debatt som sedermera bl.a. får anses ha resulterat i 1942 års lag om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader (se angående denna utveckling SOU 1956:26 s. 38 ff.). Beskrivningen här tar av dessa skäl sin utgångspunkt i 1942 års lag.

2.1.1 Rättsutvecklingen

1942 års lag om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader

Förutsättningar för ett rättsligt skydd för kulturvärden hos byggnader och andra anläggningar, inbegripet de som är i privat ägo, kom till stånd först genom 1942 års lag om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader (SFS 1942 nr 354). Dessförinnan hade endast de offentligt ägda byggnaderna kunnat skyddas, närmast genom Kungl. Maj:ts kungörelse år 1920 med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet (SFS 1920 nr 744).

I propositionen till 1942 års lag ges följande bakgrund till denna utvidgade ambition inom lagstiftningen:

Behovet av ny lagstiftning om fornminnen och andra kulturminnesmärken har bestyrkts i de avgivna yttrandena [dvs. remissyttrandena]. Den enighet som där kommit till uttryck bär vittne om en allmän önskan att tillvarataga historiska och kulturella minnesmärken från gången tid. Alla torde numera vara ense om att den förstörelse som dessvärre skett hotat att medföra beklaglig utarmning. Förstörelsen innebär förlust ur många synpunkter. Desto viktigare är det att i görlig mån tillvarataga vad som återstår. Bevaras ej gamla minnesmärken, försvinner en viktig förutsättning för att hålla vid liv känslan av samhörighet med gångna generationer. Därmed avtrubbas också känslan av ansvar för andra oförytterliga värden som lämnats i arv av förfädren.

1942 års lag var visserligen tillämplig även på offentliga byggnadsverk, men tillkom i första hand för att skydda de som ägdes av enskilda. 1920 års kungörelse var fortfarande gällande och avsågs

att fortsatt vara det huvudsakliga instrumentet för skydd av offentliga byggnader.

Skyddsobjektet enligt 1942 års lag var kulturhistoriskt märkliga byggnader jämte till dessa hörande parker, trädgårdar eller andra områden. De skulle skyddas genom skyddsföreskrifter, vilka kunde innefatta förbud mot att utan riksantikvariens samtycke genomföra yttre förändringar eller ombyggnationer. Det gavs även möjlighet att förbjuda interiöra förändringar. Beslut om att en byggnad skulle vara skyddad och vilka skyddsföreskrifter som skulle gälla fattades av länsstyrelsen. En sådan ansökan kunde dock inte bifallas utan riksantikvariens medgivande. En ändring i strid mot föreskrifterna krävde även det riksantikvariens samtycke, vilket dock inte fick vägras om åtgärden med hänsyn till ägarens bekvämlighet skäligen kunde anses påkallad eller annars var nödvändig för att byggnaden skulle vara till nytta.

För att meddela skyddsföreskrifter krävdes därutöver fastighetsägarens medgivande till åtgärden. Redan vid remissbehandlingen framfördes kritik mot att detta krav skulle innebära en alltför stor inskränkning i lagens tillämplighetsområde. Att det trots dessa invändningar kom att utgöra en förutsättning för lagens tillämplighet berodde på att man ville gå försiktigt fram samt att man antog att många ägare skulle hysa intresse av att skydda sina byggnader för framtiden och att det därför på frivillig väg skulle gå att vinna beaktansvärda resultat (SOU 1938:60 s. 26 och prop. 1942:8 s. 32). En samtida ändring i expropriationslagen (1917:189) gav dock möjlighet för staten att tvångsvis förvärva en ur kulturhistorisk synpunkt synnerligen märklig byggnad.

En möjlighet att interimistiskt ingripa med tvång infördes däremot i lagen för att kunna förhindra ett överhängande hot mot en kulturhistoriskt märklig byggnad. Det fick vara gällande i högst sex månader, med möjlighet till förlängning i ytterligare sex månader om synnerliga skäl förelåg. Därefter krävdes alltså ägarens medgivande för fortsatt skydd.

Konsekvensen av att lagen byggde på frivillighet blev att ett reglerat skydd av en byggnad i enskild ägo oftast kom till stånd först efter ingående överläggningar mellan ägaren och myndigheten. Det konstaterades tidigt att möjligheten till bidrag för den fortsatta vården av byggnaden spelade stor betydelse för ägarens intresse av att lämna sitt medgivande. Möjligheten till interimistiska tvångsåtgärder utnyttjades endast i begränsad utsträckning (SOU 1953:56 s. 57). År 1956 hade endast 106 byggnader eller

byggnadskomplex registrerats enligt 1942 års lag, varav 41 stycken ägdes av privatpersoner. Det huvudsakliga skälet till att lagen inte kommit till större användning antogs bero just på ägarens ekonomiska överväganden (a.a. s. 58–59).

1960 års lag om byggnadsminnen

År 1953 tillsatte regeringen en ny utredning, eftersom lagstiftningen beträffande byggnader i enskild ägo ansågs ha ”mycket ringa effektivitet” (SOU 1956:26 s. 17). I direktiven anges som skäl till detta den erfarenhet som hade vunnits av 1942 års lag, vilken givit vid handen att ”en på frivillighet grundad lag icke i tillräcklig grad tillgodosåge lagstiftningens syfte”. Där ges även följande utgångspunkt för utredningsarbetet:

De kulturvärden som finns nedlagda i märkliga och kulturhistoriskt värdefulla byggnader måste, likaväl som vårt lands naturskönhet, betraktas som en tillgång för hela vårt folk. Det är icke rimligt att de som äger en sådan byggnad skulle ha rätt att, till obotlig skada för sina efterkommande och för allmänheten, nedriva eller förvanska byggnaden. Liksom han i många andra hänseenden såsom ägare till en fastighet eller byggnad måste underordna sig allmännyttiga inskränkningar i den fria förfoganderätten, bör det vara en självklar begränsning i hans rätt att stora kulturvärden inte får förstöras.

Vidare anges i direktiven att arbetet med att skydda kulturhistoriskt märkliga byggnader borde gå till på så sätt att en inventering företas av all den bebyggelse som kan vara skyddsvärd och att ett registreringsförfarande kommer till stånd för den som skall skyddas (SOU 1956:26 s. 17 ff.). Vad som eftersträvades var alltså en kartläggning och en reglering för all bebyggelse som ansågs särskilt skyddsvärd ur ett kulturhistoriskt perspektiv.

Detta uppdrag resulterade i *Byggnadsminnesutredningens* förslag till lag om byggnadsminnen (SOU 1956:26). Utredningens betänkande med ”förslag om ökat skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader” har ett innehåll som i mycket fortfarande har aktualitet.

Under rubriken *Riktlinjer för effektivare skydd och vård* (SOU 1956:26 s. 70 ff.) konstaterar utredningen inledningsvis att man tidigare intresserade sig huvudsakligen för de största och mest framträdande monumenten av hög ålder, men att man så småningom har kommit att uppmärksamma nya kategorier av byggnadsverk för att kunna skapa en bild av vårt lands samlade

bebyggelse. Vidare att lagstiftningen ännu inte har nått ”önskvärd effektivitet” i fråga om dessa grupper av byggnader. Utredningen kommer till slutsatsen att det därför kan hävdas att det finns förutsättningar att anpassa lagstiftningen efter en mer modern uppfattning om begreppet kulturhistoriskt märkliga byggnader. Vidare konstateras att enbart en övergång till tvångsvisa ingripanden mot ägarna inte är tillräcklig utan att det är av väsentlig betydelse att det tillförs ekonomiska medel, bl.a. för att sköta vården och underhållet av byggnaderna. En annan omständighet som betonas vara av avgörande betydelse är att information sprids till allmänheten om de kulturhistoriska värdena. I denna del anförs bl.a. följande (SOU 1956:26 s. 73 f.):

Mot bakgrunden av de här berörda förhållandena och synpunkterna vill utredningen kraftigt understryka, att den viktigaste förutsättningen för ett resultatrikt byggnadsminnesskydd är att uppskattningen av de kulturhistoriska värdena hos vår äldre bebyggelse sprides i vida kretsar. Byggnadsminnesskyddet kräver visserligen medverkan från det allmännas sida, men resultatet kan icke bli tillfredsställande, om skydds- och underhållsåtgärder påtvingas en ägare mer eller mindre mot hans vilja. Den enskilda ägarens och det allmännas samfälliga intresse och strävan måste vara utgångspunkten för de åtgärder, som avser att tillvarata vår gamla värdefulla byggnadskultur.

I betänkandet ges uttryck för uppfattningen att lagstiftningen inte bör syfta till att bevara alla byggnader som har ett kulturhistoriskt värde, utan att det bör omfatta ett urval av byggnader som representerar särskilt stora kulturhistoriska värden. Skälen till det anges vara att ett bevarande av alla byggnader med kulturhistoriskt värde skulle innebära orimliga ekonomiska konsekvenser och ett oskäligt stort ingrepp i den enskilda förfoganderätten (a.a. s. 74–75).

Under rubriken *Skydd för kulturhistoriskt värdefulla miljöer* (a.a. s. 82 ff.) behandlas behovet av att skydda samlade bebyggelsemiljöer och strukturer i stadsmiljö. Särskilt kan noteras att utredningen i fråga om vad som betecknas som sammanhängande tätbebyggelse, vars kulturhistoriska värde främst anges ligga i den karakteristiska totalbilden, anför att det gäller att ”söka bevara och försiktigt iståndsätta det befintliga byggnadsbeståndet och att i den mån nybyggnad måste ifrågakomma gestalta denna på sådant sätt att den traditionella prägel såvitt möjligt bevaras”. Utredningen konstaterar vidare att den av den föreslagna lagen inte blir tillämpligt på större bebyggelseområden, där det kulturhistoriska värdet ligger i ”miljöbilden”. I stället anförs att detta skydd bör ske

genom de i byggnadslagstiftningen intagna bestämmelserna. I linje med detta uttalande betonas behovet av samarbete mellan "stadsplanerare" och "byggnadsminnesvårdare", bl.a. för att undvika separata skyddsåtgärder rörande samma objekt.

Betänkandet utmynnar i ett förslag om att byggnader som är synnerligen märkliga skall kunna förklaras som byggnadsminnen. Det föreslås härvid en indelning av byggnadsminnena, antingen i klass A, omfattande de som är omistliga, eller i klass B, för övriga byggnadsminnen. Klassificeringen skall enligt förslaget innebära att de byggnadsminnen som placeras i klass A berörs av mer restriktiva regler, ett i det närmaste ovillkorligt skydd, i fråga om ändring och rivning.

Utredningen ville även begränsa kretsen ansökningsberättigade till att omfatta ägaren, byggnadsminnesnämnden (av utredningen föreslagen beslutsinstans i dessa ärenden), länsarkitekten och landsantikvarien i länet, lokal sammanslutning för kulturminnes- och hembygdsvård samt byggnadsnämnden i orten. Därigenom skulle enligt utredningen en garanti skapas för att en ansökan inte inges av annat än rent kulturhistoriska hänsyn (a.a. s. 102).

Vad gäller utredningens förslag i övrigt kan nämnas, vilket fortfarande aktualiseras i olika sammanhang, att det med hänvisning till den fördyring det innebär att vårda och underhålla en skyddad byggnad, föreslogs att vissa skattelättnader skulle övervägas för ägare av byggnadsminnen.

I den efterföljande propositionen konstaterar departementschefen att "det föreligger ett klart behov av att lagstiftningen på området effektiviseras genom regler som möjliggör tvångsingripande" (prop. 1960:61 s. 38). Däremot bedöms inte en indelning av byggnadsminnen i olika klasser vara erforderlig. Det anförs att en sådan ordning snarast skulle komplicera och fördyra förfarandet. Istället förordas att bedömningen av vilka skyddsföreskrifter som skulle gälla för ett byggnadsminne görs utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Vidare uttalas att det inte är påkallat med en begränsning av den krets som var berättigad att inge ansökan om byggnadsminnesförklaring. Enligt departementschefen kunde det inte befaras att den ordning att vem som helst fick inge ansökan skulle medföra något nämnvärt antal obefogade ansökningar (prop. 1960:161 s. 59 f.). Över förslaget om skattelättnader hänvisades i propositionen till ett förestående lagstiftningsförslag om att helt avveckla fastighetsskatten för privata personer.

Genom 1960 års lag om byggnadsminnen (SFS 1960:690) infördes således en möjlighet att förklara och skydda en byggnad som byggnadsminne och detta oavsett ägarens medgivande till åtgärden. Skydds föreskrifterna skulle dock utformas i samförstånd med fastighetsägaren och ägare till kringliggande områden. Vidare stadgades att ägaren inte fick åläggas mera omfattande skyldigheter än som för bibehållande av byggnadsminnets kulturhistoriska värde är oundgängligen nödvändigt. Enligt förarbetena var syftet med dessa bestämmelser att få till stånd ett nära samarbete mellan byggnadsminnesvårdens företrädare och ägarna, och de förväntades innebära att skydds föreskrifternas innehåll som regel blev beroende av förhandlingsresultatet mellan parterna. Det framhölls att företrädarna för byggnadsminnesvården skulle gå fram med varsamhet och att tvångsåtgärder endast skulle behöva tillgripas i undantagsfall (prop. 1960:161 s. 52).

I lagen undantogs uttryckligen de byggnader som var i statlig ägo, de som utgjorde fornminnen och de som var kyrkliga. Detta eftersom dessa ansågs kunna få ett tillräckligt skydd genom andra regelverk.

Genom denna lag infördes även nyheten att ett område kring byggnadsminnet kunde skyddas genom föreskrifter. Vad som var tänkt att omfattas av detta skydd var det område som direkt sammanhänger med byggnadsminnet och som bidrar till dess kulturhistoriska värde (prop. 1960:161 s. 50). I det sammanhanget kommenteras i propositionen även vad Byggnadsminnesutredningen påtalat om behovet av att skydda hela kulturmiljöer på följande sätt (a.a. s. 52 f.):

Beträffande det i några remissyttranden diskuterade spørsmålet om skydd för kulturhistoriskt värdefulla miljöer delar jag utredningens uppfattning att miljöskyddet icke genom den nu förevarande lagstiftningen – vilken ju närmast tar sikte på individuellt skydd för enstaka byggnader – kan tillgodoses i vidare omfattning än utredningen föreslagit. Det är naturligtvis ett önskemål av angelägnaste slag att kulturhistoriskt värdefulla miljöer så långt möjligt skyddas och bevaras. I allmänhet torde man väl kunna räkna med att såväl de statliga som de kommunala myndigheterna numera inser detta intresse och att de också handlar i överensstämmelse därmed. Vad i detta hänseende på sina håll ännu kunna brista torde enligt min mening bäst kunna avhjälpas genom ökad upplysningsverksamhet, inriktad icke minst på de möjligheter som gällande byggnadslagstiftning erbjuder. Det förtjänar framhållas, att både länsstyrelse och byggnadsnämnd har till åliggande att vaka över att planläggning äger rum, där sådan erfordras, och att reglerna i byggnadslagstiftningen i övrigt tillämpas

på ett riktigt och ändamålsenligt sätt. Att genom reformer på byggnadslagstiftningens område söka ernå en förstärkning av miljöskyddet anser jag icke för närvarande påkallat.

Under 1960-talets andra hälft påbörjades ett reformarbete av byggnadslagstiftningen som bl.a. syftade till att få till stånd en verksam fysisk riksplanering. Vad som eftersträvades var en helhetsbedömning i planarbetet så att områden med stora miljövärden eller av annat allmänt intresse inte på grund av bristande beslutsunderlag exploaterades och dessa värden därmed gick förlorade. Som ett led i detta arbete tog riksdagen år 1972 beslut om riktlinjer för den fysiska riksplaneringen i frågor om mark- och vattenhushållningen. Dessa riktlinjer förutsatte en fortsatt planering som utfördes av kommunerna i samverkan med staten.

Genom 1974 års *kulturpolitiska proposition* togs ett nytt avstamp för den fortsatta inriktningen i fråga om skyddet den fysiska kulturmiljön. Denna kom vid en tidpunkt då statsmakterna hade påbörjat ett lagstiftningsarbete mot en fysisk riksplanering, vilket kommer att redogöras för mer nedan. Där anförs bl.a. att den snabba förändringstakten, som i synnerhet präglar tätorterna, utsätter den fysiska kulturmiljön för ett mycket hårt tryck och att höga krav på funktionsduglighet och effektivitet hotar att göra arbets- och boendemiljöer sterila och traditionsfattiga. Det befaras att den enskilda människan på så vis berövas sin anknytning bakåt i tiden, vilket kan medföra att hennes känsla av otrygghet och främlingskap tilltar. Med anledning därav uttalas att bevarandet av den historiska kontinuiteten i den fysiska kulturmiljön därför måste tillmätas grundläggande betydelse för den enskildes känsla av trygghet och förankring i tillvaron. Vidare framhålls att det är av vikt att insatserna gäller hela samhällets historia och inte enbart den s.k. högrestandskulturen. Här betonas dessutom att det inte enbart bör röra ett bevarande av kulturmiljöer utan också att levandegöra dessa och, som det uttrycks, att föra vidare vårt kulturarv (prop. 1974:28 s. 301).

Nästa större förändring vad gäller de rättsliga regleringarna, vilket var en följd av det arbete som föregått 1974 års kulturpolitiska proposition, skedde år 1976 och rörde myndighetsorganisationen, såtillvida att länsstyrelserna blev regional myndighet för den statliga kulturminnesvården, vilket medförde att de bl.a. övertog beslutanderätten enligt lagen om byggnadsminnen. Samtidigt fick Riksantikvarieämbetet som central myndighet nya

arbetsuppgifter bestående i att genom samråd, råd och anvisningar biträda länsstyrelser och läns museer i deras arbete (SFS 1976:440-441 och prop. 1975/76:135). Undantag gjordes dock beträffande hanteringen enligt kungörelsen om det offentliga byggnadsväsendet, där handläggningen av dessa byggnadsminnen fick ligga kvar hos Riksantikvarieämbetet.

Även denna förändring motiverades utifrån att kulturminnesvården tidigare syftade till att skydda och bevara enskilda objekt, men alltmer kommit att inriktats på sammanhängande bebyggelsemiljöer och på kulturlandskapet. Detta medförde enligt vad som uttalas i förarbetena, att kulturminnesvården måste sättas in som ett led i samhällsplaneringen. Med hänsyn till att tyngdpunkten i det regionala planeringsarbetet låg hos länsstyrelserna, ansågs det ur flera aspekter, bl.a. för samordningen med kommunerna, vara av fördel med en decentralisering av beslutanderätten till dem (prop. 1974:28 s. 352 f. samt prop. 1975/76:135 s. 255 f. och 265).

Denna organisationsförändring byggde på ett förslag som 1965 års musei- och utställningssakkunniga hade lämnat (SOU 1972:45). Där ingick det som en del i mycket brett utredningsuppdrag, som också berörde de materiella bestämmelserna om byggnadsminnen. I denna del konstaterar utredningen att det främst är i två hänseenden som krav på åtgärder gör sig gällande, dels ett smidigare skyddsinstrument, dels en möjlighet att skydda samlade bebyggelsemiljöer.

Utredningen föreslog, för att komma till rätta med dessa problem, att länsstyrelsen skulle kunna föra upp byggnader med ett "betydande kulturhistoriskt värde" på en inventeringslista. För byggnader på listan skulle gälla att ägaren, om han avsåg att riva eller ändra byggnaden, ålades en skyldighet att anmäla det till länsstyrelsen. Hade länsstyrelsen inte inom tre månader väckt fråga om byggnadsminnesförklaring, skulle beslutet om att uppta byggnaden på listan anses hävt. Detta förslag kom vid denna tidpunkt dock inte att medföra någon lagstiftning.

En ny utredning tillsattes år 1976 för att se över formerna för stödåtgärder för vård och bevarande av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Denna utredning, *Byggnadsvårdsutredningen*, lade fram sina förslag i ett betänkande år 1979, benämnt *Kulturhistorisk bebyggelse – värd att vårda* (SOU 1979:17). Även i detta betänkande tas upp frågeställningar som fortfarande har betydande aktualitet.

Utredningen lade förslag om att statliga stödåtgärder skulle komma till stånd för bebyggelse av sådant kulturhistoriskt värde att den ur allmän synpunkt bör bevaras för framtiden. En konsekvens av förslaget om vilka objekt som skulle kunna omfattas av stödåtgärder var, enligt utredningen, att ett bevarande av dem även kunde garanteras genom rättsliga åtgärder.

Vid tidpunkten för detta förslag fanns inga möjligheter till ett långsiktigt skydd för sådan bebyggelse som anses kulturhistoriskt värdefull men inte når upp till den nivå som förutsätts för att kunna förklaras som byggnadsminne. Det anförs i betänkandet att det därför finns behov av att kunna utfärda skyddsföreskrifter för bebyggelse som inte omfattas av byggnadsminneslagen, i första hand till dess en ny plan- och bygglagstiftning kan träda i kraft. Resonemanget fortsatte emellertid med argument för att detta behov kunde finnas även efter införandet av en planlagstiftning som ger möjlighet till ett långsiktigt kommunalt skydd för dessa objekt. Härvid påtalas att den tröghet som med nödvändighet präglar allt planarbete och de nackdelar som kan framträda i områden där inga detaljplaner föreligger. Slutligen görs gällande att lämplighet också talar för att ett statligt stödssystem motsvaras av bestämmelser som inte är helt beroende av en kommunal bevarandevilja.

Utredningen övervägde i anledning härav två skyddsformer, dels att införa ett ”kulturhistoriskt servitut”, dels bygga ut den befintliga möjligheten i byggnadsminneslagen att binda skydds-föreskrifter till fastigheten. Även om utredningen såg fördelar med båda skyddsformerna, fann man att övervägande skäl talade för den sistnämnda. Förslaget innebar att byggnad som har sådant kulturhistoriskt värde att dess bevarande är av allmänt intresse, på ägarens begäran skulle kunna omfattas av samma sorts skyddsbestämmelser som ett byggnadsminne. För att ägaren skulle komma i åtnjutande av statligt stöd skulle förutsättas att ägaren medverkat till detta skydd(a.a. s. 139 ff.).

Vad gäller förslagen i övrigt kan nämnas att det bl.a. föreslogs att det statliga stödet till den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen i viss mån skulle ske genom ändrade beskattningsregler för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen.

De här redovisade förslag fick viss kritik i remissförfarandet och kom, i fråga om utökat skydd, med hänvisning till den pågående beredningen av förslag till plan- och bygglag att skjutas på framtiden. Vad gäller de föreslagna skattelättnaderna hänvisades i

propositionen till att det skulle medföra svårigheter i tillämpningen och ha konsekvenser som var svåröverskådliga (prop. 1980/81:122 s. 10 ff.). Däremot resulterade utredningens förslag i en förordning om statsbidrag för vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, vilken kom att innebära en utökning av antalet objekt som kunde erhålla stöd och ersätta tidigare stödformer.

Införandet av kulturminneslagen

Vid mitten av 1980-talet inleddes inom regeringskansliet ett arbete med att se över möjligheterna att effektivisera och bredda insatserna inom kulturminnesvårdens område. Utgångspunkten för detta arbete var att kulturkvaliteterna i vid mening i den byggda och odlade miljön behövde tas till vara med en ökad medvetenhet. Ett kulturmiljöarbete med denna inriktning borde därför bedrivas på bred front och få utslag inom flera samhällssektorer. Det skulle omfatta den mer traditionella vården av kulturminnen, t.ex. byggnadsminnen och fornlämningar, men även åtgärder för att kunna ta tillvara värden i kulturlandskapet och i den stora mängden av icke exklusiva bebyggelsemiljöer. En ytterligare ambition var att sammanföra speciallagstiftningen i en samlad kulturminneslag och att samtidigt i lagstiftningen genomföra moderniseringar och en anpassning efter nya krav och behov (prop. 1986/87:100 bil. 12 s. 386).

Samtidigt med detta arbete pågick ett omfattande lagstiftningsarbete till följd av det initiativ som hade tagits redan på 1960-talet om att få till stånd en fysisk riksplanering. Detta kom att, vid sidan av plan- och bygglagen (1987:10), resultera i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser (naturresurslagen). Naturresurslagen syftade till att främja en från ekologisk, social och samhälls-ekonomiska synpunkt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Den skulle utgöra en grund för prövningen av konflikter om mark- och vattenanvändningen mellan, som det uttrycks i propositionen, företrädare för den pågående markanvändningen och de som har önskemål om förändringar (prop. 1985/86: 3 s. 12).

I naturresurslagen togs in bestämmelser till skydd för mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas natur- eller kulturvärden. Vad gäller kulturvärden motiverades detta med att den kulturhistoriska byggnadsvården

tidigare främst varit inriktad på värden av enstaka, särskilt värdefulla objekt, men att de värden som finns bevarade i sammanhängande kulturmiljöer uppmärksammas alltmer (a.a. s. 67 f.). För kulturvärden syftade denna reglering till att slå vakt om ett brett urval av skyddsvärda miljöer och objekt såväl på landsbygden som i tätorterna. Områden som angavs vara av riksintresse för kulturmiljön med stöd av naturresurslagen skulle beaktas vid kommunernas planläggning enligt den samtidigt instiftade plan- och bygglagen.

Kulturmiljöintressenas inträde i de miljörättsliga sammanhangen fick också till följd att det genom en ändring år 1991 uttryckligen angavs i naturvårdslagen (1964:822) att lagen var tillämplig också på den kulturpräglade naturmiljön. Ett naturreservat kunde alltså tillskapas för att värna kulturvärden i landskapet. Detta var visserligen bara ett förtydligande av vad som redan tidigare var avsett att omfattas av tillämpningsområdet, men med hänsyn till det ökande intresse och den betydelse kulturmiljöfrågorna hade fått, ansågs det motiverat att klart ange detta även i lagen (prop. 1990/91:90 s. 387 f.).

En del i det bredare översynsarbete som skulle genomföras inom kulturminnesvärden var alltså att utarbeta en samlad kulturminneslag. Detta arbete utfördes av en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet och presenterades i betänkandet *Kulturminneslag – sammanförd och bearbetad lagstiftning om kulturminnen* (DsU 1987:9). En av utgångspunkterna för arbetsgruppens bearbetning av lagstiftningen var att det inte ingick i uppdraget att redovisa förslag till ny lagstiftning i fråga om de grundläggande principerna för skyddet av kulturminnen eller för de äldre lagarnas tillämpning. Förutom att sammanföra lagstiftningen till en samlad lag, föreslogs därför endast ändringar som var av redaktionell art, utgjorde en språklig bearbetning av bestämmelserna, innebar en utmönstring av bestämmelser som visat sig obehövliga och sådana materiella ändringar som kunde rymmas inom de rådande principerna för skyddet (a.a. s. 43 f.).

Arbetsgruppen konstaterar inledningsvis att lagstiftningen om kulturminnen har en mycket bred förankring i det allmänna rättsmedvetandet men att lagstiftningen är splittrad och uppdelad på ett flertal författningar av olika ålder. Den redovisar därefter de närmare överväganden som utmynnar i ett förslag till lag där bestämmelserna om fornminnen, byggnadsminnen, kyrkliga

kulturminnen och om skydd mot utförelse av vissa äldre kultur-föremål samlas.

Däremot ansåg arbetsgruppen inte att de statligt ägda objekten skulle omfattas av denna lag. Två skäl angavs för det ställnings-tagandet. Det ena var att skyddet för statsägda byggnader inte var förknippat med någon form av ersättning. Det andra var att det ur konstitutionell synpunkt är riktigare att reglera skyddet för statligt ägda byggnader i administrativ ordning. I stället valde arbetsgruppen att föreslå en samordning av innehållet i bestämmelserna, så att dessa i den föreslagna förordningen om statliga byggnadsminnen m.m. så långt möjligt överensstämde med bestämmelserna om övriga byggnadsminnen.

Trots det begränsade utrymme som uppdraget gav att föreslå förändringar, finns i detta förslag vissa nyheter. En är att rekvisitet "synnerligen" skall utgå och att det skall vara tillräckligt att det angavs att objektet är märkligt genom sitt kulturhistoriska värde för att kunna förklaras som byggnadsminne. Det åsyftades med detta förslag inte någon utökning av tillämpningsområdet, utan det vände sig snarast mot att begreppet "synnerligen märkligt" språkligt gav intryck av en i förhållande till vad som var avsett alltför stark begränsning i urvalet, så att bestämmelsen enligt dess ordalydelse endast kunde tillämpas i undantagsfall.

För att länsstyrelserna skulle kunna få bättre möjligheter att ta upp frågor om byggnadsminnesförklaring i den tidsföljd som är lämplig föreslogs vidare att det skulle införas en möjlighet att besluta om anmälningsplikt vid förändring av sådana byggnader som kunde antas uppfylla kriterierna för en byggnadsminnesförklaring. Detta gjordes bl.a. mot bakgrund av det tidsmässigt ofta utdragna förfarandet vid en byggnadsminnesförklaring.

Andra motiv till detta förslag var att kunna skydda byggnader som inte omfattades av lovplikten enligt plan- och bygglagen samt att ge länsstyrelserna möjlighet att följa upp bevarandet av byggnader som erhållit statligt byggnadsvårdande stöd. Det motiverades även av att det skulle göra ägaren uppmärksam på byggnadens kulturhistoriska värden och att det skulle kunna främja en aktivare prövning inför ett mer akut hot om förändring eller förstörelse. I det sammanhanget konstateras att det rådande kravet på att skyddsforeskrifter skall utformas i samförstånd med ägaren hade inneburit att frågan om ersättning dithills aldrig hade prövats av domstol samt att länsstyrelserna av denna anledning ofta torde

ha avstått från byggnadsminnesförklaring där ersättningskrav kunde förutses (a.a. s. 178 ff.).

En annan fråga som återkom i detta betänkande var möjligheterna att bevara samlade bebyggelsemiljöer av kulturhistoriskt värde. Liksom i tidigare utredningar konstateras att lagstiftningen är utformad för att skydda enskilda objekt. En förändring hade dock kommit till stånd vid denna tidpunkt genom införandet av plan- och bygglagen och naturresurslagen.

För att ytterligare stärka kulturmiljöskyddet föreslog arbetsgruppen att tillämpningsområdet för byggnadsminnesskyddet vidgades till att omfatta byggnader inom kulturhistoriskt märkliga bebyggelseområden, och detta även om varje enskild byggnad inte kunde anses som märklig i lagens mening (a.a. 161). I denna del görs vissa överväganden mot bakgrund av bestämmelserna i plan- och bygglagen och naturresurslagen. Det konstateras därvid bl.a. att riksintressen för kulturminnesvården ofta torde vara större områden än de som kan tänkas omfattas av ett vidgat byggnadsminnesskydd. Det fanns dock enligt arbetsgruppen skäl att anta att märkliga bebyggelseområden som kan bli föremål för en byggnadsminnesförklaring utgör bebyggelsecentra i ett större riksintresseområde eller är av väsentlig betydelse för områdets kulturhistoriska värde. Det vidgade byggnadsminnesskyddet skulle därför få betydelse för att säkerställa viktiga delar av riksintresseområden för kulturvården. Det skulle vidare ge möjlighet för staten att skydda bebyggelseområden som inte omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser (a.a. s. 165).

Arbetsgruppens slutsats var att det genom den av dem föreslagna möjligheten att byggnadsminnesförklara samlade bebyggelsemiljöer i kombination med möjligheten att använda sig av naturreservat fanns tillräckliga instrument för att säkerställa kulturmiljöer av riksintresse.

I den efterföljande propositionen om kulturmiljövård (prop. 1987/88:104), föreslogs en kulturminneslag med ett i allt väsentligt likalydande innehåll som det som hade föreslagits av arbetsgruppen. I propositionen redovisas dessutom vissa mål för kulturmiljövården. Som bakgrund till dessa målsättningar återges bl.a. vad som anfördes i 1974 års kulturpolitiska proposition om att kulturmiljöarbetet måste omfatta hela samhällets historia. Det framhålls också, med hänvisning till den då nyligen instiftade naturresurslagen och plan- och bygglagen, att strävandena att integrera kulturminnesvården i samhällsplaneringen hade varit

framgångsrika. Därmed beaktas, enligt vad som anförs i propositionen, kulturhistoriska värden som en viktig faktor vid utformningen av den fysiska miljön och vid förändringar i markanvändningen (a.a. s. 28).

Även utformningen av målen för kulturmiljövården (a.a. s. 29 f.) följer de kulturpolitiska ambitioner som stakades ut genom 1974 års kulturpolitiska proposition. Det anges i dessa mål bl.a. att kulturmiljövården måste bidra till att bibehålla och utveckla en rik vardagsmiljö samt att den snabba samhällsförändringen innebär att tidsperspektivet förkortas och bevarandemålet blir relevant för många miljöer som präglad vår egen tid. Vidare att perspektivet i kulturmiljövården måste vara framtidsinriktat och kulturarvet ses som en tillgång i samhället, så att vår egen tids bidrag till gestaltandet av den yttre miljön kan fungera i samklang med och berika det tidigare generationer har skapat.

Andra angivna mål är att kulturmiljövården skall främja den lokala kulturella identiteten och att kulturarvet skall levandegöras och bidra till ökad medvetenhet hos allmänheten om estetiska värden och historiska sammanhang. Samtidigt betonas att en av kulturmiljövårdens viktigaste och svåraste uppgifter är att i god tid uppmärksamma och påtala hoten mot kulturmiljön, vilket kan underlättas om kulturmiljöaspekter uppmärksammas tidigt vid planeringen av olika former av exploateringsprojekt och genom att det finns ett utvecklat samarbete mellan berörda myndigheter.

I fråga om byggnadsminnen byggde regeringens förslag till kulturminneslag, vilket sedermera antogs av riksdagen, i allt väsentligt på det förslag som arbetsgruppen hade lagt fram. Det enda egentliga avsteget är att regeringen inte fann det lämpligt att ändra rekvisitet från "synnerligen märklig" till "märklig". Detta eftersom det skulle kunna uppfattas som en sänkning av kvalifikationskraven (a.a. s. 48). Det sker dock med den passusen att det samtidigt uttalas en förståelse för arbetsgruppens förslag eftersom ett ord som synnerligen i svensk lagstiftningstradition förbehålls för sådana fall då ett mycket långtgående krav ställs.

En annan förändring som kom till uttryck i lagtexten var att bestämmelserna om byggnadsminnen också var tillämpliga på parker, trädgårdar eller andra anläggningar. Arbetsgruppen hade förordat samma utvidgning av tillämpningsområdet men ansett att det var tillräckligt om det kom till uttryck i motivuttalandena.

Av vad som framstår som ett förbiseende kom dock inte en motsvarande ändring att ske vid regeringens beredning för de

objekt som uttryckligen undantas från tillämpningsområdet, de statligt ägda, fasta fornlämningar och de kyrkliga kulturminnena, utan där används fortfarande enbart begreppet byggnad.

I vårt delbetänkande om de norrländska kyrkstäderna föreslås i anledning härav en ändring som innebär att alla objekt som är fasta fornlämningar eller kyrkliga kulturminnen undantas från tillämpningsområdet för bestämmelserna om byggnadsminnen (SOU 2003:81). I fråga om de statliga byggnadsminnena framgår i vart fall av förordningen om statliga byggnadsminnen att bestämmelserna om dessa byggnadsminnen får tillämpas också på park, trädgård eller annan anläggning.

Sammanfattningsvis innebär införandet av kulturminneslagen år 1988 i fråga om skyddet av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse de materiella ändringarna att byggnader som ingick i kulturhistoriskt synnerligen märkliga bebyggelseområden därefter kunde byggnadsminnesförklaras och att en möjlighet att besluta om anmälningsplikt infördes.

Kulturarvsutredningen och dess följder

Cirka fem år efter kulturminneslagens tillkomst beslutade regeringen att tillsätta en ny utredning som skulle se över vissa frågor på kulturmiljöområdet. Vad gäller bebyggelskyddet anges i direktiven särskilt att det skulle övervägas om det behövs ett förstärkt skydd för byggnader som är värda att bevara, men som inte är av så stort kulturhistoriskt värde att de kan förklaras som byggnadsminnen. Det noteras att förekomsten av statsbidrag till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse kan utgöra ett motiv för ett sådant skyddsinstitut. Dessutom skulle utredaren bl.a. överväga möjligheterna att förenkla handlägningsförfarandet för ärenden om byggnadsminnesförklaring.

Den utrednings som tillsattes, *Kulturarvsutredningen*, överlämnade år 1996 sitt slutbetänkande *Skyddet av kulturmiljön – En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortsnamn*.

Kulturarvsutredningen konstaterar i betänkandet att staten inte hunnit med att byggnadsminnesförklara i den takt som från antikvariskt håll kan anses motiverat, medan kommunerna inte i den grad som förutsattes vid införandet av plan- och bygglagen utnyttjat de instrument som tillhandahållits dem i form av

rivningsförbud, skyddsbestämmelser och förhöjd lovplikt i vissa områden (a.a. 114 ff.).

Som förklaring till att länsstyrelserna inte hunnit med sina uppgifter angavs att byggnadsminnesförfarandet kräver relativt stora resurser i varje enskilt fall. Utredningen kom till den slutsatsen att en ökad statlig skyddsinsats förutsatte en ny skyddsform som är enklare än den nuvarande och att det skulle kunna ske om kravet på detaljerade skyddsföreskrifter eftergavs och om de restriktioner som kan komma att gälla för sakägare blir så måttliga att de inte är ersättningsgrundande. Det konstateras att en sådan skyddsform visserligen blir sämre, men att den ändå är bättre än inget skydd alls.

Detta resonemang utmynnar i ett förslag till en utvidgad anmälningsplikt, vilken skulle omfatta byggnader och andra anläggningar som inte är synnerligen märkliga men väl av kulturhistoriskt värde. Detta dock under förutsättning att staten betalar bidrag till bevarande av de kulturhistoriska värdena eller på annat sätt medverkade till att säkerställa dessa värden. I detta sammanhang föreslås även att anmälningsplikt skall kunna beslutas i ett pågående ärende om byggnadsminnesförklaring.

Ett annat förslag till förenkling och effektivisering av handläggningen är att den obegränsade rätten att väcka fråga om byggnadsminnesförklaring tas bort. I stället anförs att allmänhetens engagemang i bevarandefrågor på ett tillräckligt sätt kan tas till vara inom ramen för myndigheternas allmänna serviceskyldighet (a.a. s. 128 ff.).

Kulturarvsutredningen föreslog även att det i kulturminneslagens kapitel om byggnadsminnen infördes ett områdesskydd, benämnt kulturreservat, för att skydda såväl bebyggda områden som kulturlandskap (a.a. s. 120 ff.). Detta motiverades i fråga om samlade bebyggelsemiljöer av att utredningen fann att det områdesskydd som erbjuds inom ramen för byggnadsminnesinstitutet inte var tillräckligt utvecklat. De skäl som anförs till att en sådan reglering skulle placeras i kulturminneslagen, i stället för den miljörättsliga lagstiftningen, är att det medför en enklare och tydligare ansvarsfördelning mellan kulturmiljövården och naturvården samt att frågor om skydd för ett kulturlandskap därmed kan lösas i ett nära sammanhang med bevarandefrågor för bebyggelse och andra anläggningar som utgör en integrerad del av kulturvärdet för området (a.a. s. 68).

Samtidigt med Kulturarvsutredningens arbete pågick emellertid utredningsarbetet med att ta fram en miljöbalk. Miljöbalks-

utredningen föreslog å sin sida att det i den nya miljöbalken skulle finnas ett områdesskydd, likaledes benämnt kulturreservat, syftande till att bevara kulturhistoriska värden i landskapet (SOU 1996:103 s. 316 f.). Denna utredning motiverade sitt ställningstagande med att den föreliggande lagstiftningen, särskilt bestämmelserna om naturreservat, inte i tillräcklig mån hade använts för att skydda kulturvärden i landskapet. Utredningen tog dock inte ställning till om detta områdesskydd, med hänsyn till Kulturarvsutredningens samtida förslag, borde återfinnas i en miljöbalk eller i kulturminneslagen, utan överlämnade denna fråga till den fortsatta beredningen.

I propositionen till miljöbalk behandlas förslagen om kulturreservat (prop. 1997/98:45 s. 323 ff.). Där anförs att det är en av kulturmiljövårdens viktigaste uppgifter att bevara kulturlandskap med innehåll från olika tider och se till att de sköts på ett sätt som gör att dessa värden inte förstörs eller förringas.

Enligt vad regeringen uttalade i propositionen präglas ett historiskt landskap av hävdade eller ohävdade kulturlandskapselement som återspeglar väsentliga drag och företeelser från äldre markanvändning och att en betydande del av dess värde utgörs av sambanden mellan de enskilda elementen och av samspelet med naturmiljön. Det samlade kulturvärdet ansågs därför större än summan av kulturvärdet hos de enskilda element som ingår i landskapet. Enligt regeringens bedömning kunde Kulturarvsutredningens förslag till områdesskydd i kulturminneslagen inte ersätta förslaget till kulturreservat i miljöbalken. Det anförs också att om ett liknande skydd införs även i kulturminneslagen, måste det ges en tydlig avgränsning mot det som föreslås att ligga i miljöbalken.

I och med införandet av miljöbalken genomfördes en organisatorisk nyhet i det att kommunerna fick direkt befogenhet att vid sidan av länsstyrelserna besluta om vissa former av områdesskydd, däribland kulturreservat. Regeringen konstaterade i denna del att det självfallet ligger i statens intresse att fler kommuner engageras i naturvårdsarbetet. Det skulle dock inte för kommunerna medföra något ytterligare ansvar att agera, utan de skall självmant få överväga, med hänsyn till sina finansiella resurser, om de vill initiera naturvårdsåtgärder av detta slag (a.a. s. 312 f.).

Efter miljöbalkens ikraftträdande tog regeringen i propositionen *Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål* (prop. 1998/99:114) upp vissa av Kulturarvsutredningens förslag till bedömning. I denna proposition revideras dessutom målen för kulturmiljövården.

I förhållande till de tidigare gällande målen betonas här även betydelsen av nationell och internationell solidaritet och respekt inför olika gruppers kulturarv, men de har i fråga om den fysiska bebyggelsemiljön huvudsakligen samma inriktning som de föregående.

Under rubriken *Behov av fortsatt utredning* behandlar regeringen bl.a. Kulturarvsutredningens förslag om en utvidgad anmälningsplikt (a.a. s. 30 ff). Där anför:

Kulturarvsutredningen har föreslagit att länsstyrelsen skall kunna besluta om anmälningsplikt för kulturhistoriskt värdefulla byggnader där staten har lämnat bidrag eller en dokumentation har skett av byggnaden. Till frågan om utvidgad anmälningsplikt hör även frågan om det enbart är länsstyrelsen som bör besluta i sådana ärenden och den ytmässiga omfattningen av skyddet. Utredningen har utgått från att en sådan bestämmelse i kulturminneslagen uteslutande skall handhas av staten genom länsstyrelserna. Det finns emellertid skäl – inte minst på demokratiska grunder – att överväga om inte även kommunerna bör ges en möjlighet att vid sidan av PBL tillämpa kulturminneslagen och ett eventuellt anmälningsinstitut i denna kulturminnesmärkning (k-märkning) av bebyggelse.

Vad gällde förslaget att ta bort rätten för var och en att väcka fråga om byggnadsminnesförklaring, uttalade regeringen att det är av stor vikt att det finns goda möjligheter för allmänheten att engagera sig i frågor som rör vår kulturmiljö. Det befarades att utredningens förslag i denna del skulle motverka det ökande intresset hos allmänheten för kulturmiljövård. Vidare ifrågasattes om lättnaden i länsstyrelsernas arbetsbörda därigenom skulle bli tillräcklig för att motivera en sådan inskränkning. Regeringen fann av dessa skäl att förslaget inte borde genomföras (a.a. s. 73 f.).

Däremot delade regeringen Kulturarvsutredningens förslag om att ge länsstyrelserna möjlighet att besluta om anmälningsplikt under pågående handläggning av ett ärende om byggnadsminnesförklaring.

Vad slutligen rörde frågan om inrättandet av ett områdesskydd i kulturminneslagen, konstaterade regeringen att bestämmelser om kulturreservat redan hade införts i miljöbalken. Vidare att underlaget inte är tillräckligt för att föreslå ändrade regler såvitt gäller den ytmässiga utsträckningen av den bebyggelse som skall kunna skyddas av kulturminneslagen och att det i stället skall bli en fråga för den fortsatta översynen som förutskickats i samband med

regeringens behandling av förslaget om en utvidgad anmälningsplikt (a.a. s.43).

Därefter har ytterligare en förändring kommit till stånd till följd av Kulturarvsutredningens arbete. Efter en nyligen genomförd ändring av 8 kap. 7 § regeringsformen kan numera riksdagen i lag bemyndiga regeringen att utfärda föreskrifter avseende kulturmiljö (SFS 2002:903). Denna möjlighet har kommit till användning för att meddela ordningsföreskrifter för ett område kring ett fast fornminne enligt 2 kap. 9 § kulturminneslagen och har av oss föreslagits ligga till grund för en skyddsreglering rörande de norrländska kyrkstäderna (se SOU 2003:81).

Bakgrunden till denna ändring var att Kulturarvsutredningen hade påvisat att länsstyrelsens möjlighet att meddela föreskrifter för område vid fast fornlämning, s.k. fornlämningsområde, enligt 2 kap. 9 § kulturminneslagen inte var förenligt med regeringsformen. Att man såg ett behov av att inom kulturmiljöområdet ha en generell möjlighet för delegation även för andra ändamål än till skydd av fasta fornminnen framgår av att regeringen i propositionen instämmer i utredningens konstaterande om att det i vissa avseenden är nödvändigt med en efter de lokala förhållandena anpassad rätt för länsstyrelsen att meddela skydd för kulturminnen och kulturmiljöer (prop. 2001/02:72, s. 45 ff.).

Miljömålsarbetet

Under senare tid har tillkommit en aspekt som har fått betydelse även för skyddet av kulturminnen och kulturmiljöer. Det är den politiska ambitionen att skapa ett hållbart samhälle. Med det avses att skapa ett samhälle som kan tillgodose dagens samhälleliga behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov. Denna ambition kom till uttryck i Agenda 21, som antogs vid FN:s konferens år 1992 om miljö och utveckling. År 1996 tillkom den s.k. Habitat-agendan, ett handlingsprogram som rör hållbar utveckling i boende och bebyggelsemiljöer. För att uppnå ambitionen att skapa ett hållbart samhälle inom en generation påbörjades i anledning härav ett arbete inom riksdag och regering att fastställa ett antal miljömål som skulle vara uppnådda senast år 2025.

I detta sammanhang har fem grundläggande värden fastställts, utifrån vilka miljömålen skall formuleras. De är: människors hälsa,

den biologiska mångfalden och naturmiljön, kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena, ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga, samt en god hushållning med naturresurser. Skyddet av kulturarvet och ett varsamt brukande av kulturmiljön har därigenom kommit att bli en av beståndsdelarna i konceptet ett hållbart samhälle (se exv. prop. 2000/01:130 s. 11 ff.).

Miljömålet *God bebyggd miljö* antogs av riksdagen år 1999. Enligt detta mål skall natur- och kulturvärden i den bebyggda miljön tas tillvara och utvecklas. Detta innebär, enligt vad som samtidigt uttalades, att det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av byggnader och bebyggelsemiljöer samt platser och landskap med särskilda värden värnas och utvecklas. Hur detta mål skall uppnås har sedermera fastställts av riksdagen i ett antal delmål. I propositionen med förslag till delmål uttalade regeringen följande i fråga om den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen (prop. 2000/01:130):

Den bebyggda miljön är bärare av kulturhistoriska och konstnärliga värden och utgör en del av samhällets identitet och kulturarv. Hur den bebyggda miljön förändras och förvaltas är därför av avgörande betydelse för utvecklingen av ett hållbart samhälle.

Byggnadernas kulturhistoriska värden med inriktning på den hotade bebyggelsen måste betonas och bebyggelsefrågorna skall kännetecknas av ett helhetstänkande på miljön och samverkan mellan natur och kultur.

Flera andra miljömål innefattar en målsättning om att bevara kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Det är i första hand miljömålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Ett rikt odlingslandskap* och *Levande sjöar och vattendrag*. Därutöver finns miljömål som inbegriper ett bevarande av kulturmiljövärden, utan att direkt anknyta det till skyddet för viss bebyggelse, som miljömålen *Storslagen fjällmiljö*, *Levande skogar* och *Myllrande våtmarker*.

Det närmare innehållet i de miljömål som har särskild betydelse för skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse redovisas nedan i avsnitt 2.4. Här kan dock nämnas att miljömålet *God bebyggd miljö* bl.a. består av att den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen skall identifieras och att en viss andel skall vara skyddad. Den ambition som fanns i direktiven till byggnadsminnesutredningen har således fått förnyad aktualitet i detta sammanhang.

Sammanfattning

Genom införandet av 1942 års lag om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader gavs möjlighet för staten att skydda all bebyggelse som hade ett kvalificerat kulturhistoriskt värde. Därefter har två större reformer skett av denna lagstiftning. Den första var införandet av 1960 års lag om byggnadsminnen, som innebar att en byggnadsminnesförklaring inte längre var beroende av ägarens samtycke och att det gavs möjlighet att ge föreskrifter även om ett område kring byggnadsminnet. Den andra är införandet av kulturminneslagen år 1987 som medförde att skyddslagstiftningen samlades i en lag, att det gavs möjlighet att beakta de kulturhistoriska värdena i en samlad bebyggelsemiljö samt att det blev möjligt att besluta om anmälningsplikt. Vid sidan av dessa förändringar bör även framhållas den decentralisering av beslutsordningen som skedde år 1976 genom att länsstyrelsen övertog beslutsrätten och den möjlighet som gavs genom 2002 års grundlagsändring att delegera normgivningskompetens i frågor som rör kulturmiljön.

Vid sidan av denna lagstiftning har även en utveckling skett mot att inom den miljörättsliga lagstiftningen beakta kulturvärden i landskapet, genom riksintresseområden och som kulturreservat. Dessutom har bevarandet av de kulturhistoriska värdena i den bebyggda miljön blivit en beståndsdel i den övergripande politiska ambitionen att skapa ett hållbart samhälle.

Här kan också pekas på några frågor som återkommande varit uppe till diskussion i dessa sammanhang men som ännu inte fått sin lösning. En är behovet av att en återkommande strukturerad inventering sker av byggnadsbeståndet. En annan är behovet av att införa mer genomgripande förändringar av de ekonomiska styrmedlen för att uppmuntra ägandet av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Under senare år, särskilt efter införandet av plan- och bygglagen, har dessutom tillkommit frågeställningen om hur stat och kommun skall samordna sina insatser inom ramen för skyddssystemet. Den sistnämnda frågan kommer att beröras mer under avsnitt 2.2, som rör det kommunala skyddet.

2.1.2 Byggnadsminnen

Tillämpningsområdet

Bestämmelserna om byggnadsminnen återfinns i 3 kap. kulturminneslagen.

Som byggnadsminne kan enligt dess 1 § byggnad, park, trädgård eller annan anläggning förklaras som är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde. Det kan också ske om den ingår i ett synnerligen märkligt bebyggelseområde. I andra stycket utesluts från tillämpningen av bestämmelserna om byggnadsminnen, byggnader som tillhör staten, för vilka förordningen om statliga byggnadsminnen skall gälla, samt i tredje stycket byggnader som är fast fornlämningar och kyrkobyggnader, för vilka 2 kap. resp. 4 kap. kulturminneslagen i stället skall tillämpas.

Begreppet byggnad skall enligt förarbetena ges en vid tolkning och exempelvis omfatta bryggor, murar, vallar, kvarnar, sågar och broar (prop. 1987/88:104 s. 86). Vad som kan omfattas av beslutet om byggnadsminnesförklaring är byggnaden och de fasta tillbehör som hör till denna enligt 2 kap. jordabalken. Andra inventarier och lösa föremål i byggnaden kan däremot inte varaktigt knytas till byggnaden genom ett beslut om byggnadsminnesförklaring. I kapitel 6 redovisas utredningens överväganden i fråga om att införa ett skydd för lösöre, dvs. lösa föremål, som bidrar till byggnadens kulturhistoriska värde.

Riksantikvarieämbetet har enligt sina allmänna råd om byggnadsminnesförklaring som sin tolkning av begreppet ”synnerligen märkligt” funnit att det ger uttryck för att lagen skall tillämpas restriktivt och med iakttagande av ett strikt kulturhistoriskt krav. Denna tolkning har, enligt vad som anges i råden, gjorts mot bakgrund av att det är fråga om en statlig lagstiftning, som innebär ett långsiktigt ansvarstagande från statens sida och i vissa fall också inskränkningar i den enskildes förfoganderätt över sin egendom (Underrättelser från Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer, 1991:3, 2:a uppl., 2002, s. 38).

Som tidigare nämnts syftade möjligheten att byggnadsminnesförklara en byggnad som ensamt inte uppfyller kraven på märklighet men ingår som del av ett bebyggelseområde som sammantaget är att betrakta som synnerligen märkligt, till att i ökad utsträckning kunna bevara samlade värdefulla miljöer, vid sidan av de enskilda monumenten. I propositionen med förslaget till denna lagändring

framhålls dock att det i städer endast bör komma i fråga beträffande grupper av byggnader som har ett starkt inbördes kulturhistoriskt samband och som är naturligt avgränsbara från tätortsmiljön i övrigt eller som naturligt framstår som en sammanhållen enhet inom tätortsmiljön. En byggnadsminnesförklaring av en hel stadsdel ansågs därför endast i undantagsfall kunna komma i fråga, men däremot oftare t.ex. av byggnaderna runt ett torg eller längs en gata eller en del av en gata, under förutsättning att de uppfyller kraven på sammanhang i bebyggelsemiljön (prop. 1987/88:104 s. 47–49). Det är således inte en metod avsedd att värna historiska strukturer i stadsbilden.

För bebyggelseområden utanför stadsmiljö gavs i propositionen inga närmare riktlinjer för tillämpningen. I arbetsgruppens betänkande anføres däremot att det ”ligger i glesbygdens natur att bebyggelsemiljöerna här är avgränsade på ett naturligare sätt” (DsU 1987:9 s. 163). För synnerligen märkliga bebyggelseområden ställs enligt lagtexten inga specifika krav på den enskilda byggnadens kulturhistoriska värde, men det torde vara underförstått att den enskilda byggnaden skall bidra till områdets kulturhistoriska värde.

Ett beslut om byggnadsminnesförklaring gäller enligt 21 § omedelbart utan hinder av att talan förs mot beslutet.

Skyddsbestämmelser

Av 2 § första stycket framgår att länsstyrelsen, när en byggnad förklaras som byggnadsminne, genom skyddsbestämmelser skall ange på vilket sätt byggnaden skall vårdas och underhållas samt i vilka avseenden den inte får ändras. Enligt andra stycket får föreskrifterna (dvs. skyddsbestämmelserna) även innehålla bestämmelser om att ett område kring byggnaden skall hållas i sådant skick att byggnadsminnets utseende och karaktär inte förvanskas. Det område som avses skall ligga i byggnadsminnets omedelbara närhet och bestämmelserna beträffande det området skall förhindra åtgärder som är direkt olämpliga för ett bevarande av byggnadsminnets karaktär. Detta områdesskydd skall därmed särskiljas från det bebyggelseområde som åsyftas i 1 §.

Ordalydelsen i 1 och 2 §§ antyder att byggnadsminnesförklaring och skyddsbestämmelser skall individualiseras för varje byggnad, oberoende av om den erhållit skydd som en del i ett större bebyggelseområde. Förarbetsuttalandena till 1 § tycks däremot

tyda på att avsikten har varit att byggnadsminnesförklaringen, och därmed även skyddsbestämmelserna, kan avse hela bebyggelseområdet i ett sammanhang. Båda metoderna verkar dock ha tillämpats i praktiken. I vart fall torde det innebära att alla byggnader som ingår i ett skyddsvärt bebyggelseområde inte behöver byggnadsminnesförklaras samtidigt, utan att det skall kunna ske etappvis, för det fall att någon del av bebyggelsen erbjuder särskilda svårigheter.

Enligt 3 § skall skyddsbestämmelserna för ett byggnadsminne så långt möjligt utformas i samförstånd med byggnadens ägare och ägare till kringliggande markområde. Ägaren får inte åläggas mer omfattande skyldigheter än vad som är oundgängligen nödvändigt för att bibehålla byggnadsminnets kulturhistoriska värde. Hänsyn skall vidare tas till byggnadens användning och ägarens skäliga önskemål.

Förfarandebestämmelser

Vad gäller förfarandet i ett ärende om byggnadsminnesförklaring, framgår av 4 § att var och en kan väcka en sådan fråga genom ansökan. Den kan också tas upp av länsstyrelsen på eget initiativ. I andra stycket ställs vissa krav på vad en ansökan skall innehålla. Det skall finnas uppgift om vilken fastighet byggnaden är belägen på och om fastighetens ägare samt en beskrivning av byggnaden. Där bör även anges vilka omständigheter som åberopas för att byggnaden bör förklaras som byggnadsminne.

Av förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. framgår att länsstyrelsen i ett ärende om byggnadsminne som kan medföra ersättningsanspråk eller som annars är av större vikt, skall samråda med Riksantikvarieämbetet. Länsstyrelsen skall dessutom ge kommunen tillfälle att yttra sig, om det inte är uppenbart obehövligt.

Handläggningen av ärenden om byggnadsminnen skall i övrigt ske enligt förvaltningslagens bestämmelser. Det innebär bl.a. att samtliga berörda skall ges tillfälle till insyn och möjlighet att yttra sig i ärendet.

Länsstyrelsen kan i ett ärende om byggnadsminnesförklaring enligt 5 § interimistiskt besluta om förbud mot åtgärder som kan minska eller förstöra byggnadens kulturhistoriska värde. Ett sådant

beslut får som huvudregel gälla i högst sex månader, men kan om synnerliga skäl föreligger förlängas med ytterligare sex månader.

En annan åtgärd som länsstyrelsen kan vidta i ett pågående ärende, men även som en självständig åtgärd, är enligt 6 § att förordna om anmälningsskyldighet. Anmälningsskyldighet får beslutas för byggnad som kan antas komma i fråga som byggnadsminne. Den innebär att ägaren blir skyldig att anmäla till länsstyrelsen innan byggnaden rivs eller ändras på ett sätt som väsentligt minskar dess värde. Från det att en sådan anmälan inkommit har länsstyrelsen en månad på sig att fatta beslut om åtgärden skall tillåtas eller förbjudas enligt 5 §, dvs. genom ett interimistiskt beslut. Eftersom ett interimistiskt beslut förutsätter att det finns ett pågående ärende, innebär det att om länsstyrelsen vill förbjuda åtgärden måste den även ha initierat ett ärende om byggnadsminnesförklaring inom samma tid, om det inte skett dessförinnan.

Däremot bör satsen ”kan antas komma i fråga som byggnadsminnesförklaring” kunna tas till intäkt för att det inte krävs något mer omfattande underlag för att pröva om ett förordnande om anmälningsskyldighet skall ske. Det kan noteras att ett förordnande om anmälningsskyldighet inte automatiskt förfaller om länsstyrelsen underlåter att ta upp fråga om byggnadsminnesförklaring. Anmälningsskyldigheten kvarstår alltså till dess den uttryckligen upphävs. I förarbetena anges dock att det är angeläget att länsstyrelsen i en sådan situation noga överväger om anmälningsskyldigheten skall kvarstå (prop. 1987/88:104 s. 89)

Liksom för beslut om byggnadsminnesförklaring gäller ett interimistiskt beslut enligt 5 § och ett förordnande om anmälningsskyldighet enligt 21 § omedelbart utan hinder av att talan förs mot beslutet.

I 7 § stadgas att när ett statligt byggnadsminne övergått till att bli byggnadsminne enligt detta kapitel, skall länsstyrelsen utfärda en förklaring om det. Att denna förklaring inte har någon egen rättsverkan framgår av att det i 1 § tredje stycket anges att om ett statligt byggnadsminne övergår till annan ägare än staten, den därmed utgör byggnadsminne enligt denna lag. Förklaringen enligt 7 § syftar i stället till att tjäna som upplysning om de rätta förhållandena. En sådan förklaring skall dessutom antecknas i fastighetsregistret enligt 8 §.

Enligt 8 § skall underrättelse till Lantmäterimyndigheten, förutom vid ovan nämnda tillfälle, ske när fråga om byggnadsminnesförklaring väckts eller tagits upp, när förordnande om

anmälningsplikt meddelats eller upphävts, när beslut om byggnadsminnesförklaring vunnit laga kraft eller hävts, eller när ansökan om byggnadsminnesförklaring avslagits.

Av 9 § framgår att Riksantikvarieämbetet, länsstyrelsen eller den som arbetar på länsstyrelsens uppdrag har rätt att få tillträde till byggnader med tillhörande markområde samt att där vidta de åtgärder och undersökningar som behövs för lagens tillämpning.

Ändring och hävande

I 14 och 15 §§ finns bestämmelser om ändring i strid mot skyddsbestämmelser (dispens) samt om jämkning av skyddsbestämmelser och om hävning av byggnadsminne.

Länsstyrelsen kan lämna tillstånd till ändring i strid mot skyddsbestämmelser om det föreligger särskilda skäl. Enligt förarbetena kräver alla åtgärder som medför ingrepp i skyddade delar av byggnadsminnet tillstånd, om det inte är fråga om rent underhållsarbete eller mycket enkla reparationsåtgärder. Däremot behövs inte tillstånd vid ändring av byggnadens användningssätt. Med att det krävs särskilda skäl för att lämna tillstånd till ändring avses att åtgärderna i förhållande till skyddsintresset skall ha starkt fog för sig (prop. 1987/88:104 s. 93). Länsstyrelsen får ställa de villkor för ett tillstånd till ändring som är skäliga med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. Dessa villkor får avse hur ändringen skall utföras samt den dokumentation som behövs.

Vill länsstyrelsen däremot utvidga skyddsbestämmelserna för ett byggnadsminne, måste samma förfarande komma till stånd som inför en byggnadsminnesförklaring.

Har någon vidtagit ändring utan tillstånd, får länsstyrelsen enligt 16 § förelägga denne att vidta rättelse eller avbryta pågående åtgärder. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite.

De angivna förutsättningarna för jämkning av skyddsbestämmelser eller hävning av byggnadsminnesförklaring är att bibehållandet av ett byggnadsminne medför hinder, olägenhet eller kostnad som inte står i rimligt förhållande till dess betydelse. Länsstyrelsen får också häva en byggnadsminnesförklaring som framstår som ändamålslös. Dessa bestämmelser är avsedda att tillämpas endast i undantagsfall.

Genom 17 § ges bestämmelser om anteckning i fastighetsregistret rörande utfärdat föreläggande om rättelse eller om att

avbryta pågående åtgärd. Detta för att föreläggandet skall kunna vara gällande även mot en förvärvare av fastigheten.

Straffansvar och överklagande

I 18 § stadgas bötesstraff för den som i strid mot skyddsbestämmelser river eller på annat sätt förstör ett byggnadsminne, ändrar det utan tillstånd eller utan iakttagande av villkor i ett sådant tillstånd, eller bryter mot interimistiskt förbud eller mot förordnande om anmälningsplikt.

Vad gäller bestämmelserna om överklagande i 19 § kan särskilt noteras att ett beslut av länsstyrelsen om att inte förklara en byggnad som byggnadsminne endast får överklagas av Riksantikvarieämbetet. Denna ordning motiveras av att byggnadsminnesvårdens knappa resurser inte i onödan skall tas i anspråk för processer. I propositionen med förslaget till denna bestämmelse anförs att eftersom Riksantikvarieämbetet i detta sammanhang är tillsynsmyndighet över länsstyrelserna torde det vara sörjt för att några påtagliga missgrepp inte begås (prop. 1987/88:104 s. 117).

2.1.3 Statliga byggnadsminnen

De materiella bestämmelserna i förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen överensstämmer i huvudsakliga delar med dem som gäller för byggnadsminnen enligt 3 kap. kulturminneslagen. En byggnad, park, trädgård eller annan anläggning som tillhör staten får alltså förklaras som statligt byggnadsminne om den är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde. Även i fråga om skyddsbestämmelser och om ändring, jämkning och hävning är bestämmelserna i stort sett likartat utformade som i 3 kap. kulturminneslagen. I förarbetena betonas att kvalifikationsgränserna bör vara desamma oavsett om byggnaden är i statlig eller enskild ägo. Det anförs också att det faktum att skyddet för de statliga byggnaderna baseras på en förordning inte skall ses som ett uttryck för att skyddet av dessa byggnader skulle vara av mindre vikt (prop. 1987/88:104 s. 47).

Beslut om statlig byggnadsminnesförklaring och om skyddsbestämmelser (i förordningen betecknade som skyddsföreskrifter)

fattas däremot av regeringen, efter en framställan från Riksantikvarieämbetet med förslag till skyddsbestämmelser, enligt 2 och 4 §§. Frågor om ändring prövas även de av regeringen, om ändringen innefattar från kulturhistorisk synpunkt väsentliga ingrepp. I annat fall prövas de av Riksantikvarieämbetet. Ärenden om jämkning av skyddsbestämmelser och om hävande av statligt byggnadsminne prövas alltid av regeringen.

En annan avvikelse i förhållande till vad som gäller för byggnadsminnen enligt 3 kap. kulturminneslagen är att ett statligt byggnadsminne enligt 8 § inte får överlåtas om det finns risk för att överlåtelsen kan leda till att dess kulturhistoriska värde minskar. För att förhindra överlåtelser som kan ha sådana konsekvenser skall Riksantikvarieämbetet avge yttrande och om ämbetet motsätter sig överlåtelsen, krävs regeringens medgivande till överlåtelsen. Sker överlåtelse, skall ämbetet och länsstyrelsen enligt 9 § omedelbart underrättas om det.

Av redogörelsen ovan om 3 kap. kulturminneslagen framgår att ett statligt byggnadsminne som övergår till annan ägare automatiskt genom överlåtelsen blir ett byggnadsminne enligt kulturminneslagen. Något som däremot inte är reglerat och som i vissa situationer givit upphov till praktiska problem är vad som händer när staten förvärvar ett ordinärt byggnadsminne (se i denna fråga T. Adlercreutz, Kulturegendomsrätt – med en kommentar till kulturminneslagen, 2001, s. 254, där författaren argumenterar för att bestämmelserna om byggnadsminnen i kulturminneslagen bör vara tillämpliga). I praktiken ger denna oklarhet främst upphov till problem av den anledningen att det är skilda myndigheter som hanterar tillståndsfrågor rörande byggnadsminnen enligt 3 kap. kulturminneslagen respektive statliga byggnadsminnen.

I förordningen finns också särskilda bestämmelser om slottsarkitekter samt om värdefulla byggnader som inte är byggnadsminnen och om värdefulla fastigheter. En slottsarkitekt kan enligt 11 § utses för att säkerställa en noggrann och väl kvalificerad omvårdnad av statens slott, men även andra statliga byggnadsminnen som har särskilt behov av det. Det förekommer därför även andra benämningar för denna funktion, såsom fästningsarkitekt. Vad gäller de två sistnämnda kategorierna anges i 12 § att Riksantikvarieämbetet skall upprätta en förteckning över sådana byggnader i statlig ägo som inte är byggnadsminnen men som ändå är kulturhistoriskt värdefulla. Dessa byggnader får enligt 13 § ändras bara om det är nödvändigt. Vidare skall Riksantikvarie-

ämbetet enligt 14 § i förteckningen ange om en byggnad kan komma i fråga som byggnadsminne. För byggnader med en sådan angivelse skall, inför åtgärder som kan minska dess kulturhistoriska värde, samråd ske med ämbetet. För dessa byggnader kan Riksantikvarieämbetet också enligt 15 § meddela närmare föreskrifter om dess vård.

För fastigheter som ägs av staten och som representerar en viktig del av det nationella kulturarvet eller annars är av stort kulturhistoriskt värde gäller enligt 16 § att de skall förvaltas så att detta värde inte minskar. Beslut om vilka fastigheter som skall omfattas av detta skydd fattas av regeringen efter förslag från Riksantikvarieämbetet.

2.1.4 Bebyggelseskydd i miljöbalken

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken

I 3 kap. miljöbalken (tidigare naturresurslagen) ges grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden. I dess 6 § första stycke återfinns den tidigare nämnda bestämmelsen om att mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras natur- eller kulturvärden så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön. På förslag av Lagrådet tillkom i bestämmelsen satsen "fysisk miljö i övrigt" genom införandet av miljöbalken, eftersom det ansågs angeläget att den skulle omfatta även den bebyggda miljön (prop. 1997/98:45 II s. 463).

I andra stycket av paragrafen ges ett starkare skydd för de områden som är av riksintresse för natur- eller kulturvärden. Anses ett område vara av riksintresse skall inte de avvägningar göras som föranleds av uttrycket "så långt möjligt" i första stycket. Den enda avvägning som skall förekomma är i sådant fall om det i samma område finns ett motstående ändamål av riksintresse (se 3 kap. 10 §).

För att bevaka skyddet av dessa områden skall Riksantikvarieämbetet enligt förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. underrätta länsstyrelserna om de områden som det anser vara av riksintresse för kulturmiljövården. Länsstyrelserna skall i sin tur enligt förordningen verka för att

dessa riksintressen tas till vara vid prövning av mål och ärenden enligt vissa i 1 kap. 2 § miljöbalken angivna lagar samt skall enligt plan- och bygglagen verka för att riksintressen tas till vara även i kommunala planer. Att ett område på detta sätt utpekats som riksintresse av Riksantikvarieämbetet är avsett att vara vägledande för tillämpande myndigheter.

Kommunerna skall å sin sida i översiktplanen ange de områden som är av riksintresse och hur de avser att tillgodose dessa intressen. Kommunerna skall dessutom tillämpa bestämmelserna om riksintresseområden i 3 kap. miljöbalken vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked. Länsstyrelserna utövar enligt 12 kap. plan- och bygglagen kontroll över hur kommunerna tillämpar dessa bestämmelser.

I 4 kap. miljöbalken ges särskilda bestämmelser för vissa i lag utpekade områden som anges vara av riksintresse. Dessa bestämmelser har således, till skillnad mot de i 3 kap., en direkt rättsverkan. Enligt 4 kap. 1 § är de i kapitlet angivna områdena i sin helhet av riksintressen och skall skyddas mot påtagliga skador i områdenas natur- och kulturvärden. De områden som skyddas är vissa närmare angivna rekreationsområden, kustområden, fjällområden, älvar och andra vattendrag samt nationalstadsparken Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården.

Bestämmelsen om nationalstadspark i 7 § syftar uttryckligen till att skydda inte bara naturvärden utan även kulturvärden. Tanken med nationalstadsparker är att i tätorter och tätortsregioner bevara de områden som lämnats i huvudsak oexploaterade och där parklandskap, naturmiljöer och bebyggelsemiljöer flätas samman till från rikssynpunkt unika landskap (prop. 1994/95:3 s. 9). Inom en nationalstadspark får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas. För nationalstadsparkerna behöver skadan således inte vara påtaglig, det räcker med en negativ inverkan av någon betydelse för natur- och kulturvärdena (a.a. s. 49 f.)

Enligt förarbetena skall syftet med nationalstadsparken beaktas även vid prövning av frågor om komplettering eller förnyelse av befintlig bebyggelse inom området (a.a. s. 46). Avsikten är således att kulturhistoriskt värdefull bebyggelse i en nationalstadspark skall skyddas vid tillämpning av plan- och bygglagen.

Det är än så länge endast ett område som har utsetts till nationalstadspark. Det har föreslagits att ytterligare två områden, Uppsalaåsen–Fyrisåsen i Uppsala och Älvrummet i Trollhättan, skall utgöra nationalstadsparker, men det har ännu inte resulterat i någon lagstiftning (se SOU 1996:38).

Kulturresevat

I 7 kap. miljöbalken återfinns ett flertal ytterligare bestämmelser om skydd för specifika områden. Dessa bestämmelser motsvarar i väsentliga delar de som tidigare återfanns i naturvårdslagen. Genom införandet av miljöbalken tillkom, som tidigare nämnts, en bestämmelse om att ett mark- eller vattenområde kan förklaras som kulturresevat i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. Denna bestämmelse, som finns i 7 kap. 9 §, infördes efter mönster av bestämmelsen om naturresevat i 7 kap. 4 § för att stärka kulturresevatens betydelse i områdesskydden.

Kulturresevat är avsett att tillämpas på kulturlandskap som präglas av äldre tiders hävd och brukningsformer eller som innehåller värdefulla kulturlandskapselement. Ambitionen med bestämmelsen är att slå vakt om den historiska aspekten i landskapet, vars värde enligt förarbetena till betydande del utgörs av sambanden mellan de enskilda kulturlandskapselementen och av samspelet med naturmiljön. Den skall vara ett kompletterande instrument till såväl bestämmelserna om naturresevat som till kulturminneslagens regler och syftar till att vara tydligt anpassad efter de kulturmiljövårdande behoven (prop. 1997/98:45 I s. 324 f. och II s. 78).

I överensstämmelse med dessa förarbetsuttalanden har Riksantikvarieämbetet i sin publikation "Kulturresevat – en handbok för inrättande och skötsel av kulturresevat enligt 7 kapitlet 9 § miljöbalken", förordat att kulturresevat inte bör användas om det är själva byggnaderna som konstituerar ett områdes kulturhistoriska värde, utan i sådana fall företrädesvis kulturminneslagen och plan- och bygglagen, då resevatinstrumentet enligt vad som anförs i publikationen inte skall användas för att konstruera skydds zoner kring värdefulla byggnader.

Ett beslut att förklara ett område som kulturresevat kan fattas av länsstyrelse eller av kommun. Det kan förenas med relativt ingående skyddsbestämmelser, så länge dessa håller sig inom vad

som krävs för att upprätthålla syftet med att bilda reservatet, exempelvis förbud mot nybyggnation och mot ändring av befintliga byggnader. Vid utformningen av skyddet skall dock hänsyn tas även till enskilda intressen enligt 7 kap. 25 §. Att ett beslut om inrättande av ett kulturreservat inte får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser framgår av 7 kap. 8 §.

Vad beträffar handläggningen av ett ärende om förklaring av ett område som kulturreservat föreskrivs i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. att ägare och innehavare av särskild rätt till marken skall föreläggas att inom viss tid yttra sig över förslaget. Detta föreläggande skall enligt förordningens 24 § delges. Delgivning behöver dock inte ske med sakägare som dessförinnan godkänt förslaget till beslut. Har samtliga kända sakägare lämnat godkännande behöver inte ens föreläggande gå ut. Vidare skall under förfarandet visst samråd ske på myndighetsnivå.

2.1.5 Tillämpningen

Byggnadsminnen

Antalet beslutade byggnadsminnen har successivt ökat. Beslutstidpunkten för de 1 774 byggnadsminnen som fanns vid ingången av år 2000 fördelar sig sedan införandet av byggnadsminneslagen år 1960 på följande sätt:

<i>Beslutstidpunkt</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel av total</i>
1960-tal	184	10 %
1970-tal	311	18 %
1980-tal	508	29 %
1990-tal	771	43 %

I fråga om de statliga byggnadsminnena har i stället en vikande utveckling skett av antalet skyddade byggnader under senare år. Detta i en omfattning som i viss mån har påverkat ökningen av antalet byggnadsminnen enligt 3 kap. kulturminneslagen. År 1993 fanns i riket 374 statliga byggnadsminnen, vilket antal vid ingången av år 2003 enligt statistiken hade sjunkit till 339 stycken. Efter en grundlig genomgång av Riksantikvarieämbetet under år 2003 har dock denna siffra reviderats till att det i riket sammanlagt skall finnas 253 statliga byggnadsminnen. Denna nedgång av antalet

statliga byggnadsminnen torde ha sin huvudsakliga förklaring i den utförsäljning av statligt ägd egendom som skett under senare år och relationsändringen mellan staten och svenska kyrkan.

Det har uppskattats att antalet byggnader i riket som skulle kunna förklaras som byggnadsminne uppgår till 3 000–5 000 objekt. Samtidigt har ifrågasatts om vissa av de byggnader som är förklarade som byggnadsminnen fortfarande uppfyller kraven för en sådan förklaring.

Det finns vidare undersökningar som tyder på att de beslutade byggnadsminnena fortfarande har en överrepresentation av vissa kategorier av byggnader, såsom förindustrialismens högrestatusbebyggelse, medan andra kategorier inte har uppmärksamats i samma utsträckning. I en enkät har länsstyrelserna tillfrågats om de använder sig av några särskilda urvalskriterier vid bedömningen av om byggnadsminnesförklaring skall ske, utöver de lag angivna rekvisiten. Flera länsstyrelser har i svaren framhållit den regionala kulturmiljöprofilen som urvalskriterium. Några har angett att de också försöker att täcka in sådana kategorier som är underrepresenterade i det nuvarande beståndet byggnadsminnen, t.ex. industrisamhällets kulturarv och efterkrigstidens byggnader. Flera av länsstyrelserna har också utarbetat, eller påbörjat ett arbete med att utarbeta, policyprogram för att utgöra en vägledning i dessa bedömningar.

Vad gäller länsstyrelserna tillämpning av bestämmelserna om byggnadsminnen har bl.a. följande framkommit av enkäten.

Tyngdpunkten i länsstyrelsernas ärendehantering ligger på ärenden om nya byggnadsminnesförklaringar och om ändring av byggnadsminnen, varav den senare ärendekategorin tycks öka i takt med att antalet byggnadsminnen blir fler. Däremot förekommer, såsom var avsett, ärenden om jämkning av skyddsbestämmelser och om hävande av byggnadsminne endast i undantagsfall. Även bestämmelsen om interimistiska beslut används mycket sällan.

Detsamma gäller emellertid också möjligheten att förordna om anmälningsplikt, trots att den skyddsformen torde ha varit menad att tillämpas i större utsträckning. Enligt de uppgifter som länsstyrelserna lämnat i sina enkätsvar, har under perioden 1998–2002 endast tio beslut meddelats om anmälningsplikt. Av följdsvaren att döma tycks dock finnas en vilja hos länsstyrelserna att i ökad utsträckning använda sig av detta instrument.

Av enkätsvaren framgår dessutom att det är ytterst sällsynt att länsstyrelsen beslutar om byggnadsminnesförklaring mot ägarens

vilja. Vissa länsstyrelser förklarar uttryckligen att de aldrig fattar ett sådant beslut om inte ägaren har samtyckt till det. Detta ställningstagande grundar sig såväl på resursbrist som på att det inte bedöms eftersträvansvärt att tvinga på ägaren ett beslut om denne inte har en egen vilja att medverka till bevarandet av byggnadens kulturvärden.

De förändringar som skett i denna lagstiftning sedan 1942 års lag om kulturhistoriskt märkliga byggnader har därmed inte fått några betydande återverkningar i tillämpningen. Varken möjligheten att besluta om byggnadsminnesförklaring mot ägarens vilja eller att förordna om anmälningsplikt utnyttjas i någon större utsträckning. Det bör dock framhållas att tvångsinslaget i lagstiftningen indirekt kan ge länsstyrelserna en bättre förhandlingsposition i förhållande till ägaren.

Långa handläggningstider för ärenden om byggnadsminnen har uppmärksamrats bl.a. av Justitiekanslern (dnr 1282-02-28). Det har under senare tid skett olika insatser för att hos länsstyrelserna komma till rätta med balanserna och att förkorta handläggningstiderna.

Av svaren på enkäten kan man dock utläsa att det fortfarande är ett betydande om än, efter bl.a. vissa punktinsatser under de senaste åren, något minskande problem. Det är exempelvis inte helt ovanligt med handläggningstider överstigande tio år. Länsstyrelsernas förklaring till detta förhållande är att dessa ärenden har nedprioriterats inom länsstyrelserna, att det beror på resursbrist samt att ärendena är särpräglade eftersom de kräver en noggrann utredning av objekten och långvariga förhandlingar med inblandade parter. Länsstyrelserna delar således den uppfattning som kommer till uttryck i direktiven, att processen med byggnadsminnesförklaringar är både resurs- och tidskrävande.

Länsstyrelserna har därutöver pekat på vissa andra problem med den nuvarande lagstiftningen, dels vissa faktorer som ger upphov till bristande samordning och otydlig ansvarsfördelning mellan dem och kommunerna, dels vissa komplikationer som uppkommer i samband med att ett statligt byggnadsminne övergått till att bli ett byggnadsminne enligt kulturminneslagen.

Något om tillämpningen av skyddet för kulturmiljön i miljöbalken

Avsikten med att staten kan peka ut vissa områden som riksintressen är att kommunerna skall beakta det som vägledande i sin översiktsplanering. Kommunerna har dock även rörande dessa områden företrädde att genom planläggning bestämma över markanvändningen inom kommunen. Statens inflytande över planprocessen i fråga om riksintressen skall ske i det samrådsförfarande som föregår planbeslutet men också genom en granskning av planförslagen. Det framfördes inför införandet av naturresurslagen viss oro för att kommunerna inte hade tillräcklig kompetens för att planerna skulle kunna läggas till grund för efterföljande beslut, utan att planerna kontrollerats och godkänts av länsstyrelserna. Mot denna kritik anfördes i propositionen att det genom samrådsförfarandet tillfördes expertsynpunkter från den statliga sidan på ett så tidigt stadium som möjligt (prop. 1985/86:3 s. 35).

Riksantikvarieämbetet har angivit cirka 1 700 områden såsom riksintressen för kulturmiljövården. Det rör vitt skilda kategorier av bebyggelsemiljöer, såsom jordbruksbyar, fiskelägen, medeltida stadsmiljöer och 1990-tals förorter, arbetarbostäder och herrgårdar, gruvor och sågverk, förhistoriska gravfält och moderna kyrkogårdar. Det har dock framförts att riksintressena i hög grad fokuserar på medeltida stadskärnor och agrara miljöer, medan industrialismens och modernismens miljöer kan förmodas vara underrepresenterade (Boverket rapport Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, delmål 2 – underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet, april 2003, s. 13).

Kommunernas översiktsplanering har emellertid inte fått det genomslag som var avsett vid införandet av plan- och bygglagen. Detta har uppmärksammats i olika sammanhang, bl.a. fick det till följd att det efter en lagändring år 1995 ställdes högre krav på den kommunala översiktsplaneringen.

Bristerna får dock anses ha bestått även därefter, i vart fall när det gäller att genom planinstrument skydda riksintressen. Boverket bad år 2002 i en enkät länsstyrelserna att ange i vilken omfattning områden av riksintresse för kulturmiljövården omfattades av områdesbestämmelser med utökad lovplikt för rivning och utvärdig förändring eller av detaljplaner. Svaren gav två huvudsakliga besked: Att vissa länsstyrelser hade dålig kunskap om hur dessa områden var skyddade samt att en mycket stor andel av dessa områden saknade sådana planer. I två län saknade 90–95 procent av

områdena sådana planer. Endast i ett län omfattades mer än hälften av riksintresseområdena av dylika planer (Boverkets rapport Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, delmål 2 – underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet, april 2003). Den pågående utredning som företas av PBL-kommittén (M 2002:05) har bl.a. fått i uppdrag att överväga behovet av att ytterligare stärka den översiktliga planeringens roll (dir. 2002:97).

Riksantikvarieämbetet har årligen redovisat en utvärdering av den år 1999 införda skyddsformen kulturreservat till regeringen. Av 2004 års rapport framgår att länsstyrelserna hittills har beslutat om arton kulturreservat. Av dessa är flertalet agrara miljöer, men utvecklingen tycks alltmer gå mot att andra miljöer uppmärksammas som potentiella kulturreservat. Det finns redan beslut om kulturreservat för park- och slottsanläggningar samt för ett krigsflygfält. Inom kort avses också en industrimiljö och ett fiskeläge att förklaras för kulturreservat. Utvecklingen går således mot att använda detta institut för områden där bebyggelsen utgör ett dominerande inslag i miljön.

Några kommunala kulturreservat har ännu inte bildats. Enligt Riksantikvarieämbetets rapport finns dock sådana planer i ett tiotal kommuner.

Enligt rapporten ger de hittillsvarande erfarenheterna av de "statliga" kulturreservaten anledning till slutsatsen att detta instrument har stora utvecklingsmöjligheter. Det konstateras att det ger en unik möjlighet att skydda och vårda samt använda komplexa kulturmiljöer. Det framhålls att kulturreservaten i praktiken har visat sig kunna utgöra en viktig pedagogisk resurs och vara ett instrument för regional utveckling. De kan också tjäna som mötesplatser för kulturella utbyten och som arenor för medborgardialog. Detta beroende på att kulturreservatsarbetet ofta kommit att engagera många olika aktörer, även utanför den traditionella kulturmiljövärden samt att det i kultureservaten ofta tas initiativ till nya verksamheter förknippade med områdets kulturhistoriska värden.

Vad avser identifierade problem och svårigheter konstateras att bildandet av ett kulturreservat är resurskrävande och medför ett omfattande utredningsarbete. Länsstyrelserna kommer också att behöva ökade resurser för förvaltning, utvärdering och vidareutveckling av kulturreservatsarbetet. Ett annat påtalat problem är att det många gånger kan föreligga komplicerade ägarförhållanden i ett blivande kulturreservat. Länsstyrelserna har i detta sammanhang

också pekat på att reservatsbildningen av markägarna uppfattas medföra stora inskränkningar i markanvändningen och minskade försäljningsvärden. Detta anses utgöra en skillnad mot naturreservaten.

2.2 Det kommunala skyddet

2.2.1 Bakgrund

För Stockholm fanns redan år 1725 en byggnadsordning för stadens bebyggelse. Denna kom att tjäna som förebild för övriga städer i riket. Först år 1874 utfärdades en för rikets städer gemensam byggnadsstadga. I stadgan föreskrevs att det för varje stad skulle finnas en plan för stadens ordnande och bebyggande, omfattande såväl byggnadskvarter som gator, torg och allmänna platser. I stadgan gavs närmare föreskrifter bl.a. om planens innehåll, om tomtindelning, byggnadernas beskaffenhet och om byggnadsordning. Denna stadga kunde också tillämpas för större bebyggelseområde utanför städerna. Byggnadslagstiftningen har därefter genomgått flera större förändringar, såsom 1931 års stadsplanelag och byggnadsstadga samt 1947 års byggnadslag och byggnadsstadga.

I denna lagstiftning har alltsedan 1931 års stadsplanelag och byggnadsstadga funnits bestämmelser om skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Den tidigare berörda utvecklingen mot en fysisk riskplanering med början på 1970-talet, fick återverkningar inom byggnadslagstiftningen och kom att ge nya och förbättrade möjligheter att skydda kulturmiljöer i plan. Genom ett tillägg i 38 § byggnadsstadgan (1959:612), som tillkom år 1979, resulterade detta i en bestämmelse som gav möjlighet att ställa särskilda krav till skydd för bebyggelseområden som utgjorde en värdefull miljö. För att tillämpa bestämmelserna skulle kommunerna i förväg ange de värdefulla miljöerna. Det skedde ofta i de instrument som hade introducerats år 1973, kommunöversikter, vilka skulle klargöra den kommunala inställningen till bebyggelseutveckling och vilka prövningsgrunder och villkor i övrigt som skulle gälla i kommunen. Det gavs därutöver i 86 § byggnadslagen en möjlighet för länsstyrelsen att för område som var särskilt värdefullt från historisk eller konstnärlig synpunkt förordna om att nybyggnation inte fick ske utan länsstyrelsens tillstånd.

Bygglagsutredningen, som tillkallades år 1968, lade år 1974 fram ett principbetänkande om markanvändning och byggande (SOU 1974:21). Som bilaga till detta betänkande finns en rapport från 1965 års *musei- och utställningsakkunniga* om överväganden och förslag rörande skyddet för kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer. I rapporten betonas särskilt behovet av att genom en ny byggnadslagstiftning kunna skydda bebyggelseområden, medan det ges uttryck för att "monumentvården" även fortsättningsvis bevakas av staten. Samtidigt anförs att kommunerna bör ge erforderligt skydd för enstaka byggnader som inte uppfyller kraven för byggnadsminnesförklaring (a.a. s. 572).

Bygglagsutredningens betänkande sändes ut på en bred remiss och ett fortsatt arbete företogs med inriktning mot en reform av byggnadslagstiftningen. År 1978 tillsattes *PBL-utredningen*, som följande år lade fram ett förslag till plan- och bygglag (SOU 1979:65).

Detta förslag låg till grund för den år 1987 instiftade plan- och bygglagen. Genom införandet av denna lag gavs kommunerna vidare möjligheter och ett större ansvar att spela en mer aktiv roll för att skydda kulturvärden i den bebyggda miljön.

Denna reform hade som ett av sina övergripande syften att i betydande utsträckning låta kommunerna själva besluta om markanvändning och byggande. Det statliga inflytandet skulle fortsättningsvis begränsas till att avse frågor av nationell betydelse och vissa frågor som rörde den mellankommunala samordningen av planläggningen. En annan tanke bakom plan- och bygglagen var att eftersom urbanisering och tätortstillväxt hade minskat i betydelse som planläggningsproblem, den inte samma utsträckning som den tidigare byggnadslagstiftningen skulle vara inriktad på att reglera ny bebyggelse och annan exploatering av mark, utan mer på frågor om resurshushållning, friluftslivets markbehov, byggnadsunderhåll samt social och teknisk förnyelse av tätorter (prop. 1985/86:1 s. 70).

I propositionen till plan- och bygglagen ges uttryck för en tillförsikt om att kulturvärdena i den bebyggda miljön skall kunna tryggas genom den nya lagen. Det förutsatte dock att det lades ner särskilda ansträngningar på att möta behovet av att kommunerna tillförsäkrade sig ett gott underlag för att kunna göra kulturhistoriska avvägningar i planeringen. I detta sammanhang påtalas betydelsen av att länsstyrelserna och läns museerna tillhandahåller kommunerna underlag för planeringen (a.a. s. 443 f.).

Plan- och bygglagen innehåller således bestämmelser om kommunernas planläggning av mark och vatten och om byggande. Den markanvändning som skall få komma till stånd skall vara från allmän synpunkt lämplig för ändamålet, samtidigt som såväl allmänna som enskilda intressen skall beaktas, 1 kap. 5-6 §§. Det är därmed en lag inom vars ramar en avvägning måste ske av olika och i många fall motstridiga intressen. Från kulturvårdssynpunkt har den, eller i vart fall tillämpningen av den, kritiserats för att i alltför stor utsträckning ge företräde åt exploateringsintressen i förhållande till bevarandeintressen. Av plan- och bygglagens bestämmelser är emellertid vissa direkt ämnade att användas till att skydda kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Kommunerna har således en skyldighet att enligt 2 kap. 2 § plan- och bygglagen beakta kulturvärden såväl vid bygglovsprövningen som i planförfarandet.

Att man tidigt kom till insikt om att det trots allt förelåg vissa brister i plan- och bygglagens utformning i dessa hänseenden framgår av att det redan år 1992 tillsattes en ny utredning för att göra en översyn av plan- och bygglagen, vilken bl.a. skulle röra frågor om ökad miljöhänsyn, däribland kulturmiljön.

Denna utredning hade emellertid också fått i uppdrag att föreslå förenklingar i fråga om bygglov och detaljplan. Redan år 1994 kom en förändring till stånd av bestämmelserna om bygglovsplikt. Ändringen syftade till en ökad egenkontroll i byggandet och innebar att bygglovsplikten begränsades till att endast avse en prövning av lokaliseringen samt den närmare placeringen och utformningen av byggnaden. Vad som tidigare fordrat bygglov kom i vissa fall att ersättas med ett krav på en bygganmälan. I denna reform låg också att reglerna om de tekniska egenskapskraven på en byggnad flyttades till en särskild lag, lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. Dessa ändringar har bl.a. inneburit att åtgärder rörande byggnads interiör normalt inte omfattas av en bygglovsplikt. Det har dessutom framförts att den försämrade kontrollen över byggandet medfört att varsamhetskravet i plan- och bygglagen inte har kunnat upprätthållas.

I betänkandet *Miljö och fysisk planering* (SOU 1994:36) behandlar utredningen frågor som berör kulturmiljöskyddet. Där betonas än mer behovet av att lägga inriktningen mot att förvalta och underhålla den byggda miljön. Vad avser kulturmiljöskyddet konstaterar utredningen att det i de dittillsvarande erfarenheterna från tillämpningen av plan- och bygglagen framkommit betydande brister i kommunernas underlag och faktaredovisningar över

värdefulla kulturmiljöer och byggnader. (a.a. s. 127 ff.). I betänkandet betonas betydelsen av att kommunerna förfogar över de inventeringar av bebyggelse och miljöer som behövs för att plan- och bygglagen skall kunna tillämpas i enlighet med lagstiftarens intentioner. Här påpekas ånyo att kommunerna bör kunna bistås med sakkunskap av länsstyrelser och länmuseer (a.a. s. 220 ff.)

Regeringen delade utredningens uppfattning att det inte kunde förväntas några större förändringar av bebyggelsestrukturen utan att tonvikten i planeringen borde ligga på förvaltningen av den byggda miljön och ett större hänsynstagande till befintliga värden (prop. 1994/95:230 s. 48 ff.). De brister som hade framkommit i hanteringen av kulturvärden i planarbetet bemöttes med den åtgärden att det i lagen ställdes högre krav på kommunernas översiktsplanering, särskilt vad avsåg underlaget för de bedömningar som görs i planen beträffande hur den byggda miljön skall förvaltas och hur riksintressen enligt naturresurslagen skall tillgodoses.

En annan förändring som kom till stånd var att det uttryckligen angavs i lagen att kulturvärden utgör ett allmänt intresse att beakta i all planläggning och vid alla andra ärenden enligt lagen. Vad gäller kompetensfrågan uttalade regeringen att kommunerna har ett ansvar för att beslutsunderlaget om kulturmiljön byggs upp och att länsstyrelserna därvid har en viktig uppgift i att ta fram och förmedla kunskap till kommunerna (a.a. s. 86 f.).

Ett ytterligare steg mot att stärka den befintliga bebyggelsens ställning i plan- och bygglagen togs genom vissa smärre lagändringar år 1999, med utgångspunkt i ambitionen att estetiska värden skall beaktas och tas tillvara vid utformningen av den byggda miljön. I propositionen uttalas bl.a. följande i fråga om ändring av byggnader (prop. 1997/98:117 s. 20 f.):

Enligt nu gällande bestämmelser skall ändringar av byggnader utföras varsamt så att bl.a. byggnadens *särdrag* beaktas. Utvecklingen inom kulturmiljövården har sedan länge gått från vad som kan betecknas som skydd av monument och enstaka objekt mot vård av och aktsamhet om hela landskaps- och bebyggelsemiljöer. När det gäller tillämpningen av plan- och bygglagen har kanske i många fall inte tillräcklig uppmärksamhet ägnats bebyggelsens ursprungliga värden – som innefattar trohet inte bara mot originalets utseende, utan även mot teknik och de material med vilket det åstadkommit – samt mot bebyggelsens samspel med omgivningen. Begreppet särdrag leder lätt tanken till enstaka unika detaljer hos den enskilda byggnaden, i stället för att lyfta fram det som verkligen karakteriserar en byggnad och dess samspel med omgivningen. I stället bör det framgå att bestäm-

melsernas allmänna varsamhetskrav innebär att också estetiska och kulturhistoriska kvaliteter i den vardagliga bebyggelsemiljön skall tas till vara.

Den översyn som för närvarande sker av plan- och bygglagen genom PBL-kommittén, har i flera avseenden fått samma inriktning i sitt uppdrag. Kommitténs förslag skall enligt direktiven (dir. 2002:97) tillgodose kraven på främjande av en långsiktigt hållbar utveckling såsom dessa manifesteras i miljökvalitetsmålen. Den skall därför bl.a. behandla frågor om kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning. Det kan härvid noteras att en målsättning med uppdraget är att planläggning och bygglov, som instrument för ökat ansvarstagande för bebyggelsens kulturvärden, skall utvecklas och göras effektiva, bl.a. för att möjliggöra att miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö uppfylls.

2.2.2 Kulturvärden i plan- och bygglagen

I 3 kap. plan- och bygglagen är bestämmelser som gäller krav på byggnader m.m. samlade. De skall tillämpas bl.a. vid prövning av ansökan om bygglov (8 kap. 11 § första stycket 3). I 3 kap. 10 och 12 §§ finns de stadganden som är av särskild betydelse för skyddet av kulturhistoriskt värdefulla byggnader. 10 § innehåller det allmänna varsamhetskravet vid ändring av byggnader, vilket bl.a. skall tillämpas så att byggnadens kulturhistoriska värden bevaras. Enligt 12 § får byggnader som är särskilt värdefulla från kulturhistorisk synpunkt eller som ingår i ett bebyggelseområde av denna karaktär inte förvanskas. Denna bestämmelse kompletteras av 13 § andra stycket som stadgar att byggnader som avses i 12 § skall underhållas så att deras särart bevaras. Medan 10 § således är generellt tillämplig för all bebyggelse, förutsätter en tillämpning av 12 § att bebyggelsen är av särskilt värde ur kulturhistorisk synpunkt. Det innebär inte att byggnaden behöver vara av byggnadsminnesklass (jfr rekvisitet "synnerligen" i 3 kap. 1 § kulturminneslagen). Enligt förarbetena kan ett tillräckligt motiv vara att bebyggelsen är representativ för tidigare samhälleliga eller estetiska ideal eller ger en god uppfattning om tidigare sociala villkor för en viss samhällsgrupp (prop. 1985/86:1 s. 510).

Planförfarandet

Bestämmelserna om skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse kan ges mer långtgående rättsverkningar och en mer detaljerad innebörd genom kommunernas planläggning. De kommunala planinstrumenten anges i 1 kap. 3 §.

Varje kommun skall ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen och som ger vägledning för hur användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras. Av översiktsplanens skall bl.a. framgå hur kommunerna avser att tillgodose riksintressena. Denna plan är inte rättsligt bindande. Regleringen av markens användning och av bebyggelsen sker i stället genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Områdesbestämmelser får endast antas för områden som inte omfattas av en detaljplan, om de behövs för att syftet med översiktsplanen skall uppnås eller för att säkerställa att riksintressen enligt naturresurslagen tillgodoses. Härutöver finns även fastighetsplaner och regionplaner.

I förarbetena framhålls, med hänvisning till de avvägningar mellan olika intressen som måste göras i det enskilda fallet, betydelsen av att kommunerna i det översiktliga planeringsarbetet redovisar de kulturhistoriska intressen som skall beaktas (se t.ex. prop. 1985/86:1 s. 242). Den betydelse som översiktsplaneringen är avsedd att ha enligt förarbetena för att belysa de allmänna intressen som skall beaktas enligt 2 kap., begränsas dock av att det i förhållande till de rättsligt bindande planinstrumenten, såsom detaljplaner och områdesbestämmelser, inte finns något krav på att det som redovisas i översiktplanen skall beaktas vid annan planläggning.

I detaljplan och i områdesbestämmelser får enligt 5 kap. 7 § första stycket 4 och 5 kap. 16 § 4 meddelas varsamhetsbestämmelser för att precisera kraven i 3 kap. 10 § och skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 §.

Genom varsamhetsbestämmelser kan kommunerna följaktligen förtydliga vilka egenskaper hos byggnaden som skall bevaras. De får däremot inte vara konkreta bestämmelser om sättet för att bevara den specifika byggnadens särart och får över huvud taget inte vara så ingripande att det blir fråga om ett ersättningsgrundande ingrepp. Regleringar med sådan innebörd eller effekt får endast ske genom skyddsbestämmelser. Med användning av skyddsbestämmelser kan kommunerna förhindra rivning och

olämpliga ändringar av bebyggelsen. Vidare kan man genom sådana bestämmelser föreskriva att byggnader skall underhållas på visst sätt. Det finns sammantaget inte någon uttalad skillnad i hur ingripande skyddsbestämmelserna enligt plan- och bygglagen kan vara i förhållande till de som kan beslutas för byggnadsminnen enligt kulturminneslagen. Det beskrivs i förarbetena också som "lokala byggnadsminnen" (prop. 1985/86:1 s. 162).

I detta sammanhang kan även nämnas att det i detaljplan och i områdesbestämmelser kan bestämmas om förhöjd lovplikt för vissa åtgärder inom ett område som utgör en värdefull miljö (8 kap. 6 § och 5 kap. 7 § första stycket 1 resp. 5 kap. 16 § 1). Detta innefattar enligt lagtexten bl.a. underhåll av byggnaden. Härmed avses enligt förarbetena till plan- och bygglagen att ge kommunerna möjlighet till inflytande över underhåll av fasaden, men även för att kunna bevaka att olika värdefulla detaljer på och inne i byggnaden bevaras. Det senare exemplifieras med gipsfigurer, ornament, stuckaturer, dörrar, fönster verandasnickerier, kakelugnar och takmålningar (a.a. s. 703). Det betonas härvid att kommunen klart anger vilka underhållsåtgärder som denna skyldighet skall omfatta.

Ett emellanåt framhållet problem med att skydda kulturhistoriskt värdefull bebyggelse med stöd av plan- och bygglagen är att ett skydd av bebyggelsens kulturvärden ofta inte anses utgöra ett tillräckligt skäl för ny planläggning eller ändring av tidigare plan. Det föreligger dock inget formellt hinder mot att initiera ett planförfarande enbart i syfte att bevara kulturhistoriskt värdefull bebyggelse med stöd av 5 kap. 1 § första stycket 3 eller mot att för detta ändamål utfärda områdesbestämmelser. I förarbetena framhålls tvärtom det lämpliga i att kommunerna i förväg tar ställning till bevarandefrågorna och att det kommer till uttryck i bestämmelser i detaljplan eller på annat sätt. Det anges också att avsikten är att kravet på detaljplan i dessa sammanhang skall kunna gälla ett mycket begränsat område, kanske t.o.m. för att skydda bara en enstaka byggnad (prop. 1985/86:1, s. 242 och s. 554).

Att det för viss bebyggelse meddelats skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser innebär dock inte att man kan utgå ifrån att detta är en varaktig lösning för bevarandet av bebyggelsen. Andra intressen som skall beaktas enligt plan- och bygglagen kan föranleda ändring i planen eller bestämmelsen och kan vid den prövningen komma att ges företräde framför bebyggelseskyddet.

Bestämmelserna om förfarandet vid planläggning föreskriver i fråga om översiktsplan ett närmare samrådsförfarande med länsstyrelsen, och andra berörda kommuner samt, om de har ett väsentligt intresse av förslaget, med enskilda och andra sammanslutningar. Därutöver skall förslaget ställas ut för allmänt beskådande under minst två månader. Vad gäller detaljplaner och områdesbestämmelser skall samråd ske med länsstyrelsen, Lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs av förslaget. Vidare skall sakägare, bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende samt de sammanslutningar och övriga enskilda som har ett väsentligt intresse i saken ges tillfälle till samråd. Därefter skall förslaget ställas ut under minst tre veckor. Är emellertid förslaget av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten samt är förenligt med gällande översiktsplan och avvikande synpunkter inte har redovisats i länsstyrelsens granskningsyttrande, kan i stället ett enkelt planförfarande tillämpas. Det innebär att kommunen kan nöja sig med samrådsfasen och således inte behöver ha ett utställningsförfarande.

Lovsprövningen

En tillämpning av förvanskingsförbudet i 3 kap. 12 § och kravet på varsam ändring i 3 kap. 10 § plan- och bygglagen förutsätter inte att dessa bestämmelser har preciserats i detaljplan eller områdesbestämmelser. De är oberoende härav tillämpliga i varje enskilt tillstånds- eller tillsynsärende. Till denna beskrivning bör dock fogas att det i förarbetena till plan- och bygglagen framhålls det lämpliga i att kommunerna i förväg tar ställning till bevarandefrågorna och att detta kommer till uttryck i detaljplan eller på annat sätt (a.a. s. 242).

Enligt 8 kap. 11 § första stycket 3 och 12 § första stycket 4 är det såväl inom område med detaljplan som utanför sådant område en förutsättning för bifall till en bygglovsansökan att åtgärden uppfyller kraven i 3 kap. 10 och 12 §§. Kommunerna skall alltså i fråga om alla bygglovspliktiga åtgärder kontrollera att varsamhetskravet och förvanskingsförbudet efterlevs. Bygglovspliktens närmare omfattning kommer inte att redovisas här, men det kan konstateras att det råder en betydande skillnad mellan vilka åtgärder som är bygglovspliktiga inom respektive utom planlagt

område. En effektiv kontroll får på grund härav anses kunna ske endast inom planlagt område.

En annan begränsande faktor är att tillämpningen av 3 kap. 12 § i ett enskilt tillståndsärende inte får vara så långtgående att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Detta beror på att fastighetsägaren inom ramen för ett sådant ärende inte har någon rätt till inträngsersättning. En inskränkning i syfte att skydda kulturvärden som medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras kan därmed endast ske genom skyddsbestämmelser. Som ovan angetts får en tillämpning av 3 kap. 10 § varken i ett enskilt tillståndsärende eller genom att varsamhetsbestämmelser införs medföra en ersättningsgrundande inskränkning i markanvändningen.

Enligt 8 kap. 16 § 3 plan- och bygglagen skall rivningslov beviljas, om inte byggnaden eller byggnadsdelen bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturella, miljömässiga eller konstnärliga värde. Rivning kan alltså hindras för en vidare krets bevarandevärda byggnader än vad som träffas av 3 kap. 12 §. Denna bestämmelse är dock tillämplig enbart inom områden med detaljplan.

Större osäkerhet tycks råda i fråga om underhållskravet i 3 kap. 13 § andra stycket är tillämpligt oberoende av skyddsbestämmelser i plan eller områdesbestämmelser. Enligt vad som uttalades i propositionen till plan- och bygglagen kan en fastighetsägare inte åläggas att utföra ett sådant aktivt underhåll som avses i denna bestämmelse, om skyddsbestämmelser saknas (a.a. s. 515). Denna ståndpunkt har emellertid ifrågasatts i doktrinen. I kommentaren till plan- och bygglagen påpekas att byggnadsnämnden bör vara oförhindrad att i ett särskilt beslut slå fast att den ifrågavarande byggnaden skall underhållas på visst sätt. Byggnadsnämnden skall därefter, när beslutet vunnit laga kraft, enligt 10 kap. 15 § plan- och bygglagen kunna ålägga fastighetsägaren att utföra de beslutade underhållsåtgärderna (Didón m.fl.; Plan- och bygglagen, s. 3:26-27).

2.2.3 Tillämpningen

I avsnitt 2.1.5. har redovisats något om de brister som föreligger i fråga om kommunernas översiktsplanering och länsstyrelsernas tillsyn över hur riksintressena beaktas i den kommunala planeringen.

Vad gäller kommunernas tillämpning av de bestämmelser i plan- och bygglagen som är avsedda att utgöra ett direkt rättsligt skydd

för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse föreligger ingen heltäckande undersökning. I Svenska Kommunförbundets skrift *Kontinuitet och förnyelse – Kulturmiljöarbetet i kommunerna* från år 1999 ges uttryck för att intresset för de lokala kulturmiljöerna har ökat markant även inom kommunledningarna under senare år och att det i enlighet med de politiska ambitionerna på området, i kommunerna ges en vid tolkning av begreppet kulturmiljö.

För att dessa insikter skall komma till konkret politisk handling krävs ett kunskapsunderlag. Hos kommunerna har det företrädesvis skett genom någon form av kulturmiljöprogram. Dessa skall fungera som kunskapsunderlag i översiktsplaneringen och tjäna som vägledning i bygglovsprövningen.

Enligt Kommunförbundets skrift hade år 1995 nära hälften av kommunerna antagit ett kulturmiljöprogram. Av dessa program innehöll emellertid bara knappt hälften egentliga åtgärdsprogram, resterande kunde således enbart utnyttjas som sektorsunderlag. Vidare kan ställas i fråga hur många av programmen som var uppdaterade i erforderlig omfattning. Noterbart är också att dessa programarbeten i de flesta fall hade utförts av läns museerna. I Kommunförbundets skrift uttrycks därvid en farhåga om att kommunerna inte varit tillräckligt engagerade i inventeringsarbetet och att det kan ha inneburit otillräcklig förankring och uppföljning.

Svenska Kommunförbundet genomförde en ny enkät våren 2000, vilken redovisas i förbundets skrift *Program för kultur*. De förhållanden som framkom genom denna enkät överensstämmer i stort sett med de förhållanden som förelåg år 1995. Enligt enkäten fanns i ungefär 40 procent av kommunerna ett särskilt kulturmiljöprogram. Det framkom att två tredjedelar av programmen var antagna av kommunfullmäktige och att de i ungefär samma utsträckning var kopplade till en översiktsplan. Även denna enkät gav besked om att kulturmiljöprogrammen i stor utsträckning endast redovisade beskrivningar och avgränsningar av särskilt värdefulla områden.

Boverket genomförde en enkät med länsstyrelserna under år 2002 där det efterfrågades om kommunerna hade identifierat och pekat ut värdefulla bebyggelsemiljöer av "3:12-karaktär" i översiktsplan, kulturmiljöprogram eller annan form av kommunomfattande planeringsunderlag (Boverkets rapport *Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, delmål 2 – underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet*).

Enligt rapporten svarade en tredjedel av länsstyrelserna att alla eller ett flertal av kommunerna hade ett någorlunda heltäckande underlag. Ett par av dem pekade dock på att materialet var föråldrat och därmed inte kunde betraktas som heltäckande. Lika många länsstyrelser svarade att ett motsvarande material fanns till stora delar, medan en fjärdedel svarade att ett utpekande av dessa miljöer till stora delar saknades. Vidare angavs att dessa utpekanden företrädesvis hade skett i översiktsplan. I rapporten ges sammanfattningsvis den beskrivningen att det stora flertalet av kommunerna har någon form av underlagsmaterial för identifiering av de värdefullaste bebyggelsemiljöerna men att stora delar av materialet är ofullständigt eller föråldrat.

Boverket har i den ovan omnämnda rapporten uppskattat antalet objekt som omfattas av skydd enligt plan- och bygglagen, rivningsförbud, till mellan 1 000 och 2 000. Där görs också en grov uppskattning av antalet byggnader som kan antas vara så skyddsvärda att de borde ha ett varaktigt skydd till som minst 22 000 och som mest nära 400 000. Till underlag för uppskattningen av hur många byggnader som omfattas av skydd enligt plan- och bygglagen ligger bl.a. en undersökning genom telefonintervjuer utförd i anslutning till årsskiftet 2002/2003 med 46 utvalda kommuner om deras användning av rivningsförbud i detaljplaner eller områdesbestämmelser.

Av denna undersökning framgår att drygt hälften av de utvalda kommunerna inte hade utnyttjat möjligheten att införa rivningsförbud. Av dem som använde denna möjlighet hade flertalet nyttjat den i mellan ett och tio fall, vissa hade utnyttjat den mer frekvent, men det var bara en kommun som hade gjort det i mer än 100 fall. Undersökningen visar också på ett samband med kommunens storlek, där de mindre kommunerna mer sällan har använt sig av rivningsförbud överhuvudtaget. Den vanligaste angivna orsaken till att en kommun inte använde sig av rivningsförbud var att den inte ville drabbas av skadeståndsskyldighet. Andra angivna skäl var bristande politiskt stöd, resursbrist och brist på underlagsmaterial.

Andra problem som framhållits rörande tillämpningen är att kommunerna endast i begränsad omfattning har kunnat hålla detaljplanerna aktuella och att det saknas instrument för att skydda den bebyggelse som finns utanför områden med detaljplan eller områdesbestämmelser.

Även Riksantikvarieämbetet har nyligen gjort en studie rörande den kommunala tillämpningen och det i fråga om hur kulturmiljö-

vårdens riksintressen beaktas i ett fyrtiotal kommunomfattande översiktsplaner (Rapport från Riksantikvarieämbetet 2003:2). De planer som studerats representerar majoriteten av de planer som ställts ut eller antagits efter år 1996.

I rapporten konstateras att kulturmiljövårdens riksintressen hanteras på ett ganska passivt sätt i översiktsplanerna. Det saknas i många fall konkreta rekommendationer. I stället används allmänt hållna formuleringar rörande innebörden av de generella kravreglerna i plan- och bygglagen. Som en förklaring till detta anges att kommunernas hantering av riksintressen i översiktsplaneringen bygger på de underlag som kulturmiljövården arbetat fram. En översiktlig genomgång av olika statliga, regionala och kommunala kulturmiljöunderlag eller kulturmiljöprogram gav enligt rapporten vid handen att dessa underlag på sin höjd innehåller generella ställningstaganden eller rekommendationer för framtiden.

Slutsatsen blir därför att kommunernas hantering av, och förhållningssätt till kulturvärdena speglar det sätt som kulturmiljövården förhåller sig till dessa värden i sina underlag. Den lösning på detta problem som framförs i rapporten är att göra kulturmiljövården till en resurs i den kommunala planeringen för ett hållbart samhälle. För att det skall kunna komma till stånd betonas vidare betydelsen av att länsstyrelserna får det stöd och de resurser som krävs för att aktivt kunna fungera som en resurs i den fysiska planeringen.

Riksantikvarieämbetet har också studerat hur tio utvalda kommuner beaktar kulturvärden vid tillämpningen av plan- och bygglagen (Rapport från Riksantikvarieämbetet 2004:4). I samband med bygglov i områden med detaljplaner med skyddsbestämmelser enligt plan- och bygglagen, förekommer enligt rapporten i dessa kommuner tre olika förhållningssätt vid hanteringen av kulturvärden.

I vissa kommuner har någon studie av hur kulturvärden beaktas i lovhanteringen inte kunnat genomföras eftersom det helt saknas detaljplaner avsedda att säkerställa sådana värden enligt rekommendationer i en översiktsplan. I andra kommuner har det i bygglovsbesluten varit svårt att utläsa om kulturvärdena hanterats i överensstämmelse med detaljplanebestämmelserna. Här har vissa mycket negativa beslut för kulturvärdena kunnat noteras, där varken planbeskrivning eller planbestämmelser beaktats. För dessa kommuner har ofta saknats en övergripande policy för hanteringen av kulturvärden i bygglovshanteringen. Slutligen finns det kommuner där det klart framgår av besluten om och hur kulturvärdena

har beaktats. I dessa kommuner finns också en klar policy för hur denna hantering skall ske.

2.3 Ersättning och stöd

Ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet är enligt 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen berättigad till ersättning för sådana inskränkningar i användning av mark eller byggnad som innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på fastigheten.

Bestämmelsens innehåll har sedan den fick sitt nuvarande innehåll år 1994 varit föremål för en rättsvetenskaplig debatt. Det har ifrågasatts om inte dess ordalydelse ger en vidare rätt till ersättning än vad som var avsett från lagstiftarens sida. Vad som främst diskuterats är om bestämmelsens nuvarande utformning innebär att den princip som tidigare gällt att ersättning normalt inte utgår vid ingripanden mot verksamheter som innebär hot mot säkerhet eller miljö inte längre kan upprätthållas.

Denna fråga ställdes på sin spets vid beredningen av förslaget till miljöbalken. Såväl regeringen som konstitutionsutskottet gjorde därvid den bedömningen att bestämmelsens ordalydelse visserligen gav markägaren en oinskränkt ersättningsrätt, men att detta inte överensstämde med lagstiftarens uttalade avsikt, som hade varit att ändringen inte skulle innebära någon utvidgning av rätten till ersättning. Med hänsyn till att en tillämpning enligt bestämmelsens ordalydelse skulle kunna ge upphov till orimliga konsekvenser fann man att bestämmelsen borde tolkas som att någon utvidgning av ersättningsrätten inte hade skett (prop. 1997/98:45, del 1 s. 558 ff. och 1997/98:KU8).

Lagrådet hade dessförinnan i sin granskning av förslaget till miljöbalk anslutit sig till bedömningen att ingrepp i verksamhet som var olovlig eller olaglig redan när den påbörjades inte med hänvisning till grundlagsbestämmelsens utformning kunde ge upphov till ersättning, men pekat på att större osäkerhet fick anses råda i andra situationer, t.ex. när viss verksamhet blivit olaglig p.g.a. senare tillkommen reglering. Lagrådet förordade därför vissa ändringar i bestämmelsens utformning (prop. 1997/98:45, del 2 s. 513 ff.).

År 1999 tillkallades en parlamentariskt sammansatt kommitté att utreda vissa frågor rörande regeringsformen och däribland att se över lydelsen av bestämmelsen om egendomsskydd, dvs. 2 kap. 18 §. Kommittén kunde emellertid inte nå enighet i hur bestämmelsen skulle förändras och avstod därför från att lägga fram något förslag (SOU 2001:19).

Vid sidan av denna grundlagsskyddade ersättningsrätt har det varit intimt sammankopplat med skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse att ägare och förvaltare kan kompenseras för de merkostnader som en lämplig vård av dessa byggnader för med sig. De svenska reglerna har bl.a. sin bakgrund i de rekommendationer som Europarådet antog år 1976 om hur sådana stödåtgärder borde utformas.

2.3.1 Ersättningsbestämmelser

Betydande förändringar av rätten till ersättning vid intrång av det allmänna i enskilda användning av sin mark skedde i början av 1970-talet. Den grundläggande princip som introducerades var att endast ingrepp som innebar att pågående markanvändning avsevärt försvårades var ersättningsgill. Ägaren kunde därmed inte längre få ersättning för s.k. förväntningsvärden.

Med införandet av plan- och bygglagen samordnades de bestämmelser som fanns i kulturminneslagen med de i plan- och bygglagen. Även bestämmelserna i miljöbalken har fått ett i stora delar likalydande innehåll. Dessa bestämmelser behandlas därför här i ett sammanhang.

Eftersom bestämmelserna till stor del har gemensam bakgrund, kan ledning i hur de skall tillämpas till stor del hämtas från samma förarbeten (se särskilt prop. 1972:111 bil. 2, prop. 1985/86:1 s. 372–407, BoU 1986/87:1 och prop. 1997/98:45 s. 546–557).

Kriterierna för ersättning ges för byggnadsminnen i 3 kap. 10 § kulturminneslagen, för skyddade byggnader enligt plan- och bygglagen i dess 14 kap. 8 §, samt för de olika områdesskydden i miljöbalken i 31 kap. 4 § miljöbalken.

För byggnadsminnen och skyddade byggnader enligt plan- och bygglagen görs i bestämmelserna en uppdelning mellan de fall som rör rivningsförbud och de som rör inskränkningar i övrigt till följd av skyddsbestämmelser. Motsvarande uppdelning finns däremot inte i miljöbalkens ersättningsbestämmelser.

I kulturminneslagen och i plan- och bygglagen anges följande förutsättningar för ersättning.

Ägare eller innehavare av särskild rätt till fastighet har rätt till ersättning om skyddsbestämmelser utgör hinder för rivning av en byggnad och skadan därav är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten, eller på annat sätt innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Skyddsbestämmelser kan således ge upphov till ersättning under två förutsättningar. Den första är om de innefattar ett rivningsförbud som ger upphov till en betydande försämring av fastighetsvärdet för ägaren. Den andra är om de innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Kvalifikationsgränsen skall bestämmas utifrån en bedömning av värdet inom berörd del av fastigheten.

I 31 kap. 4 § miljöbalken ges däremot inga särskilda förutsättningar för ersättning vid rivningsförbud, utan där anges enbart att beslutet skall innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten för att ägaren skall vara berättigad till ersättning.

Med *skada* skall i första hand förstås den minskning av fastighetens marknadsvärde som beslutet inneburit. Förväntningar om ändring av markanvändningen skall inte beaktas vid den beräkningen.

Vad som utgör en *betydande skada* skall bedömas efter omständigheterna i det enskilda fallet. En riktlinje för bedömningen är att ägaren som mest skall behöva tåla en inskränkning som motsvarar 15–20 procent av värdet av den berörda delen av fastigheten. Det kan på goda grunder göras gällande att en sådan skada mycket sällan kan föreligga för en småhusfastighet. En på ett rivningsförbud grundad ersättningsrätt torde därför företrädesvis bli aktuellt för näringsfastigheter med en saneringsmogen byggnad (Carlbring och Sjödin; Ersättning vid bevarande av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, Lantmäteriverkets rapport 1994:7 s. 118 ff.). Ersättning utgår endast för de kostnader som innebär att skadan är betydande. Ägaren får således bära en viss ”självrisk”.

Begreppet *pågående markanvändning* är avsett att innefatta alla åtgärder som syftar till att den faktiska användningen skall vidmakthållas eller som med ett naturligt synsätt framstår som en normal rationalisering av det faktiska användningssättet eller en normal förbättring av en befintlig byggnad. Underhållsåtgärder faller därmed inom ramen för pågående markanvändning. Är

däremot åtgärden tillståndspliktig kan normalt utgå ifrån att det innebär en förändring av markanvändningen. Detsamma är avsett att gälla en mistad rätt att utnyttja en byggrätt efter genomförandetidens utgång. Den ekonomiska skada det kan tänkas innebära utgör snarast ett förväntningsvärde och är som sådant inte ersättningsgillt.

Med att användningen *avsevärt försvåras* menas att det skall vara fråga om ett någorlunda kvalificerat intrång i den faktiska markanvändningen. Att ersättning inte utgår vid "bagatellartade" intrång har sedermera förtydligats till att ägaren under alla förhållanden högst skall behöva tåla en skada motsvarande tio procent av värdet av berörd del av fastigheten. För skyddsvärda byggnader är den i förarbetena angivna utgångspunkten att de merkostnader som skyddsbestämmelserna kan medföra ofta kompenseras av ett högre fastighetsvärde. Om det däremot ställs krav på särskilt kostnadskrävande materialval eller på underhåll av ett byggnadsbestånd som ägaren inte har ekonomisk nytta av, kan ersättningsskyldighet dock uppkomma för stat eller kommun. Detsamma kan gälla om ägaren inte kan rationalisera en befintlig byggnad och därför tvingas uppföra en ny byggnad för att tillgodose en verksamhet som han bedriver på fastigheten.

Innebär skyddsbestämmelser att pågående markanvändning avsevärt försvåras, skall ersättning utgå för hela skadan vid tillämpning av bestämmelserna i kulturminneslagen och plan- och bygglagen. Till skillnad mot vad som gäller vid rivningsförbud, behöver ägaren således inte stå någon "självrisk" i dessa fall. När det gäller miljöbalkens bestämmelser finns däremot en generell "självriskregel" i 31 kap. 6 §, vilken innebär att ägaren även vid beslut enligt balken som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras, måste bära en viss del av skadan.

Vad slutligt gäller innebörden av uttrycket *berörd del av fastigheten* har i fråga om såväl vägrad rivning som skyddsbestämmelser, uttalats att det vanligen kommer att innebära hela fastigheten. Undantag antas kunna uppkomma i speciella fall, såsom när rivning vägras av kulturhistoriska skäl för en ekonomibyggnad som ingår som brukningscentrum på en jordbruksfastighet.

Vidare har gjorts gällande att det i stadsmiljö inte är tillräckligt att det finns två byggnader på en fastighet för att en sådan uppdelning skall ske, utan fastigheten bör, för att berörd del skall vara något mindre än hela fastigheten, kunna delas upp i två eller

flera tomter. Detta skall gälla oavsett om en del av tomten är avsedd för nyexploatering och till en annan del består av en kulturhistoriskt värdefull byggnad.

Praxis rörande ersättningsbestämmelserna är tunnsådd. Det torde bero på att dessa bestämmelser sällan kommer till uttrycklig användning. Enligt den enkät länsstyrelserna besvarat, har rörande byggnadsminnen i riket under femårsperioden 1998–2002, ersättning enligt 3 kap. 10 § kulturminneslagen endast utbetalats vid två tillfällen. Det kan med fog antas att även kommunerna i frågor om skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse har tillämpat plan- och bygglagens ersättningsbestämmelser endast i rena undantagsfall (jfr redovisningen i Lantmäteriverkets rapport 1994:7 kapitel 5).

Att ersättningsfrågor inte aktualiseras oftare i byggnadsminnesärenden kan till viss del förklaras av att ägaren kan ersättas genom bidrag. En annan förklaring, vilken länsstyrelserna även angivit i sina enkätsvar, är att länsstyrelserna ofta avstår från en byggnadsminnesförklaring om ägaren framställer välgrundade ersättningskrav.

I ärenden om byggnadsminnesförklaring och i frågor om ersättning enligt miljöbalken kan den beslutande myndigheten enligt 3 kap. 11 § kulturminneslagen resp. 31 kap. 12 § miljöbalken förelägga den som vill göra anspråk på ersättning att inom viss tid, minst två månader, anmäla anspråket. Vad gäller ärenden om byggnadsminnen har denna möjlighet, som syftade till att anspråken skulle preciseras i sådan mån att de kunde hanteras av länsstyrelserna, endast kommit till begränsad användning.

Samtliga regelverk stadgar att ägaren har rätt att få fastigheten inlöst av staten om det till följd av besluten uppstår synnerligt men (uttrycks ”synnerliga olägenheter” i miljöbalken) vid dess användning.

Det finns även enligt 2 kap. 8 § expropriationslagen (1972:719) möjlighet för staten att ta i anspråk fastighet för att bevara historiskt eller kulturhistoriskt märklig bebyggelse. Denna möjlighet lär dock inte ha utnyttjats sedan 1950-talet.

2.3.2 Statsbidrag

Det statliga stödet till vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse regleras genom förordningen (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård, vilken har ersatt förordningen (1981:447) om statsbidrag till vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, som tillkom på förslag av *Byggnadsvårdsutredningen*. Det fanns även tidigare olika statliga stödformer, dock inte i en samlad reglering.

Bidrag kan enligt förordningen lämnas till ombyggnad och vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. För att kunna lämna bidrag krävs att det kan antas att bebyggelsen kommer att bevaras för framtiden. De kostnader som kan ersättas genom statsbidrag är de s.k. överkostnaderna, varmed avses merkostnader för kulturhistoriskt motiverade byggnadsarbeten och kostnader för medverkan av särskilda sakkunniga vid projektering och utförande av arbetena. Bidrag får också lämnas till förstärkning av grunden till kulturhistoriskt värdefulla bostadshus.

För byggnadsminnen och byggnadsminnesvärd bebyggelse samt annan värdefull bebyggelse inom områden som är av riksintresse för kulturmiljövården får bidrag lämnas med högst 90 procent av överkostnaderna. För övrig bebyggelse av större kulturhistoriskt värde får bidrag lämnas med 50 procent av dessa kostnader. Föreligger särskilda skäl kan dock större bidrag lämnas än vad som följer av procentsatserna.

Beslut om bidrag fattas av Riksantikvarieämbetet eller, efter ämbetets bemyndigande, av länsstyrelserna. Den beslutande myndigheten får bestämma villkor för bidragets användning, såsom antikvarisk medverkan, dokumentation, besiktning och annan redovisning samt bevarande. Det finns även under vissa närmare angivna förutsättningar möjlighet att vid bristande medverkan från den bidragsberättigade återkalla beslutet och återkräva utbetalat bidrag.

Ett beslut över en ansökan om bidrag är inte överklagbart.

2.3.3 Medelstilldelning

Enligt det senaste regleringsbrevet disponerar Riksantikvarieämbetet för år 2004 nära 254 miljoner kronor för att använda till bidrag till kulturmiljövård. Detta anslag har sedan år 2000, då det uppgick till 229 miljoner kronor, därmed ökat med 25 miljoner.

Anslaget skall för år 2004 täcka kostnader för byggnadsvård, fornminnes- och kulturlandskapsvård, kulturreservat samt kunskapsunderlag. Det är även avsett att täcka kostnader för ersättning enligt 3 kap. 10 § kulturminneslagen.

Enligt Riksantikvarieämbetets årsredovisning för år 2002 fördelade sig de utbetalade medlen hänförliga till denna anslagspost på följande sätt. 66,7 procent utbetalades för byggnadsvård, 17,7 procent för fornvård, 12,1 procent för kulturlandskapsvård och 3,5 procent för arkeologiska åtgärder. Vad gäller de medel som avsattes för byggnadsvård redovisas även vilken skyddsstatus de objekt hade som omfattades av stödet. 45 procent var byggnadsminnen, 14 procent var objekt med väckt fråga om byggnadsminne, 19 procent var skyddade enligt plan- och bygglagen samt 22 procent saknade formellt skydd.

Som jämförelse kan noteras att Naturvårdsverket för år 2004 disponerar 1 223 miljoner kronor för den anslagspost som benämns investeringar för naturvård och skötsel av skyddade områden m.m. och som närmast är likvärdig med posten bidrag till kulturmiljövård i Riksantikvarieämbetets budget. Det innebär en kraftig ökning från år 2003, då anslaget uppgick till 742 miljoner kronor, med nästan 500 miljoner kronor.

Naturvårdsverkets anslag skall för år 2004 täcka kostnader hänförliga till förvärv, stadsbidrag, utredningar och inventeringar samt skötsel, uppföljning och övervakning av värdefulla naturområden, samt för åtgärdsprogram och inventeringar för arter och livsmiljöer. Det skall också täcka ersättningar enligt 31 kap. miljöbalken såvitt avser Naturvårdsverkets ansvarsområde.

Dessa uppgifter kan inte tas till utgångspunkt för en uppskattning om vad statsmakterna totalt satsar på kulturmiljö- och naturvården. De här återgivna posterna ger endast en preciserad del av de totala anslagen till dessa verk. Betydande resurser avsedda för dessa ändamål kanaliseras också genom andra myndigheter, såsom Statens kulturråd, Statens fastighetsverk, Statens jordbruksverk och Skogsstyrelsen. De ger ändå en antydning om att medelstilldelningen är ett uttryck för politiska prioriteringar.

2.4 Miljömålen

Tidigare har kort beskrivits bakgrunden till och ambitionen med miljömålsarbetet. De där återgivna miljömålen har fått ett närmare innehåll genom att riksdagen har preciserat vissa delmål som skall uppfyllas och när detta skall ske, dock senast inom en generation (år 2025).

För miljömålet *God bebyggd miljö* finns sju delmål. Två av dessa får anses ha särskild bäring på skyddet för och förvaltningen av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. De är följande:

Planeringsunderlag

1. Senast år 2010 skall fysisk planering och samhällsbyggande grundas på program och strategier för:

[...]

- hur kulturhistoriska och estetiska värden skall tas till vara och utvecklas,

- hur grön- och vattenområden i tätorter och tätortsnära områden skall bevaras och utvecklas och andelen hårdgjord yta inte ökas,

[...]

Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

2. Den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen skall senast år 2010 vara identifierad och ett program finnas för skydd av dess värden. Samtidigt skall minst 25 % av den värdefulla bebyggelsen vara långsiktigt skyddad.

Miljömålskommittén hade, beträffande det delmål som specifikt gäller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, föreslagit att det skulle lyda att äldre kulturhistoriskt värdefull bebyggelse senast år 2010 skall vara identifierad och ett program skall finnas till skydd för dess värden (SOU 2000:52). Med äldre bebyggelsen avsåg kommittén den som är byggd före år 1930. Enligt dess beräkningar fanns sammanlagt cirka 750 000 byggnader som var byggda före det årtalet och i den fortsatta texten görs ett antagande om att 250 000 av dessa kunde ha kulturhistoriskt värde. Kommittén konstaterar att det av dem föreslagna målet därmed innebär att cirka 25 000 byggnader måste registreras per år (a.a. s. 597 f.).

Flera av de remissinstanser som yttrade sig över Miljömålskommitténs förslag pekade på att även senare tiders bebyggelse är i behov av särskild uppmärksamhet, men att kunskapen om denna

bebyggelse är otillräcklig. Delmålet fick därför, utan någon tydligare motivering än denna hänvisning till remissinstansernas yttranden, den ovan återgivna utformningen (se prop. 2000/01:130 s. 185). Ett annat betydelsefullt avsteg från Miljömålskommitténs förslag, som också lämnas omotiverat i propositionen, är att målet i dess slutgiltiga utformning anger att det för en fjärdedel av den skyddsvärda bebyggelsen skall föreligga ett långsiktigt skydd.

Sveriges bebyggelse är, vid sidan av Finlands, den yngsta i Västeuropa. Cirka 85 procent av bebyggelsen är tillkommen efter år 1930. Med beaktande härav och det sifferunderlag Miljömålskommittén redovisade, framstår de förändringar som skedde i utformningen av miljömålet som avsevärda.

I propositionen anges att kommunernas insatser är avgörande för miljömålet God bebyggd miljö samt att möjligheterna att skydda värdefulla byggnader kan behöva stärkas och det hänvisas därvid till det förestående tillkallandet av denna utredning (a.a. s. 239 och s. 185).

Den för detta miljömål ansvariga myndigheten, Boverket, har redovisat en bedömning av förutsättningarna för att år 2010 ha identifierat den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen och långsiktigt skydda 25 procent av detta bestånd i en rapport benämnd *Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse Delmål 2 – Underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet*. I rapporten anges som sammanfattande bedömning att kravet på identifiering kan nås om denna fråga prioriteras och ambitionsnivån inte sätts för högt, medan målet om långsiktigt skydd inte kommer att kunna nås utan kraftfulla åtgärder. Enligt Boverket krävs för att delmålet skall uppnås:

På central nivå:

- Analys av byggnadsminnesbeståndet för att klarlägga var luckorna finns och åtgärda dem.
- Översyn av riksintressena för att säkerställa att de avspeglar ett brett urval av kulturmiljöer.

På lokal nivå:

- Identifiering av de behov som finns att komplettera kommunala byggnadsinventeringar, bevarandeprogram och kulturmiljöprogram samt att genomföra dessa kompletteringar.
- Utarbeta detaljplaner och områdesbestämmelser för att säkerställa värdefulla miljöer och byggnader.

Vid sidan av dessa åtgärder ges i rapporten förslag på vissa behov av förändringar i regelverket. Med hänsyn till att kommunerna endast i begränsad utsträckning använt sig av befintliga möjligheter att säkerställa områden av riksintresse för kulturmiljövården, vilket förklaras av bristande resurser och gjorda prioriteringar, efterlyses mindre resurskrävande verktyg för kommunerna. Här ges som exempel att det borde övervägas om kommunerna kan ges möjlighet att enklare reglera lovplikten inom vissa områden.

Vad gäller övriga miljömål, anges beträffande miljömålet *Levande sjöar och vattendrag* som ett moment i de för detta mål fastställda delmålen att det senast år 2005 skall ha skett en identifiering och tagits fram ett åtgärdsprogram för särskilt värdefulla kulturmiljöer som behöver ett långsiktigt skydd i eller i anslutning till sjöar och vattendrag. Härmed inbegrips bevarande och bruk av historiska anläggningar såsom dammar, kanaler, farleder, broar och hamnar (prop. 2000/2001:130 s. 93 f.). I miljömålspropositionen ges uttryck för att det kan behöva införas generella skyddszoner utmed vattendrag för att bevara natur- och kulturvärden i och i anslutning till vattendrag. Regeringen gör samtidigt bedömningen att skydd genom reservatsbildning endast skall komma till tillämpning när andra skyddsformer inte går att använda (a.a. s. 95 f.).

Delmålen för miljömålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* inbegriper bl.a. att minst 70 procent av kust- och skärgårdsområden med höga natur- och kulturvärden skall ha ett långsiktigt skydd senast år 2010. Vidare att det senast år 2005 skall finnas en strategi för hur kustens och skärgårdens kulturarv och odlingslandskap skall bevaras och brukas.

I propositionen anges att det delmål som rör ett långsiktigt skydd för vissa kust- och skärgårdsområden uppnås bäst genom en kombination av olika åtgärder, som områdesskydd, kunskapsinhämtning och strategier. Det uttalas i det sammanhanget att det också är viktigt att motverka utarmningen av kulturmiljöer och att kommunerna har ett stort ansvar att skydda känsliga miljöer från exploatering (a.a. s. 117 f.).

För miljömålet *Ett rikt odlingslandskap* har fastställts ett delmål som anger att mängden kulturbärande landskapselement som vårdas skall öka med cirka 70 procent till år 2010. Begreppet kulturbärande landskapselement exemplifieras i miljömålspropositionen med fornlämningar, alléer, stenmurar och gårdsgårdar. Där hänvisas också till en möjlighet till ersättning för att bevara vissa överlopsbyggnader (a.a. s. 155). Ett annat delmål för ett rikt

odlingslandskap är att det senast år 2005 skall finnas ett program för hur lantbrukets kulturhistoriskt värdefulla ekonomibyggnader kan tas till vara. Vad som efterfrågas är ett program för hur de äldre karaktärsgivande ekonomibyggnaderna kan underhållas och om möjligt fortsätta att nyttjas (a.a. s. 157).

För hushållningen med mark, vatten och bebyggd miljö har dessutom antagits en övergripande strategi, vilken är avsedd att bidra till att uppnå bl.a. de ovan angivna miljömålen. En av beståndsdelarna i denna hushållningsstrategin är: Skydd av särskilt värdefulla miljöer och resurser samt skapande av en rik kultur- och naturmiljö där representativa delar av vårt kulturarv är bevarade liksom den biologiska mångfalden.

Ansvarig myndighet för miljömålen Levande sjöar och vattendrag samt Hav i balans samt levande kust och skärgård är Naturvårdsverket, medan Jordbruksverket är ansvarig myndighet för miljömålet Ett rikt odlingslandskap. Riksantikvarieämbetet har fått uppgiften som ansvarig myndighet för övergripande miljömålsfrågor rörande kulturmiljön.

Stora delar av miljömålsarbetet är dock tänkt att ske på regional och lokal nivå, där länsstyrelserna skall ha det övergripande ansvaret för regionalt mål- och uppföljningsarbete, medan kommunerna har det övergripande ansvaret för lokala anpassningar av de nationella målen och i praktiskt arbete för att uppnå miljömålen, såsom genom sitt myndighetsarbete och sin egen verksamhet.

För samordning av myndigheternas insatser med miljö kvalitetsmålen har regeringen inrättat Miljömålsrådet. Detta råd har bl.a. till uppgift att rapportera till regeringen om hur arbetet med miljömålen går och vad som ytterligare behöver göras.

Miljömålsrådet har under år 2004 avgett sin tredje årsrapport, benämnd miljömålen – när vi dem. I fråga om delmålet att 25 procent av den kulturhistoriskt värdefull bebyggelsen skall vara långsiktigt skyddad år 2010 konstateras att det krävs att kommunerna aktivt arbetar med att skydda såväl hela bebyggelsemiljöer som enskilda byggnader för att nå detta delmål. Vidare anges att det saknas underlag för att bedöma hur många byggnader som bör ges långsiktigt skydd, men att det även om ambitionsnivån sätts så lågt som till en procent av byggnadsbeståndet krävs att varje kommun i snitt behöver skydda fler än 100 byggnader.

Det för skyddet av de kulturhistoriska värdena betydelsefulla delmålet om planeringsunderlag bedöms också vara osäkert att kunna uppnås. I rapporten pekas på brister vad gäller uppdater-

ringen såväl av de kommunala kulturmiljöprogrammen som av regionala kulturmiljöprogram samt på att tillämpning, underlag och urval beträffande kulturmiljövårdens 1 700 riksintressen behöver aktualiseras.

2.5 Myndighetsorganisation och samordning

2.5.1 Myndigheter m.m.

Nationell nivå

Riksantikvarieämbetet är central förvaltningsmyndighet för frågor om kulturmiljön och kulturarvet. Myndighetens uppdrag uttrycks i 1 kap. 2 § tredje stycket kulturminneslagen på så sätt att Riksantikvarieämbetet skall ha överinseende över kulturminnesvården i landet. Uppdraget är emellertid betydligt bredare än vad som faller inom ramen för den lagen.

Riksantikvarieämbetet skall ha en samlade och pådrivande funktion i kulturmiljöarbetet. Det innebär bl.a. att ämbetet skall arbeta för att utveckla samarbetet mellan den statliga kulturmiljöorganisationen, kommunerna och de centrala kulturarvsinstitutionerna. Riksantikvarieämbetet har vidare givits uppgifter som rör kunskapsuppbyggnad samt att öka allmänhetens förståelse för, delaktighet i och ansvarstagande för kulturarvet. För att fullgöra vissa av dessa uppgifter disponerar Riksantikvarieämbetet över bidragsanslagen till kulturmiljövård och beslutar över dess fördelning. Riksantikvarieämbetet skall tillsammans med Statens kulturråd understödja de regionala museernas arbete. Som framgått är Riksantikvarieämbetet även den myndighet som skall handlägga ärenden om statliga byggnadsminnen samt som skall ange de områden som är av riksintresse för kulturmiljövården. Riksantikvarieämbetet har dessutom fått som uppgift att införliva miljömålen i kulturmiljövården samt att utveckla och följa upp kulturmiljöaspekter i det samlade miljömålsarbetet.

Boverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö och hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och boende. Boverket är också ansvarig myndighet för miljömålet God bebyggd miljö, som bl.a. innefattar skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Dessutom ansvarar Boverket för den övergripande miljömålsfrågan fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader.

Genom ett förändrat synsätt på kulturmiljöfrågorna från en mer begränsad kulturmiljövard rörande enskilda monument till att skydda och förvalta även mer all dagliga bebyggelsemiljöer, har Boverkets uppgifter fått en ökad betydelse på detta område.

Boverket skall verka för en samhällsplanering som kan bidra till ett hållbart samhälle bl.a. genom att ha tillsyn över tillämpningen av plan- och bygglagen och göra insatser för att höja kvalitén i planläggningen. Boverket har också givits uppgift att på sitt område verka för statlig, regional och kommunal samverkan.

Den statliga fastighetsförvaltningen är organiserad på så sätt att myndigheten Statens fastighetsverk skall ha hand om förvaltningen av den statligt ägda kulturhistorisk värdefulla bebyggelsen, medan övrigt bestånd finns i två statligt ägda bolag, Vasakronan, som äger kontorsfastigheter, och Akademiska hus, som äger universitet och högskolor. Även andra statliga verk, såsom Fortifikationsverket, Sjöfartsverket och Banverket, kan vid sidan av Statens fastighetsverk förvalta kulturhistoriskt värdefull bebyggelse i den mån byggnaderna används inom det verkets ansvarsområde.

Med omorganisationen av förvaltningen av statens fastigheter och lokaler under 1993–1994, genom vilken Byggnadsstyrelsen ombildades och den rådande organisationen initierades, var avsett att de byggnader som haft en central funktion i den svenska historien, samhällsutvecklingen och den vetenskapliga odlingen, även fortsättningsvis skulle förvaltas i myndighetsform. Det var byggnader som ansågs vara en del av det nationella kulturarvet (prop. 1992/93:37 bilaga 1 s. 14 f.). Det gjordes härvid en åtskillnad mellan vad som utgjorde en del av det nationella kulturarvet och vad som var av byggnadsminnesklass. Det innebar att vissa statligt ägda byggnader av byggnadsminnesklass genom omorganisationen kom att överföras till bolag. Som förvaltare av den statliga egendom som utgjorde en del av det nationella kulturarvet inrättades Statens fastighetsverk. Detta verk förvaltar således flera av de mest kända byggnadsverken i riket, bl.a. slott, fästningar och andra nationalbyggnader.

Regional nivå

Länsstyrelserna skall enligt 1 kap. 2 § andra stycket kulturminneslagen ha tillsyn över kulturminnesvården i länet. Länsstyrelserna har att verka utifrån ett statligt helhetsperspektiv och för att de

nationella målen får genomslag i länen, samtidigt som hänsyn skall tas till regionala förhållanden och förutsättningar och till att länets utveckling främjas. Vid tillsynen av kulturminnesvården skall länsstyrelserna enligt 2 § förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. samverka med kulturminnesvårdande organ i länet, särskilt läns museerna och motsvarande museer.

Länsstyrelsernas uppgift begränsas dock inte till att utöva tillsyn över kulturminnesvården. Inom länsstyrelserna finns normalt en särskild enhet som hanterar frågor som rör kulturmiljön, där länsstyrelsernas huvudsakliga ansvar för tillämpningen av de statliga skyddsregleringarna, såsom ärenden om byggnadsminnen och kulturreservat, hanteras. Länsstyrelserna skall vid sidan härav övervaka att statliga intressen beaktas i den kommunala planverksamheten. Det skall ske i det samrådsförfaranden som föregår ett planbeslut samt genom en prövning av det kommunala beslutet enligt 12 kap. plan- och bygglagen. Länsstyrelserna skall därvid pröva bl.a. om det kan befaras att planbeslutet innebär att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses. Länsstyrelserna har också fått till uppgift att verka för att miljömålen uppnås och att svara för regionalt mål- och uppföljningsarbete. Efter delegation från Riksantikvarieämbetet beslutar länsstyrelserna dessutom om bidrag till ägare av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Länsmuseerna eller motsvarande museer på regional nivå har inte någon myndighetsfunktion och dess verksamhet är därför oreglerad. De anses emellertid med hänsyn till deras stora kunskaper på området ha betydelsefull roll för ett verksamt skydd för kulturmiljön. De har i förarbeten tillmätts betydelse såväl som "basinstitutioner för kulturhistorisk dokumentation och information och som serviceorgan åt den statliga och kommunala kulturminnesvården" och i det sammanhanget som "expertorgan för kommuner som inte har tillgång till egen kulturhistorisk sakkunskap" (prop. 1985/86:1 s. 444). Det har även gjorts gällande att "den statliga kulturmiljövården är uppbyggd så att länsstyrelsen i frågor om kunskapsuppbyggnad bör kunna stödja sig på länsmuseernas insatser" (prop. 1994/95:230 s. 87).

Dessa museer erhåller statsbidrag till sin verksamhet enligt förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet. En förutsättning för att bidrag skall utgå enligt förordningen är att museet också får bidrag från landsting, kommun eller någon annan huvudman. Vidare skall enligt förordningen

statsbidraget syfta till att stödja museerna i deras uppgifter att samla in, bearbeta och förmedla kunskaper om regionens kulturarv (och vissa andra angivna områden). Dessutom stadgas i förordningen att bidraget skall ge museerna möjlighet att ta det ansvar för kulturmiljön som vilar på dem. Dessa bidrag fördelas av Statens kulturråd, dock med det undantaget att stödet för kulturmiljöarbetet hos de regionala museerna i Skåne län fördelas av Riksantikvarieämbetet.

Lokal nivå

I *kommunerna* finns en nämnd som hanterar lovärenden och i regel svarar även för andra kommunala uppgifter i fråga om planläggning och byggande. Denna nämnd har enligt 11 kap. 1 § plan- och bygglagen bl.a. till uppgift att verka för en god byggnadskultur samt en god och estetiskt tilltalande stads- och landskapsmiljö. Vidare skall nämnden enligt 11 kap. 4 § plan- och bygglagen till sitt biträde ha minst en person med arkitektutbildning och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

Det finns i fråga om hur kommunerna har levt upp till de kompetenskrav som ställs på dem viss statistik att tillgå från mitten av 1990-talet. Enligt denna hade drygt en tredjedel av kommunerna egen kompetens på kulturmiljöområdet, men det var endast tjugo-fyra kommuner som hade anställda som på heltid arbetade med frågor som rörde kulturmiljön. Merparten av de med kompetens på kulturmiljöområdet var anställda på kommunalt museum eller inom kulturförvaltningen. I fråga om kravet på biträde av person med arkitektutbildning hade två tredjedelar av kommunerna en anställd stadsarkitekt. Övriga anlitate arkitekt på konsultbasis (uppgifterna är hämtade från Svenska Kommunförbundets skrift *Kontinuitet och förnyelse – Kulturmiljöarbetet i kommunerna*, 1999, s. 45 f.).

Som tidigare har redovisats i avsnitt 2.2.1 var dock inte förutsatt att kommunerna helt på egen hand skulle kunna tillförsäkra sig allt underlag som krävs för att kunna göra kulturhistoriska avvägningar i planeringen. Det har i förarbetena framhållits att länsstyrelser och läns museer har en väsentlig funktion att fylla för att bistå kommunerna med antikvarisk kompetens.

På lokal nivå kan alltså *de kommunala museerna*, däribland stadsmuseerna, förse kommunerna med kunskap om det lokala kulturarvet men har naturligtvis särskild betydelse för att ge det lokala kulturmiljöarbetet en förankring hos allmänheten. Dessa museer understöds i allt väsentligt av kommunerna. Det finns närmare 150 kommunala museer i riket. Av dessa är 37 procent inriktade på kultur-, lokal- och stadshistoria (se angående de kommunala museerna, Svenska kommunförbundets skrift Fakta om kommunala museer).

Ideella organisationer

Det finns utöver de ovan beskrivna institutionerna en stor mängd organisationer som bygger på enskilda personers ideella arbete och engagemang för kulturmiljöfrågor. Det råder inget tvivel om att de utgör en omistlig bas för ett framgångsrikt bevarande av kulturarvet.

Det rör inte minst de drygt 1 800 hembygdsföreningar/förbund som finns i riket med sammanlagt över 450 000 medlemmar. Dessa föreningar förvaltar bl.a. cirka 9 000 byggnader. Det finns ett flertal andra exempel på liknande organisationer som på ett oersätligt sätt lägger ned ett stort arbete för det lokala, regionala och nationella kulturarvet. En av dessa är Svenska föreningen för byggnadsvård, vilket är en ideell organisation som verkar för att vårda och bevara byggnader och bebyggelsemiljöer från alla tider. Föreningen har cirka 6 200 medlemmar över hela landet.

2.5.2 Ansvarsfördelning

Utgångspunkten enligt portalparagrafen i kulturminneslagen är att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö. Bestämmelsen fortsätter med att detta ansvar delas av alla och att såväl enskilda som myndigheter skall visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Detta, att ansvaret delas av alla, kommer i bestämmelsen vidare till uttryck genom att det stadgas att den som planerar eller utför ett arbete skall se till att skador på kulturmiljön såvitt möjligt undviks eller begränsas. En bestämmelse i samma anda som varsamhetsbestämmelsen i 3 kap. 10 § plan- och bygglagen, dock utan egna rättsverkningar.

De myndigheter som i huvudsak har att tillämpa de lagregler som rör skyddet för kulturmiljön är länsstyrelserna och kommunerna. Fördelningen av ansvaret dem emellan bygger i sin tur på vad som har ansetts vara ett statligt ansvar respektive ett kommunalt ansvar.

Vad gäller bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken om hållning med mark och vatten och dess inverkan på planprocessen enligt plan- och bygglagen, står klart att statens inflytande är begränsat till de områden som bedöms vara av riksintresse, medan kommunerna har bestämmanderätt om markanvändningen i övrigt.

Mot bakgrund av den ovan i avsnitt 2.1. och 2.2. gjorda redovisningen kan däremot i viss mån sättas i fråga om det föreligger någon lika tydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun vad gäller bebyggelseskyddet ur ett kulturhistoriskt perspektiv. Som framgått har kommunerna genom plan- och bygglagen fått det huvudsakliga ansvaret för markanvändningen inom kommunen. Den principiella utgångspunkten är att staten skall få direkt inflytande endast om det berör ett intresse av nationell vikt eller en fråga som har mellankommunal betydelse. Vad gäller kulturmiljövården och då särskilt kulturminnesvården finns samtidigt en avsiktlig nivåindelning i det att byggnadsminnesinstitutet är begränsat till byggnader och andra anläggningar som är synnerligen märkliga, medan kommunerna skall beakta och har att värna all bebyggelse som är av kulturhistoriskt värde.

De tankar som låg bakom plan- och bygglagen bör dock kunna användas för att närmare definiera vad som kan omfattas av rekvisitet synnerligen märklig i kulturminneslagens mening. Den naturliga slutsatsen borde i sådant fall vara att detta uttryck motsvarar vad som i andra sammanhang benämns riksintresse, eftersom det i annat fall skulle vara ett avsteg från de principiella utgångspunkterna bakom plan- och bygglagen att låta statliga intressen verka inom ett område som kommunerna genom den lagen fått befogenhet att bestämma över. Denna utgångspunkt fanns också med i de överväganden som låg bakom utredningsförslagen till plan- och bygglagen (SOU 1974:21, särskilt s. 213 och s. 572).

Stöd för denna uppfattning går dessutom att finna i den proposition som följde på Kulturarvsutredningens arbete. Där anges att det i miljöbalken, för att avgränsa frågor som är av nationellt intresse från sådana av mer regionalt eller lokalt intresse, används begreppet riksintresse och ifrågasätts om det är lämpligt att miljöbalken och

kulturminneslagen har helt olika uttryckssätt för närbesläktade företeelser (prop. 1998/99:114 s. 31 f.).

Det bör i detta sammanhang dock beaktas att det allmänspråkliga begreppet riksintresse numera i dessa sammanhang beklagligtvis givits en mer inskränkt betydelse och ofta betraktas som synonymt med ett område som i ett nationellt perspektiv är av stor betydelse för något av de syften som anges i 3 kap. miljöbalken, snarare än att stå för något av intresse för rikets alla medborgare.

Det finns således skäl som talar för att begreppet synnerligen märklig bör förstås som att det skall vara fråga om ett objekt som det är av nationellt intresse att bevara. Detta markerar dock endast begränsningen i den statliga kompetensen att vidta direkta åtgärder med stöd av kulturminneslagen för att skydda en viss byggnad eller anläggning, medan kommunerna är det beslutsorgan som har exklusiv befogenhet och ansvar för det reglerade skyddet av övrig bebyggelse av kulturhistoriskt värde.

Den kvarstående frågan är då hur ansvarsfördelningen ser ut för den bebyggelse som faller inom byggnadsminnesinstitutets tillämpningsområde. I motivuttalandena till kulturminneslagens portalparagraf uttalas i fråga om ansvarsfördelningen att kommunernas ansvar för kulturmiljövården är mycket betydande och att det i praktiken främst får beaktas vid de åtgärder som företas inom ramen för plan- och bygglagen och naturresurslagen (numera 4 kap. miljöbalken). Fortsättningsvis anges emellertid att ansvaret för kulturmiljövården ytterst vilar på staten, vilket, när det gäller kärnan i kulturmiljövården – kulturminnesvården – kommer till uttryck genom att vissa statliga myndigheter får som särskild uppgift att utöva tillsyn över kulturminnesvården (prop. 1987/88:104 s. 33).

Denna generella utgångspunkt för ansvarsfördelningen medför dock inte, enligt vad som fortsättningsvis anförs, att säkerställandet av de byggnader som faller inom byggnadsminnesinstitutets tillämpningsområde helt och hållet bör överlätas på staten (a.a. s. 48). Avsikten, vilket även får stöd av förarbetsuttalanden till plan- och bygglagen, är i stället att dessa frågor skall skötas genom samordning och samverkan mellan kommunala och statliga myndigheter (prop. 1985/86:1 s. 447). Förekommer brister i denna samordning torde det dock ligga närmast till hands att i enlighet med det särskilda ansvar som vilar på staten i fråga om kultur-

minnesvärden, låta det yttersta ansvaret falla på de statliga myndigheterna.

De oklarheter som kan uppkomma i fråga om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun för den bebyggelse som faller inom tillämplighetsområdet för bestämmelserna om byggnadsminnen och i fråga om hur detta område närmare skall definieras, kan enligt uppgifter lämnade bl.a. i den genomförda länsstyrelsenkäten medföra att det uppkommer situationer där kommuner och länsstyrelser avvaktar varandras ställningstaganden rörande skyddsbehovet för ett visst objekt.

Som tidigare redovisats har denna ansvarsfördelning hanterats på ett något annorlunda sätt för områdesskydden i 7 kap. miljöbalken genom att både kommuner och länsstyrelser givits befogenhet att besluta om sådana skyddsåtgärder. Av motiven till denna nyordning framgår dock att de kommunala skydden i första hand skall röra områden av mer lokal betydelse, medan staten även fortsättningsvis skall svara för säkerställandet av de områden som är värdefullast ur ett nationellt perspektiv (prop. 1997/98:45 s. 312).

2.5.3 Samordning

Det förhållandet att kommunerna genom plan- och bygglagen har givits huvudsaklig bestämmanderätt över samhällsplaneringen och byggandet, medan det i speciallagstiftning har anförtrotts åt länsstyrelserna att tillämpa bestämmelser om skyddet för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen, ger behov av riktlinjer för hur samordningen skall ske såväl mellan de olika lagarna som mellan dessa myndigheter.

Samordning mellan lagarna

Vad gäller samordningen mellan lagarna kan konstateras att det vid planläggningen i 2 kap. 2 § plan- och bygglagen endast hänvisas till att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken är tillämpliga. De materiella krav som i övrigt ställs på kommunernas tillämpning av plan- och bygglagen ges genom en uppräkningslista i 2 kap. av de allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse samt genom angivande i 3 kap. av de krav

som ställs på byggnaders och andra anläggningars placering och utformning.

Denna ordning innebär att åtgärder som rör markanvändningen kan behöva prövas enligt såväl plan- och bygglagen som enligt annan speciallagstiftning. I propositionen om följdlagstiftningen till den nya plan- och bygglagen anges att planbesluten enligt plan- och bygglagen bör påverka tillståndsprövningen enligt olika speciallagar och att det bör gälla oavsett om ett företag skall prövas enligt både en speciallag och plan- och bygglagen eller endast enligt speciallag. Beslut enligt speciallag skall därför inte få strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (prop. 1985/86:90 s. 92).

Denna inriktning har i stora drag genomförts i förhållande till miljöbalken; där anges t.ex. i 7 kap. 8 § att beslut om vissa områdesskydd, som kulturresevat, inte får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Vid tillämpning av dessa bestämmelser bör dock intressekonflikter kunna undvikas genom att dessa områden ofta är av sådan beskaffenhet att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken blir tillämpliga.

För de områden som bedöms vara av riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken har staten möjlighet att utöva kontroll över kommunernas planläggning enligt 12 kap. plan- och bygglagen. Statens kontroll utövas i detta sammanhang i första hand av länsstyrelserna. Skulle länsstyrelsen efter prövning finna att ett beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser innebär att ett riksintresse inte tillgodoses, kan den upphäva beslutet i dess helhet, eller, om kommunen medgett det, i viss del.

För att tillgodose ett riksintresse finns även möjlighet för regeringen att förelägga en kommun att inom viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelse. Bestämmelserna i kapitlet ger dessutom möjlighet för länsstyrelse eller regering att för visst område förordna om en likadan kontroll av beslut om lov eller förhandsbesked.

Vad däremot gäller byggnadsminnen föreligger ingen legal koppling mellan beslut enligt plan- och bygglagen och beslut enligt kulturminneslagen. Det kan alltså, i vart fall teoretiskt, fattas motstridiga beslut, där länsstyrelsen beslutar om byggnadsminne på fastighet som enligt plan är avsatt för nyexploatering.

PBL-utredningen förutsåg att sådana situationer skulle kunna uppkomma och föreslog därför att det såväl skulle föreligga hinder mot att besluta om skyddsbestämmelser i detaljplan eller ett markförordnande för byggnad som är byggnadsminne, som hinder

mot att besluta om byggnadsminnesförklaring av byggnad som redan omfattas av skyddsbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Utöver att det annars skulle kunna fattas motstridiga beslut, angavs som motiv att det skulle uppstå problem med ersättningsfrågor.

Dessa farhågor bemöttes i propositionen med att de bestämmelser som finns om samråd med kommunerna i ärenden om byggnadsminnen och de möjligheter kommunerna hade att påkalla hävning eller ändring av byggnadsminnesförklaringen utgjorde tillräckliga garantier för att samordningen skulle ske på ett ändamålsenligt sätt (prop. 1985/86:90 s. 132). Vid tidpunkten för detta förarbetsuttalande kunde regeringen häva en byggnadsminnesförklaring om genomförandet av en detaljplan hindras.

Genom införandet av kulturminneslagen togs dock denna möjlighet för regeringen bort. I stället angavs i motiven till ändringen att länsstyrelsen fortsättningsvis skulle ha utrymme att häva en byggnadsminnesförklaring av detta skäl, utan att det kom till uttryck i lagtexten, men att det förutsattes att det endast i yttersta undantagsfall skulle komma i fråga att en kommun antog en detaljplan som förutsatte rivning av ett byggnadsminne (prop. 1987/88:104 s. 53 f.).

Av 7 kap. 9 § miljöbalken framgår att det förhållandet att det inom ett område finns en byggnad som är byggnadsminnesförklarad inte hindrar att området förklaras som kulturresevat. Noterbart är att det i naturvårdslagen fanns en bestämmelse som stadgade att lagen är tillämplig på den kulturpräglade naturmiljön i den mån skydd inte gällde enligt kulturminneslagen. Den bestämmelsen hade införts på förslag av Lagrådet, för att möta det behov som förelåg av att bestämma naturvårdslagens räckvidd i förhållande till kulturminneslagen. Detta ansågs vara av vikt särskilt eftersom parker, trädgårdar och andra anläggningar kan skyddas enligt kulturminneslagen (prop. 1990/91:90 s. 464 f. och s. 571). Någon motsvarande samordning mellan dessa lagar går alltså inte längre att utläsa ur lagtexten.

Samordning mellan myndigheterna

Som framgått har lagts stor vikt vid att det förekommer en väl fungerande samordning mellan de olika myndigheterna, särskilt mellan länsstyrelser och kommuner, för att få till stånd rationella

och effektiva skyddsåtgärder för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen.

Både i ärenden om planläggning enligt plan- och bygglagen och i ärenden om byggnadsminnen enligt kulturminneslagen ges respektive myndighet utrymme att medverka genom samråd. Likaledes finns för ärendena om kulturresevat bestämmelser om myndighetssamråd i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Inför ett utpekande av ett område som riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken föreligger dock inget krav om att de statliga myndigheterna behöver samråda med kommunerna.

Inte heller för statliga byggnadsminnen föreligger någon samrådskyldighet för Riksantikvarieämbetet förutom när fastigheten överläts till annan än staten, då länsstyrelsen skall underrättas om det.

Samrådsförfarandet är betydligt mer formaliserat i plan- och bygglagen än i kulturminneslagen och miljöbalken. Enligt kulturminneslagen skall kommunen enligt 11 § förordningen om kulturminnen m.m. ges tillfälle att yttra sig, om det inte är uppenbart obehövligt. Enligt 25 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. skall kommun och länsstyrelse samråda inför ett beslut om att inrätta ett kulturresevat. I båda fallen skall dessutom kommunerna underrättas om ett fattat beslut.

Inför ett planbeslut skall kommunerna genomföra ett samrådsförfarande där bl.a. länsstyrelserna skall delta. I lagen anges det övergripande syftet med samrådet samt det beslutsunderlag som kommunerna skall redogöra för. Vad som framförts under samrådet skall vidare redovisas i en gemensam samrådsredogörelse.

Över ett förslag till översiktsplan skall länsstyrelsen avge ett särskilt granskningsyttrande, av vilket bl.a. skall framgå om förslaget inte tillgodoser riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Genom detta samrådsförfarande är det, förutom att uppnå en samordning mellan myndigheterna, avsett att kommunerna skall tillföras sakkunskap bl.a. om kulturmiljöns innehåll.

3 Vissa inslag i utländsk rätt

I detta kapitel ges en beskrivning av sådana inslag i utländsk rätt om skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse som bedöms ha särskild anknytning till de frågor som vi har att överväga.

Redovisningen är tänkt att ge en översiktlig redovisning för hur skyddssystemen är uppbyggda och att beskriva andra skyddsformer än de som redan finns i svensk rätt. Både vad gäller beskrivningen av systematiken i skyddssystemen och skyddsformerna är beskrivningen inriktad mot att finna exempel som kan utgöra inspiration till förbättringar av det svenska skyddssystemet. Härvid har särskilt beaktats att det i direktiven anges en skyddsform vi skall överväga, en utvidgad anmälningsplikt. Viss tonvikt har därför lagts på att beskriva motsvarande skyddsformer i andra länder.

De utländska rättsystem som kommer att beröras är hämtade från vissa andra västeuropeiska länder. Syftet är inte att ge en uttömmande beskrivning av innehållet i dessa länders lagstiftning. Vad gäller det kommunala skyddet saknas utrymme att inom ramen för denna utredning göra någon närmare analys för innehållet i utländsk rätt.

3.1 Inledning

På den europeiska kontinenten har skyddet för kulturminnen en lång tradition. Det har hänvisats till det av kejsare Majorianus utfärdade ediktet rörande Rom år 457 om att alla byggnader som uppförts för offentlig nytta och prydnad skulle vara fredade från antastelse som ett av de tidigaste exemplen på sådan lagstiftning. Det finns fler exempel på mycket tidiga rättsliga regleringar till skydd för kulturminnen i Rom.

I samband med nationalstaternas framväxt under 1800-talet kom flera europeiska länder att anta lagar till skydd för kulturminnen. Störst betydelse för den europeiska utvecklingen på detta område

har troligen den franska lagstiftningen haft. Redan på 1830-talet inleddes i Frankrike ett arbete med att systematiskt inventera och skyddsklassa kulturhistoriskt värdefulla objekt. Den moderna skyddslagstiftningen rörande kulturminnen tar i flera europeiska länder sin utgångspunkt i den franska lagstiftningen.

Den övergripande strukturen på skyddssystemet i svensk lagstiftning ser till stora delar ut att överensstämma med hur det är ordnat i andra västeuropeiska länder. Det är således vanligt förekommande att det finns en statlig speciallagstiftning som syftar till att skydda enskilda objekt av särskilt värde, medan skyddet på kommunal nivå bygger på att kulturvärden på olika sätt skall beaktas i planregleringar, vilka i och för sig ofta präglas av en större statlig inblandning än vad som gäller i Sverige. Naturligtvis förekommer skillnader i hur ansvarsfördelningen mellan stat och kommun närmare är fördelad, beroende på hur dessa frågor generellt brukar lösas i landet. En viss särställning intar i detta hänseende Tyskland såsom förbundsstat med en stor del av statsmakten, bl.a. rörande kulturmiljöskyddet, fördelad på de sexton delstaterna.

3.2 Nordiska grannländer

Medan Finland har en lagstiftning rörande det statliga skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse som till stora delar överensstämmer med det svenska, finns i den danska och norska rättsordningen flera avvikande inslag som kan vara av intresse.

Danmark

Det statliga skyddet i Danmark regleras genom 1997 års *lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer*. Den innefattar en från svensk rätt avvikande ordning för förfarandet att skydda en byggnad.

Alla kan visserligen komma med idéer till vilka objekt som skall skyddas enligt denna lag, men det är endast den centrala myndigheten på området, Kulturarvsstyrelsen, som kan initiera ett ärende om fredning. När styrelsen har gjort det underställs ärendet Det Särilige Bygningssyn, vilket är ministerns särskilda råd i dessa frågor. Detta råd består av tolv medlemmar som är utvalda från

olika institutioner, organisationer och myndigheter inom kulturmiljösektorn. Föreslår detta råd att byggnaden skall fredas, underrättas sakägare, intresseorganisationer och myndigheter om detta. Det sker även en kungörelse om förslaget i lokala tidningar. Det löper därefter en tidsfrist om minst tre månader, under vilken synpunkter på fredningsförslaget kan ges in till Kulturarvsstyrelsen. Under denna tidsfrist får inga åtgärder eller ändringar vidtas med den berörda byggnaden som går utöver sedvanligt underhåll av byggnaden. Efter utgången av denna tidsfrist har Kulturarvsstyrelsen tre månader på sig att fatta beslut i frågan. Kulturarvsstyrelsens beslut kan sedan överklagas till kulturministern.

Fredning kan komma i fråga för byggnadsverk som har väsentliga arkitektoniska eller kulturhistoriska värden och som är äldre än 50 år. Har byggnaden ett synnerligt värde eller föreligger andra särskilda omständigheter kan den dock fredas oavsett dess ålder. Byggnader som uppförts före år 1536 är automatiskt fredade genom lagen. För fredade byggnader gäller i lagen angivna skyddsbestämmelser, som innebär att inga byggnadsarbeten, varken utvändiga eller invändiga, får företas utan tillstånd, med undantag för sedvanliga underhållsarbeten. Beslut om tillstånd till åtgärden fattas av Kulturarvsstyrelsen. Har så inte skett inom tre månader från det att ansökan ingavs, får åtgärden vidtas.

En fredning av en byggnad ger inte upphov till någon ersättningsrätt för ägaren. Däremot kan ägaren, om denne nekas tillstånd till rivning av byggnaden, begära att staten övertar egendomen mot ersättning. Staten är därvid skyldig att överta egendomen om det föreligger en väsentlig skillnad mellan den aktuella egendomens avkastningsgrad och avkastningsgraden hos jämförbara egendomar som inte omfattas av ett rivningsförbud.

Enligt dansk rätt är ägaren förpliktad att underhålla byggnaden. Överträdelse av lagbestämmelserna är straffsanktionerade.

Ägaren till en fredad byggnad kan erhålla bidrag eller lån till restaureringsarbeten. Sådant innehav ger också rätt till skatteavdrag för kostnader hänförliga till byggnadens underhåll. Dessutom kan, om ägaren skriftligen avstår från rätten att begära att staten övertar byggnaden vid avslag på en rivningsbegäran, ägaren bli befriad från egendomsskatt.

Norge

I Norge skyddas kulturhistoriskt värdefulla byggnader genom 1978 års *Lov om kulturminner*. Lagen ger ett automatiskt skydd åt minnesmärken, monument och lös egendom, enligt närmare i lagen angivna kriterier, som är äldre än år 1537 (tidpunkten för reformationen i Norge). Samma skydd ges åt samiska objekt som är äldre än 100 år. Det är förbjudet att göra ingrepp i dessa objekt utan tillstånd från Riksantikvarien. Vidare är byggnadsverk från perioden 1537–1649 på samma sätt automatiskt skyddade om inte annat har bestämts av Riksantikvarien.

Beslut om skydd för objekt som tillkommit efter år 1649 av kulturhistoriskt eller arkitektoniskt värde (fredning) fattas av Riksantikvarien, som även kan meddela skyddsbestämmelser, vilka kan förbjuda åtgärder som kan motverka ändamålet med skyddet. I lagen finns därutöver vissa grundläggande bestämmelser om skydd som gäller oavsett om specifika skyddsbestämmelser utfärdats för objektet eller inte. I särskilda fall kan dispens ges för ändring av skyddade objekt. Om dispens ges med villkor som fördyrar arbetet har ägaren eller brukaren rätt till ersättning, helt eller delvis, för denna utgiftsökning.

I den norska lagen ges därutöver Kungen i statsråd rätt att fatta beslut om skydd av en kulturmiljö. Inom ett sådant område kan föreskrivas förbud mot all verksamhet som motverkar ändamålet med skyddet.

Liksom enligt dansk lag föreligger enligt norsk rätt en sanktionerad underhållsplikt för ägaren samtidigt som överträdelser av lagarnas bestämmelser är straffsanktionerade.

Samhällets motprestationer till ägaren av en fredad byggnad tycks i huvudsak motsvara hur det är utformat i Sverige. Särskilda skatteregler gäller emellertid för fredade byggnader och anläggningar som gör att dessa särbehandlas vid fastställande av taxeringsvärdet.

Jämförelse

För att jämföra de olika skyddssystemen kan det vara av intresse att beakta hur många objekt som har erhållit skydd genom de olika lagarna. I Sverige är drygt 2 000 byggnader m.m. skyddade som byggnadsminnen. I Finland omfattas 200 helheter (enskilda bygg-

nader eller grupper av byggnader) av statligt skydd enligt lagen om byggnadsskydd. I Danmark är ungefär 9 000 byggnadsverk fredade, medan i Norge detta antal uppgår till nära 4 000 objekt (i denna siffra ingår inte de automatiskt fredade kulturminnena).

Det förhållandevis låga antalet skyddade byggnader i Finland kan, förutom den annorlunda beräkningsmetoden, till viss del ha sin förklaring i att den statliga skyddsregleringen i Finland som huvudregel inte skall användas för områden som omfattas av stads- eller byggnadsplan. Undantag från huvudregeln får ske när skydd inte är möjligt genom planlagstiftningen, när byggnaden inte i tillräcklig mån kan säkerställas i plan, när en byggnad har ett betydande nationellt värde eller när särskilda skäl annars föreligger. Antalet byggnader som är skyddade genom planbestämmelser i Finland anges till 12 000–15 000, alltså fler än vad som på motsvarande sätt uppskattas vara skyddade i Sverige.

Att det statliga skyddet särskilt i Danmark men även i Norge har fått en större omfattning än i Sverige torde till en del bero på det automatiska skydd som finns för byggnader överstigande en viss ålder. Viss betydelse har även det förhållandet att det i Danmark och Norge inte finns någon särreglering för statlig egendom. Vid sidan av detta kan också konstateras att lagstiftningen i dessa båda länder inte förutsätter att en förhandling med ägaren skall komma till stånd före det att skyddsbeslutet är fattat, vilket i Sverige föräns av att ägaren kan ha rätt till ersättning på grund av de inskränkningar som de här mer detaljerade skyddsbestämmelserna innebär i dennes egendomsrätt.

Med den utformning som lagstiftningen fått i Danmark och Norge, med rättsverkningar som följer direkt av lagen och där en individuell prövning av om en viss åtgärd är tillåten sker först i samband med att ägaren anmäler det, uppkommer inga ersättningsfrågor i samband med själva skyddsbeslutet.

3.3 Andra exempel från utländsk rätt

Ursprunget till det listningsförfarande som används i Danmark och i viss mån i Norge kan som ovan nämnts härledas till fransk rätt. Ett skydd av enskilda objekt genom listning med i lag angivna rättsverkningar finns i fler västeuropeiska länder, såsom exempelvis Storbritannien, Spanien, Portugal, Belgien, Irland och Nederländerna.

Här ges en beskrivning för hur skyddssystemet är utformat i några av dessa länder. Som kommer att framgå omfattas, i likhet med vad som gäller för de två omnämnda nordiska grannländerna, i förhållande till vad som gäller för Sverige ett mycket stort antal byggnader av skyddsbeslut i dessa länder. Förutom en översiktlig beskrivning av det franska skyddssystemet, redovisas huvuddragen i det engelska och nederländska skyddssystemen. Vad gäller dessa länder är kanske särskilt noterbart den utvecklade samordningen mellan lokala, regionala och statliga myndigheter inom detta område.

Frankrike

Enligt den i Frankrike gällande 1913 års lag om historiska monument finns två skyddsklasser.

Den högsta klassen innebär att byggnader vars bevarande är av historiskt eller konstnärligt allmänintresse kan listas enligt lagen efter beslut av kulturministern. Det innebär att byggnaden inte får ändras utan myndighets godkännande. Det har även vissa andra rättsverkningar, som att byggnaden inte får överlåtas utan föregående information om det till kulturministern samt att andra regleringar som kan påverka byggnadens bestånd blir ogiltiga i förhållande till denna. Vidare får inga nya byggnader uppföras i anslutning till den listade byggnaden utan särskilt tillstånd från kulturministern.

Byggnader som det är av särskilt konstnärligt eller historiskt intresse att bevara, men som inte uppfyller kriterierna för listning, kan föras upp på ett tilläggsregister till lagen. Det innebär att ägaren måste anmäla till berörd myndighet om han avser att vidta några förändringar av byggnaden. Från anmälan löper en fyramånadersperiod under vilken ägaren måste avvakta myndigheternas ställningstagande i frågan om den skall listas.

Ett ärende om att skydda en byggnad initieras av myndigheter på regional nivå och föregås av en omfattande beredning. Motsätter sig ägaren ett förslag om att byggnaden skall listas kan kulturministern fatta beslut om sådant skydd först efter hörande av den franska regeringsrätten (Conseil d'État).

Ett beslut om att mot ägarens vilja föra upp en byggnad på tilläggsregistret föranleder däremot inga särskilda åtgärder. Vid

listning kan viss rätt till ersättning föreligga för ägaren, men däremot inte vid en tilläggsregistrering av byggnaden.

Ägare till listade eller tilläggsregistrerade byggnader kan erhålla bidrag till underhållsåtgärder. Kostnader för underhåll för vilka statsbidrag utgått är avdragsgilla till hela beloppet. Det finns också möjlighet till befrielse från arvs- och gåvoskatt under förutsättning att allmänheten kan beredas tillträde till byggnaden.

År 1994 skall det totalt ha funnits 130 000 listade objekt och ytterligare 80 000 som var tilläggsregistrerade. Detta omfattar dock även lös egendom.

Det finns vid sidan av detta skydd för enskilda objekt i fransk rätt också olika former av områdesskydd, bland annat för stadsbebyggelse, vilket bygger på att en samverkan måste komma till stånd på olika nivåer inom statsförvaltningen och med kommunerna, men där beslutet om att införa ett sådant skydd fattas på ministernivå. Dessa områden får individuellt utformade skyddsbestämmelser.

England

Ett i många hänseenden likartat system för det statliga skyddet av kulturhistoriskt värdefulla byggnader finns i engelsk rätt. Det innehåller dock vissa intressanta avvikelser.

Det engelska listningsförfarandet infördes år 1948 och finns numera i Planning (Listed buildings and Conservation Areas) Act 1990. Det omfattade år 2000 ca 450 000 enheter, varav vissa avser mer än en byggnad. Genom listningen sker även en gradering av byggnaden. Det finns för detta ändamål tre klasser, I II* ("two starred") och II. En byggnad som blivit uppförd på "listan" omfattas av lagstadgade skyddsbestämmelser.

Det krävs tillstånd från den lokala planeringsmyndigheten för att riva eller att ändra (utvändigt eller invändigt) en listad byggnad på något sätt som skulle påverka dess särskilda karaktär. Inför ett beslut om tillstånd rörande byggnad som är angiven som nivå I eller II*, skall ett beslut alltid föregås av att den centrala myndigheten, English Heritage, får yttra sig i ärendet.

Vad gäller förfarandet att lista en byggnad förefaller det vara något enklare än i Frankrike. Beslutet fattas på departementsnivå efter samråd med English Heritage. Det finns inga krav på att

ägaren skall höras inför beslutet. Ägaren har inte heller rätt till någon ersättning till följd av beslutet.

Vid sidan av detta objektsskydd finns ett system med att staten kan inrätta särskilda bevarandeområden (Conservation Areas). Det rör områden vars karaktär är av särskilt arkitektoniskt eller historiskt intresse. Det lär i England finnas drygt 7 000 sådana områden. Det berör inte enbart byggnader utan även andra arrangemang och strukturer i miljön. Tillstånd krävs innan någon byggnad i ett skyddsområde förstörs.

Den lokala myndigheten beslutar också om ny exploateringsverksamhet skall tillåtas inom området, efter en bedömning av om det kommer att medföra en ogynnsam påverkan på karaktären och miljön i området. Detta skydd medför i förhållande till planlagstiftningens allmänna tillåtlighetsregler ett större mått av myndighetsuppsikt. Det kan också innebära att frågan om byggrätt ställs under kontroll av ett departement.

I England har under innevarande år förändringar skett av planlagstiftningen som syftar till ett förstärkt skydd för kulturmiljön.

I England finns förutom vissa möjligheter att erhålla statsbidrag och andra former av understöd, t.ex. genom National Trust, även ett system med arvskattebefrielse för byggnader av synnerligt historiskt eller arkitektoniskt intresse. Detta dock under förutsättning att den nya ägaren åtar sig tillbörlig vård och tillåter allmänheten tillträde inom rimliga gränser.

Vidare kan ägare av synnerligen märkliga byggnader ges tillgång till särskilt upprättade fonder, inrättade för att ge medel till vård och öppna förevisningar av byggnaden. De medel ägaren placerar i dessa fonder är undantagna från kapitalskatt och arvsskatt. Ett syfte med detta system är att ge möjlighet att bibehålla fastigheten intakt vid ägarens död. För listade byggnader finns dessutom ett system med momsbefrielse för vissa underhållstjänster.

Även i fråga om hur ett förslag till listning kommer upp på de berörda myndigheternas bord finns likheter mellan de engelska och franska skyddssystemen. Det sker antingen som ett resultat av de inventeringar som kontinuerligt genomförs, efter förslag från allmänheten eller andra myndigheter eller på framställan av ägaren.

I England har dessutom ägaren rätt att få reda på om hans byggnad är skyddsvärd, genom att begära en femårig immunitet från listning.

Nederländerna

Vad gäller det nederländska skyddssystemet har en betydande decentralisering skett av beslutsprocessen under senare år. De förändringar som skett i Nederländerna kan därför, med beaktande av de i direktiven angivna riktlinjerna för denna utredning, vara av särskilt intresse (den följande redovisningen av förhållandena i Nederländerna bygger i allt väsentligt på Hans Mattssons redogörelse i Riksantikvarieämbetets skrift *Bevarande av stadsbebyggelse – Institutionella förhållanden i Danmark, England, Nederländerna och Nordrhein-Westfalen*).

Tillämpningsområdet enligt den nederländska kulturminneslagen från år 1988 är att byggnader äldre än 50 år kan föras upp i ett statligt register, listats, om de har ett estetiskt, vetenskapligt, kulturellt eller historiskt värde.

Denna listning innebär att det krävs tillstånd för att riva, ändra eller flytta byggnaden. En i lagen angiven förutsättning för att tillstånd till en sådan åtgärd skall beviljas är att den anmälda åtgärden är till fördel för kulturmiljön.

Beslutet att lista en byggnad medför ingen rätt till ersättning för ägaren. Ersättningskrav kan endast föras med anledning av att en begäran om tillstånd att få vidta en viss åtgärd har avslagits eller förenats med särskilda villkor. Ersättning är i dessa situationer tänkt att utgå endast i undantagsfall och skall i stället i första hand lösas genom förhandlingar mellan kommunen och ägaren. Kommunerna disponerar över flera olika statligt finansierade stödformer åt en ägare av en listad byggnad. Ägaren kan vara berättigad till bidrag, förmånliga lån och till skatteavdrag för restaureringsåtgärder.

Huvuddragen i det nederländska listningsförfarandet överensstämmer således till stora delar med hur det är ordnat i andra länder med denna skyddsform. Den decentralisering av beslutsprocessen som utmärker det nederländska skyddssystemet kommer till uttryck i att kommunerna spelar en central roll i förfarandet, särskilt i fråga om tillståndsärenden, samt att det har införts en möjlighet att genom listning skydda provinsiella och kommunala kulturminnen.

Enligt Hans Mattssons redogörelse har denna decentralisering av beslutsprocessen sin bakgrund i att provinser och kommuner önskade en aktivare roll i kulturminnesskyddet, vilket tidigare var en utpräglat statlig angelägenhet. Det skall ha kommit till särskilt

uttryck i kommuner med ett stort antal skyddade byggnader, där konflikterna med staten kom att bli påtagliga.

Vad gäller förfarandet i den statliga listningen, fattas skyddsbeslutet av kulturministern. Departementet skall dessförinnan ha samrått med kommunen och, om byggnaden är belägen utanför tätbebyggt område, med provinsen. Byggnadens ägare och andra sakägare skall underrättas om förslaget och skall beredas tillfälle att medverka i kommunens utformning av remissvaret. Innan beslut fattas skall även ett nationellt oberoende råd, de Raad voor het cultuurbeheers, höras av departementet.

En ansökan om tillstånd att vidta viss åtgärd med en listad byggnad lämnas däremot till kommunen, som även beslutar i ärendet efter hörande av en rådgivande kulturminneskommitté.

Provinserna och kommunerna har vid sidan av det statliga skyddet möjlighet att anta egna kulturminnesförordningar (Monumentverordningen). Med stöd av dessa kan de alltså inrätta ett provinsie eller kommunalt skydd för kulturminnen. I förordningen kan ges föreskrifter om tillstånd rörande rivning, ändring eller flyttning. Redan vid mitten av 1990-talet hade 90 procent av kommunerna utnyttjat denna möjlighet och enligt en annan uppgift var endast tre år efter det att denna möjlighet infördes, dvs. år 1991, 23 000 byggnader listade som kommunala kulturminnen. Det statliga skyddet omfattade år 1996 ca 45 000 objekt.

Det nederländska systemet innebär att kommunen kan komma att pröva en viss åtgärd såväl i ett bygglovsärende som i en tillståndsansökan rörande en listad byggnad. Detta förhållande har tydligen kunnat ge upphov till vissa samordningsproblem inom kommunen. Noterbart i detta sammanhang är också att den nederländska plan- och bygglagstiftningen i fråga om prövning av en bygglovsansökan endast ger utrymme för att pröva den anmälda åtgärdens värderelaterade konsekvenser för bebyggelsesdesignen. En bedömning som görs av en särskilt tillsatt estetisk kommitté, bestående av oberoende experter och lekmän.

I Nederländerna kan dessutom områden som är av allmänt intresse med hänsyn till dess skönhet, stadsmönster eller kulturella eller historiska värde erhålla ett statligt skydd. En förutsättning för att skydda ett visst område är att det inbegriper minst en listad byggnad eller anläggning. Förslag till skydd för ett område upprättas av kulturdepartementet och plandepartementet. Detta förslag får sedan kommunen, provinsen, kommittén för fysisk planering och rådet för kulturmiljö yttra sig över. Skyddsbeslutet

fattas därefter på ministernivå. Det innehåller en beskrivning av områdets rumsliga, visuella och funktionella betydelse.

Beslutet att skydda ett visst område medför att kommunen åläggs att upprätta en detaljplan för området och ett förbud mot att utan tillstånd från kommunen helt eller delvis riva byggnader inom området.

4 Utgångspunkter för fortsatta överväganden

4.1 Varför bevara kulturvärden i den bebyggda miljön?

Kulturmiljö är ett mycket vitt begrepp som omfattar spåren av all mänsklig verksamhet och detta oberoende av om det har skett för mycket länge sedan eller alldeles nyligen. Än vidare blir begreppet om man också innefattar immateriella kulturvärden, med exempelvis sagor, sägner och traditioner som har anknytning till särskilda platser (jfr definitionen i prop. 1998/99:114 s. 21).

Med denna utgångspunkt kan naturligtvis inte alla kulturmiljöer (områden) eller kulturminnen (enskilda objekt) bevaras till eftervärlden. En förutsättning för att kunna göra det nödvändiga urvalet av de områden eller de objekt som bör bevaras är att man gjort klart för sig vilka behov en sådan åtgärd skall tillgodose.

Ovan, i avsnitt 2.1, har återgivits några av de motiv som legat bakom de lagstiftningsinitiativ som lett fram till det nuvarande skyddssystemet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

De skäl som angavs vid införandet av 1942 års lag om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader, att ett skydd av dessa byggnader var viktigt för att skapa en samhörighet med tidigare generationer, som en förutsättning att skapa förståelse för vår samtid, väger än tyngre i en tid med en allt snabbare förändringstakt. Med all säkerhet har inte heller vad som framhölls redan i slutfasen av miljonprogrammets era, att de stora samhällsförändringarna skapar ett tydligt behov av att kunna finna sin samhällsidentitet i ett historiskt perspektiv, förlorat något av sin betydelse idag.

Även om exploateringstakten på många håll inte är lika upptrissad som vid den tidpunkten sker hela tiden förändringar av den offentliga miljön som påverkar vår och kommande generationers möjligheter att tillgodogöra sig sammanhangen i vår och deras omgivning.

Ett exempel på konsekvenserna av den nuvarande utvecklingen, där förändringarna kanske inte sker på samma påtagliga sätt, ger den i Norge redovisade uppgiften om att cirka en procent av det landets bebyggelse från tiden 1537–1900 försvinner varje år, med en betydligt högre takt i expansiva områden. Ett annat exempel på hur denna utveckling påverkar det bestående byggnadsbeståndet ges i en rapport benämnd Malmö – den halverade staden. Den bygger på en inventering av drygt 200 hus från olika tidsperioder i Malmö med resultatet att nästan hälften av alla tidstypiska byggnadsdelar hade försvunnit från dessa hus.

De ovan återgivna motiven för att skydda kulturmiljöer och kulturminnen går att överföra till den övergripande ambitionen om en hållbar samhällsutveckling: att det är något vi delar med tidigare generationer, men även med de som kommer efter oss. Kulturmiljön har beskrivits som en mötesplats mellan dåtiden, nutiden och framtiden. Det finns därför all anledning att förvalta vårt kulturarv med försiktighet. För att kunna förverkliga de värden som ligger i en god kulturmiljövård är det också av central betydelse att denna inte inskränks till vissa objekt och att det sker med ett ständigt ifrågasättande av de bedömningsgrunder som ligger bakom urvalet av vad som skall bevaras.

Vad specifikt gäller den bebyggda miljön utgör den kanske den mest iögonfallande bäraren av kulturarvet. Det är en miljö som man möter dagligen och vars utformning och utseende många gånger tas för given. Det är först när en förändring sker som man egentligen lägger märke till hur den gestaltar sig, och inser vilken påverkan den har på människors välbefinnande.

Samtidigt har under senare år kulturvärden i den bebyggda miljön kommit allt mer i fokus. Allmänhetens intresse och engagemang för kulturarvet, kanske särskilt på lokal nivå, har växt sig allt starkare. Belägg för detta finns bl.a. i en av SCB på Riksantikvarieämbetets uppdrag genomförd opinionsundersökning vintern 2001/2002, där svaren genomgående tyder på ett mycket stort intresse för den omgivande kulturmiljön och på en stor acceptans för att kulturvärden på olika sätt bevaras för framtiden.

Detta har också kommit att återspegla sig i ett allt större intresse för kulturturism och i att använda sig av kulturmiljöer och kulturminnen som symboler för en verksamhet eller en ort.

Den förskjutning i ambitionen från att enbart skydda enstaka monument mot att i ökad utsträckning försöka värna vardagsmiljöer, samlade bebyggelseområden eller strukturer i en stadsmiljö

har aktualiserat frågan hur bebyggelse skall bevaras. Här finns en strävan mot att mer betona förvaltningen av byggnaderna i stället för vad som utgör ett mer statiskt skydd. Det skall vara fråga om levande miljöer där det går att bibehålla de värdefulla kvaliteterna genom ett vardagligt bruk.

Genom att markera behovet av en god förvaltning för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen framhålls betydelsen av åtgärder som går utöver de som innebär att byggnader skyddas genom rättsliga medel. Vad som bör eftersträvas är ett helhetsgrepp där såväl allmänna som enskilda intressen kan beaktas inom ramen för ett fortsatt bevarande av väsentliga värden i den byggda miljön. Det bör vara en ambition som präglar hela samhällsförvaltningen och inte enbart kommer till uttryck genom rättsliga pålagor på de enskilda ägarna.

Behovet av att använda sig av långsiktiga och genomgripande strategier för den byggda miljön kommer inte minst i fokus genom det pågående miljömålsarbetet.

Vårt uppdrag syftar i första hand till att finna vägar till förbättring av de rättsliga skyddsformerna för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen. Det rör alltså bara en del av det arbete som fortlöpande måste bedrivas för att uppnå en god förvaltning av den bebyggda miljön.

I detta sammanhang kan det avslutningsvis finnas anledning att något beröra ett av de urvalskriterier som har fått avgöra vad som skall bevaras för framtiden, nämligen kulturminnets ålder. Den fråga som bör ställas är i vad mån det går att upprätthålla detta kriterium i en tid med en allt snabbare samhällsomvandling. De snabba förändringarna gör att även förhållandevis unga bestånd av byggnader, som återspeglar en snabbt övergående tidsanda, kan vara av minst lika stort värde att bevara som andra byggnader som kan innefattas i begreppet kulturhistoriskt värde.

4.2 Behov av förändringar

Förbättrat skydd

Uppdraget för denna utredning är att finna sätt att förbättra skyddet för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen. Som konstateras i direktiven har de rättsliga skyddsformerna hittills inte använts i den utsträckning som är antikvariskt motiverat. I upp-

draget får därmed anses ligga en ambition om att finna former som gör att fler byggnader kan erhålla ett rättsligt skydd.

Att detta konstaterande kan vara riktigt framgår av det i förhållande till andra länder relativt ringa antalet byggnader som är skyddade i Sverige. Ett behov av att kunna skydda fler byggnader följer om inte annat av det av riksdagen uppställda delmålet för miljömålet God bebyggd miljö om att 25 procent av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen skall vara långsiktigt skyddad år 2010. Det torde stå klart att detta mål inte kan uppnås med nuvarande regelverk.

Dessa faktorer och det förhållandet att de tillgängliga skyddsformerna är alltför tids- och resurskrävande, talar för att de förändringar som bör komma till stånd skall innebära att förfarandet blir enklare och mer kostnadseffektivt samt ger möjlighet att hantera ett större antal byggnader än vad som för närvarande är fallet.

Det kan dock redan här konstateras att om det av riksdagen fastställda delmålet skall kunna uppnås till år 2010 är det inte tillräckligt med rättsliga förändringar. Det krävs i sådant fall även utökade resurser till kunskapsuppbyggnad inom denna sektor.

Utvecklingen går emellertid för närvarande snarast i motsatt riktning, där verksamhet hänförlig till kulturmiljövården hos länsstyrelser och kommuner inte tilldelas de resurser som svarar mot den ökade efterfrågan på insatser inom detta område, vilket har lett till att kunskapsuppbyggnaden har blivit eftersatt. Oavsett de rättsliga förändringar som sker kommer därför ett betydande behov av resurstillskott att föreligga om en större ökning av antalet skyddsbeslut skall komma till stånd.

Skyddet för kulturmiljön är i första hand beroende av allmänhetens, brukarens och ägarens intresse och engagemang. Detta går inte mer än marginellt att påverka genom lagstiftning. De största effekterna för ett förbättrat skydd och en långsiktigt bättre förvaltning av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse kan därför vinnas på andra sätt än genom förändringar av lagstiftningen, såsom genom förbättrad information och upplysning till ägare och andra. Samtidigt kan naturligtvis brister i lagstiftningen försämra allmänhetens förtroende för kulturmiljöskyddet.

Vid sidan av resursfrågan är det huvudsakliga problem som finns beträffande lagstiftningen rörande kulturminnesskyddet det förhållandet att så stor del av tyngdpunkten i förfarandet har lagts på förberedelsefasen. Detta kan ifrågasättas eftersom det i detta skede många gånger inte kan förutses om byggnaden kommer att

utsättas för något konkret hot mot dess kulturvärden. Länsstyrelserna får i ett byggnadsminnesärende lägga tid och resurser på inventeringar och dokumentation samt på förhandlingar med sakägare och myndigheter. Ett särskilt problem får anses ligga i att frågan om intrångsersättning kommer upp redan i detta skede och kan medföra att en byggnad av synnerligt värde inte får något rättsligt skydd alls.

Samtidigt ger detta förberedelsearbete goda möjligheter till att förankra ett skyddsbeslut hos ägaren och till att skapa en god kontakt mellan myndighet och ägare samt en förståelse hos ägaren för de värden som man vill bevara. Detta kan dock inte motivera att det emellanåt kan förekomma handläggningstider på flera år innan ett beslut fattas.

De förhoppningar som hade höjts om att det genom den nya plan- och bygglagen skulle införas "kommunala byggnadsminnen" kan inte anses ha realiserats i den utsträckning som är nödvändig om de rådande målen inom kulturmiljövården skall uppnås. Förutom att kommunerna brottas med samma problem som länsstyrelserna i fråga om intrångsersättningen, torde den övergripande förklaringen till att inte fler byggnader har kunnat erhålla ett långsiktigt hållbart skydd av kommunerna vara att planinstrumentet inte är lämpat för att skydda enskilda byggnader.

Det är också på denna nivå som de största framstegen kan göras för att utvidga skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse till att i enlighet med de uppställda delmålen för miljömålet God bebyggd miljö omfatta avsevärt många fler byggnader än vad som för närvarande är fallet. Som framgått av redovisningen i kapitel 2 ligger den stora potentialen till ett förbättrat skydd på den kommunala snarare än på den statliga nivån. Byggnadsminnesinstitutet torde med smärre förändringar kunna ha kapacitet att omfatta huvuddelen av den bebyggelse som faller inom dess tillämpningsområde.

När det gäller skyddet för enskilda byggnader föreligger således ett behov av förändringar på statlig och inte minst på kommunal nivå.

En annan aspekt på kulturmiljövården som återkommande har lyfts fram i förarbeten men som ännu inte har konkretiserats i en verkningfull skyddsform är behovet av att kunna skydda samlade bebyggelsemiljöer. Det finns visserligen en möjlighet att genom byggnadsminnesinstitutet beakta den samlade bebyggelsens kulturhistoriska värde men begränsningen torde här ligga i att byggnadsminnesförklaring är en skyddsform avsedd för enskilda

byggnader och inte anpassad för att skydda ett större område. På kommunal nivå torde däremot planinstrumentet i sig vara väl anpassat just för olika former av områdesskydd, men här har saktats möjlighet att på ett enkelt och smidigt sätt genomföra ett planarbete i detta syfte.

Äganderättsaspekter

Vid överväganden om hur en förstärkning av skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse skall ske måste naturligtvis beaktas att det inte medför oproportionella inskränkningar i egendomsrätten. Skyddet för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen är i detta hänseende ett allmänt intresse som sätts emot ägarens intresse av att fritt disponera över sin egendom.

Dessa intressen är inte alltid motstående, men kan under vissa förutsättningar ge upphov till en reell konflikt, t.ex. om det för en byggnad bedöms erforderligt med ett långtgående skydd som innebär att det inte går att förändra eller utveckla den i byggnaden bedrivna näringsverksamheten eller ens att under godtagbara förhållanden driva vidare denna verksamhet. I andra situationer föreligger inte någon motsättning, utan ägaren medverkar, eller är t.o.m. drivande, till ett skyddsbeslut. I de fall dessa intressen ställs emot varandra är det i sista hand de på basis av 2 kap. 18 § regeringsformen baserade reglerna om ersättning och inlösen som får ligga till grund för hur en sådan konflikt skall avgöras.

Som lagstiftningen för närvarande ser ut och tillämpas kan inte det allmänna intresset av att skydda kulturmiljön anses ha fått sådant företräde att det gått utöver egendomsrätten i vidare mån än vad som får anses som befogat. Det är inte heller önskvärt att genomdriva skyddsbeslut som upplevs som alltför långtgående i förhållande till skyddsvärdet. Förutom att det inte är ett effektivt användande av de ekonomiska resurserna, kan det i förlängningen ge upphov till bristande förtroende för lagstiftningen och undergräva förankringen för ett bevarande av kulturmiljöer och kulturminnen.

Det är emellertid inte bara med hänsyn till den grundlags-skyddade egendomsrätten som den enskilde ägarens intressen bör beaktas. En annan aspekt är den avgörande betydelse för en god förvaltning av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen som ägarens dagliga tillsyn självfallet har. Det är därför av stor vikt att

det uppstår ett gott och förtroendefullt samspel mellan myndigheter och ägare i dessa frågor.

Det bör därför inte vara så att myndigheterna enbart hänvisar till den enskildes lagstadgade ersättningsrätt i de fall ett rättsligt skydd kommer till stånd, utan det är naturligtvis av största vikt att det skapas en förståelse hos ägarna för de värden som skall bevaras, men även tillräckligt goda betingelser för ägarna att vårda sina byggnader.

För att uppnå detta behövs olika former av motprestationer från det allmännas sida. Där ingår givetvis bidrag för att inte försätta ägaren i en situation där han gör en större ekonomisk förlust genom ett skyddsbeslut, men även, vilket är inte minst viktigt, att ägaren kan räkna med fortlöpande bistånd från myndigheterna med information om hur han tar tillvara sin byggnad. Ett steg i denna riktning är de nätverk som under senare tid har bildats i vissa län för ägare av kulturhistoriskt värdefulla byggnader.

Vi saknar inom ramen för detta uppdrag utrymme att föreslå förändringar som kan innebära ökade kostnader för statskassan. Det kan dock konstateras att de ekonomiska konsekvenserna för ägaren av ett skyddsbeslut i många fall har avgörande betydelse för förutsättningarna att få till stånd ett skyddsbeslut. Detta har inte minst uppmärksammats vad gäller industriminnena, som ofta kan röra större näringsfastigheter av stort ekonomiskt värde.

Förslag har tidigare förts fram om förändringar i skattereglerna för att säkerställa att en ägare av en kulturhistoriskt värdefull byggnad inte skall behöva bära alltför höga kostnader hänförliga till värden av kulturvärden för sitt boende eller sin näringsverksamhet i förhållande till andra. Vi vill i detta sammanhang framhålla betydelsen av att vidta åtgärder som innebär förbättrade möjligheter för att ägarna skall kunna utföra en god förvaltning av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen. Den varsamhet som den enskilde visar mot kulturvärdena främjar i dessa fall ett allmänt intresse och det får därför anses motiverat att alla möjligheter till förbättringar övervägs.

För närvarande kan vid bestämmande av fastighetens taxeringsvärde en justering av tillämpliga riktvärden visserligen ske för kulturhistoriskt värdefulla byggnader. Det förutsätter enligt 7 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) att detta förhållande påtagligt inverkar på marknadsvärdet, vilket enligt samma paragraf föreligger när förhållanden hänförliga till byggnadens kulturhistoriska värde föranleder att det med ledning av riktvärden

bestämda värdet bör sänkas med minst tre procent, dock minst 25 000 kr.

Vad som kan sättas i fråga är om den justering av taxeringsvärdet som idag är möjlig medför att ägaren i rimlig mån kompenseras för det hänsynstagande i användningen av den kulturhistoriskt värdefulla byggnaden som från allmän synpunkt är eftersträvat. Det förekommer inte alltför sällan uppgifter om att restriktioner motiverade av byggnadens kulturhistoriska värde, såsom skyddsbestämmelser, kan försvåra en försäljning av fastigheten. Även om det finns tydliga tendenser till en förändring i allmänhetens syn på bevarande av dessa hus, finner vi sammantaget att det kan finnas behov av att närmare se över de ekonomiska konsekvenserna av att äga kulturhistoriskt värdefulla byggnader, såväl i fråga om privatbostäder som näringsfastigheter, för att finna sätt att skapa bättre förvaltningsbetingelser för ägarna.

Det skulle i ett sådant sammanhang t.ex. kunna vara av värde att få belyst förutsättningarna för och tänkbara konsekvenser av att indela de byggnader av särskilt kulturhistoriskt värde som specialbyggnader enligt fastighetstaxeringslagen. Som framgått av redovisningen för vissa inslag i andra västeuropeiska länders skyddssystem i kapitel 3 är konsekvensen av en sådan ordning, dvs. skattelättnader, ett vanligt förekommande inslag i dessa länder för att ge ägarna en motprestation för den förvaltning de utför för att tillgodose ett allmänt intresse.

Vi har pekat på behovet av att det även inom lagstiftningsarbete med andra ändamål än att värna kulturmiljön beaktas vilka konsekvenser de avsedda förändringarna kan ha för kulturvärdena i den bebyggda miljön. Ett exempel på detta från gällande rätt är den bruksvärdesprincip som gäller vid hyressättning. Vid bedömningen av vad som är skälig hyra enligt 12 kap. 55 § jordabalken torde en hyresvärd enligt rådande bestämmelser inte med framgång kunna hävda att han eller hon skall tillgodoräknas underhållskostnader eller andra fördyringar i driften hänförliga till byggnadens kulturhistoriska värde. Detta eftersom man vid beräkningen av bruksvärdet bl.a. skall bortse från förvaltningskostnader. Även detta är således omständigheter som kan motverka en gemensam strävan att bevara och skapa goda förvaltningsbetingelser för ägandet av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen.

Vad gäller de särskilda problem som många gånger finns beträffande ett bevarande av industriminnena torde enda utvägen i många fall vara att försöka få till stånd alternativa finansieringsformer, där

ett större kapital initialt kan tillföras, t.ex. genom stiftelsebildning, för att säkerställa den långsiktiga vården av byggnaderna och för att kunna utveckla en användning av dem som gör att de kan brukas under förhållanden som inte innebär att deras kulturvärden kommer till skada. Det borde inte vara omöjligt att i större utsträckning få till stånd sådana lösningar genom ett samarbete mellan stat, kommun och näringsliv. De nuvarande reglerna för bidragsgivningen till kulturmiljövården är varken tänkta att ge möjlighet att tillskjuta större engångsbelopp eller kan garantera ett långsiktigt säkerställa en drift som går att förena med en god förvaltning av industriminnets kulturvärden.

Även finansieringsformerna för ett långsiktigt bevarande av industriminnen är således en fråga som inte omfattas av detta uppdrag men som det är angeläget att det får en lösning som gör att dessa delar av kulturarvet kan bevaras.

Överblickbarhet

Det finns även andra hänsyn att beakta när det gäller offentlig maktutövning än att finna effektiva regleringsinstrument.

Det är av stor vikt att utformningen av en mot de enskilda medborgarna tvingande lagstiftning är tydlig och inte går längre än vad som motiveras av de intressen som den skall skydda samt skapar förutsättningar för en konsekvent och förutsebar tillämpning. Även i detta hänseende kan ifrågasättas om inte en lagstiftning som i stor utsträckning bygger på ägarens förhandlingsvilja kan resultera i en bristande trovärdighet för de rättsliga regleringarnas konsekvens och effektivitet.

Som redovisats ovan finns bestämmelser om skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse i flera olika regelverk. Ett annat exempel på oklarheter i den nuvarande lagstiftningen är vad som framkommit om allmänhetens vaga kunskaper om hur skyddssystemet är utformat. I linje med detta resonemang har i direktiven till denna utredning som en av utgångspunkterna för utredningsarbetet angivits att skyddssystemet skall vara enkelt att administrera och överblicka.

Samtidigt har utvecklingen under senare tid gått mot att inordna skyddet för kulturmiljön i den övergripande miljöpolitiken. En fråga som därför kan ställas i detta sammanhang är om inte denna utveckling bör föranleda att bestämmelserna om skyddet för

kulturmiljön, dvs. nuvarande kulturminneslagen, de aktuella bestämmelserna i plan- och bygglagen samt förordningen om statliga byggnadsminnen, inordnas i miljöbalken. Den nuvarande ordningen, där de nyaste formerna av skydd för kulturmiljön, nationalstadsparker och kulturresevat, har placerats i miljöbalken talar för en sådan förändring.

En genomgripande rättslig integrering av frågorna om kulturmiljöskydd med övrigt miljöskydd skulle kunna skapa en större tydlighet och översiktlighet i lagstiftningen. Både kulturminneslagen och miljöbalken har till uttryckligt syfte att skydda och vårda kulturmiljön. Insatser för att bevara kulturhistoriskt värdefull bebyggelse kan, i och för sig i olika former, komma till stånd genom båda dessa regelverk. Som kommer att beröras mer utförligt nedan är någon klar skiljelinje mellan vad som kan omfattas av ett skydd enligt miljöbalken eller med tillämpning av kulturminneslagen svår att urskilja. Det kan därför finnas skäl att ifrågasätta det lämpliga i att bibehålla denna uppdelning.

Det finns emellertid flera starkt vägande skäl mot en sådan nyordning, varav det kanske tyngst vägande är att miljöbalken redan har en sådan omfattning att inordnandet av fler skyddssystem snarare skulle försvåra överskådligheten samt att kulturmiljöskyddet därigenom skulle kunna hamna i bakgrunden till det övriga miljöskyddet.

En grund för att bibehålla nuvarande struktur bör dock vara att det finns en tydlig skiljelinje mellan vad som regleras i de olika regelverken, så att det i tillämpningen inte skall råda oklarheter om vilken skyddsform som skall användas. En sådan skulle kunna vara att all speciallagstiftning om skydd för bebyggelse ur ett kulturellt perspektiv sker i kulturminneslagen och att de skyddsformer som finns i miljöbalken endast använts för byggnader i den mån dessa bidrar till landskapets kulturvärden.

En skillnad som har förelegat mellan de skyddsåtgärder som kan vidtas med stöd av miljöbalken respektive kulturminneslagen är den ytmässiga begränsning som hittills har funnits för de skyddsformer som finns i kulturminneslagen. Detta torde ha sin historiska förklaring just i att kulturminneslagen har varit avsedd att skydda enskilda objekt. De nya skyddsformer som tillkommit, vilka avser att bevara värden hänförliga både till kultur- och naturmiljön, har troligen därför kommit att hamna i det regelverk som numera finns i miljöbalken.

I vårt delbetänkande om de norrländska kyrkstäderna föreslog vi emellertid att en form av områdesskydd för dessa kyrkstäder skulle införas i kulturminneslagen. Det bör framhållas att skyddsändamålet i dessa fall i allt väsentligt bör kunna hänföras till kulturhistoriska värden.

Med hänsyn till att det numera finns möjlighet att beakta kulturvärden i samlade bebyggelsemiljöer enligt kulturminneslagen är det svårt att se några principiella skäl mot att skydd för kulturmiljöer inte skulle kunna inordnas i kulturminneslagen. Att skiljelinjen mellan vad som skall regleras i miljöbalken eller i kulturminneslagen skall dras upp efter skyddsåtgärdens ytmässiga omfattning torde inte innebära någon förbättring av tydlighet i lagstiftningen. Några enhetliga riktlinjer för en sådan uppdelning går inte heller att fastställa. Det område som kan täckas av en byggnadsminnesförklaring eller av ett fornlämningsområde torde i många fall motsvara vad som kan omfattas av ett kulturresevat.

Denna utveckling har således å ena sidan inneburit utvidgade möjligheter att beakta och skydda kulturvärden i olika sammanhang, men har å andra sidan fört med sig en ökad otydlighet, särskilt i vad som skall utgöra skiljelinjen mellan vad som i kulturmiljövårdande syfte skall regleras enligt kulturminneslagen respektive enligt miljöbalken.

Ett problem med att följa den ovan angivna skiljelinjen mellan dessa båda lagar i frågor som rör kulturmiljön är att ett värdefullt bebyggelseområde kan innehålla skyddsvärda naturvärden och att ett värdefullt landskap eller annat naturområde kan innehålla bebyggelsemiljöer som är skyddsvärda i sig. Även om man försöker upprätthålla en tydlig gränsdragning mellan dessa lagars tillämpningsområde kommer därmed ändå att uppstå situationer där båda regelverken kan behöva tillämpas för samma område.

Förutsättningar att inom ramen för skyddssystemets befintliga struktur göra förändringar som kan medföra någon avgörande förbättring av dess överskådlighet kan därför inte anses föreligga. Dessa aspekter får i detta arbete istället beaktas vid utformningen av de förslag som skall leda fram till ett förbättrat skydd för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen.

Tankar om en ny skyddsmetod

Ett sätt att skapa större tydlighet i skyddssystemet och samtidigt möta de behov av förändringar som de angivna svagheterna i de nuvarande skyddsformerna ger upphov till, är att för enskilda kulturhistoriskt värdefulla byggnader överväga konsekvenserna av att införa en ny förbättrad regleringsmetod.

En förutsättning för att den skall kunna möta dessa behov är att den kan tillämpas utan föregående planprocess. En annan att den bygger på ett förfarande som i förhållande till vad som gäller vid en byggnadsminnesförklaring är enklare att genomföra och inte initialt ger upphov till ersättningskrav. Samtidigt måste ägarens intresse av att med framförhållning kunna disponera över sin egendom beaktas. Här har det visat sig finnas inspiration att hämta från det listningsförfarande som finns i flera utländska rättssystem, vilket har beskrivits i kapitel 3.

I fråga om kulturmiljöerna finns som ovan nämnts ett behov av att kunna skydda samlade bebyggelsemiljöer av kulturhistoriskt intresse. Det kan exempelvis gälla fiskelägen och kyrkbyar men även stadsmiljöer och industrimiljöer. Ett sådant skydd bör präglas av ett stort mått av individuell anpassning efter den enskilda miljöns skyddsbehov. Här finns som ovan nämnts redan en föregångare i de kulturreservat som kan inrättas för kulturpräglade landskap.

4.3 Ansvarsfördelning och myndighetsorganisation

För att kunna överväga hur förbättrade möjligheter att skydda kulturhistoriskt värdefulla byggnader närmare skall utformas, måste först göras klart hur den övergripande organisationen av kulturmiljöskyddet skall se ut.

Oavsett hur lagbestämmelserna förändras kommer alljämnt det grundläggande ansvaret för ett bevarande av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen att ligga på de enskilda medborgarna.

En förutsättning för att ägare och andra brukare av värdefulla byggnader skall kunna ta detta ansvar är, som ovan angetts, att de får stöd, råd och annan information från sakkunniga. Det får med hänsyn till de enskilda innehavarnas betydelse genomgående anses vara av stor vikt att kulturmiljöarbetet får en så stor lokal förankring som möjligt. Detta är också av vikt för att på ett så bra

sätt som möjligt kunna bistå och samverka med ideella organisationer. Här bör naturligtvis kommunerna spela en central roll.

Som framgår av redogörelsen i kapitel 2 har kommunerna genom införandet av plan- och bygglagen (1987:10) samt i det pågående miljömålsarbetet givits en central funktion i skyddet av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen.

Det finns vid sidan av resursfrågan vissa faktorer som har gjort att kommunerna hittills inte har kunnat inta denna roll fullt ut. En är att kommunerna inte har haft tillgång till adekvata rättsliga medel för att utgöra en drivande kraft i det lokala kulturmiljöarbetet. Här har skett en viss förändring genom att det öppnats en möjlighet för kommunerna att inrätta kulturreservat.

För att stärka kommunernas möjligheter att inta den avsedda positionen i kulturmiljövärden bör de därför ges tillgång till effektiva skyddsformer, såväl i fråga om skyddet för enskilda byggnader som för samlade bebyggelseområden.

Detta innebär dock inte att den övergripande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun bör förändras. På staten bör fortsatt ligga ett ansvar att skydda den bebyggelse som det bedöms vara av nationell betydelse att bevara. Med detta får i enlighet med tanken bakom byggnadsminnesinstitutet förstås att det är ett statligt ansvar att bevara ett urval av byggnader och bebyggelsemiljöer som ur ett nationellt perspektiv kan representera olika tider, byggnadsstilar, historiska förlopp och sociala förhållanden.

De statliga myndigheterna, Riksantikvarieämbetet, Boverket och länsstyrelserna, har också en betydelsefull funktion i att understödja kommunerna i deras verksamhet och i att bistå allmänheten med råd och information. I detta sammanhang bör dock beaktas den utveckling som kan skönjas på andra områden mot att låta staten genom länsstyrelserna alltmer träda in i en tillsynsfunktion medan beslutsfunktionen överläts åt kommunerna. En sådan förändring bör dock inte fullt ut komma till stånd för kulturminnesskyddet förrän det står klart att kommunerna har resurser och kompetens att överta detta ansvar.

För att förbättrade möjligheter för kommunerna att skydda kulturminnen och kulturmiljöer skall få avsedd effekt måste kommunerna också ha möjlighet att stärka sin kompetens på området. Inte minst här har de statliga myndigheterna en stor uppgift. Kommunerna bör i större utsträckning kunna utnyttja den kunskap som finns hos de statliga myndigheterna på detta område,

men i första hand ligger naturligtvis detta ansvar på kommunerna själva.

I detta sammanhang har ofta framhållits att det i kommuner med bristande kompetens inom den egna organisationen bör finnas möjligheter att lösa detta kompetensbehov externt. Stor kunskap om det lokala kulturarvet och antikvarisk kompetens finns på läns museer eller kommunala museer. I vart fall hos läns museerna verkar finnas en beredskap för att på konsultbasis bistå kommunerna med den erforderliga kompetensen. Det finns också fristående konsulter som kan utföra samma arbete. Vidare kan finnas anledning att ta del av de kunskaper som finns om det lokala kulturarvet inom olika ideella organisationer.

Ett intressant exempel på hur mindre kommuner kan lösa kompetensfrågan kan hämtas från Skåne där ett försök genomförts om samarbete mellan fem kommuner som delar på en antikvarietjänst. Det har framhållits att detta projekt har särskilda fördelar i det att den bebyggelseantikvariska kompetensen varaktigt knyts till kommunerna och inte, såsom sker om kompetensen erhålls på konsultbasis, enbart rörande ett visst projekt. Det ger förbättrade möjligheter till en förankring inom den kommunala organisationen för de kunskaper som tillförs och gör att den i kommunen verksamma antikvarien kan bygga upp en kännedom om kommunens bebyggelsemiljöer och dess invånare. Möjligheter som inte på samma sätt finns för en som tillfälligt verkar i kommunen. En annan vunnen erfarenhet av detta försök är att ett samarbete mellan fem kommuner om en antikvarie kan vara alltför omfattande för att ge erforderlig kontinuitet i arbetet.

Ett annat exempel på hur antikvarisk kompetens varaktigt kan knytas till en mindre kommun är det nyligen inledda samarbetet mellan Läns museet i Gävleborgs län och Ljusdals kommun. Det består i att läns museet har en antikvarie placerad i Ljusdals kommun som under ett visst antal dagar i veckan bistår kommunen i plan- och bygglovsärenden samt med rådgivning till fastighetsägare och andra. Övrig tid ägnas åt arbetsuppgifter inom ramen för läns museets verksamhet. Detta gör att tjänsten går att anpassa efter kommunens och läns museets varierande behov.

Vad slutligen gäller samordningen mellan regelverken bör ambitionen vara att det tydligt skall framgå vilka regler som skall tillämpas för en viss kulturmiljö eller ett visst kulturminne. Det skall också så långt möjligt undvikas att det inte kan komma motstridiga beslut rörande samma objekt.

5 Överväganden och förslag om bebyggelseskydd

5.1 Kulturminnen

Som konstaterats tidigare i detta betänkande finns för närvarande två huvudsakliga skyddsformer avsedda för att skydda enskilda objekt av kulturhistoriskt värde. Den ena är statligt skydd genom byggnadsminnesförklaring, vilket träffar byggnader och andra anläggningar som är av synnerligt värde ur ett kulturhistoriskt perspektiv, med en särskild reglering för de som är i statlig ägo. Den andra är kommunalt skydd i plan för de objekt som omfattas av 3 kap. 12 § plan- och bygglagen, dvs. de som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Därutöver finns bestämmelser i plan- och bygglagen som syftar till att i bygglovshandläggningen beakta vissa värden hos enskilda byggnader, bl.a. deras kulturhistoriska värden. Dessa återfinns i första hand i 3 kap. 10, 12 och 13 §§ plan- och bygglagen.

Vi har som framgår av föregående kapitel funnit att det finns fog för vad som i direktiven till denna utredning anges om att skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse är eftersatt och inte svarar mot vad som får anses vara antikvariskt motiverat.

Vilken målsättning som skall gälla i detta hänseende har fastställts av riksdagen inom ramen för miljömålsarbetet. För att uppnå det därvid uppställda delmålet att minst 25 procent av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen skall vara långsiktigt skyddad år 2010, har vi konstaterat att det inte är tillräckligt att genomföra förändringar inom den rådande strukturen, utan att det behöver övervägas att införa nya metoder för att skydda denna bebyggelse. Det står härvid klart att behoven av förändring är störst rörande möjligheterna att skydda den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelse som faller utanför byggnadsminnesinstitutets tillämplighetsområde.

I detta avsnitt ges en närmare redovisning av de överväganden som ligger bakom våra förslag till förändringar av skyddsregleringarna för kulturminnen.

5.1.1 Förbättrad efterlevnad av plan- och bygglagens förvanskingsförbud

Närmare om förändringsbehovet

Det bör på den kommunala nivån ges bättre förutsättningar att upprätthålla förvanskingsförbudet enligt 3 kap. 12 § plan- och bygglagen för särskilt värdefulla byggnader och andra anläggningar.

Att det kommunala skyddet i form av skyddsbestämmelser för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse inte har kommit till användning i den utsträckning som var avsedd vid införandet av plan- och bygglagen kan i korthet förklaras av följande faktorer.

- Att planläggning inte initieras i syfte att skydda kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.
- Att ersättningsbestämmelserna uppfattas som komplicerade och att kommunerna i ekonomiskt svåra tider inte vill dra på sig ytterligare kostnader genom ersättningskrav.
- Att kommunerna saknar erforderlig kompetens för att göra antikvariska bedömningar av bebyggelsen.

Vad avser den första punkten framhålls ofta att plan- och bygglagen i huvudsak är utformad för att möta förändringsbehov i markanvändningen men däremot inte är ett effektivt redskap för att förvalta och bevara befintlig bebyggelse. Ett skäl till detta är att det vid planläggning i exploateringssyfte finns förutsättningar att ta ut en planavgift från exploatören, medan det vid planläggning i bevarandesyfte är kommunen som får bära hela kostnaden för förfarandet. Förändringar måste därför komma till stånd för att bättre anpassa plan- och bygglagen till att bli ett verksamt medel för att skapa en god förvaltningskultur för befintliga bebyggelsemiljöer.

Att ett skydd för en enskild byggnad förutsätter att en ny plan tas fram framstår emellertid, oavsett de förändringar som kan

tänkas ske med planinstrumenten, som ett hinder mot att denna skyddsform skall komma till användning i den utsträckning som är nödvändig om de ambitioner som kommit till uttryck i miljömålet God bebyggd miljö skall kunna uppnås.

Planlagstiftningens grundläggande struktur verkar således återhållande för ett effektivt skydd av enskilda byggnader. Att inom ramen för den nuvarande skyddsformen med skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser föreslå förändringar torde därför inte kunna leda till avsett resultat.

Att genom planläggning skydda kulturhistoriskt värdefulla byggnader är emellertid inte den enda metod kommunerna har att tillgå för att värna dessa byggnader. Det ställs i bygglovprövningen anspråk på att den bygglovspliktiga åtgärden skall uppfylla de krav på byggnader som anges i 3 kap., bl.a. förvanskningförbudet i dess 12 §.

Eftersom detta inte kan föranleda inskränkningar som avsevärt påverkar användningen av byggnaden och det med hänsyn till bygglovspliktens omfattning främst blir tillämpligt på byggnader inom områden med detaljplan, kan det emellertid inte anses innebära att ett långsiktigt bevarande av dessa byggnader kommer till stånd. Det ger inte heller förutsättningar för en god samverkan mellan myndigheter och ägare. Det kan även ifrågasättas om ägarnas möjlighet till förutsebarhet är tillgodosedd om kommunerna först vid bygglovsprövningen kan göra gällande att byggnaden är en sådan som avses i 3 kap. 12 §. Detta får anses särskilt bekymmersamt med tanke även på den underhållsskyldighet som åvilar ägarna av dessa byggnader enligt 3 kap. 13 § andra stycket plan- och bygglagen.

I praktiken torde visserligen i detta förfarande en förutsättning för att kulturvärdena skall beaktas vara att byggnaden i översiktsplan eller i kommunalt kulturmiljöprogram har angetts som särskilt värdefull. Det rimligaste förefaller därför vara att detta ställningstagande kommer till tydligt uttryck för ägaren och allmänheten genom någon form av beslut som klargör de värden byggnaden bedömts ha och vilka konsekvenser denna bedömning kan föra med sig.

Den andra faktorn, reglerna om ägarens rätt till ersättning för intrång i hans egendomsrätt, baseras på grundlagsbestämmelsen i 2 kap. 18 § regeringsformen och kan naturligtvis inte förändras på ett sätt som betar ägaren detta grundlagsskydd. Det kan däremot konstateras att dessa regler på olika sätt verkar återhållande på

kommunernas tillämpning av de bestämmelser som syftar till att skydda kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Att grundlagsskyddet för egendomsrätten kan ha sådana konsekvenser torde till viss del vara avsett. Det medför att myndigheterna nogga överväger om de intressen som ligger bakom ett skyddsbeslut är tillräckligt starka för att motivera ett intrång i äganderätten. Vad som däremot utgör ett problem är att bestämmelserna kan upplevas som så krångliga att tillämpa att det kan vara andra hänsyn än rena intresseavvägningar som medför att kommunerna avstår från att överhuvudtaget överväga ett skyddsbeslut.

Vad slutligen gäller kommunernas tillgång till antikvarisk kompetens, är det en fråga som inte kan få någon direkt påverkan av hur tillämplighetsbestämmelserna utformas. Utöver vad som anförts i kapitel 4 återkommer vi därför till det i våra närmare överväganden i den frågan i avsnitt 5.3.

Förvanskningförbudet i plan- och bygglagen bör vara basen i skyddssystemet.

En bärande tanke bakom hur skyddssystemet bör förändras och utformas är enligt oss att den huvudsakliga skyddsformen skall ligga inom det tillämplighetsområde som för närvarande täcks av 3 kap. 12 § plan- och bygglagen. Det är på denna nivå som det finns ett verkligt stort behov av effektivare instrument till att skydda byggnader. Det är också här som de största hoten mot vårt kulturarv i den bebyggda miljön finns. För de byggnader som finns inom byggnadsminnesinstitutets nuvarande tillämplighetsområde kan däremot en förhållandevis stor andel antas redan vara skyddad och det föreligger även i övrigt ett relativt gott kunskapsunderlag om dessa objekt.

Kan en förändring av lagstiftningen ske som innebär att denna grupp byggnader kan skyddas mot förvanskning på ett rationellt sätt bör ambitionen också vara att denna reglering utgör basen i skyddslagstiftningen för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen.

Som vi har konstaterat i kapitel 4 föreligger enligt vår mening för närvarande inte skäl till förändring av den nuvarande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på detta område. Det bör alltså även fortsättningsvis vara så att regleringen av denna bebyggelse hanteras på lokal nivå och att det därmed är kommunerna som skall

ha det administrativa ansvaret för att dessa byggnader skyddas mot förvanskning.

Förändringar av lagstiftningen bör därför syfta till att den kommunala hanteringen av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen blir så pass verksam att den kan utgöra den naturliga ingången i skyddssystemet, vilket skulle innebära en skillnad mot idag då det för närvarande snarast är byggnadsminnesinstitutet på statlig nivå som uppfattas som den ledande skyddsformen.

Samtidigt måste beaktas den strävan mot att effektivisera den kommunala plan- och byggprocessen som bl.a. finns i direktiven till den pågående översynen av plan- och bygglagen (dir. 2002:97). Med hänsyn till komplexiteten i den lagstiftningen bör en förändring av kommunernas regleringsmöjligheter beträffande kulturhistoriskt värdefull bebyggelse inte innebära att den blir än mer komplicerad att tillgodogöra sig eller att tillämpa.

Ett skydd baserat på anmälningsplikt

En förbättrad skyddsreglering bör vara baserad på att kommunen prövar tillåtligheten av de åtgärder ägaren avser att vidta. Detta medför att den blir enklare att införa, mer flexibel i förhållande till förändringar i kunskapsläget och skapar förutsättningar för ett fortlöpande informationsutbyte mellan ägare och kommun.

För att komma till rätta med de problem som får anses föreligga med det nuvarande skyddet på kommunal nivå krävs alltså en beslutsform som kan vara frikopplad från planläggningen och som på ett effektivt sätt, utan att göra större intrång i äganderätten, kan omfatta betydligt fler byggnader än vad som för närvarande är fallet.

Det har tidigare funnits tankar på att en utvidgad anmälningsplikt skulle kunna innebära en förenkling av processen att skydda värdefulla byggnader. I direktiven till denna utredning anges också denna fråga särskilt som en del i uppdraget. En sådan anmälningsplikt skulle kunna utformas på flera olika sätt. Det skulle exempelvis kunna vara ett led i den prövning som för fram till ett slutgiltigt skyddsbeslut, såsom anmälningsplikten var tänkt att fungera i handläggningen av byggnadsminnesärenden.

För att få tillräckligt genomslag har vi dock bedömt att anmälningsplikten bör kunna utgöra ett självständigt instrument. Att

skyddslagstiftningen bygger på att anmälan skall ske inför åtgärder på en skyddad byggnad är, som visats i kapitel 3, det bärande inslaget i många europeiska länder.

Ett sådant system har de fördelarna att skyddsbesluten blir enklare att införa, då tyngdpunkten i processen förskjuts till prövningen av inkomna anmälningar. De överväganden som behöver göras inför ett beslut kan begränsas till en bedömning av byggnadens kulturhistoriska värde, utan att i detalj i skyddsbestämmelser precisera vilka tänkbara förändringar av byggnaden som skall vara förbjudna. Det ger samtidigt myndigheterna information om alla de åtgärder av betydelse som ägaren avser att göra i och på byggnaden.

Genom att skyddsbeslutet träder i effekt efter anmälan om en konkret åtgärd torde även ett tydligare förhandlingsunderlag kunna föreligga mellan myndigheter och ägare, där diskussionen tidigt kan ledas in på möjligheter till alternativa åtgärder som kan innebära ett bättre bevarande av de kulturhistoriska värdena.

Det skulle till sin effekt inte behöva innebära ett försämrat skydd för den enskilda byggnaden men öppna för en mer flexibel tillämpning, där förändringar i kunskapsunderlaget inte behöver föranleda ändringar i det ursprungliga skyddsbeslutet, utan kan beaktas i den fortlöpande prövningen över inkomna anmälningar.

Inträngsersättning

Ett skydd baserat på anmälningsplikt bör även ha till effekt att ersättningsfrågan inte behöver behandlas inför själva skyddsbeslutet. Denna fråga kommer i stället upp i samband med prövningen av en inkommen anmälan om en viss åtgärd. Den kommer där att ingå som en del i den bedömning kommunen har att göra om en åtgärd skall medges eller inte. Om kommunen stannar vid det senare alternativet kan således ägaren ställa krav på ersättning för den inskränkning som beslutet innebär.

En fördel med detta förfarande är att ersättningskravet kan prövas mot en konkret åtgärd. Det borde innebära att det blir enklare för både kommunen och ägaren att bedöma om ersättning skall utgå och i sådant fall med vilket belopp. Vad man undgår är en samlad bedömning av alla tänkbara konsekvenser av ett skyddsbeslut, vilket torde vara en del i svårigheterna att tillämpa ersättningsbestämmelserna enligt nuvarande lagstiftning.

Det innebär dessutom att ersättningsfrågan inte kommer upp till prövning annat än om det finns ett konkret hot mot byggnadens kulturvärden. Därmed undviks det onödiga merarbete som kan förekomma inom befintliga skyddsformer där ersättningsfrågan bedöms utifrån en abstrakt bedömning av tänkbara framtida förändringar av bygganden, som i många fall kanske inte alls hade realiserats.

Närmare om kommunal ”kulturminnesmärkning”

Kommunerna skall med tillämpning av plan- och bygglagen kunna förklara att en särskilt värdefull byggnad omfattas av förvanskningsförbudet enligt plan- och bygglagen (k-märkning). För de sålunda utpekade byggnaderna bör utöver vad som redan följer av befintligt regelverk gälla en förhöjd lovplikt. Dessa beslut skall kunna meddelas såväl i samband med ett planförfarande som fristående från ett sådant förfarande. Därigenom skapas förutsättningar både för att bevaka att kulturvärden inte förvanskas och för att medvetandegöra dessa värden för ägare, brukare och allmänhet.

Tillämpningsområdet

En förbättring av kommunernas möjligheter att bevara kulturvärden i den bebyggda miljön baserat på en anmälningsplikt bör som nämnts ovan omfatta de skyddsvärda byggnader som avses i 3 kap. 12 § plan- och bygglagen, dvs. de som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i ett bebyggelseområde av den karaktären.

Vi ser således inte skäl till att utöka det ansvar kommunerna har att beakta dessa värden och att bevaka att de inte förvanskas. Våra förslag till förändringar berör därför inte tillämpningsområdet utan endast metoderna för hur förvanskningsförbudet i den ovan angivna paragrafen skall kunna upprätthållas. En förändring som enbart syftar till att kommunerna skall ges förbättrade möjligheter att tillsammans med ägarna förverkliga de ambitioner som redan har kommit till uttryck i befintlig lagstiftning.

Inordning i plan- och bygglagen

Vi har i första hand övervägt om ett nytt förfarande att upprätthålla förvanskningförbudet bör inordnas i plan- och bygglagen eller i kulturminneslagen och har bedömt att övervägande skäl talar för att det sker i plan- och bygglagen. Detta bl.a. beroende på att en anmälningsplikt i väsentliga delar överensstämmer med och bäst kan hanteras inom bygglovshandläggningen. En annan orsak är att inte sprida ut regler rörande kommunala beslut om markanvändning i fler lagar än nödvändigt.

Genom bygglovsplikten i plan- och bygglagen finns alltså redan en konstruktion som väl går att förena med den anmälningsplikt som vi ovan bedömt vara bäst lämpad att förbättra skyddet för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen. För att få till stånd ett adekvat skydd måste den bygglovsplikt som skall gälla för dessa byggnader kunna träffa alla de åtgärder som kan förvanska de värden hos byggnaden, såväl utvändigt som invändigt, som skall bevaras. Vidare kan naturligtvis inte ett långsiktigt hållbart skydd anses föreligga utan att en rivning av byggnaden kan hindras.

En fördel med att använda sig av den befintliga lagstiftningen är att man på det sättet för anmälningsfasen (bygglovsprövningen) undviker att ett särskilt förfarande för denna kategori byggnader inrättas, vilket annars skulle kunna innebära en administrativ belastning för kommunerna.

De åtgärder som kan underställas lovprövningen enligt bestämmelserna i 8 kap. plan- och bygglagen får sammantaget anses täcka de krav som kan ställas på en reglering som skall kunna bevara en byggnads kulturvärden. Här kan särskilt nämnas den möjlighet som ges att inom områden som utgör en värdefull miljö låta särskilt angivna åtgärder inne i byggnaden omfattas av bygglovsplikten enligt 8 kap. 6 § första stycket 3 plan- och bygglagen. Någon utvidgning av de åtgärder som kan vara bygglovspliktiga är därför inte nödvändig. Den reglering som kan komma att gälla för en byggnad till följd av ett skyddsbeslut blir därmed inte mer omfattande än vad som redan kan ske med befintlig lagstiftning inom ett värdefullt område.

Det finns således vid en inordning av denna regleringsform i plan- och bygglagen enbart behov av att förändra hur den bygglovsplikt som i huvudsak motsvarar vad som kan gälla inom områden med värdefull miljö skall kunna omfatta enskilda byggnader efter särskilt beslut av kommunen. Detta förutsätter

dock en nyhet i plan- och bygglagen, såtillvida att kommunen i ett särskilt förfarande, vid sidan av planläggningen, skall kunna besluta om en utvidgad bygglovsplikt för en byggnad. Detta kan emellertid endast anses innebära en mer obetydlig avvikelse från plan- och bygglagens systematik.

Plan- och bygglagen innehåller enligt dess 1 kap. 1 § bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Som framgår av 1 kap. 4 § plan- och bygglagen krävs för byggande och rivning tillstånd i form av bygglov eller rivningslov i den omfattning som följer av den lagen. Det har alltså förutsatts att lovpliktens omfattning skall regleras uteslutande enligt plan- och bygglagen.

Vad som kan sättas i fråga är om bestämmelsen i 1 kap. 3 § samma lag om att regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplan kan anses hindra att en reglering till skydd för byggnaders kulturvärden också kommer till stånd genom ett särskilt förfarande, skilt från planläggningen. En sådan innebörd av det stadgandet tycks emellertid inte ha varit avsedd. Kommunerna kan numera t.ex. fatta beslut enligt 7 kap. miljöbalken om att inrätta olika former av områdesskydd, vilket innebär en från planinstrumentet fristående reglering av markens användning.

Enligt vår bedömning innebär ett förfarande enligt ovan angivna riktlinjer att de byggnader som faller inom ramen för 3 kap. 12 § plan- och bygglagens tillämplighetsområde kan erhålla ett adekvat skydd, utan att det innebär mer långtgående inskränkningar i äganderätten än vad som kan ske idag. Samtidigt ger det goda förutsättningar för ett smidigt och flexibelt förfarande som kan ske i nära samarbete med ägaren. Det kan därför sättas i fråga om det finns skäl att bibehålla möjligheten för kommunen att införa skyddsbestämmelser för dessa byggnader.

Det skulle visserligen kunna innebära att kommunen i ett planlägningsförfarande inte alltid har med dessa frågor i den egentliga planprocessen. Det bör emellertid inte vara förenat med några särskilda svårigheter att samtidigt med ett sådant förfarande få till stånd ett samråd om skyddsbeslut rörande de byggnader inom det aktuella området som bedöms vara av sådant värde att de skall bevaras. För att tydliggöra att dessa frågor även fortsättningsvis i första hand skall hanteras inom ramen för ett planförfarande bör det ges möjlighet att i detaljplan och områdesbestämmelser meddela beslut om att byggnaden omfattas av förvanskningsförbudet.

I förhållande till ett förfarande baserat på en anmälningsplikt har till skyddsbestämmelsernas fördel framhållits att de kan ge ett bättre underlag för förhandlingar med ägaren. Eftersom en möjlighet att i beslut ange att förvanskningförbudet gäller skall kunna användas som ett instrument i planläggningen och samtidigt ge förutsättningar för ett mer flexibelt förfarande, där naturligtvis kommunerna i beslutet närmare än vad som är erforderligt kan ange i vilka avseenden en byggnad skall skyddas, bör inte heller ur detta hänseende någon påtaglig fara föreligga med att ersätta möjligheten till skyddsbestämmelser med ett förfarande enligt här angiven modell. Med beaktande härav samt det förhållandet att förekomsten av två alternativa skyddsformer i samma lag med samma ändamål och för samma kategori byggnader endast kan försämra möjligheterna att överblicka och tillgodogöra sig lagstiftningen, bör införandet av den här föreslagna skyddsformen innebära att skyddsbestämmelser inte längre är behövliga i syfte att skydda enskilda byggnader. Som tidigare konstaterats finns redan flera olika skyddsformer för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse: skyddsbestämmelser enligt plan- och bygglagen, byggnadsminnesförklaring, kulturresevat och nationalstadsparker. För överblickbarheten och allmänhetens förståelse för lagstiftningen är det av vikt att detta antal inte ökar.

Enligt 8 kap. 16 § 3 plan- och bygglagen skall rivningslov bifallas om inte byggnaden eller byggnadsdelen bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde. Detta stadgande bör innebära en tillräcklig garanti för att sådant lov inte beviljas för byggnader som i beslut uttryckligen angivits som särskilt värdefulla i något av dessa hänseenden.

Att ett skydd för en viss byggnad inte skall förutsätta att planläggning kommer till stånd får på intet sätt innebära att dessa intressen inte längre beaktas i planarbetet. För det första innebär det förhållandet att skyddet av enskilda byggnader inte längre behöver ske genom skyddsbestämmelser inte någon förändring i fråga om kommunernas hantering av värdefulla områden.

Vidare bör det vara så att det i planbeskrivningen redovisas vilka byggnader som är omfattas av detta skydd eller bör skyddas på detta sätt. Kommunerna bör dessutom så långt möjligt använda planförfarandet, oavsett i vilket syfte det har initieras, till att tillse att de byggnader inom planområdet som har sådant bevarandevärde som avses i 3 kap. 12 § plan- och bygglagen blir kulturminnes-

märkta. Betydelsen av att kommunerna även fortsättningsvis använder sig av kulturmiljöprogram och byggnadsinventeringar i planeringen minskar naturligtvis inte heller av att de ges bättre förutsättningar att skydda värdefulla byggnader. Tvärtom bör de ofta kunna utgöra utgångspunkten för bedömningen av vilka byggnader som skall erhålla ett skyddsbeslut.

En annan sak är att detta utpekande kan tänkas komma att strida mot innehållet i detaljplan eller områdesbestämmelser. Att beakta i detta hänseende är dock att beslutet inte innebär ett nytt förordnande om markanvändningen beträffande den berörda byggnaden, utan endast en utvidgad möjlighet att tillämpa det generella förvanskningförbudet i 3 kap. 12 § plan- och bygglagen. Även vid lovprövningen av en åtgärd som omfattas av en byggrätt i en detaljplan med löpande genomförandetid skall enligt 8 kap. 11 § plan- och bygglagen prövas om åtgärden uppfyller kraven i 3 kap. samma lag. Ett skyddsbeslut enligt den här angivna modellen medför således ingen ändring av detaljplanens rättsverkningar. Detsamma får med beaktande av 8 kap. 16 § 3 plan- och bygglagen anses gälla även beträffande en fråga om lov till rivning.

I detta sammanhang finns även anledning att något beröra frågan i vilken utsträckning en gällande byggrätt kan begränsas genom de generella krav som ställs på byggnader enligt 3 kap. (se t.ex. RÅ 1991 ref 46). Denna fråga har hittills fått lösas i rättstillämpningen, vilket, med hänsyn till att det är en bedömning som till stor utsträckning är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet, får anses vara ändamålsenligt.

Det kan dock framhållas att det i den sammanvägning som i dessa fall skall ske kan finnas anledning att särskilt beakta det allmänna intresse som ligger i att bevara den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen. Eftersom ett vägrat bygglov beträffande en byggnad som omfattas av denna reglering skall kunna resultera i att ägaren blir ersättningsberättigad torde dessutom förutsättningarna för att denna sammanvägning skall leda till en begränsning i en gällande byggrätt vara större än vad som hittills ansetts möjligt.

Ett sätt att skapa förutsättningar för att denna skyddsform skall kunna utgöra en viktig faktor i skyddssystemet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse kan vara att ge den benämningen kulturminnesmärkning (k-märkning). Ett begrepp som redan har folklig förankring och som av många uppfattas som synonymt med bebyggelseskydd (jfr prop. 1998/99:114 s. 31).

Denna reglering skall således kunna tillämpas på byggnader och andra anläggningar. Vad däremot gäller tomter av särskilt värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt föreligger enligt 3 kap. 17 § plan- och bygglagen ett förbud mot förvanskning endast i de avseenden de omfattas av skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser. Det kan visserligen finnas anledning att i framtiden samordna bestämmelserna med dem som gäller för byggnader och andra anläggningar. Vi finner dock att det ligger utanför uppdragets ramar att här föreslå de förändringar i plan- och bygglagen som i sådant fall skulle vara nödvändiga. Intill dess en sådan förändring kan ske bör därför skyddsbestämmelser alljämnt kunna utfärdas för dessa tomter.

Förfarandet vid kulturminnesmärkning

Ett ärende om kulturminnesmärkning skall kunna initieras av kommunen eller ägaren till den berörda byggnaden. Samråd skall i frågan ske med fastighetsägare och andra av förslaget berörda sakägare. I ett beslut om kulturminnesmärkning skall anges vad som motiverar denna märkning.

Har prövningen däremot resulterat i att byggnaden eller bebyggelseområdet inte har det värde som anges i 3 kap. 12 § plan- och bygglagen skall en fråga om kulturminnesmärkning inte kunna väckas på nytt förrän fem år förflutit och nya omständigheter framkommit.

Ägaren skall vid vägrat bygglov ha rätt till ersättning om detta innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Därtill bör rätten för kommunerna att ta ut lovavgift i vissa avseenden begränsas för kulturminnesmärkta byggnader.

Ett ärende om att skydda en viss byggnad genom kulturminnesmärkning bör kunna initieras av kommunen eller av ägaren till byggnaden. Det bör därmed inte, såsom för närvarande gäller för ärenden om byggnadsminnesförklaring, vara så att envar kan väcka fråga om en sådan skyddsåtgärd. Det skulle annars kunna innebära en administrativ belastning för kommunen som motverkar de syften om en effektiv skyddsform som ligger bakom detta förslag.

Det är givetvis av väsentlig betydelse att kommuninvånarna får möjlighet till insyn och påverkan beträffande kommunens hantering av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen. Detta får emellertid anses tillgodosett genom de övergripande ställningstaganden kommunen ger uttryck för i planprocessen, t.ex. vad kommunen i översiktsplanen anger om hur den avser att bevara den byggda miljön. Kommunens identifiering av att en enskild byggnad omfattas av 3 kap. 12 § plan- och bygglagen kan däremot inte vara en fråga av sådan art att den bör involvera hela kommuninvånarkretsen. I detta hänseende finns inte anledning att göra andra överväganden än de som ligger bakom bestämmelserna om partskommunikation i förvaltningslagen. Inför ett beslut om kulturminnesmärkning bör därför sedvanlig kommunikation endast behöva ske med de av förslaget berörda sakägarna.

I detta sammanhang kan nämnas att sakägarkretsen i ett samrådsförfarande enligt plan- och bygglagen skall kunna hämtas från den fastighetsförteckning som skall upprättas enligt 5 kap. 19 § plan- och bygglagen. I denna förteckning skall således anges ägare och innehavare av annan särskild rätt än hyresrätt och bostadsrätt. De särskilda rättigheter som omfattas är t.ex. arrende eller annan nyttjanderätt, servitut, rätt till elektrisk kraft, vägrätt samt ledningsrätt, men däremot inte panträtt (se om denna fråga Didón m.fl. Plan- och bygglagen, s. 5:115 och s. 5:118 a). Sakägarkretsen enligt plan- och bygglagen får således anses vara vidare än den krets som berörs av och därför skall behöva höras om ett förslag till kulturminnesmärkning.

Som ovan nämnts bör kommunala initiativ till kulturminnesmärkning ofta kunna tas i samband med olika planförfaranden. Några särskilda åtgärder skall då inte vara behövliga utan kommunikationen med sakägarna bör kunna fullgöras inom ramen för det samråd som sker i planprocessen.

Att kulturminnesmärkningen inte förutsätter att planläggning sker kan t.ex. ge möjlighet till insyn och kontroll över vad som sker med värdefulla byggnader utanför planlagt område. Det bör också skapa förutsättningar att enklare få till stånd en bevakning av att kulturvärden inte går förlorade inom riksintresseområden.

Det kan vara av fördel om länsstyrelsen i ett tidigt skede underrättas om att kommunen överväger att fatta beslut om kulturminnesmärkning. Detta bl.a. för att länsstyrelserna skall kunna bidra med kunskapsunderlag och för att undvika att det pågår parallella förfaranden rörande samma byggnad eller anläggning.

Det underlag kommunen kan behöva inför en kulturminnesmärkning är vad som krävs för att kunna visa att byggnaden har ett särskilt värde i den mening som avses i 3 kap. 12 § plan- och bygglagen. Det normala torde därför kunna bli att kommunen i sitt urval av de byggnader som bör kulturminnesmärkas hämtar information från tillgänglig dokumentation inom den egna organisationen, t.ex. kulturmiljöprogrammen, men även de inventeringar som genomförts av länsmuseerna och länsstyrelserna bör kunna användas i detta syfte. Här bör också länsstyrelsernas beslut om avslag i ett ärende om byggnadsminnesförklaring många gånger kunna föranleda att byggnaden i stället kulturminnesmärks av kommunen.

Till detta kommer det underlag för kulturminnesmärkning som kommer att tillskapas genom den identifiering av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelse som skall vara klar år 2010 enligt ett av delmålen för miljömålet God bebyggd miljö.

I beslutet om kulturminnesmärkning bör anges varför byggnaden bedöms ha särskilt värde på sätt avses i 3 kap. 12 § plan- och bygglagen. Dessa skäl bör i de flesta fall kunna hämtas direkt från den dokumentation som har legat till underlag för att ärendet initierades. Den bedömning som görs vid beslutstidpunkten och som kommer till uttryck i beslutet bör dock inte innebära att andra omständigheter, som inte var kända vid den tidpunkten, inte skall kunna beaktas vid de avvägningar som kan komma att ske inom ramen för en framtida lovprövning rörande byggnaden. De skäl som anges i beslutet bör därför inte ges en vidare betydelse än som en information till berörda sakägare och allmänheten.

Har kommunen funnit att det finns behov av att säkerställa att förvanskingsförbudet upprätthålls även beträffande åtgärder för underhåll av byggnaden, vilket i sig endast får förutsättas ske om det framkommit omständigheter som ger skäl för ett sådant ställningstagande, måste särskilda krav ställas på beslutets utformning. I dessa fall bör i likhet med vad som skall ske när en bygglovsplikt föreskrivs för dessa åtgärder i plan, krävas att det tydligt skall anges vilka åtgärder för underhåll som är bygglovspliktiga.

Det är, som vi tidigare påpekat, av väsentlig betydelse att den myndighetsutövning som sker i syfte att bevara kulturmiljön i möjligaste mån utförs i nära samarbete med dem som direkt kan komma att beröras av beslutet. En målsättning bör därför vara att ett samförstånd i de flesta fall skall kunna uppnås mellan kommun och berörda sakägare i en fråga om kulturminnesmärkning. Detta

förutsätter givetvis att sakägarna får ta del av det underlag som skall ligga till grund för kommunens bedömning men också att det ges utrymme för fördjupade diskussioner mellan kommunen och de sakägare som är intresserade av att sådana samtal kommer till stånd.

Även om ambitionen således skall vara att nå samförstånd mellan kommunen och fastighetsägaren, kan det inte uteslutas att det ibland kan uppstå situationer där den aktuella byggnaden helt uppenbart omfattas av 3 kap. 12 § plan- och bygglagen men ägarna ändå motsätter sig en kulturminnesmärkning. Ägarens samtycke kan därför inte – lika lite som vid en byggnadsminnesförklaring – göras till en förutsättning för kulturminnesmärkningen.

Det bör i detta sammanhang på nytt framhållas att kulturminnesmärkningen inte i första hand syftar till en förhöjd bygglovsplikt, utan att den i de allra flesta fall endast torde komma att ha som konsekvens att kommunens bedömning av byggnadens särskilda värde tydliggörs för ägare, brukare och allmänhet. Det innebär i sin tur att ägarens förutsebarhet ökar och att han eller hon har möjlighet att leva upp till de krav som den befintliga lagstiftningen ställer i fråga om förvanskningförbud och om underhållsskyldighet beträffande dessa byggnader. Av inte minst vikt är att det kan skapa en grund för en kontinuerlig kontakt mellan kommun och ägare i frågor om förvaltningen av dessa byggnader.

Det torde därför finnas goda förutsättningar för att redan i det samråd som skall komma till stånd inför beslutet skapa en grund för ett gott förhandlingsklimat i den fortsatta relationen parterna emellan i de fall prövningen utmynnar i en kulturminnesmärkning.

En annan äganderättsaspekt, som hör samman med att ägaren bör ha rätt att väcka fråga om kulturminnesmärkning, är att ett lagakraftvunnet beslut om att byggnaden inte uppfyller kriterierna för kulturminnesmärkning bör få till följd att ägaren under en förhållandevis lång tidsperiod bör kunna inrätta sig efter denna bedömning. Det får anses rimligt att frågan inte kan tas upp på nytt förrän fem år förflutit från beslutstidpunkten. Det skulle överensstämma med den tidsfrist som gäller vid motsvarande situation enligt engelsk rätt.

Vidare bör krävas att det i förhållande till det underlag som förelåg vid den föregående prövningen har framkommit nya omständigheter som kan föranleda att frågan vid detta tillfälle bedöms annorlunda. Det skulle t.ex. kunna vara fallet om det skett en fördjupad inventering av byggnaden eller det bebyggelseområde

som byggnaden ingår i eller om det på annat sätt framkommit nya kunskaper som givit en förbättrad bild av byggnadens kulturvärden. Naturligtvis kommer också byggnadens ålder så småningom att kunna motivera ett nytt ställningstagande i fråga om förutsättningarna för kulturminnesmärkning. Kan de nya omständigheter som åberopas till väsentlig del hänföras till en allmänt förändrad syn på värden hos byggnader från en viss tidsepok eller med vissa arkitektoniska särdrag, bör en ny prövning kunna komma till stånd först om det visar sig att denna förändrade syn inte endast är av tillfällig karaktär.

Även om kulturminnesmärkningen syftar till ett långsiktigt bevarande av byggnaden kan situationer uppkomma där bestående förändringar har inträffat som får till konsekvens att byggnaden inte längre kan anses uppfylla förutsättningarna för kulturminnesmärkning. Har skyddsändamålet på detta sätt förlorat sin betydelse bör kommunen kunna upphäva kulturminnesmärkningen. Även i det fall att en kulturminnesmärkt byggnad sedermera blivit byggnadsminnesförklarad får ändamålet med kulturminnesmärkningen anses ha gått förlorad (se i denna fråga även avsnitt 5.3.1).

I sällsynta fall kan även tänkas situationer där det vid en avvägning framstår som rimligt att ett betydande motstående allmänintresse får företräde framför kulturmiljövärden. Även i dessa fall bör finnas möjlighet för kommunen att häva beslutet om kulturminnesmärkning.

Normalt bör dock de flesta avvägningar få sin lösning vid bygglovsprövningen. En av fördelarna med kulturminnesmärkningen i förhållande till skyddsbestämmelser är just tänkt att vara att det öppnar för en mer flexibel tillämpning inom ramen för förvanskningförbudet, där olika alternativ kan övervägas gemensamt med ägare och brukare.

Vad gäller frågan om vilket organ inom kommunen som skall avgöra ärenden om kulturminnesmärkning bör noteras den reglering om ansvarsfördelningen som ges i 3 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900). Där anges att kommunfullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. I dessa ärenden saknar kommunfullmäktige möjlighet att delegera sin beslutanderätt till en nämnd. Kommunfullmäktige beslutar emellertid också i andra särskilt angivna frågor i kommunallagen eller i andra författningar och får i sådana ärenden delegera till nämnd att fatta beslut i fullmäktiges ställe.

I 5 kap. 29 § plan- och bygglagen finns en med denna reglering motsvarande bestämmelse för antagande av detaljplan. Den anger att detaljplan antas av kommunfullmäktige samt att fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt. Dessa bestämmelser gäller också för områdesbestämmelser enligt 5 kap. 33 § plan- och bygglagen.

Beslut om kulturminnesmärkning kan många gånger komma att initieras i samband med ett planförfarande. Dessa beslut kan även få konsekvenser för befintliga planers status och genomförbarhet. Det går inte heller att utesluta att ett enskilt beslut om kulturminnesmärkning kan innefatta en fråga som är av principiell betydelse eller annars av större vikt för kommunen. Som huvudregel bör därför gälla att kommunfullmäktige beslutar om kulturminnesmärkning. Denna beslutanderätt bör, i likhet med vad som gäller för antagande av plan, kunna delegeras till nämnd. Det står härvid klart att förutsättningarna kommer att vara betydligt större för delegation av beslutanderätten i ärenden om kulturminnesmärkning än för antagande av detaljplan.

Bygglövsprövningen

Genom ett beslut om att kulturminnesmärka en viss byggnad har, sedan detta beslut vunnit laga kraft, frågan om byggnaden omfattas av 3 kap. 12 § och 3 kap. 13 § andra stycket plan- och bygglagen blivit rättsligt avgjord. Denna fråga bör därför inte kunna bli föremål för förnyat övervägande i en bygglövsprövning beträffande en kulturminnesmärkt byggnad.

Vad gäller handläggningen av lovärenden finns inte skäl till några förändringar mot vad som redan gäller enligt 8 kap. 19–34 § plan- och bygglagen. Med hänsyn till den osäkerhet hos ägaren om hur kommunen kommer att bedöma av honom eller henne tänkta framtida förändringar av byggnaden kan härvid särskilt noteras möjligheten till förhandsbesked enligt 8 kap. 34 § plan- och bygglagen.

Vanligt förekommande i detaljplaner eller områdesbestämmelser med bestämmelser om utvidgad bygglövsplikt i syfte att skydda särskilt värdefulla byggnader eller bebyggelseområden är att det ges lättnader i den avgift byggnadsnämnden tar ut för ett ärende om bygglöv.

Det framstår som en rimlig utgångspunkt att den enskilde ägaren inte skall behöva stå kostnader föranledda av att en utvidgad bygglovsplikt införts för att bevaka ett allmänt bevarandeintresse av byggnaden. Eftersom de värden som här skall skyddas inte i efterhand kan återställas är det i dessa fall dessutom av särskild vikt att alla åtgärder som är bygglovspliktiga verkligen i förväg kommer under byggnadsnämndens prövning. Vi föreslår därför i dessa fall en begränsning i kommunernas rätt att ta ut avgift i ett bygglovs-ärende till att endast gälla de åtgärder som faller under den generella bygglovsplikten enligt 8 kap. 1 § plan- och bygglagen.

För att kulturminnesmärkningen skall kunna innebära ett långsiktigt bevarande av byggnaden måste kommunerna i bygglovsprocessen kunna fatta beslut som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det innebär i sin tur att ägaren skall ha rätt till ersättning för den inskränkning i egendomsrätten som ett sådant beslut innebär. Rätt till ersättning skall alltså föreligga om pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras genom att bygglov vägras till en åtgärd ägaren tänkt genomföra. För de åtgärder som hittills har kunnat hindras i bygglovsprövningen med hänvisning till förvanskningförbudet i 3 kap. 12 § plan- och bygglagen kommer detta alltså inte att innebära någon utökad rätt till ersättning.

Det bör givetvis finnas möjlighet att överklaga kommunens beslut i dessa ärenden i enlighet med de befintliga reglerna om överklagande i 13 kap. plan- och bygglagen. Såväl mot beslut i fråga om kulturminnesmärkning som mot den bygglovsprövning som följer av detta beslut bör talan föras genom förvaltningsbesvär enligt 13 kap. 2 §. Det finns inte heller skäl till någon nyordning i fråga om de sanktioner som kan inträda för den som inte uppfyller de skyldigheter i form av bygglovsansökan m.m. som skall följa på ett beslut om kulturminnesmärkning.

Mer om våra överväganden i fråga om samordningen på myndighetsnivå och med övrig lagstiftning på detta område finns i avsnitt 5.3.

5.1.2 Byggnadsminnen

Rätten för var och en att väcka fråga om byggnadsminnesförklaring bör tas bort. Vidare bör de i lag angivna kriterierna för vilken kvalifikationsgräns som skall gälla för byggnadsminnesförklaring ändras. Dessutom bör den s.k. självriskregeln vid ersättning ändras så att den överensstämmer med motsvarande bestämmelse i miljöbalken.

Byggnadsminnesförklaring är numera en väl inarbetad skyddsform som också visat sig kunna omfatta en relativt stor andel av de byggnader som kan tänkas komma i fråga för detta skydd. Det huvudsakliga problemet med denna skyddsform anses vara att processen fram till ett beslut om byggnadsminnesförklaring är tids- och resurskrävande. Det har bl.a. resulterat i alltför långa handläggningstider och stora balanser.

En orsak till detta är att bebyggelseskyddet i stor utsträckning har kommit att cirkulera kring byggnadsminnesinstitutet. Den avlastning som kunde förväntas genom den möjlighet till kommunalt skydd för kulturhistoriskt värdefulla byggnader som öppnades genom införandet av plan- och bygglagen har inte förverkligats i någon större utsträckning. Det torde tvärtom vara så att länsstyrelserna har kommit att hantera många objekt som egentligen borde ligga på kommunernas bord.

Konsekvenser av ett förbättrat kommunalt skydd

En ambition bakom att förändra det kommunala skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse är som ovan angivits att detta skall utgöra basen i skyddssystemet. Samtidigt har vi uttalat att den rådande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun bör bestå. En förhoppning med detta är att en förstärkning av det kommunala skyddet skall medföra att byggnadsminnesinstitutet i fortsättningen skall kunna ha en mer avgränsad men också tydligare funktion i skyddssystemet.

Länsstyrelserna har i allt för stor utsträckning fått ägna sig åt tidsödande ärendehantering och åt att prioritera sådana objekt som varit utsatta för ett överhängande hot, i stället för att inrikta verksamheten mot ett metodiskt urval av de byggnader och andra anläggningar som i enlighet med motiven till denna lagstiftning,

från ett nationellt perspektiv kan representera olika tider, byggnadsstilar, historiska förlopp och sociala förhållanden. Det vore önskvärt om länsstyrelserna i större utsträckning kunde ägna kraft åt detta arbete och på att mer än vad som för närvarande är fallet bistå kommuner och andra med kompetens och till att utöva tillsyn över kulturmiljövärden i länen.

Skapas sådana förutsättningar för länsstyrelserna att bedriva ett mer strukturerat arbete rörande byggnadsminnesförklaringar, bör också den befintliga möjligheten att använda sig av anmälningsplikt enligt 3 kap. 6 § kulturminneslagen kunna komma till användning i större utsträckning än vad som hittills varit fallet.

Att detta instrument endast kommit till ringa användning torde i huvudsak bero på att länsstyrelserna redan har ett stort antal ärenden om byggnadsminnesförklaring som väntar på avgörande och därför inte vill öka på denna arbetsbelastning med ärenden som, om anmälan inkommer, måste avgöras inom en viss tidsfrist. Den synpunkten har därför förts fram att om länsstyrelserna hade haft en något längre tid på sig från det att anmälan inkommer till dess att beslut skall fattas om att initiera ett ärende om byggnadsminnesförklaring, eller om förordnandet om anmälningsplikt kunde utgöra ett mer självständigt skyddsinstrument, skulle detta instrument användas i större omfattning.

I fråga om tidsfristen på en månad från inkommen anmälan till dess beslut meddelats, får dock beaktas att en längre frist kan ge upphov till ett statligt ersättningsansvar. Regeringen har i proposition 1998/99:114 (s. 40) gjort bedömningen att den nu är så kort att sådant ansvar inte bör uppkomma.

Kan däremot länsstyrelserna få förutsättningar att mer metodiskt ta fram de objekt som skall prövas för byggnadsminnesförklaring, bör anmälningsplikten, även utan några förändringar, kunna användas mer systematiskt så att länsstyrelserna tidigt i förfarandet får en god kontroll över vad som sker med tänkbara framtida byggnadsminnen.

En annan önskvärd följd av att länsstyrelserna kan bedriva ett effektivare kulturmiljöarbete är att de kan ägna mer tid åt ägar-kontakter och till att utveckla de nätverk för ägare av byggnadsminnen och annan kulturhistoriskt värdefull bebyggelse som initierats på många håll.

Vår bedömning är sammantaget att de problem som präglar byggnadsminnesinstitutet i mycket kan bli avhjälpna genom ett förstärkt och förbättrat kommunalt skydd.

En smärre förändring i regelverket kan göras för att underlätta för länsstyrelserna att upprätthålla en kontinuerlig kontakt med ägarna. Det är att i förordningen (2000:308) om fastighetsregister införa en bestämmelse om att Lantmäteriverket skall underrätta länsstyrelserna om beslut som fattas med anledning av ansökan om lagfart eller inskrivning av tomträtt beträffande fastighet på vilken ett byggnadsminne är beläget. Detta för att länsstyrelserna tidigt skall kunna skapa en kontakt med en ny ägare och i möjligaste mån undvika situationer där en ny ägare inte är införstådd med byggnadsminnesförklaringens innebörd.

En annat tydliggörande som kan ske är att i förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. uttryckligen ange att länsstyrelsen kan fastställa en skötselplan för byggnadsminnets långsiktiga vård. Något hinder mot att göra det föreligger inte enligt gällande rätt, men det kan både för ägare och för myndighet vara önskvärt att detta blir ett instrument som kommer till användning i ökad utsträckning. Inte minst gäller det för parker och andra trädgårdsanläggningar, för vilka det krävs tydliga riktlinjer om hur anläggningen skall vårdas.

Den förändring i strukturen för kulturmiljöskyddet som vi föreslår innebär dock att vissa förändringar bör göras även inom ramen för byggnadsminnesinstitutet.

Vars och ens rätt att väcka fråga

Det har vid ett par tidigare tillfällen lagts fram förslag om att rätten för var och en att väcka fråga om byggnadsminnesförklaring skall avskaffas. Detta för att lindra länsstyrelsernas arbetsbörda. Senast föreslogs det av Kulturarvsutredningen. Regeringens motiv till att inte biträda det förslaget var att det kunde motverka det ökande intresset hos allmänheten för kulturmiljöfrågor samt att det var tveksamt om det skulle innebära någon betydande lättnad i länsstyrelsernas arbetsbörda.

Med hänsyn till den ändrade strukturen för kulturminnesskyddet som vi föreslår finns emellertid även andra bevekelsegrunder för en sådan förändring. Om basen i skyddssystemet skall ligga på kommunal nivå vore det missriktat att allmänhetens intresse för dessa frågor utgår från det mer begränsade tillämpningsområdet för byggnadsminnesförklaring. Det kan snarare försämra den lokala

delaktigheten i dessa frågor om allmänhetens intresse kommer till uttryck hos länsstyrelserna i stället för hos kommunerna.

Vidare kan det visserligen vara riktigt att ett avskaffande av vars och ens rätt att väcka fråga om byggnadsminnesförklaring inte kommer att medföra någon större lättnad på länsstyrelsernas arbetsbörda i så måtto att ärenden initierade av någon helt utomstående ofta borde kunna avgöras på ett tidigt stadium. Det finns dock en tendens till att använda sig av rätten att väcka fråga om byggnadsminnesförklaring i andra syften än av rena bevarandeskäl. Denna rätt kan därför utnyttjas på ett sätt som snarast undergräver förtroendet för denna skyddslagstiftning.

Vidare bör inte helt bortses från betydelsen av att kunna frigöra tid för länsstyrelsen till annat än ärendehantering. Även om det redan vid en initial bedömning står så gott som klart att en ansökan om byggnadsminnesförklaring inte kan vinna framgång måste denna ansökan behandlas, vilket innefattar flera formella moment, bl.a. underrättelse till Lantmäterimyndigheten enligt 3 kap. 8 § kulturminneslagen.

Sammantaget finner vi därför skäl att på nytt föreslå att vars och ens rätt att väcka fråga om byggnadsminnesförklaring tas bort. Eftersom vi inte föreslår någon motsvarande rätt på kommunal nivå, samtidigt som vi ser betydelsen av att på alla sätt bibehålla och stärka allmänhetens intresse för dessa frågor, bör andra former övervägas för hur allmänhetens synpunkter på skyddsvärda byggnader skall tas tillvara.

Om länsstyrelserna regelmässigt noterar, diariet för och besvarar förslag från allmänheten på objekt som bör skyddas, utan att det därigenom inleds ett formellt ärende i frågan om byggnadsminnesförklaring, borde varken allmänhetens inflytande eller myndigheternas kunskapsunderlag försämrats genom att rätten att väcka fråga inskränks. Troligen är det också inte mer än denna effekt som många gånger varit avsedd hos dem som lämnat in förslag på objekt för byggnadsminnesförklaring.

Genom en sådan ordning vidmakthålls det väsentliga inslaget med att var och en har rätt att väcka fråga, det att allmänheten kan uppmärksamma länsstyrelsen på skyddsvärda byggnader och andra anläggningar. Betydelsen av att länsstyrelsens slutliga ställningstagande kommer till uttryck i ett beslut torde däremot inte ha samma betydelse, särskilt som det endast är Riksantikvarieämbetet som får överklaga ett avslagsbeslut.

En bestämmelse om skyldighet för länsstyrelsen att anteckna inkomna förslag på en särskild förteckning bör därför införas i kulturminnesförordningen.

En rätt att väcka fråga om byggnadsminnesförklaring bör även fortsättningsvis tillkomma den som närmast är berörd av ett sådant beslut, dvs. byggnadens ägare. Ett sådant ärende skall naturligtvis också kunna tas upp på länsstyrelsens eget initiativ. Goda skäl kan visserligen anföras för att även andra organisationer och myndigheter bör ha en rätt att initiera ett ärende om byggnadsminnesförklaring. Det finns dock inte anledning att tro annat än att länsstyrelserna, oavsett om det sker genom en formell ansökan, kommer att ta till sig de synpunkter som t.ex. en bevarandeförening för fram om skyddsbehovet för en viss byggnad.

En formell initiativrätt för Riksantikvarieämbetet eller kommunerna förefaller inte heller nödvändig. De får anses ha tillräckliga möjligheter att på andra sätt uppmärksamma länsstyrelserna på tänkbara byggnadsminnen.

Vad gäller Riksantikvarieämbetet bör också beaktas den exklusiva behörighet ämbetet har att överklaga länsstyrelsernas avslagsbeslut i dessa ärenden och det inflytande ämbetet har över hur länsstyrelserna skall arbeta med urvalsprocessen. För kommunernas del får, med hänsyn till att de kan vidta egna skyddsåtgärder, en sådan talerätt anses vara ändamålslös och endast kunna skapa potentiella ansvarskonflikter i strid mot ett av ändamålen med de förändringar som föreslås i detta betänkande.

Kvalifikationsgränsen

Byggnadsminnesinstitutet tillämpningsområde anges i lag vara byggnader och andra anläggningar som är synnerligen märkliga genom sitt kulturhistoriska värde. Uttrycket synnerligen märklig har emellanåt kritiserats och får ur flera aspekter anses vara något missvisande. Det kan inte anses vara ett begrepp som väl återger de faktorer som länsstyrelserna enligt lagmotiven skall beakta vid sitt urval av vilka byggnader som skall byggnadsminnesförklaras. För de flesta torde det under alla förhållanden vara ett svårbegripligt uttryck som därigenom snarast kan försvåra länsstyrelsernas arbete.

Det förhållandet att detta begrepp numera är väl inarbetat hos dem som dagligen arbetar med dessa frågor ger visserligen anledning att noga överväga behovet av en förändring. Samtidigt får

det anses vara av stor vikt att de kriterier som berättigar till ingrepp i egendomsrätten är begripliga för den enskilde.

De ändamål som kvalifikationsgränsen skall fylla är att skapa rättstrygghet för den enskilde mot skönsmässiga inskränkningar i dennes markanvändning samt att ge besked om den ansvarsfördelning som skall gälla på myndighetsnivå för kulturminneskyddet. I fråga om 3 kap. kulturminneslagen ger kvalifikationsgränsen således besked om under vilka förutsättningar staten kan fatta direktverkande beslut om markanvändningen, något som annars som huvudregel är förbehållet kommunerna.

De överväganden länsstyrelserna har att göra för att säkerställa att ett representativt urval av byggnader som återspeglar kulturarvet på nationell nivå erhåller en byggnadsminnesförklaring kan svårligen anges i lagtexten. Detta urval bör i slutändan bygga på en samordning på nationell nivå mellan länsstyrelserna genom Riksantikvarieämbetets försorg.

Med hänsyn till att det i lag således inte kan ges någon entydig definition av vilka urvalskriterier som skall gälla bör därmed övervägas om det finns något annat begrepp som bättre än begreppet synnerligen märkligt anger när statliga skyddsåtgärder skall kunna vidtas. Det förefaller härvid mer ändamålsenligt att hänvisa till att byggnaden skall ha ett kulturhistoriskt värde av nationell betydelse. Därigenom tydliggörs att byggnadsminnesinstitutet endast skall omfatta ett begränsat urval av byggnader, samtidigt som det begreppsmässigt inte på samma sätt som uttrycket synnerligen märkligt ger en antydning om att diskvalificera ”enklare” eller mer vardagliga byggnader.

Det är en förändring som överensstämmer med de tankar som låg bakom utformningen av plan- och bygglagen, att statlig inblandning förutsatte ett nationellt intresse. Det skulle därmed också kunna medverka till att markera att det stora flertalet skyddsvärda byggnader i första hand skall hanteras inom ramen för den kommunala självbestämmanderätten över regleringar om markanvändningen.

Kvalifikationsgränsen för byggnadsminnesinstitutets tillämpningsområde bör därför omformuleras i enlighet härmed. Som framgått av redovisningen ovan kan något entydigt besked inte ges om vad som skall läggas i begreppet nationell betydelse. Annat är inte avsett än att vägledning fortfarande skall kunna hämtas i de allmänna råd om byggnadsminnesförklaring som Riksantikvarieämbetet utfärdar.

Självrisk vid ersättningsgrundande skada

Enligt bestämmelserna i 3 kap. 10 och 13 §§ kulturminneslagen ges full täckning för ersättningsgrundande skada till följd av att skyddsbestämmelser avsevärt försvårar pågående markanvändning. Regleringen i denna del skiljer sig därmed från vad som utgår som ersättning vid motsvarande inskränkningar efter beslut enligt miljöbalken. Enligt 31 kap. 6 § miljöbalken skall i motsvarande situation ersättningen till ägaren minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning, vilket innebär att ersättning för intrång upp till kvalifikationsgränsen, dvs. avsevärt försvårande av pågående markanvändning, inte skall betalas.

Denna generella regel om en sorts självrisk för fastighetsägaren infördes i miljöbalken på förslag av Miljöbalksutredningen. Tidigare hade ersättningen enligt naturvårdslagstiftningen beräknats på samma sätt som fortfarande sker enligt 3 kap. kulturminneslagen.

Som skäl för den ändring som kom till stånd genom införandet av miljöbalken angavs bl.a. att om full ersättning ges när kvalifikationsgränsen uppnåtts uppkommer en omotiverat stor skillnad mellan ett fall som ligger strax under kvalifikationsgränsen och ett fall som ligger omedelbart ovan denna gräns (SOU 1996:103 s. 621). Man hänvisade även till att en sådan ordning för bestämmande av ersättningen redan fanns för vissa situationer vid bestämmande av intrångsersättning enligt plan- och bygglagen.

Vid sidan av dessa motiv för att införa en likalydande bestämmelse i 3 kap. kulturminneslagen bör också beaktas den strävan som bör finnas att försöka få till stånd enhetliga regler om ersättning för intrång i markanvändningen oberoende av vilken lag som tillämpas. Föreskrifter eller skyddsbestämmelser gällande en byggnad som innebär samma mått av intrång i markanvändningen bör föranleda samma ersättning till ägaren oavsett om de införs genom ett beslut om områdesskydd enligt miljöbalken eller byggnadsminnesförklaring.

Den "självriskregel" som finns i 3 kap. kulturminneslagen bör därför ändras så att den överensstämmer med den som finns i miljöbalken.

5.1.3 Statliga byggnadsminnen

Regleringen av byggnadsminnen som innehas av staten bör inordnas i 3 kap. kulturminneslagen. Förordningen om statliga byggnadsminnen bör som en konsekvens härav ersättas med en ny förordning.

Förändringar bör även genomföras som innebär att de uppgifter gällande dessa byggnadsminnen i fråga om ändring, jämkning och hävning som handhas av Riksantikvarieämbetet överförs till länsstyrelserna.

Det bör dessutom öppnas en möjlighet att låta Statens fastighetsverk utöva viss egenkontroll över de byggnadsminnen verket förvaltar.

Byggnadsminnen som innehas av staten har traditionellt haft en egen reglering. De skäl som angetts för detta har i huvudsak varit att skyddet för statsägda byggnader inte är förknippat med någon form av ersättning samt att det ur konstitutionell synpunkt är riktigare att reglera skyddet för statligt ägda byggnader i administrativ ordning.

De statliga byggnadsminnena är också de enda som hittills inte blivit föremål för en decentralisering av beslutsfattandet. Det innebär att det centrala ämbetsverket, Riksantikvarieämbetet, hanterar i stort sett alla ärenden rörande de statliga byggnadsminnena.

Samtidigt finns här en förvaltare av stora delar av det kulturhistoriskt värdefulla byggnadsbeståndet, Statens fastighetsverk, som har god kompetens i fråga om vård och underhåll av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Särregleringen för statlig egendom

De tyngst vägande skälen mot att använda sig av en särreglering för statligt ägd egendom på detta område är att det försämrar överskådligheten av lagstiftningen och kan ge upphov till oklarheter i tillämpningen. Vad gäller den senare frågan finns flera exempel på detta. Det har t.ex. inte varit helt ovanligt förekommande att länsstyrelserna inte har fått kännedom om att ett statligt byggnadsminne har överlåtits till någon annan och därmed övergått till att bli byggnadsminne enligt kulturminneslagen. Det finns också exempel på tillämpningssvårigheter när ett statligt byggnads-

minne först överlåtits till annan för att därefter på nytt komma i statlig ägo.

Vad gäller skälen för en särreglering för den egendom som innehas av staten kan det förhållandet att skyddet av denna inte är förknippat med någon form av ersättning inte ensamt anses vara av sådan betydelse att det omöjliggör en enhetlig reglering för alla byggnadsminnen. Det står naturligtvis utan särskild reglering klart att varken ersättning eller bidrag skall utgå för dessa byggnader.

Vad beträffar det andra skälet, den konstitutionella aspekten, kan det visserligen vara att föredra att regleringar rörande förvaltningen av statlig egendom sker genom förordning och kan effektueras genom förvaltningsföreskrifter till de berörda myndigheterna. Eftersom förordningen om statliga byggnadsminnen i väsentliga delar överensstämmer med den reglering som gäller för övriga byggnadsminnen enligt 3 kap. kulturminneslagen kan det i detta fall dock inte anses innebära någon administrativ belastning att de grundläggande bestämmelserna ges i lag.

Det kan i detta sammanhang också noteras att det i fråga om byggnadsminnen har valts en annan väg än vad som gäller för områdesskydden enligt miljöbalken. Där har man inte sett något behov av en motsvarande särreglering för statlig egendom. Länsstyrelserna eller kommunerna kan alltså fatta beslut om att inrätta t.ex. kulturreservat enligt 7 kap. 9 § miljöbalken på statlig mark.

I syfte att få till stånd en ökad tydlighet i lagstiftningen föreslår vi därför att regleringen av byggnadsminnen som innehas av staten sker i 3 kap. kulturminneslagen. Förordningen om statliga byggnadsminnen m.m. bör i och med det upphävas. Förordningen om kulturminnen bör, om dessa förändringar genomförs, i fortsättningen vara tillämpbar även på byggnadsminnen som innehas av staten. Med hänsyn till att det för dessa byggnadsminnen finns ett fortsatt behov av särskilda förfarandebestämmelser, behöver den dock kompletteras med en ny förordning som rör kulturhistoriskt värdefulla byggnader m.m. som innehas av staten.

Förfarandet

Som ovan angetts är det inte givet att regeringen måste vara den instans som skall besluta om skyddsåtgärder för statlig egendom. Eftersom regeringen har ett övergripande ansvar för administrationen av det statliga byggnadsbeståndet och en skyddsåtgärd är

förenad med ett ekonomiskt åtagande, torde det dock inte innebära någon större effektivisering eller förenkling att genomföra en förändring av instansordningen beträffande vem som skall besluta om byggnadsminnesförklaring av byggnader som innehas av staten.

Det kan beträffande själva förklaringsbeslutet även finnas anledning att överväga om också andra än Riksantikvarieämbetet skall kunna göra framställan till regeringen om byggnadsminnesförklaring. Vad som bör ligga närmast till hands är att ge länsstyrelserna sådan framställningsrätt. Det kan tänkas att länsstyrelserna med sin tillsynsroll i länen har en bättre position att bedöma vilka statliga byggnader som kan vara tänkbara för en byggnadsminnesförklaring.

Länsstyrelsernas kunskap om det statliga byggnadsbeståndet bör dock kunna förmedlas lika bra på andra sätt än genom direkta framställningar om byggnadsminnesförklaring till regeringen. Att framställan skall ske av Riksantikvarieämbetet får anses innebära att frågan får en noggrann och enhetlig belysning innan den läggs på regeringens bord.

Vad gäller den fortsatta ärendehanteringens rörande ett byggnadsminne finns däremot tydligare förtjänster att vinna med att genomföra en decentralisering av beslutsprocessen, så att de mer lokalt förankrade organen, länsstyrelserna, tar över hela eller delar av ansvaret beträffande dessa byggnadsminnen. Det förefaller till viss del otidsenligt att det centrala ämbetsverket som första instans hanterar enskilda ärenden på det sätt som för närvarande sker, när länsstyrelserna har både kompetens och erfarenhet av att handlägga likartade ärenden. Det kan i dessa ärenden många gånger också vara av betydelse att ha god kännedom om de regionala och lokala förhållandena där byggnadsminnet är beläget.

Länsstyrelsen skulle därmed kunna ta ett helhetsgrepp om och få en fullständig överblick av kulturminnesskyddet i länet. Det torde dessutom underlätta hanteringen vid och efter överlåtelse av byggnadsminnen till eller från staten. Från länsstyrelsehåll har till oss framförts synpunkter i denna riktning, bl.a. i den enkät de fått besvara, och uppfattningen tycks överlag vara den att länsstyrelserna, under förutsättning att det inte innebär en ofinansierad kostnadsökning, bör ges en aktivare roll i fråga om de statliga byggnadsminnena.

En decentralisering av hanteringen av byggnadsminnen som innehas av staten skulle innebära att länsstyrelserna övertar tillsyns-

funktionen samt handlägger och beslutar i ärenden som rör ändring i strid mot skyddsbestämmelser (dispensärenden).

Eftersom regeringen fortsatt föreslås fatta beslut om byggnadsminnesförklaring av dessa byggnader bör det däremot få som konsekvens att beslut om jämkning av skyddsbestämmelser och om hävning av byggnadsminnesförklaring ligger kvar på regeringen. I dessa ärenden bör dock länsstyrelserna kunna överta Riksantikvarieämbetets nuvarande handläggningsuppgifter.

Vad gäller de villkor som kan ställas för ett beslut om att ge tillstånd till ändring av ett byggnadsminne, är den reglering som gäller de statliga byggnadsminnena något mer utförlig om vilka krav som kan ställas än vad som framgår av 3 kap. 14 § kulturminneslagen. Detta gäller särskilt möjligheten att ställa krav på antikvarisk undersökning och kontroll. Att ett tillstånd till ändring kan förenas med sådana villkor bör efter en samordning av reglerna för byggnadsminnen uttryckligen gälla generellt för alla byggnadsminnen. Den möjlighet till delegation av normgivningskompetensen som numera ges enligt 8 kap. 7 § regeringsformen bör i detta sammanhang utnyttjas för att genom Riksantikvarieämbetets försorg kunna ge tydliga riktlinjer för hur dessa krav skall anges.

Det får med beaktande av beslutens ekonomiska betydelse anses finnas skäl att låta den förvaltande statliga myndigheten, på samma sätt som enskilda och kommuner, kunna föra talan mot ett beslut av länsstyrelsen enligt 3 kap. kulturminneslagen.

En särskild fråga i detta sammanhang är om länsstyrelserna i sådant fall skall handlägga ärenden som rör de statligt ägda residen- sen. I dessa situationer kan jävslignande förhållanden eller i vart fall en besvärande intressekonflikt uppstå, som gör att det kan behöva övervägas att låta någon annan än personal med anställning vid länsstyrelsen fatta beslut rörande dessa byggnader. Eftersom sådana ärenden inte torde bli särskilt ofta förekommande, bör denna situation kunna lösas genom att personal som är anställd vid en annan länsstyrelse tillfälligt går in och fattar beslut i dessa ärenden. Att det föreligger en oklarhet i hur detta administrativt skall hanteras har uppmärksammats i det av Länsstyrelseutredningen nyligen avgivna betänkandet *Det ofullständiga pusslet* (SOU 2004:14 s. 104).

Egenkontroll

En annan möjlighet till förändring i syfte att förenkla hanteringen av de byggnadsminnen som innehas av staten är att förvaltaren ges ansvar att inom vissa givna ramar utöva en egenkontroll över hur åtgärder på byggnaden förhåller sig till skyddsbestämmelserna och ändamålet med byggnadsminnesförklaringen.

Att det finns förutsättningar att på den statliga sidan öppna för en sådan förändring beror i första hand på att det genom Statens fastighetsverk finns en förvaltare med myndighetsansvar som är direkt inriktad mot och har byggt upp en kompetens för att förvalta det nationella kulturarvet. Att länsstyrelserna skall pröva varje åtgärd som vidtas på ett byggnadsminne som förvaltas av detta verk kan därför anses innebära ett onödigt merarbete. Det bör i stället i stor utsträckning vara tillräckligt att länsstyrelserna utför regelbunden tillsyn på dessa byggnader.

Med hänsyn till att Statens fastighetsverk för närvarande förvaltar två tredjedelar av de statliga byggnadsminnena står det också klart att en sådan förändring kan innebära en inte oväsentlig lättnad i den ärendehantering som rör dessa byggnadsminnen.

Det kan visserligen finnas förutsättningar att också för andra förvaltare inom den statliga sektorn i viss utsträckning ge denna möjlighet till egenkontroll. Vi anser emellertid att det vore av värde att staten så långt möjligt ser till att förvaltningen av de kulturhistoriskt värdefulla byggnaderna i statlig ägo handhas av Statens fastighetsverk. Detta ger, med hänsyn till den särskilda kunskap detta verk besitter, goda betingelser för att staten skall kunna utgöra ett gott föredöme i vården av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen och kulturmiljön i stort. Det kan dock finnas situationer som utgör särskilda skäl att låta förvaltningen ligga hos en annan myndighet än Statens fastighetsverk. Det kan t.ex. vara fallet för en viktig försvarsanläggning.

En egenkontroll bör beträffande byggnadsminnena bestå i att Statens fastighetsverk får eget ansvar att bedöma om åtgärder på byggnadsminnet skall få utföras och på vilket sätt det skall ske. En förutsättning för att beslut skall kunna fattas om att länsstyrelsen inte skall pröva ärenden om tillstånd till ändring av byggnadsminnet bör normalt vara att det har upprättats ett vårdprogram med underhållsplan för den aktuella byggnaden. I ett sådant dokument kan anges målsättningar och syften med vården av byggnaden, grundläggande fakta om byggnaden och vilka värden

som gör den kulturhistoriskt intressant. Där kan vidare anges hur det normala underhållet av och andra förutsebara åtgärder på byggnaden skall utföras.

Dessa dokument bör av Statens fastighetsverk ges in till länsstyrelsen för att frågan om egenkontroll skall aktualiseras. De blir en del av bedömningsunderlaget vid prövningen av om byggnadsminnet kan undantas från tillståndskravet och de kan utgöra underlag för en av länsstyrelsen fastställd skötselplan enligt den föreslagna 12 b § i förordningen om kulturminnen m.m.

Att det finns en fastställd skötselplan för byggnadsminnet bör vara en förutsättning för att Statens fastighetsverk skall få utöva en egenkontroll. De åtgärder fastighetsverket får vidta utan tillstånd kan därmed framgå av denna skötselplan. Avser fastighetsverket att vidta åtgärder som inte är beskrivna där krävs alltså, om det är fråga om en ändring i strid mot skyddsbestämmelserna, även fortsättningsvis särskilt tillstånd från länsstyrelsen.

Ett beslut om att tillåta att en egenkontroll utövas för en viss byggnad bör dessutom kunna återkallas om det senare visar sig att Statens fastighetsverk inte lever upp till sina åtaganden. Skäl till det kan t.ex. föreligga om fastighetsverket inte följer den fastställda skötselplanen eller utan föregående tillstånd vidtar åtgärder på byggnaden som går utöver vad som omfattas av egenkontrollen.

Det bör alltså vara Statens fastighetsverk centralt som bär ansvaret för att denna egenkontroll utförs korrekt. Detta ansvar skall således inte kunna delegeras till den som utsetts till att handha förvaltningen av byggnadsminnet. I annat fall kan ett beslut om att undanta ett visst byggnadsminne från tillståndskravet vid ändring bli alltför beroende av den kompetens den person besitter som satts att förvalta byggnadsminnet. Ett förhållande som dessutom kan komma att förändras så fort det blir ett personbyte på den positionen.

De allmänna råden ämbetet utger om byggnadsminnesförklaring bör efter en sådan förändring kunna omarbetas till att även täcka dessa frågor. Riksantikvarieämbetet bör även kunna ta fram riktlinjer för hur vårdprogram och underhållsplaner skall utformas samt vad som skall redovisas i en skötselplan. I det enskilda fallet, när fråga uppkommer om en åtgärd innebär ett avsteg från skötselplanen, måste naturligtvis förekomma en nära kontakt mellan länsstyrelsen som tillsynsmyndighet och Statens fastighetsverk.

Denna förändring förutsätter att Statens fastighetsverk har en organisation som kan hantera de frågeställningar som kan uppkomma vid bedömningar av om en åtgärd på byggnadsminnet kan skada byggnadens kulturvärden. Fastighetsverket har härvid redovisat att verket för närvarande håller på att bygga upp ett internt kvalitetssystem som kan utvecklas till ett väl fungerande system för egenkontroll av kulturvärden. Vår bedömning är att detta i dagsläget visserligen inte ger tillräckliga garantier för att nu föreslå en mer vittgående egenkontroll, men att den inom ovan angivna ramar och under löpande tillsyn av länsstyrelserna bör innebära en förenkling i förfarandet som kan införas utan att skyddet för kulturvärdena kan befaras bli eftersatt.

Övrig särreglering beträffande statliga byggnader

För statligt ägda byggnader, anläggningar och fastigheter finns i förordningen om statliga byggnadsminnen vissa bestämmelser avsedda att skydda även sådana byggnader som inte erhållit en byggnadsminnesförklaring.

Syftet med dessa bestämmelser får i huvudsak anses motsvara det som ligger bakom bestämmelserna om anmälningsplikt i 3 kap. kulturminneslagen. Frågan är därmed om det finns ett fortsatt behov av särreglering för de statliga byggnader som har ett kulturhistoriskt värde men som inte har förklarats som byggnadsminne.

I de fall det rör byggnader som vid en prövning skulle bedömas uppfylla kriterierna för byggnadsminnesförklaring, medför en förändring som innebär att dessa fortsättningsvis får hanteras inom ramen för befintliga regler i 3 kap. kulturminneslagen alltså att de skulle kunna omfattas av anmälningsplikten i 6 §.

Detta skulle innebära snävare tidsramar för beslutsfattandet i och med att ett beslut om byggnadsminnesförklaring skulle behöva tas inom en nära framtid. Regeringen skulle därmed sättas under samma tidspress som länsstyrelserna kan ha idag när anmälan om åtgärd kommit in för byggnad som omfattas av anmälningsplikt. Det kan givetvis medföra en tidvis förhöjd arbetsbelastning men får samtidigt som konsekvens att ett slutgiltigt ställningstagande kommer i ett tidigare skede, vilket torde vara av fördel för såväl myndigheter som förvaltare. Här bör även noteras att det antal byggnader i statlig ägo som kan komma att omfattas av en anmälningsplikt torde bli mycket ringa.

När det gäller byggnader som är kulturhistoriskt värdefulla men som inte uppfyller kriterierna för byggnadsminnesförklaring bör tillräckliga garantier för ett bevarande kunna erhållas dels genom plan- och bygglagens bestämmelser, särskilt förvanskningsförbudet, dels genom att staten självmant åtar sig ett ansvar att vårda och underhålla sina kulturhistoriskt värdefulla byggnader.

Anmälningsskyddet enligt 3 kap. 6 § kulturminneslagen bör alltså gälla även för byggnader som ägs av staten. Detsamma bör för övrigt gälla beträffande interimistiska beslut enligt 3 kap. 5 § samma lag. Eftersom det i dessa fall är regeringen som beslutar om byggnadsminnesförklaring, medan länsstyrelsen fattar de här berörda besluten, förutsätter denna ordning att det utvecklas goda kontaktvägar mellan länsstyrelserna och regeringen i dessa ärenden.

En annan reglering i förordningen om statliga byggnadsminnen rör värdefulla fastigheter. Det är en konstruktion som egentligen får anses hänförlig till områdesskyddet. I nästa avsnitt kommer de frågorna att beröras utförligare.

5.2 Kulturmiljöer

Möjligheterna att beakta det samlade kulturhistoriska värdet i en bebyggelsemiljö skiljer sig åt mellan de åtgärder kommunerna och de statliga myndigheterna kan vidta. Genom planinstrumentet kan kommunerna reglera markanvändningen för större områden. Bebyggelseskyddet i kulturminneslagen utgår däremot helt från den enskilda byggnaden, även om dess betydelse för ett bebyggelseområde kan beaktas. Vid sidan härav finns det "indirekta" skydd som följer av ett utpekande av ett område som ett riksintresse för kulturmiljön enligt 3 kap. miljöbalken.

I vårt delbetänkande om de norrländska kyrkstäderna finns förslag om att i kulturminneslagen införa en form av områdesskydd för dessa bebyggelseområden, med influenser från den reglering som kan ske bl.a. för kulturpräglade landskap enligt 7 kap. miljöbalken.

Enligt det förslaget skall i kulturminneslagen införas ett nytt kapitel, 4 a kap., benämnt Skyddade kyrkstäder. I betänkandet konstaterar vi att det för kyrkstäderna har visat sig mycket svårt att genomföra en byggnadsminnesförklaring och att det kan behövas andra regleringsformer för att kunna bevara den samlade miljön i området. Vi gjorde också bedömningen att det kan finnas

anledning att överväga om det på kulturmiljöområdet finns ett generellt behov av ett förenklat förfarande för att skydda större bebyggelseområden.

En förutsättning för att kunna lägga fram det förslag vi gjorde för kyrkstäderna var den ändring som kom till stånd år 2002 av 8 kap. 7 § regeringsformen, vilken innebar att riksdagen i lag kunde bemyndiga regeringen att utfärda föreskrifter avseende kulturmiljö.

Som nämnts i kapitel 4 kan det exempelvis finnas behov av förbättrade möjligheter att skydda genuina fiskelägen, kyrkbyar, fåbodmiljöer, men även för vissa stadsmiljöer kan motsvarande behov finnas av att bevara inte enbart enskilda byggnader utan också strukturer i stadsbilden. Ett framträdande exempel på det är världsarvet Visby, där man genomfört ett omfattande och tidsödande arbete med att byggnadsminnesförklara den skydds- värda bebyggelsen, men med varierande framgång.

5.2.1 Kommunalt skydd för kulturmiljöer

Med hänsyn till de förhållandevis goda möjligheter som i plan- och bygglagen ges att reglera markanvändningen för samlade bebyggelsemiljöer samt till att den kommunala planverksamheten för närvarande är föremål för en större översyn föreslås här inga förändringar i denna del.

Plan- och bygglagen får i grunden anses ge relativt goda instrument för kommunerna att skapa förutsättningar för att ett värdefullt område inte förvanskas. Det ges exempelvis möjlighet att för byggnader inom ett sådant område besluta om en utvidgad bygglovsplikt i den omfattning som vi föreslår skall gälla vid kulturminnesmärkning.

Genom planinstrumenten har kommunen dessutom goda möjligheter att tillse att andra åtgärder inte vidtas som kan skada områdets kulturvärden. Det gäller t.ex. nybyggnationer, gatunätets och grönområdenas utformning samt vilken verksamhet som får bedrivas inom området. Det finns flera exempel på hur kommuner genom detaljplan eller områdesbestämmelser har kunnat få till stånd ett välavvägt skydd för kulturhistoriskt värdefulla bebyggelseområden.

Med den av oss föreslagna kulturminnesmärkningen bör också ges utrymme för att få till stånd en bättre kontroll över sådana

byggnader inom värdefulla områden som anses vara av särskild vikt att bevara eller för vilka det anses föreligga en mer överhängande risk för förvanskning.

De förändringar i övrigt som skulle kunna innebära en förbättring av möjligheterna att skydda kulturmiljöer berör företrädesvis grundläggande strukturer i planlagstiftningen. En framförd tanke är t.ex. att det i översiktsplaneringen skall ges möjligheter att lägga fast rättsligt bindande riktlinjer för bebyggelseutvecklingen i kommunen, i syfte att skapa bättre möjligheter för en genomgripande helhetssyn inom den kommunala verksamheten. En annan är att områdesbestämmelser i större utsträckning skall kunna användas för en långsiktig planläggning som hanterar bevarandefrågorna. Detta är emellertid förändringar av sådan karaktär och betydelse att det förutsätter en noggrann analys av hela plan-systemet.

På detta område föregår också för närvarande ett utredningsarbete genom PBL-kommittén. Denna kommitté har givits ett mycket brett uppdrag som bl.a. berör problemställningen hur kulturvärden i den bebyggda miljön skall kunna värnas på ett ändamålsenligt sätt i planprocessen. Med hänsyn till att denna breda översyn således pågår, framstår det inte som rationellt att i nuvarande skede lägga fram förslag till genomgripande förändringar som påverkar denna lagstiftnings grundläggande struktur utifrån det mer begränsade uppdrag vi har.

5.2.2 Statligt skydd för kulturmiljöer

Värdefulla bebyggelsemiljöer bör kunna förklaras som kulturreservat enligt 7 kap. 9 § miljöbalken.
--

Som framgår av redovisningen i kapitel 2 har under en längre tid pågått en utveckling mot att beakta det samlade värdet i en bebyggelsemiljö. Detta har dock inte föranlett några större förändringar av möjligheterna till statligt skydd för sådana områden. Kontrasten är i detta hänseende stor mot den utveckling som skett inom miljörätten och som har kommit att omfatta också kulturhistoriskt värdefulla miljöer.

Det fanns en förhoppning om att den ändring som innebar att det inte endast är byggnadens utan även bebyggelseområdets kulturhistoriska värde som kan beaktas vid byggnadsminnes-

märkning skulle vara tillräcklig. Någon större praktisk betydelse torde dock denna ändring inte ha fått. En enskild byggnads kulturhistoriska värde har troligen alltid bedömts med beaktande av dess närmiljö. Om det är flera byggnaders samlade värde som bedöms vara tillräckligt högt för att ett bevarande skall ske framstår det som mer konsekvent att skydda alla de byggnader som bidrar till detta värde, än att på basis av denna bedömning skydda en enskild byggnad.

Vidare kan det värde som finns i ett bebyggelseområde ofta inte enbart härledas till det samlade värdet av de enskilda byggnader som ingår i detta område. Det kan också vara hänförligt till sådana företeelser som gatunätsmönster, utformning och placering av allmänna platser, såsom torg och parker, gårdar m.m.

Förändringsbehov

Den möjlighet som hittills funnits för staten att påverka hur dessa kulturmiljöer förvaltas har företrädesvis skett genom utpekande av riksintresseområden. Det har i första hand varit ett sätt att bistå kommunerna med kunskapsunderlag i planarbetet samt för att utgöra utgångspunkten för den statliga kontrollen över de kommunala beslut som fattas enligt plan- och bygglagen.

Med hänsyn till det stora allmänintresse som ligger i att kulturhistoriskt värdefulla samlade bebyggelseområden kan bevaras för framtiden och därmed kan erhålla ett långsiktigt hållbart skydd, får de överväganden som ligger bakom att staten ansvarar för det skydd som gäller för kulturminnen av nationell betydelse anses ha samma betydelse för kulturmiljöer av denna dignitet.

I dessa fall bör, i likhet med vad som enligt våra tidigare överväganden bör gälla för kulturminnen, det kommunala skyddet vara det huvudsakliga instrumentet för att bevara dessa områden och innefatta den stora majoriteten av de kulturhistoriskt värdefulla bebyggelseområdena. De områden som kan förväntas vara av nationell betydelse torde med hänsyn till den representativitet som även här bör präglade urvalsprocessen kunna hämtas ur ett förhållandevis begränsat antal.

Inordning av ett skydd för bebyggelsemiljöer

Det förslag vi lagt fram beträffande de norrländska kyrkstäderna berörde två frågor, dels skyddet av de materiella kulturvärdena hos bebyggelsen och kyrkstadsområdet i övrigt, dels de immateriella värden som finns i den särskilda kyrkstadstradition som präglar dessa bebyggelseområden. Det var med hänsyn till inslaget av ett traditionellt brukande, enligt en reglering som varit i kraft sedan 1700-talet, fråga om unika miljöer som inte kan anses ha sin motsvarighet i någon annan kategori av kulturmiljöer i Sverige.

Liknande ingredienser, med inslag av ett traditionellt brukande, finns dock i andra kategorier av bebyggelseområden, såsom t.ex. koloniträdgårdar och fiskelägen. Det går därför inte att utesluta att en liknande skyddsmodell kan visa sig bli behövlig också för andra miljöer.

För de bebyggelsemiljöer i övrigt som kan tänkas bli föremål för ett statligt skydd torde i första hand ett skydd för de materiella värdena vara eftersträvansvärt. Skall en reglering komma till stånd som möjliggör ett statligt skydd av bebyggelsemiljöer bör den därför inte behöva ske genom särregleringar för vissa kategorier, utan kunna utformas så att den kan omfatta alla de områden som kan komma att omfattas av denna reglering.

Vi har närmare övervägt två alternativa former för hur ett områdesskydd enligt här angivna riktlinjer skulle kunna införas. Den ena är att utveckla författningsförslaget beträffande de norrländska kyrkstäderna i de delar detta rör skyddet för materiella värden till att omfatta också andra bebyggelsemiljöer. Det andra att utvidga tillämpningsområdet för kulturreservatsinstitutet till att också omfatta bebyggelsemiljöer.

Dessa båda alternativ skulle till sin utformning och effekt inte skilja sig särskilt mycket åt. Det frågan gäller är snarare om det finns anledning att införa en ny möjlighet till områdesskydd i kulturminneslagen eller om en redan beprövad skyddsform i miljöbalken skall användas.

Härvid bör beaktas de goda erfarenheter som redovisats beträffande tillämpningen av kulturreservatsinstitutet. Den utveckling som skett mot att alltmer använda sig av kulturreservatsinstitutet för kulturmiljöer där bebyggelsen utgör ett väsentligt inslag i landskapsbilden talar för att denna skyddsform också är väl anpassad för byggda miljöer.

Med beaktande av att det alltså finns en väl fungerande skyddsform som med en smärre förändring kan vara tillämpbar och möta det skyddsbehov som finns beträffande bebyggelsemiljöer som det ur kulturhistorisk synpunkt är av nationellt intresse att bevara, framstår det som ineffektivt att istället införa en ny generell skyddsform i kulturminneslagen. En annan fördel med det är att samlade miljöer där såväl bebyggelse som landskap är bärare av områdets kulturvärden kan inordnas inom samma skyddsform.

Den invändning som kan anföras mot detta är att det områdeskydd som kan komma till stånd enligt miljöbalken hittills har förutsatt att det finns skyddsvärda naturvärden i området. Vad gäller såväl kulturreservat som nationalstadsparker skall det sålunda vara fråga om en kombination av natur- och kulturvärden. Om ett skydd för bebyggelsemiljöer införs i miljöbalken skulle det däremot vara kulturvärdena som på ett tydligare sätt kommer i förgrunden. Det kan tänkas att den byggda miljön i vissa fall skulle vara det som ensamt kvalificerar området för en skyddsåtgärd.

Något principiellt hinder mot att i miljöbalken införa ett skydd som kan tillämpas som för att bevara kulturvärden i den bebyggda miljön kan inte anses föreligga. Miljöbalken har enligt dess 1 kap. 1 § som ändamål att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Den skall enligt samma paragraf tillämpas så att bl.a. kulturmiljön skyddas och vårdas. Det koncept om en hållbar utveckling som miljöbalken således bygger på innefattar en god bebyggd miljö. Noterbart i detta sammanhang är också att bestämmelsen om riksintresseområde för kulturmiljövården tillämpats för områden där den bebyggda miljön utgjort det huvudsakliga inslaget för områdets kulturvärden.

Även om en utvidgning av tillämpningsområdet för bestämmelserna om kulturreservat i miljöbalken således skulle medverka till att gränsen mellan vad som skall regleras i miljöbalken i förhållande till kulturminneslagen alltmer tunnns ut, ligger en sådan förskjutning samtidigt i linje med den utveckling som skett under senare tid, där kulturmiljövården har kommit att spela en alltmer betydande roll inom miljörätten.

Alternativet att skapa ett områdesskydd i kulturminneslagen för de områden där bebyggelsen är den huvudsakliga bäraren av områdets kulturvärden skulle dessutom kunna ge upphov till gränsdragningsproblem i frågan om vilken skyddsform som skulle användas om såväl bebyggelse som landskap har ett betydande

kulturvärde i sig och den ena inte endast bidrar till den andras värde.

Det förhållandet att kulturresevatsinstitutet i tillämpningen har kommit och förväntas att alltmer komma att användas för miljöer där bebyggelsen utför ett väsentligt inslag i miljön utgör ett annat skäl för att i bestämmelsen uttryckligen ange att områden där bebyggelsen utgör den väsentliga bäraren av de kulturhistoriska värdena kan skyddas på detta sätt.

Vi har av dessa skäl sammantaget funnit det mest ändamålsenligt att föreslå att kulturresevatsinstitutets tillämpningsområde utvidgas till att omfatta även värdefulla bebyggelsemiljöer.

Bebyggelsemiljöer som kulturresevat

Som ovan konstaterats har erfarenheterna hittills varit goda vad gäller tillämpningen av bestämmelserna om kulturresevat i 7 kap. miljöbalken. Kulturresevat har också inrättats för miljöer där bebyggelsen utgör en väsentlig del av landskapet. Det har härvid inte framkommit att detta mött några större praktiska svårigheter.

Några andra förändringar av bestämmelsernas utformning torde bl.a. av dessa skäl därför inte vara nödvändiga för att anpassa skyddsformen till rena bebyggelsemiljöer.

Två frågor kan dock behöva uppmärksammas närmare. Den ena är att det inte endast är länsstyrelserna utan även kommunerna som kan besluta om inrättande av kulturresevat. Syftet med den förändring vi föreslår är visserligen att ge staten möjlighet att skydda bebyggelsemiljöer av nationell betydelse. Vi har tidigare konstaterat att kommunerna genom planinstrumentet redan har goda möjligheter att bevara värdefulla miljöer. Även om det fortsättningsvis bör vara så att kommunerna använder sig av planinstrumenten kan inte förutses några särskilda komplikationer med att kommunerna som komplement för att bevara värdefulla bebyggelsemiljöer även kan använda sig av kulturresevatsinstitutet. Det är möjligt att det utanför planlagt område kan vara ett bra alternativ till att genomföra ett planförfarande, om syftet enbart är att få till stånd ett långsiktigt bevarande av kulturmiljön.

Den andra frågan är om det i kulturresevat som omfattar en värdefull bebyggelsemiljö är lämpligt att det inom området finns byggnadsminnen. Det skydd som kan föreskrivas genom inrättandet av kulturresevat torde i de flesta fall kunna motsvara vad

som kan följa på en byggnadsminnesförklaring. Kan byggnadens skyddsbehov lika väl mötas genom de föreskrifter som skall gälla för kulturresevatet är det att föredra att byggnadsminnesförklaringen ersätts med sådana föreskrifter. Detta för att undvika att flera skyddsformer kommer att gälla för samma objekt, vilket inte minst gör det tydligare för ägare och brukare av byggnaden vad som gäller i fråga om inskränkningar i användningen och hur de skall förfara om de t.ex. avser att vidta en åtgärd på byggnad som kan behöva tillstånd.

Det kan emellertid föreligga omständigheter som gör att en byggnadsminnesförklaring är att föredra framför de skyddsföreskrifter som kan införas för ett kulturresevat. Vad som kan motivera en dubblerad reglering kan t.ex. vara om det i byggnaden finns interiöra värden som bör omfattas av skyddet, då detta endast kan komma till stånd genom en byggnadsminnesförklaring. Det torde inte vara möjligt att låta en byggnadens interiör omfattas av skyddsföreskrifter i ett beslut om kulturresevat i andra fall än för att förhindra en ändrad användning av byggnaderna. Samma behov av dubbel reglering kan uppstå om det i kapitel 6 redovisade förslaget om skydd för lösöre genomförs. Finns i sådant fall skyddsvärt lösöre som bidrar till byggnadens kulturhistoriska värde måste en byggnadsminnesförklaring användas.

Mer önskvärt hade varit om ett kulturresevatsbeslut hade kunnat innefatta samma skydd för byggnaderna som en byggnadsminnesförklaring kan erbjuda. Detta får dock anses förutsätta en mer omfattande samordning av bestämmelserna om skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse än den vi funnit skäl att nu föreslå.

I detta sammanhang kan också sättas i fråga om det inte bara undantagsvis finns förutsättningar att i rena stadsmiljöer införa kulturresevat. Det områdesskydd som kan beslutas enligt miljöbalken får endast införas om det inte står i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser. I stadskärnor finns ofta ett sådant exploateringsstryck och förändringsbehov att det framstår som ett mycket svårbemästrat problem att på ett godtagbart sätt kunna få till stånd en så pass utvecklad samordning mellan kommunal planverksamhet och ett statligt områdesskydd som skulle behöva ske i dessa fall. Risker är stora att det i annat fall skulle uppfattas som att staten lade en "död hand" över den kommunens möjligheter att utveckla sin stadsmiljö. De ständiga förändringar som sker av detaljplaner inom dessa områden skulle även medföra

att områdesskyddets bestånd skulle kunna ifrågasättas och bli överspelat så fort en ny plan initierades.

Värdefulla fastigheter som innehas av staten

Vid mitten av 1990-talet infördes i 16 § förordningen om statliga byggnadsminnen m.m. en möjlighet för regeringen att skydda värdefulla fastigheter i statlig ägo. Den torde vara avsedd att användas för fastigheter där byggnader och kringliggande mark utgör en enhet som är skyddsvärd. Exempel på egendomar som kan bli föremål för skydd enligt denna bestämmelse är kungsgårdar och militära boställen. En redovisad uppgift är att det totalt kan vara ett trettio-tal kulturegendomar som kan komma att omfattas av denna reglering. Denna bestämmelse anger dock inte hur detta skydd skall utformas, men avsikten torde ha varit att regeringen genom skyddsbeslutet skulle kunna meddela skyddsföreskrifter för fastigheten.

Frågan är om det fortsatt finns något behov av ett särskilt skydd för kulturegendomar som ägs av staten. Ambitionen med de förslag vi tidigare redovisat gällande statlig egendom har varit att ta bort de särregleringar som förekommer i lagstiftningen. De skäl som ligger bakom de förslagen är desamma i detta fall. Att det bara försvårar överskådligheten av lagstiftningen om olika regler blir tillämpbara beroende på vem som äger den skyddsvärda egendomen och detta särskilt om det i befintlig lagstiftning redan finns skyddsformer som kan hantera dessa objekt oberoende av ägarförhållanden.

Med den föreslagna utvidgningen av kulturreservatsinstitutets tillämpningsområde bör vissa hinder vara undanröjda för att inom ramen för den skyddsformen beakta de samlade kulturvärdena hos byggnader och mark på en kulturegendom. De kriterier som gällt för att skydda en värdefull fastighet, att det är fråga om en egendom som representerar en viktig del av det nationella kulturarvet eller annars är av stort kulturhistoriskt värde, ger inte heller anledning att befara att fastigheter som kan få detta skydd inte skulle uppfylla kvalifikationsgränsen för att bli kulturreservat.

Denna skyddsform är dock avsedd att tillämpas på ett begränsat antal särpräglade egendomar, för vilka det kan förutses svårigheter att inom nära framtid få till stånd ett effektivt skydd genom kulturreservatsinstitutet eller genom en byggnadsminnesförklaring. Flera ärenden enligt denna bestämmelse ligger också för närvarande

hos regeringen för avgörande. Även om det är önskvärt att renodla skyddssystemet för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen, föreligger således starka skäl för att i detta fall behålla den befintliga särregleringen. Det torde dock finnas anledning för regeringen att i anslutning till den förestående prövningen av de ärenden som ligger på dess bord överväga om inte bestämmelsen bör omarbetas och förtydligas.

5.3 Myndighetsorganisation och samordning

Vi har i samband med de överväganden och förslag som hittills redovisats på flera ställen angett en inställning till myndigheternas roll och ansvar inom kulturmiljösektorn. I detta avsnitt kommer några ytterligare aspekter kring dessa frågor att tas upp och en samlad redovisning ske för våra överväganden i dessa frågor.

5.3.1 Ansvarsfördelning

Redovisningen har genomgående utgått från den åtskillnad som finns i lagstiftningen mellan kommunala åtgärder som kan vidtas huvudsakligen enligt plan- och bygglagen å ena sidan och statliga ingripanden som kan ske företrädesvis enligt kulturminneslagen och miljöbalken å andra sidan.

Ur kulturmiljöbevarande synpunkt är det naturligtvis oväsentligt vilken myndighet som tar ansvar för att ett skyddsvärt objekt eller område bevaras och vilken lagstiftning som tillämpas, så länge detta sker på ett sätt som kan garantera ett långsiktigt skydd. Det är också troligt att det i många fall går att förlita sig på myndigheternas goda vilja i dessa sammanhang och att eventuella oklarheter om ansvarsfördelning sinsemellan enkelt kan få sin lösning genom informella kontakter mellan myndigheterna.

För att en i alla sammanhang så effektiv kulturmiljövård som möjligt skall komma till stånd torde det dock vara av väsentlig betydelse att myndigheterna i förväg vet vilken roll de skall inta och vilket ansvar de har. Det är inte minst av vikt för att ägare och andra intressenter skall kunna korrekt information.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Förhållandet mellan de statliga myndigheterna och kommunerna kan här, liksom i övrigt vad gäller frågor om restriktioner i markanvändningen, inte få en lösning som skiljer sig från den övergripande ordning som fastställts för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Vi har tidigare pekat på att lagstiftningen gällande markanvändningen som huvudregel baseras på att statliga ingripanden bör kunna motiveras utifrån ett nationellt eller mellan-kommunalt intresse och att beslutanderätten i övrigt inom de i lag angivna ramarna är hänförligt till den kommunala självstyrelsen.

Något utrymme att utifrån ett kulturmiljöperspektiv genomföra förändringar av hur denna övergripande ansvarsfördelning är utformad föreligger naturligtvis inte och inte heller finns förutsättningar att på detta område införa en särskild ordning som innebär ett avsteg därifrån. Den övergripande frågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är också för närvarande föremål för ett utredningsuppdrag som utförs av Ansvarskommittén (Fi 2003:02).

Med hänsyn till att det stora flertalet av de byggnader som har ett kulturhistoriskt värde inte kan hänföras till vad som i dessa sammanhang utgör ett statligt intresse, har vi med beaktande bl.a. av miljömålet God bebyggd miljö utformning konstaterat att förbättrande åtgärder i första hand bör ske på den kommunala nivån. Detta konstaterande har alltså sin bakgrund i den rådande övergripande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, såsom den kommit att utformas genom införandet av plan- och bygglagen år 1987.

Konsekvenser för skyddet av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

Med den ansvarsfördelning mellan stat och kommun som föreligger är det de statliga myndigheterna, länsstyrelsen gemensamt med Riksantikvarieämbetet, som i det enskilda fallet avgör vems ansvar det blir att skydda en kulturhistoriskt värdefull byggnad. Gör dessa myndigheter den bedömningen att byggnaden inte uppfyller kriterierna för byggnadsminnesförklaring är det endast kommunen som kan erbjuda byggnaden ett skydd.

En egentlig ansvarskonflikt kan därmed endast uppkomma i de situationer då det är fråga om skydd för en byggnad som har sådant

värde att den kvalificerar sig för byggnadsminnesförklaring. Detta eftersom såväl länsstyrelsen som kommunen för en sådan byggnad har möjlighet att ta ett skyddsansvar.

Har byggnaden redan erhållit skydd, antingen av kommunen eller av länsstyrelsen, torde det ofta innebära att den andra myndigheten förhåller sig passiv och nöjer sig med den redan vidtagna åtgärden. Det kan dock i dessa situationer många gånger vara av värde att både kommunala och statliga åtgärder kommer till stånd med en utformning som gör att insatserna kan komplettera varandra.

Huvudinriktningen bör vara att de byggnader som uppfyller kriterierna för byggnadsminnesförklaring också erhåller ett sådant skydd. Denna skyddsform är tänkt att omfatta byggnader som har ett omistligt värde och detta bör vara fallet oberoende av vilka ställningstaganden kommunerna kan komma att göra i bevarandefrågan. Det är emellertid av väsentlig betydelse att de byggnader som ännu inte blivit byggnadsminnesförklarade men som har sådana värden att de så småningom kan komma att omfattas av en sådan förklaring uppmärksammas av kommunen, vilket företrädesvis skulle kunna ske genom den här föreslagna kulturminnesmärkningen.

Det är också av betydelse att de värden som ligger i bevarandet av ett redan beslutat byggnadsminne uppmärksammas och beaktas i en planprocess och i andra ärenden enligt plan- och bygglagen. Det förefaller i och för sig inte ligga något särskilt värde i att komplettera en byggnadsminnesförklaring med en kulturminnesmärkning. Byggnadens värde har genom byggnadsminnesförklaringen tydliggjorts för ägare och övriga intressenter. Det kan inte råda någon tvekan om att byggnaden genom denna förklaring omfattas av förvanskningsförbudet. Vidare torde en utökad bygglovsplikt för en byggnadsminnesförklarad byggnad egentligen bara medföra ett onödigt dubbelarbete.

Kommunerna kan emellertid på andra sätt understödja byggnadsminnesförklaringen, t.ex. genom att bevaka att det inte i närområdet sker förändringar som är till nackdel för byggnadsminnets kulturvärden och som kan skada den bebyggelsemiljö som detta är beläget i. Det senare har kanske särskild betydelse om byggnadsminnet kvalificerat sig för denna förklaring beroende på att det utgör en del av ett högt värderat bebyggelseområde.

Det förhållandet att det inte kan ifrågasättas att förvanskningsförbudet gäller för byggnadsminnesförklarade byggnader innebär

att det i lagstiftningen finns tillräckliga garantier för att det inte skall fattas beslut enligt plan- och bygglagen som strider mot ändamålet med byggnadsminnesförklaringen. Det har inte heller framkommit något som talar för att det skulle förekomma att det annat än i rena undantagsfall fattas motstridiga beslut. De eventuella oklarheter som kan råda mellan kommun och länsstyrelse i dessa frågor torde, som också var avsett vid införandet av plan- och bygglagen, oftast få sin lösning i det samrådsförfarande som föregår en planläggning.

5.3.2 Myndighetsorganisation

Vi har beträffande länsstyrelsernas och kommunernas roll i skyddssystemet för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen ovan i avsnitt 5.1.2.1 uttalat en förhoppning om att förbättrade möjligheter för kommunerna att skydda dessa byggnader skall innebära att länsstyrelserna mer kan ägna tid åt tillsynsverksamhet och den urvalsprocess som byggnadsminnesinstitutet förutsätter. Vi föreslår även vissa ändringar av byggnadsminnesinstitutet som är avsedda att kunna medverka till ett sådant resultat.

Det finns emellertid fler omständigheter än förbättrade kommunala regleringsinstrument och justeringar av byggnadsminnesinstitutet som påverkar om en sådan utveckling kan komma till stånd. Vid sidan av att dessa myndigheter behöver tillräckliga resurser för att kunna fullgöra sin roller inom skyddssystemet har vi instämt i vad flera tidigare utredningar uttalat om att en förhöjd kommunal kompetens är en väsentlig faktor i detta sammanhang.

Den kommunala sakkunskapen

Vad som inte på samma sätt följt den ovan omnämnda utvecklingen mot stärkt kommunal självbestämmanderätt över markanvändningen är det förhållandet att det fortfarande är den statliga sektorn som har ett försteg vad gäller tillgången till antikvarisk kompetens.

Den centrala position kommunerna har för att säkerställa ett långsiktigt bevarande av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen förutsätter att de har tillgång till adekvat kompetens för att kunna fullgöra dessa uppgifter. Detta har inte minst för de mindre kommunerna inneburit problem eftersom de har svårt att skapa

ekonomiskt utrymme för att varaktigt knyta till sig medarbetare med antikvarisk kompetens.

Vid sidan av den ökande förståelse som växer fram om den betydelse en god kulturmiljövård kan ha för den kommunala utvecklingen, där det inte är svårt att hävda att långsiktiga investeringar på detta område i många fall torde kunna ge goda utsikter till framtida avkastning i form av förbättrade levnadsvillkor för invånarna och förhöjd attraktionskraft för kommunen, kan här framhållas två åtgärder som kan förbättra förutsättningarna att stärka kommunernas kompetens.

Den ena är att det sker en ökad samordning såväl mellan länsstyrelser och kommuner som mellan kommunerna, dels för att skapa former för en kontinuerlig kunskapsöverföring, dels för att skapa fora för kunskapsutbyte mellan kommunerna. Det andra är att det tas initiativ till mellankommunalt samarbete om antikvarisk kompetens, där det för närvarande pågår eller har pågått projekt inom och mellan kommuner som kan utgöra förebilder.

Ovan har nämnts det projekt som bedrivits mellan flera kommuner i Sydöstra Skåne och som har resulterat i ett kommunalt samarbete om en antikvarietjänst samt det samarbete som nyligen påbörjats mellan Länsmuseet i Gävleborgs län och Ljusdals kommun. Detta är förstås enbart exempel på former för samarbete och är i första hand tänkt att visa att ett sådant samarbete kan komma till stånd på flera olika sätt beroende på de medverkande kommunernas förutsättningar.

En faktor som kan hindra ett närmare utbyte av kunskap och ett samarbete på detta område mellan länsstyrelser och kommuner är den mångfald av disparata uppgifter länsstyrelserna skall fylla enligt de lagar som innehåller bestämmelser om kulturmiljöskyddet. Förutom att utöva tillsyn över kulturmiljövården i länet skall länsstyrelserna enligt plan- och bygglagen bl.a. delta i samrådsförfarandet i planprocessen och i den processen ta till vara statliga intressen och verka för att riksintressen tillgodoses men även överpröva ett flertal av de beslut som fattas enligt denna lag. Därutöver har länsstyrelserna ett flertal uppgifter enligt miljöbalken.

Länsstyrelserna måste tillse att de inte i förväg tar ställning i frågor som sedermera kan komma under deras rättsliga prövning. Ett närmare samarbete kan därmed inte enbart ta sin utgångspunkt i en gemensam strävan att få till stånd en god kulturmiljövård. Förutsättningarna för att kommunerna skall kunna ta del av den kompetens som länsstyrelserna besitter är därför i viss mån

beroende av att det genomförs förändringar beträffande instansordningen i ärenden enligt plan- och bygglagen. En inriktning mot förändringar av denna ordning har PBL-kommittén redovisat i det nyligen presenterade delbetänkandet Kortare instanskedja och ökad samordning – Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation (SOU2004:40).

Det bör dock finnas möjlighet även under rådande förhållanden att skapa ett närmare samarbete mellan länsstyrelser och kommuner. I vart fall bör det inom länsstyrelsernas tillsynsfunktion saknas hinder mot att en samverkan sker även med kommunerna. Detta för att kommunerna på ett tidigt stadium skall kunna bli delaktiga i det arbete som bedrivs av övriga kulturmiljövårdande organisationer i länet och på så sätt bl.a. få ta del av nya kunskaper på detta område. Några närmare riktlinjer för hur denna samverkan skall utövas kan inte ges, men det förefaller rimligt att det i vart fall sker genom kontinuerliga sammanträffanden, där för länet aktuella kulturmiljöfrågor kan diskuteras.

Vad gäller kompetensen inom den egna organisationen anger plan- och bygglagen att byggnadsnämnden är skyldig att ha tillgång till personal med den särskilda kompetens som krävs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Det bör enligt vårt förmenande innebära att nämnden skall ha antikvarisk kompetens till sitt förfogande. Det finns emellertid många kommuner som saknar egen anställd personal som kan bistå med sådan kompetens i erforderlig utsträckning och som i stället, i mån av resurser, tillfälligt tar in personal med denna kompetens på konsultbasis.

Det får anses vara av stor vikt att kommunerna varaktigt kan knyta till sig antikvarisk kompetens inom den egna organisationen. Erfarenheten har nämligen visat att det, när man tar in sådan kompetens tillfälligt, t.ex. för vissa projekt, kan ge till resultat att de kunskaper som erhålls inte får någon förankring inom kommunen och det arbete som utförts därmed inte kan omsättas i en långsiktig kommunal kulturmiljöstrategi.

Som nämnts har för att komma till rätta med detta problem för de kommuner som på egen hand har svårt att motivera en kostnad för att anställa personal med antikvarisk kompetens, försök gjorts att finna former för att inrätta mer flexibla antikvarietjänster. Det har kunnat ske genom ett samarbete med länmuseerna. I det försök som sålunda genomförts i sydöstra Skåne mellan inledningsvis fem kommuner, gavs förutsättningar att sätta igång projektet

genom att Region Skåne stod för kostnaderna under de två år försöket pågick. Detta har fallit väl ut och ett par av de ursprungliga kommunerna har valt att med egen finansiering fortsätta samarbete.

Det andra projektet som kortfattat beskrivits ovan, vilket är ett samarbete mellan Läns museet i Gävleborgs län och Ljusdals kommun visar på att de gemensamma verksamhetsintressen som dessa båda organisationer har kan utgöra en grund för ett fördjupat samarbete. De kunskaper en antikvarie vid ett läns museum erhåller genom att arbeta inom en kommunal organisation torde stärka även läns museets kompetens.

Dessa projektet visar på behovet av att någon tar initiativ till ett samarbete och möjligen också på att kommunerna kan behöva bistånd med de initiala kostnaderna för att utreda hur ett bestående samarbete bäst utformas. Det förefaller vara en uppgift för de organisationer som har mest att vinna på att sådana samarbetsformer kommer till stånd, som kommunerna och landstingen och läns museerna. Några närmare förslag på under vilka former ett sådant gemensamt initiativ skall kunna förverkligas kan dock inte ges i detta sammanhang.

Ett sätt att åstadkomma detta kan dock vara att ge tydligare riktlinjer vid bidragsgivningen till läns museerna. Om stat, kommuner och landsting samordnar sina insatser för läns museerna så att dessa kan tillförsäkras en kontinuitet i sin verksamhet och samtidigt ställer tydliga anspråk på att läns museerna utvecklar en organisation som gör att de kan bistå kommunerna med personella resurser för samarbete i olika former, bör finnas möjlighet att skapa goda förutsättningar för att kommunerna varaktigt skall ha tillgång till antikvarisk kompetens.

De centrala förvaltningsmyndigheterna

Den övergripande ansvarsfördelningen inom samhällsorganisationen och de förändringar som sker påverkar inte bara länsstyrelsernas och kommunernas verksamhet utan även övriga myndigheter. Inom kulturmiljösektorn har den ökande betydelse den kommunala verksamheten fått inneburit att Boverkets och Riksantikvarieämbetets verksamhetsområden i vissa avseenden kommit att flätas samman.

En annan tendens är att den traditionella sektorsindelningen, som återspeglar sig i hur de centrala förvaltningsmyndigheternas roller och ansvarsfördelning utformats allt mer kommit att förlora i betydelse. Vi har tidigare pekat på att kulturmiljövården och naturvården på detta sätt närmast sig varandra, vilket bl.a. ställer krav på ökad samordning mellan Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket.

Denna integration torde i de flesta fall vara välgörande och kunna innebära att ett fördjupat samarbete mellan dessa sektorer kommer till stånd. Vad som kan behöva uppmärksammas ytterligare är dock att det i enskilda fall kan medföra att de intressen dessa verk har att företräda kan uppfattas som motstående.

I takt med att verkens arbetsuppgifter alltmer sammanflätas kan finnas anledning att överväga förändringar i deras uppbyggnad och verksamhet för att uppnå en så effektiv organisation som möjligt. Det är t.ex. viktigt att andra myndigheter, organisationer och enskilda som rådgör med dessa verk får samstämmig information. I nuvarande läge torde dock förutsättningar fortfarande finnas att genom ett utökat och fördjupat samarbete mellan ämbetsverken anpassa verksamheten efter de förändringar som sker i samhället.

Det får dessutom anses ligga utanför ramarna för detta utredningsuppdrag att föreslå mer genomgripande förändringar av organisationen för dessa verk, särskilt som det inte skulle få effekter begränsade enbart till kulturmiljövården.

5.3.3 Överskådlighet och samordning

I korthet kan skyddssystemet för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen beskrivas på så sätt att det i botten finns ett varsamhetskrav som gäller för all bebyggelse oberoende av om den har något särskilt kulturhistoriskt värde. De byggnader som har ett uttalat skyddsbehov såsom särskilt värdefulla omfattas av förvanskningförbudet. Ett förbud som vi genom införandet av kulturminnesmärkningen föreslår skall få större genomslagskraft. Slutligen kan en byggnad som representerar ett från nationell synvinkel omistligt värde skyddas som byggnadsminne. Det finns således tre nivåer i systemet, varav de två sistnämnda har sådana rättsverkningar att de kan tillförsäkra byggnaden ett långsiktigt hållbart skydd.

Vid sidan av detta kulturminnesskydd kan enligt plan- och bygglagen ett områdes kulturvärden motivera bl.a. att kommunen inför en förhöjd bygglovsplikt. Kommun och länsstyrelse kan också för kulturpräglade landskap inrätta kulturreservat. En skyddsform vi föreslår skall kunna användas även för bebyggelseområden.

Vi har inte funnit att det i dessa delar av skyddssystemet föreligger några behov av förändringar vad gäller ansvarsfördelningen eller formerna för samordning mellan de olika myndigheter som är verksamma inom detta skyddssystem. Detta ställningstagande har beträffande kulturminnesskyddet mer utförligt redovisats ovan. Vad gäller kulturmiljöskyddet kan i huvudsak samma skäl anföras till stöd för denna slutsats. Skyddssystemet kan som helhet inte heller anses ha en så komplex utformning att det innebär särskilda svårigheter för den oinvidde att få en överblick av och tillgodogöra sig hur det är utformat. Att det för överskådligheten av skyddssystemet kan vara olyckligt att skyddssystemet är spritt på flera lagar och våra överväganden i den delen redovisas i avsnitt 4.2.

Vad som däremot ur ett ägarperspektiv kan föranleda oklarheter är att det för ett byggnadsminne eller för en byggnad som ingår i ett kulturreservat kan krävas tillstånd till att genomföra en åtgärd på byggnaden från både länsstyrelsen och kommunen. Det kan uppfattas som svårbegripligt att tillstånd från en myndighet inte skulle vara tillräckligt. Denna konsekvens av hur skyddssystemet är utformat har lagstiftningen gällande byggnadsminnen gemensamt med många andra rättsområden som rör markanvändningen, där den generella bygglovsplikten kombineras med en tillståndsprövning enligt en speciallagstiftning.

Den dubbla prövningen kan i viss mån motiveras utifrån att kommunerna vid en prövning enligt plan- och bygglagen har fler intressen att beakta än enbart rena kulturmiljöaspekter. Med hänsyn till att denna prövning både hos länsstyrelse och hos kommun för en kulturhistoriskt värdefulla byggnad skall ske med samma ändamål, att byggnadens kulturvärden inte skall förvanskas, framstår det emellertid som att det många gånger kommer att ske en onödig dubbelprövning. Det är överhuvudtaget svårt att se hur kommunen skall kunna frångå den bedömning länsstyrelsen gjort i en fråga om tillstånd till ändring av ett byggnadsminne.

Här föreligger således ett möjligt behov av förändring i lagstiftningen. Vad som skulle kunna övervägas är hur länsstyrelsens beslut skall kunna få direkt genomslag i bygglovshandlingen så att

ägaren inte i onödan skall behöva initiera två förfaranden rörande samma åtgärd. En dylik förändring, som i sådant fall måste komma till stånd i plan- och bygglagen, bör emellertid inte ske enbart för ärenden som rör skyddet för kulturhistoriskt värdefulla byggnader, utan bör utföras generellt för alla situationer där en onödig dubbelprövning kan förekomma. Detta bör därför ske inom ramen för en bredare översyn av plan- och bygglagen, så att för bygglovs-hanteringen enhetliga regler kan införas som råder bot på detta problem.

Även om det inte finns anledning att genomföra en tydligare koppling mellan plan- och bygglagen och kulturminneslagen, finns en särskild fråga gällande samordningen mellan dessa båda regelverk och med lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. som inte har fått någon anvisad lösning i lagstiftningen. Det rör avvägningen mellan hur övriga krav som ställs på en befintlig byggnad skall samordnas med skyddet för kulturvärden.

Enligt 2 § lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. skall vid ändring av byggnad vissa väsentliga egenskapskrav uppfyllas. Det rör bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand, skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö, säkerhet vid användning, skydd mot buller, energihushållning och värmeisolering, lämplighet för avsett ändamål, tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, samt hushållning med vatten och avfall. Det är således krav som kommunen har att beakta vid bygglovsprövningen. I bestämmelsen anges att dessa krav skall iakttas med beaktande av de varsamhetskrav som finns i 3 kap. 10–14 §§ plan- och bygglagen. De tekniska egenskapskraven på byggnadsverk har sin grund i det s.k. byggproduktdirektivet (89/106/EEG).

För kommunerna innebär detta att de vid bygglovsprövningen rörande en kulturhistoriskt värdefull byggnad kan behöva göra en avvägning mellan intresset av att bevara kulturvärden och av att byggnaden uppfyller de tekniska egenskapskraven. Vad som däremot inte har reglerats är hur länsstyrelserna skall beakta dessa egenskapskrav i ärenden om byggnadsminnen. I förlängningen kan det innebära att kommunen i ett bygglovsärende ger andra besked än de länsstyrelsen, som inte är ålagd att göra motsvarande avvägning, ger beträffande ett byggnadsminne.

För att skapa bättre underlag för en enhetlig tillämpning och för att säkerställa att den nödvändiga avvägningen inte resulterar i ett

för kulturvärdena oförmånligt resultat kan det vara av värde att länsstyrelsen i sina beslut gällande byggnadsminnen anger hur den har beaktat de tekniska egenskapskraven.

Vi återkommer till denna fråga i våra överväganden rörande tillgängligheten nedan.

5.4 Tillgänglighet

I beslut enligt 3 kap. kulturminneslagen (1988:950) bör redovisas vilka överväganden som gjorts i fråga om tillgänglighet till byggnad dit allmänheten har tillträde enligt 2 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.

5.4.1 De nationella målen för handikappolitiken

I propositionen Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79) föreslog regeringen, i syfte att det handikappolitiska arbetet tydligare skulle inriktas på att ta bort de hinder som finns för funktionshindrades fulla delaktighet i samhället, nationella mål för handikappolitiken a.a. s. 23).

De är:

- en samhällsgemenskap med mångfald som grund,
- att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet,
- jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder.

Vidare angavs att det handikappolitiska arbetet skulle inriktas på:

- att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för människor med funktionshinder,
- att förebygga och bekämpa diskriminering mot personer med funktionshinder,
- att ge barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder förutsättningar för självständighet och självbestämmande.

Avsikten med dessa förslag var bl.a. att handikappolitiken skulle betraktas som en demokratifråga, snarare än utifrån ett snävt

vårdperspektiv eller möjligen som en social fråga. Det konstateras att handikapperspektivet ryms inom hela det politiska fältet. För att kunna uppnå denna målsättning betonas behovet av insikt i mångfaldens betydelse för demokratin och samhällsgemenskapen samt alla människors lika värde.

För att funktionshindrade skall ha samma möjligheter som andra och kunna fullgöra sina skyldigheter anges i propositionen (a.a. s. 26) att samhället och den omgivande miljön måste vara tillgängliga. Härmed avses såväl den fysiska tillgängligheten som tillgängligheten till information och service, vård och stöd, kultur, fritidsaktiviteter m.m.

I detta sammanhang framhålls att tillgängligheten måste vara integrerad och utformad så att den som är funktionshindrad inte blir beroende av andra. Som exempel på tillgänglighet utan lika möjligheter anges att göra en särskild handikappingång eller att bära upp en rörelsehindrad för trappor istället för att göra huvudingången tillgänglig som en form av särlösning som av många funktionshindrade upplevs som diskriminerande och därför bör undvikas så mycket som möjligt. Det uttalas härvid att lika möjligheter innebär en rätt att få tillträde på samma sätt som andra.

Tillgänglighet till den bebyggda miljön

För den offentliga miljön, lokaler dit allmänheten har tillträde och allmänna platser, gjorde regeringen bedömningen att enkelt avhjälpta hinder mot tillgängligheten och användbarheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga skall vara åtgärdade före utgången av år 2010. Vad avsåg miljöer där en varsam helhetssyn erfordrades konstaterades dock att undantag från detta krav måste kunna medges och att kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden måste beaktas i detta sammanhang (a.a. s. 42).

Vad gäller bostäder angavs att det visserligen inte var realistiskt eller ekonomiskt möjligt att på kort sikt bygga om alla bostäder så att de kan besökas och bebos av personer med funktionshinder, men att en målsättning är att flertalet bostäder på längre sikt skall vara tillgängliga.

I en senare proposition (prop. 2000/01:48) rörande dessa frågor uttalar regeringen att bebyggelsens kulturhistoriska värden ibland medför att det krävs särskild omsorg för att kunna göra dessa

miljöer tillgängliga. Enligt regeringens härvid framförda bedömning kan emellertid de flesta miljöer anpassas på ett varsamt sätt, så att de kulturhistoriska värdena tas till vara. Detta kräver, enligt regeringen, ett tidigt samarbete med de antikvariska myndigheterna, varmed i första hand torde avses länsstyrelser och kommuner (a.a. s. 9).

5.4.2 Tillgänglighetskravet enligt gällande rätt

Som anges i avsnitt 5.3.3 skall enligt 2 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. byggnadsverk som uppförs eller ändras, under förutsättning av normalt underhåll, under en ekonomiskt rimlig livslängd, uppfylla vissa väsentliga tekniska egenskapskrav, bl.a. i fråga om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Som där också anges skall dessa krav iakttas med beaktande av varsamhetskraven i 3 kap. 10–14 §§ plan- och bygglagen (1987:10). Vid ändring av byggnaden gäller, till skillnad mot vid uppförande av byggnad, enligt förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. att hänsyn också skall tas till ändringens omfattning och byggnadens förutsättningar.

Vidare anges i 17 kap. 21 a § plan- och bygglagen att i byggnader som innehåller lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser skall enkelt avhjälpna hinder mot lokalernas och platsernas tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga undanröjas i den utsträckning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag. Sådana föreskrifter har meddelats av Boverket (BFS 2003:19).

Varken i specialmotiven till bestämmelsen om enkelt avhjälpna hinder eller i Boverkets föreskrifter till denna bestämmelse ges någon vägledning om hur kulturhistoriska värden skall beaktas i detta sammanhang. Som ovan angivits torde huvudinriktningen vara att dessa hinder kan åtgärdas med hänsynstagande till kulturvärdena och att det därför inte annat än i yttersta undantag skall vara nödvändigt att avstå sådana åtgärder p.g.a. att kulturhistoriska värden kan befaras bli förvanskade.

5.4.3 Överväganden om tillgänglighet till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

De syften som ligger bakom de nationella målen för handikappolitiken har lika stor betydelse för kulturmiljövården som för andra samhällssektorer. Väsentligt är därmed att alla personer, med och utan funktionshinder, kan ta del av kulturarvet i den byggda miljön. Fördjupade ansträngningar kan inom denna samhällssektor, liksom många andra, behöva ske för att bättre tillgängliggöra och förmedla dessa värden, så att det berättigade krav alla medborgare kan ställa om lika möjligheter till delaktighet i samhällslivet kan förverkligas. Vad gäller kulturarvet och den bebyggda kulturmiljön är detta inte minst av vikt med hänsyn till de oersättliga värden, såväl kunskapsmässiga som estetiska, som denna bebyggelse är bärare av. De ändamål som motiverar att dessa byggnader bevaras för eftervärlden ger således också skäl för att tillgängliggöra dessa byggnader för alla människor, oavsett deras fysiska och psykiska förutsättningar.

Att den bedömning regeringen gjort om att de flesta kulturmiljöer och kulturminnen kan anpassas till tillgänglighetskravet på ett varsamt sätt så att kulturvärden inte förvanskas, får stöd bl.a. av svaren på den enkät som länsstyrelserna har tillställts inom ramen för denna utredning. I denna fråga har flertalet angett att tillgänglighetskravet normalt går att förena med ett bevarande av byggnadens kulturhistoriska värden. Med tanke på att det i dessa fall rör de ur denna synvinkel mest bevaransvärda byggnaderna i landet, byggnadsminnena, torde en än förmånligare situation att förena dessa intressen föreligga beträffande övrig kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Till stor del torde möjligheten att förena tillgänglighetsaspekten med ett bevarande av byggnaders kulturvärden i det enskilda fallet vara beroende av kunskaper i dessa frågor och en ambition att finna en från båda synvinklar acceptabel lösning. Handikappombudsmannen har i detta sammanhang pekat på betydelsen av kunniga och kreativa projektörer.

Vad gäller lagstiftningen kan till att börja med konstateras att plan- och bygglagstiftningen enligt vårt förmenande i huvudsak ger tillräckliga och väl avpassade riktlinjer för hur en avvägning skall ske mellan kravet på tillgänglighet och på hänsynstagande till byggnadens kulturvärden. Den närmare utformningen av kontrollsystemet för de byggtekniska kraven, däribland kravet på tillgäng-

lighet, omfattas för övrigt av PBL-kommitténs (M 2002:05) uppdrag (se dir. 2002:97).

Kraven på tillgänglighet vid uppförande och ändring av byggnad skall tillämpas av kommunerna i ärenden enligt plan- och bygglagen. Någon samordning mellan dessa krav, eller plan- och bygglagstiftningen i övrigt, och länsstyrelsernas tillämpning av kulturminneslagen finns däremot inte. Någon lagreglerad skyldighet för länsstyrelserna att beakta de tekniska egenskapskraven, såsom kravet på tillgänglighet, vid beslut i ärenden om byggnadsminnen finns alltså inte. Som konstateras i avsnitt 5.3.3 kan detta leda till att den erforderliga avvägningen mellan byggnadens skyddsbehov utifrån ett kulturhistoriskt perspektiv och tillgänglighetskravet kanske inte görs i ett ärende enligt 3 kap. kulturminneslagen. Med detta avses inte, som framgår av redovisningen ovan, att länsstyrelserna skall göra avkall på byggnadens kulturvärden för att tillgodose tillgänglighetskravet. Vad som är viktigt i detta sammanhang är istället att denna avvägning görs i syfte att finna lösningar som kan tillgodose båda dessa ändamål. För att få till stånd det tidiga samarbete som regeringen pekat på som nödvändigt för att kunna anpassa kulturminnen och kulturmiljöer efter personer med nedsatt funktionsförmågas förutsättningar, bör det därför ligga ett värde i att länsstyrelserna redan vid beslutsfattandet uppmärksammar tillgänglighetskravet om det är fråga om en byggnad dit allmänheten har tillträde så att de kulturhistoriska värdena kan tas till vara på bästa sätt.

En redovisning av länsstyrelsen i denna fråga kan också ge kommunerna god vägledning i hur en avvägning skall ske mellan dessa intressen vid tillämpning av 2 § lagen om tekniska egenskapskrav och 17 kap. 21 a § plan- och bygglagen. Därmed kan dessutom ges förutsättningar att undvika en situation där kommunen i bygglovsprövningen ger ett från länsstyrelsen avvikande besked rörande en åtgärd som innebär ändring av ett byggnadsminne.

Vad som kan efterfrågas av länsstyrelserna är naturligtvis inte en detaljerad bedömning av hur tillgänglighetskravet skall kunna uppfyllas för ett byggnadsminne. Det bör däremot inte innebära något större merarbete om länsstyrelsen gör en mer övergripande bedömning av om tillgänglighetskravet kan aktualiseras för byggnaden och beaktar detta vid utformningen av skyddsbestämmelserna eller andra beslut enligt 3 kap. kulturminneslagen. Det kan t.ex. röra vad som bör beaktas om åtgärder kan komma att behöva vidtas för att huvudingången till en offentlig byggnad skall

kunna göras tillgänglig eller vilka hänsyn som bör tas vid en anpassning av en hissanordning i ett hyreshus. Det bör således vara tillräckligt att länsstyrelserna, för de byggnader som anspråk på tillgänglighet kan ställas, anger i vilka avseenden den bedömer att åtgärder kan behöva vidtas för att uppfylla tillgänglighetskravet och vilka övergripande hänsyn som ur bevarandesynpunkt i sådant fall bör tas när de åtgärderna genomförs. Något krav på att länsstyrelserna skall beskriva hur åtgärder till uppfyllande av tillgänglighetskravet skall utföras kan däremot inte ställas på detta stadium.

De krav som bör ställas på länsstyrelserna i detta sammanhang bör naturligtvis också avse regeringen när den, såsom vi föreslår, fattar beslut gällande en statligt ägd byggnad enligt 3 kap. kulturminneslagen.

I avsnitt 5.3.3 förutskickas att en sådan ordning kan vara behövlig även för de andra tekniska egenskapskraven. Med hänsyn till att detta skulle ställa krav på kompetens inom områden som länsstyrelserna möjligen inte besitter till fullo, föreslås här endast att detta skall gälla egenskapskravet om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga. Av dessa skäl föreslås att det i förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. införs en bestämmelse som anger att länsstyrelserna vid tillämpning av bestämmelserna om byggnadsminnen skall iaktta tillgänglighetskravet och, om detta ger länsstyrelsen anledning att närmare överväga bedömningen i ärendet, i beslutet skall redovisa de överväganden som gjorts i denna fråga.

6 Skydd för lösöre

Den andra delen av det återstående utredningsuppdraget är att utreda möjligheten att införa ett skydd för sådant lösöre som väsentligen bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde. Redan här bör uppmärksammas att uppdraget alltså är begränsat såtillvida att ett skydd för lösöre endast skall övervägas för att bevara det skyddsvärda hos en byggnad.

I direktiven anges att vi i fråga om ett sådant skydd bl.a. skall överväga konsekvenserna för äganderätten samt förhållandet till jordabalken, ärvdabalken och utsökningsbalken.

6.1 Inledning

6.1.1 Skyddsbehov

Att det finns ett behov av skydd för lösöre har framgått bl.a. av de uppgifter länsstyrelserna lämnat till utredningen i en enkät. Nästan alla länsstyrelser har påtalat behovet av att kunna skydda lösöre som bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde och ett flertal exempel har givits på skyddsvärda objekt och på egendom som skingrats från sådana byggnader. För närvarande saknas rättsliga möjligheter till ett sådant skydd. Däremot förekommer det för vissa större egendomar, såsom vissa slotts- eller herrgårdsmiljöer, att en sorts skydd kommer till stånd genom att stiftelser eller aktieföretag bildas som får ansvaret för förvaltningen av dessa egendomar. Detta för att kunna undvika en skingring av egendomen vid generationsskiftet.

Den problembild som återgivits berör emellertid också mer vardagliga miljöer. Det kan t.ex. röra industriminnen av olika slag, jordbruksfastigheter, samlingslokaler och allmogebbyggelse, dvs. byggnader där den fasta och lösa inredningen utgör en väsentlig faktor för förståelsen av byggnaden.

6.1.2 Vad är lösöre?

Det finns ingen legaldefinition av begreppet lösöre. Det brukar i allmänt språkbruk definieras som en beteckning för de lösa saker som någon äger. För att förstå de juridiska överväganden som kan behöva göras vid bedömningen av om och hur ett skydd för lösöre kan utformas kan det vara av fördel att ha klart för sig innebörden av de juridiska begrepp som finns avseende den rättsliga klassificeringen av egendom. Det är i första hand innebörden av och skillnaden mellan fast egendom och lös egendom.

Fast egendom är enligt 1 kap. 1 § jordabalken jord, vilken är indelad i *fastigheter*. I 2 kap. 1 § samma balk anges att till fastighet hör *byggnad*, ledning, stängsel, och annan anläggning som anbragts i eller ovan jord för stadigvarande bruk.

Till byggnad hör i sin tur *fast inredning* och annat varmed byggnaden blivit försedd, om det är ägnat till stadigvarande bruk för byggnaden eller del av denna. Det exemplifieras i bestämmelsen med vissa föremål, såsom hissar, olika ledningar, kranar, kaminer och kakelugnar. Av intresse kan vidare vara att till fastigheter som är inrättade helt eller delvis för industriell verksamhet hör maskiner och annan utrustning som tillförts fastigheten för att huvudsakligen på den berörda fastigheten användas i denna verksamhet. I dessa fall kan det alltså vara lösa saker som ingår i den fasta egendomen. Undantag görs dock för föremål beträffande vilka ägaren har avgett en inskriven förklaring om att de inte skall utgöra industritillbehör. Vidare undantas generellt från denna bestämmelse fordon, kontorsutrustning och handverktyg. Utrustningen upphör att vara industritillbehör först när fastigheten inrättas för annat ändamål än industriell verksamhet; alltså inte när driften läggs ner.

En förutsättning för att det skall vara fråga om tillbehör till fastighet är att fastigheten och den ifrågavarande egendomen är i samma ägares hand. I annat fall är det fråga om lös egendom.

Lös egendom kan definieras negativt på så sätt att det är allt som inte är fast egendom. Det inbegriper därmed lösöre men även byggnader på annans mark, hyres- och arrenderätter samt andra nyttjanderätter, panträtter, värdepapper och pengar m.m.

Lösöre är alltså lösa saker. Som exempel kan anges möbler, husgeråd, konstverk och kläder. Begreppet används normalt inte i fråga om annan lös egendom eller lösa saker som är fast egendom.

6.1.3 Skydd för lösöre enligt gällande rätt

Enligt gällande rätt får en byggnadsminnesförklaring avse byggnad, park, trädgård eller annan anläggning. Skyddsbestämmelserna får inte omfatta mer än byggnaden (samt ett område kring denna) och vad som utgör tillbehör till den (prop. 1960:161 s. 50). En byggnadsminnesförklaring kan därmed beröra både fast egendom och lös egendom, men det senare endast i fråga om byggnad som inte utgör fast egendom p.g.a. att den tillhör annan än fastighetsägaren. Lösöre kan alltså under inga förhållanden omfattas av skyddsbestämmelserna i en byggnadsminnesförklaring.

Det finns dock i kulturminneslagen en möjlighet att skydda lösöre. Det kan i fråga om kyrkliga kulturminnen ske för kyrkliga inventarier. Enligt 4 kap. 6 § kulturminneslagen skall inventarier av kulturhistoriskt värde, som hör till kyrkobyggnad eller annan kyrklig byggnad eller begravningsplats, förvaras och vårdas väl. Över dessa föremål skall vidare föras en förteckning.

Vad det egentliga skyddet för dessa föremål består i framgår av 4 kap. 9 §. I denna bestämmelse anges att det krävs tillstånd från länsstyrelsen för att avyttra de på förteckningen upptagna inventarierna, för att avföra dem från förteckningen, för att reparera eller ändra dem eller för att flytta dem från den plats där de sedan gammalt hör hemma.

Tillstånd enligt denna bestämmelse krävs dock inte för föremål som ägs av enskild person eller släkt. Skyddet är därför i praktiken endast avsett att omfatta kyrkans egna föremål. De rättsliga konsekvenserna av att varaktigt knyta lösöre till fast egendom som nedan kommer att beskrivas har därför inte samma bäring på denna skyddsreglering.

I fråga om de större kulturegendomarna, såsom slott, herrgårdar och andra större kulturbyggnader av godscharaktär, som många gånger har en inredning som i väsentlig mån bidrar till byggnadens kulturhistoriska värde, har som ovan nämnts två huvudsakliga förvaltningsformer kommit till användning för att undvika en framtida skingring av egendomen, t.ex. vid generationsskiften. Dessa är aktiebolagsbildning eller inrättande av en stiftelse. Någon närmare redovisning för dessa förvaltningsformer kommer inte att göras här. Båda sätten tycks i sig kunna ge förutsättningar för en god och hållbar förvaltning av egendomen. I fråga om aktiebolagsbildning har dock påpekats att denna form inte kan bli ett reellt alternativ för godsegendomar som för närvarande innehas av

en fysisk person så länge huvudregeln enligt jordförvärvslagen (1979:230) är att förhindra en överlåtelse från fysiska till juridiska personer av skogs- och jordbruksegendomar.

6.2 Kulturarvsutredningens förslag

Kulturarvsutredningen lade fram ett förslag till hur lösöre som väsentligen bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde skulle kunna skyddas inom ramen för ett beslut om byggnadsminnesförklaring (SOU 1995:128 s. 177 ff.). Förslaget byggde på att det skulle krävas samtycke till åtgärden från föremålets ägare. Det skyddade lösöret skulle enligt förslaget förtecknas i skyddsbestämmelserna till byggnadsminnesförklaringen med angivande av var lösöret skall förvaras, hur det skall underhållas och i vilka avseenden det inte får ändras.

Vad gäller borgenärsskyddet konstaterade utredningen att förslaget inte medförde några restriktioner i fråga om överlåtelse av byggnadsminnen eller av skyddade lösören. Lösöret skulle därför kunna tas i anspråk av en ägares borgenärer. Avsikten torde ha varit att skyddsbeslutet skulle gälla även mot en förvärvare av byggnadsminnet och utredningen anför också i betänkandet att möjligheterna till överlåtelse av föremålet i praktiken, som en konsekvens av förslaget, skulle bli ”starkt beskurna”. Kulturarvsutredningen konstaterade i detta sammanhang att det, om föremålen försvunnit från den byggnadsminnesförklarade egendomen, var svårt att finna en utgångspunkt för en regel som skulle kunna göra en ny innehavare straffansvarig eller skyldig att återställa föremålen. Vidare ansåg utredningen att det skulle föra för långt att införa en allmän skyldighet för förvärvare av lösöre att undersöka om egendomen omfattas av skyddsföreskrifter.

I den proposition som behandlar Kulturarvsutredningens förslag anför regeringen i denna fråga att man delar utredningens uppfattning att lösöret i många fall har stor betydelse för det samlade kulturhistoriska värdet hos en byggnad men att förslaget behöver utredas ytterligare (prop. 1998/99:114 s. 32).

6.3 Rättsliga aspekter på ett skydd för lösöre

En förutsättning för att ett skydd för lösöre som bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde skall vara värt att införa är att det går att varaktigt knyta föremålen till den skyddsvärda byggnaden. Det innebär i sin tur att skyddsåtgärden bör vara gällande även mot en förvärvare av föremålet.

I detta hänseende måste beaktas att den ovan angivna uppdelningen mellan fast och lös egendom kan ha stor betydelse. Den avgör t.ex. vilken rättslig reglering som gäller mellan avtalsparterna vid ett köp. Gränsdragningen mellan fast och lös egendom har emellertid kanske sin största betydelse på det sakrättsliga området, främst i fråga om vilket rättskydd ägaren har i förhållande till tredje man. En skillnad som till viss del kan motiveras utifrån egendomens flyttbarhet. Vid försäljning av fast egendom skyddas köparen mot säljarens borgenärer redan genom avtalet. Fast egendom kan dessutom pantsättas genom registrering. En köpare av lös egendom är däremot normalt inte skyddad mot säljarens borgenärer förrän han har fått egendomen i sin besittning. En förutsättning för pantsättning av lös egendom är att den har överlämnats (traderats) till borgenären.

Lösöre är inte rättsligt knutet till en viss byggnad. Vid försäljning av en fastighet till vilken en skyddsvärd byggnad hör, ingår inte lösöret i överlåtelsen, om det inte särskilt har avtalats mellan parterna. Detsamma gäller, vilket kanske är av större praktisk betydelse, vid den försäljning som följer på utmätning av fast egendom.

Det faktum att lösöret inte utgör tillbehör till byggnaden kan också innebära att byggnaden och det lösöre som bidrar till byggnadens värde inte alltid är i samma ägares hand.

En annan iakttagelse, som följer av denna uppdelning, är att det är enklare att administrera ett skydd för en byggnad än vad det är för lösöre. Den fasta egendomen går normalt inte att flytta. Det kan genom inskrivningsförfarandet enkelt klarläggas vem som är ägare till en fastighet och säkra att en förvärvare får kännedom om de regleringar som gäller för fastigheten. Lösöre kan däremot fritt omsättas utan möjlighet till reell kontroll över vad som sker med dessa föremål. Att beakta i detta sammanhang är också att förvärvare av lösöre kan erhålla äganderätt till detta även om han förvärvat det av annan än den tidigare ägaren (godtrosförvärv).

6.3.1 Närmare om vissa sakrättsliga aspekter

De sakrättsliga problem som kan uppkomma genom att rättsligt knyta lösöre till fast egendom har alltså sin grund i att en sådan åtgärd skulle strida mot den ordning för uppdelningen av lös och fast egendom som ges i 2 kap. jordabalken. Är det fråga om en frivillig överlåtelse av byggnaden bör parterna visserligen kunna överväga konsekvenserna av att det finns lösöre som är knutet till byggnaden. Vid en tvångsförsäljning, såsom efter utmätning eller konkurs, finns däremot inte samma handlingsutrymme, eftersom det i dessa fall finns ett borgenärsintresse att beakta.

Bestämmelserna i utsökningsbalken, vilket är den lagstiftning som reglerar hur verkställighet av en enligt närmare angivna kriterier fastställd förpliktelse skall ske, utgår i flera avseenden från den ovan angivna uppdelningen mellan fast och lös egendom. Som exempel för att beskriva detta kan nämnas att en borgenär med säkerhet i fast egendom har rätt att i första hand få utmätning i denna egendom. Vidare finns särskilda regler om hur försäljningen av utmätt fast egendom skall gå till och om fördelningen av de medel som inflyter genom försäljningen. En utgångspunkt i utsökningsrätten är alltså att utmätning och försäljning skall kunna begränsas till viss fast egendom och att de därvid influtna medlen skall täcka de fordringar borgenärer med panträtt eller annan säkerhet i denna egendom har. I detta förfarande beaktas i fråga om lös egendom för närvarande endast nyttjanderätter, servitut och rätt till elektrisk kraft enligt 12 kap. 33 § utsökningsbalken.

Om byggnaden däremot utgör lös egendom uppkommer inte motsvarande sakrättsliga problem med att knyta lösöre till byggnaden. Som ovan angetts kan en byggnadsminnesförklarad byggnad vara lös egendom, om den är belägen på annans mark. Motsvarande problem skulle visserligen kunna antas föreligga beträffande denna byggnad, som genom ett med byggnadsminnesförklaringen förenat rivningsförbud knyts till den fasta egendom som den är belägen på. Här föreligger dock den skillnaden vid en verkställighetsåtgärd som berör fastigheten, att det inte uppkommer några praktiska problem med att byggnaden även därefter fortsätter att vara i samma ägares hand. Eftersom besittningsskyddet för den nyttjanderätt som byggnadens ägare normalt har haft gäller även i förhållande till en ny köpare av fastigheten, sker ingen förändring i det rättsförhållandet.

Denna situation motsvarar alltså inte den som kan uppkomma om utmätning och försäljning sker av den fasta egendomen men inte av det lösöre som inte till skada för det kulturhistoriska värdet får flyttas från fastigheten. Vad gäller lösöre skulle dessutom en situation där byggnaden och lösöret inte innehas av samma person kunna medföra att ägaren av lösöret inte har praktiska möjligheter att uppfylla en med ett skyddsbeslut förenad vård- och underhållsplikt.

Av betydelse för att kunna avgöra vilka konsekvenser för utsokningsrätten som ett skydd för lösöre kan få är också om skyddet skall innebära ett överlåtelseförbud. Skulle ett sådant förbud anses föreligga torde nämligen det medföra ett utmätningförbud för denna egendom enligt 5 kap. 5 § utsokningsbalken. Lösöret skulle i sådant fall inte kunna tas i anspråk för betalning av ägarens (gäldenärens) skulder. En följd av resonemanget ovan är dock att det i vart fall vid en överlåtelse av fastigheten inte kan föreskrivas något förbud mot överlåtelse även av det skyddade lösöret.

I detta sammanhang bör beaktas att ett skyddsbeslut i sig torde innebära att lösöret inte längre kan omsättas och därför förlorar allt omsättningsvärde. Det kan endast bidra till fastighetens värde.

6.3.2 Arvsrättsliga aspekter

Att införa ett skydd för lösöre enligt här angivna riktlinjer bör inte ur rättslig synpunkt medföra några beaktansvärda problem på arvsrättens område. Det är naturligtvis en omständighet som får beaktas vid arvskiftet, att lösöre och byggnad inte kommer i olika ägares hand. Härvid bör bestämmelsen i 23 kap. 3 § första stycket ärvdabalken kunna vara tillämplig, så att: ”vad ej lämpligen kan delas eller skiljas såvitt möjligt bör läggas å en lott”. Det bör härvid kunna förutsättas att det finns en kännedom om skyddsbeslutet vid ett arvskifte. Detta eftersom byggnadsminnesförklaringen är angiven i fastighetsregistret.

Däremot bör kanske beaktas att en följd kan bli att det under vissa förhållanden kan bli svårare att behålla egendom inom slakten. Ett sådant problem skulle kunna uppstå om lösöret bidrar till dödsboets samlade tillgångar i sådan mån att det inte är möjligt att genomföra ett arvskifte utan att sälja fastigheten till annan. Det går inte att skifta ut tillräckligt med egendom till dem som inte övertar

fastigheten, samtidigt som en samägandelösning eller ett utlösen av en av arvingarna kanske inte ses som ett alternativ.

Att ett skydd för lösöre får som konsekvens att byggnadsminnet efter ägarens frånfälle inte kan övertas av någon av dennes arvingar torde dock uppkomma endast i rena undantagssituationer. Om en sådan situation trots allt skulle uppkomma bör det i sista hand finnas utrymme för länsstyrelsen att avgöra vad som är mest förmånligt för kulturminnesvården, att en skingring av egendomen motverkas eller att byggnadsminnet kan behållas inom familjen. Finner länsstyrelsen övervägande skäl för det sistnämnda alternativet torde detta kunna motivera en hävning av skyddsbestämmelserna för lösöret i den utsträckning som är nödvändig för att kunna genomföra ett arvskifte.

6.3.3 Godtrosförvärv

Av godtrosförvärvslagen (1986:798) framgår att den som förvärvar lösöre av annan än ägaren (eller den som har rätt att förfoga över egendomen) får äganderätt till lösöret om han eller hon har fått det i sin besittning och var i god tro. Den rätte ägaren har lösningsrätt till egendomen inom en viss tidsfrist. Efter en lagändring år 2003 görs numera undantag från huvudregeln om godtrosförvärv för de situationer då lösöret frånhänts ägaren genom att någon olovligen tagit det eller tilltvingat sig det genom våld på person eller genom hot som innebar eller för den hotade framstod som trängande fara. Om ägaren, när denne på detta sätt frånhänts egendomen, inte kräver tillbaka egendomen från förvärvaren inom sex månader från det att han fick eller måste anses ha fått kännedom om dennes innehav, får förvärvaren dock äganderätt till egendomen. Därefter saknar den tidigare ägaren möjlighet att få tillbaka egendomen.

Ges i annan lag bestämmelser om rättsverkningarna av förvärv i god tro av lösöre gäller de i stället för godtrosförvärvslagen.

I detta sammanhang kan också nämnas att Unidroit, vilket är en internationell organisation som verkar för harmonisering och samordning av staters privaträtt, antagit en konvention om återlämnande av stulna och olovligt exporterade föremål (1995 års Unidroitkonvention), i anledning av den omfattande internationella handel som sker med stulna konstföremål.

Denna konvention ställer vissa krav på den nationella lagstiftningen. Enligt konventionen skall innehavaren av ett stulet

kulturföremål återlämna det. Den som vill få tillbaka ett stulet föremål skall begära det inom tre år från det att han eller hon fick veta var och hos vem föremålet fanns, eller i varje fall inom 50 år från stölden. För vissa föremål gäller dock endast den treåriga preskriptionstiden. En konventionsstat har emellertid möjlighet att förklara att preskriptionstiden skall vara 75 år eller längre. Innehavaren av ett föremål som skall återlämnas har rätt till skälig ersättning om han eller hon varken kände till eller borde ha känt till att föremålet var stulet.

Regeringen har tillsatt en utredning som skall se över vilka förändringar av lagstiftningen som krävs för att Sverige skall kunna ansluta sig till konventionen (dir. 2003:178).

6.3.4 Tänkbara följder av ett lösöreskydd

Den fråga som kan ställas är vilka konsekvenser enligt gällande rätt det är som särskilt behöver övervägas om en möjlighet till skydd för lösöre infördes. Vad som i detta hänseende bör beaktas är som framgått bl.a. de konsekvenser som ett sådant skydd får för utökningsrätten. Det bör dock redan här konstateras att det naturligtvis endast är i sällsynta fall som sådana situationer kommer att uppstå i praktiken. Denna problemställning får dessutom relevans först om man anser att det är av betydelse att en skyddsåtgärd kan bestå även efter utmätningsåtgärder mot ägaren.

För borgenärer med säkerhet i fast egendom kan resultatet i många fall tänkas bli positivt. Om skyddet skall bestå även efter en tvångsförsäljning skulle lösöre som inte ligger till underlag för in-teckningsvärdet kunna höja fastighetens reella värde. I andra fall kan det dock få negativa konsekvenser för en sådan borgenär. Ett exempel skulle kunna vara en näringsfastighet där ett skydd för lösöre innebär en begränsning i förutsättningarna att bedriva en rationell verksamhet på fastigheten. Skyddsbeslutet skulle då inverka negativt på fastighetens värde.

För borgenärer utan säkerhet i fast egendom torde ett skyddsbeslut endast kunna ha negativa konsekvenser. Förutsättningarna för att vid gäldenärens insolvens få betalning för sina fordringar minskar nämligen. Detta är emellertid en risk som en borgenär utan säkerhet ofta löper; att gäldenärens tillgångar kan minska i värde. De regler som har ansetts tillräckliga för att skydda dessa borgenärer är reglerna om återvinning till konkurs i 4 kap. konkurslagen.

De omfattar inte en sådan rättshandling som det här skulle vara fråga om.

Vid sidan av de direkta konsekvenserna för borgenärerna bör beaktas att rättsverkningarna av ett skyddsbeslut för lösöre kan vara svåra att förena med hur utsökningsbalken är uppbyggd. Det skulle bl.a. kunna få svåröverskådliga följder för fördelningen mellan borgenärer. Som ett exempel på detta kan följande situation anges: En fastighet med byggnad som har skyddat lösöre utmäts för en skuld till en borgenär med panträtt i fastigheten. För att inte byggnaden och lösöret skall komma att ha olika ägare skulle även det skyddade lösöret behöva säljas. Det finns emellertid för närvarande ingen möjlighet att i detta fall genomföra en försäljning av lösöret inom ramen för utmätningensinstitutet. Vidare skulle, om en gemensam utmätningensåtgärd kunde ske, fråga uppkomma om hur man skall hantera fördelningen av den del av försäljningssumman som är hänförlig till lösöret (om en sådan uppdelning överhuvudtaget är möjlig).

En annan mer drastisk konsekvens, beroende på hur regleringen utformas, skulle vara om skyddsregleringen kunde utnyttjas för att undandra borgenärerna tillgångar. Genom att medverka till ett skyddsbeslut skulle gäldenären kunna få behålla egendom som annars skulle kunna ha utmätts.

Som ovan berörts skulle i dessa fall naturligtvis en annan situation föreligga om en verkställighetsåtgärd av kronofogden bryter skyddsbeslutet. Då uppkommer inte dessa problem i förhållande till utsökningsbalken eller övrig insolvensrättslig lagstiftning.

En ytterligare aspekt, skild från de som rör utsökningsrätten, är att en skyddsreglering för lösöre får till konsekvens att möjligheterna till omsättning av dessa föremål begränsas. Eftersom lösöret varaktigt skall vara knutet till byggnaden måste en sådan reglering syfta till att lösöret enbart skall överlåtas gemensamt med byggnaden. Om lösöret genom frivillig åtgärd från ägaren eller ofrivilligt, t.ex. efter stöld, ändå kommer i omsättning, kan, i avsaknad av ett registreringsförfarande motsvarande det som finns för fastigheter, en förvärvare inte förutses ha kännedom om skyddsbeslutet.

Utgångspunkten för denna redovisning har varit att ett skyddsbeslut, för att kunna ge ett varaktigt skydd, bör gälla mot en förvärvare av lösöret. I den här angivna situationen, när förvärvaren inte har kännedom om skyddsbeslutet, skulle det emellertid kunna föra med sig konsekvenser som måste övervägas närmare. Det

skulle i fråga om godtrosvärv kunna medföra att förvärvaren visserligen erhåller äganderätten till lösöret men måste ha detta placerat i byggnadsminnet. I detta fall bör dock den ursprungliga ägarens rätt att återfå egendomen enligt godtrosvärvslagen beaktas. Vid en frivillig överlåtelse från ägaren uppstår likaså frågan om skyddsbeslutet skall gälla i förhållande till förvärvaren på så sätt att denne måste förvara lösöret i byggnadsminnet. Det torde i denna situation visserligen innebära att förvärvaren kan få rätt till hävning av köpet om denne inte hade kännedom om skyddsbeslutet.

6.4 Överväganden och förslag

Ett skydd för lösöre som bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde bör utformas så att skyddsbestämmelser i en byggnadsminnesförklaring kan omfatta dessa föremål. En förutsättning bör vara att ägaren har givit sitt medgivande till skyddsåtgärden. Omfattas lösöret av skyddsbestämmelser bör bidrag kunna ges för vård och underhåll. I syfte att få till stånd ett långsiktigt bevarande av en samlad kulturegendom bör dessutom de nuvarande hindret i jordförvärvslagen mot att använda sig av aktiebolagsformen undanröjas.

6.4.1 Lösöreskyddets övergripande utformning

Som inledningsvis beskrivits i detta kapitel torde det vara ostridigt att det finns byggnader där de fasta och lösa inventarierna spelar en väsentlig roll för byggnadens kulturhistoriska värde. Det får därmed anses föreligga ett allmänintresse av att kunna bevara denna egendom samlad och i gott skick.

Inordning i byggnadsminnesinstitutet

Ett sätt att ge uttryck för det allmänintresse som finns i att bevara kulturhistoriska enheter med både byggnad och inventarier är att ett långsiktigt bevarande av de mest värdefulla exemplen garanteras av staten. Detta sker beträffande byggnader genom byggnadsminnesförklaring. Med hänsyn till de svårigheter som är förenade med att få till stånd ett effektivt och långsiktigt skydd för lösöre,

vilket i någon mån har beskrivits i föregående avsnitt, bör däremot inte en skyddsreglering för dessa föremål gå utöver vad som kan regleras i kulturminneslagen. Ett skydd för lösöre som bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde bör därför i första hand införas för de byggnader som faller inom byggnadsminnesinstitutets tillämpningsområde. Det naturliga sättet att utforma ett sådant skydd blir därmed att ge möjlighet för att i en byggnadsminnesförklaring meddela skyddsbestämmelser om vård och underhåll av det skyddsvärda lösöret.

Av skyddsbestämmelserna bör tydligt framgå vilket lösöre som avses samt hur och var det skall förvaras.

Samtycke till skyddsåtgärden

I de föregående kapitlen har beträffande bebyggelseskyddet betonats betydelsen av att skyddsbesluten i möjligaste mån utformas i samverkan med ägaren. Ägarens medverkan får anses vara av än större vikt när det kommer till att finna former för hur en skyddsreglering beträffande lösöre skall utformas.

Som Kulturarvsutredningen påpekade i motiven till sitt förslag till skyddsreglering för lösöre saknas för denna egendom samma möjligheter till kontroll över efterlevnaden av ett skyddsbeslut som vid bebyggelseskydd. Att skyddsbestämmelser skulle få införas mot ägarens vilja torde därför i många fall vara verkningslöst och skulle kunna få till effekt att värdefulla egendomar inte kommer till allmänhetens kännedom. Under alla förhållanden bör det vara att föredra att det vid osäkerhet om behovet av tvångsinslag i lagstiftningen, att denna fråga först får sin belysning genom tillämpningen av en på frivillighet baserad skyddsreglering. En förutsättning för att kunna meddela skyddsbestämmelser för lösöre bör därför vara att ägaren av lösöret har givit sitt samtycke till denna åtgärd. Eftersom det kan förekomma att lösöret och byggnaden är i olika ägares hand bör kravet på samtycke gälla även för byggnadens ägare.

Ett krav om samtycke från sakägare i övrigt torde däremot inte vara nödvändigt. Detta eftersom ägaren normalt är i en situation där denne fritt kan disponera över sitt lösöre. Det skulle visserligen kunna uppstå problem i situationer där lösöret är pantsatt eller där någon annan har en nyttjanderätt till lösöret. Att det i sådan undantagssituation skulle bli aktuellt att skydda lösöret förefaller inte troligt.

Kravet på samtycke bör däremot inte gälla i förhållande till en senare förvärvare av byggnadsminne med skyddat lösöre. Eftersom denne normalt får förutsättas göra sitt förvärv med vetskap om de skyddsbestämmelser som gäller för lösöret, bör – till skillnad mot de förhållanden som råder vid det ursprungliga skyddsbeslutet – det kunna förutsättas att den nya ägaren inför förvärvet övervägt konsekvenserna av detta skydd och därmed lojalt kommer att acceptera dessa bestämmelser. Att ha ett krav på att det skall inhämtas nya samtycken från dem som förvärvar lösöre som omfattas av skyddsbestämmelser skulle dessutom medföra att det i högsta grad blev osäkert om skyddsbeslutet verkligen innebär att den värdefulla egendomen fick det långsiktigt hållbara skydd som med hänsyn till allmänintresset är påkallat och som var avsett genom den ursprungliga ägarens samtycke till åtgärden.

Att ett skydd för lösöret förutsätter ägarens samtycke innebär i sin tur att skyddsbestämmelser för dessa föremål, även oaktat att det rör lös egendom, inte utgör en sådan tvångsåtgärd som enligt 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen kan föranleda intrångsersättning.

Det skyddade lösöret bör betraktas som en del av byggnadsminnet

Att skyddsbestämmelser kan utfärdas för lösöre som bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde innebär inte i sig att vad som i övrigt gäller för byggnadsminnen enligt 3 kap. kulturminneslagen kommer att gälla för det skyddade lösöret. Med byggnadsminne avses som ovan nämnts byggnaden eller anläggningen och vad som utgör fast tillbehör till denna. Det bör därför uttryckligen i lagtexten anges att lösöre som omfattas av skyddsbestämmelser utgör en del av byggnadsminnet.

Lösöret skall därmed enligt 3 kap. kulturminneslagen betraktas på samma sätt som fasta tillbehör som omfattas av skyddsbestämmelser. Det innebär i sin tur att bestämmelserna om ändring av byggnadsminne i 14 § samt i tillämpliga delar också bestämmelserna om föreläggande om rättelse, om särskild handräckning och om straffansvar i 16–18 §§ blir gällande även vid överträdelse av skyddsbestämmelser för lösöre utan att detta behöver anges särskilt.

6.4.2 Konsekvenser av ett lösöreskydd

Vi gör i likhet med Kulturarvsutredningen den bedömningen att det i avsaknad av ett registreringsförfarande för lösöret inte går att basera lösöreskyddet på att en förvärvare av enbart lösöret skall förväntas ha kännedom om skyddsbeslutet. Förvärvarens äganderätt till föremålen bör därför inte kunna gå förlorad i vidare mån än vad som följer av redan befintliga regleringar, såsom t.ex. köplagen och godtrosförvärvslagen.

Vad däremot gäller en förvärvare av byggnadsminnet bör utgångspunkten vara att denne har eller borde ha fått kännedom inte bara om byggnadsminnesförklaringen, utan även om de skyddsbestämmelser som gäller, däribland de för lösöre. Syftet med att skydda lösöret är ju att bevara byggnadsminnets kulturhistoriska värde. Att en byggnadsminnesförklaring kan vara gällande även mot en förvärvare beror på att denna förklaring är angiven i fastighetsregistret. En förvärvare av ett byggnadsminne skall därmed aldrig behöva sväva i ovisshet om de rådighetsbegränsningar som på grund av detta skyddsbeslut föreligger beträffande byggnaden. Detsamma bör gälla i fråga om skyddsbestämmelser för lösöre.

Vad som återstår att överväga i detta sammanhang är om skyddsbestämmelserna skall gälla i förhållande till den som förvärvar det skyddade lösöret men inte byggnaden. Som ovan konstaterats bör förvärvaren i detta fall visserligen erhålla äganderätten till lösöret. Genom skyddsbestämmelser som t.ex. anger att lösöret skall förvaras på en viss plats innebär det emellertid för den som blir ägare till lösöret men inte till byggnaden normalt en betydande inskränkning i rådigheten över egendomen. Detta bör i första hand beaktas i förhållande till en person som förvärvar lösöret utan vetskap om skyddsbestämmelserna. Som kommer att framgå av den fortsatta redovisningen skall denna situation endast kunna uppkomma om det i ett tidigare skede har skett en brottslig handling. Att en person förvärvar lösöret utan kännedom om skyddsbestämmelserna torde därför, om alls, bli en realitet endast i mycket sällsynta fall. En förvärvare som inte haft vetskap om skyddsbestämmelserna bör dessutom kunna göra denna rådighetsinskränkning gällande som en köprättslig hävningsgrund.

Vi har av dessa skäl sammantaget funnit att intresset av att bevara dessa kulturföremål på sin rätta plats ger anledning att låta skyddsbestämmelserna för lösöre gälla också i förhållande till den

som förvärvar lösöret. Vi har härvid också övervägt om skyddsbestämmelsernas giltighet i förhållande till en förvärvare som saknar kännedom om bestämmelsernas innehåll bör begränsas av en hävdregel, motsvarande vad som gäller vid förvärv i god tro enligt 4 § lagen (1986:796) om godtrosvärv av lösöre. Med hänsyn till det bakomliggande ändamålet med denna skyddsreglering och till att det i dessa fall rör ett mycket begränsat antal välbeskrivna föremål som står under tillsyn av länsstyrelsen är vår bedömning att en sådan bestämmelse inte bör vara nödvändig i detta sammanhang.

Ett sätt att undvika att skyddat lösöre kommer i omsättning kan vara att Riksantikvarieämbetet tar initiativ till en förteckning över det lösöre som omfattas av skyddsbestämmelser. Den skulle kunna användas av personer verksamma i antikvitsbranschen och andra för att försäkra sig om att ett visst föremål inte omfattas av skyddsbestämmelser.

Överlåtelseförbud för skyddat lösöre

Ovan har angetts att om en skyddsreglering för lösöre som bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde skall anses uppnå erforderlig varaktighet krävs dels att skyddsbeslutet gäller även i förhållande till en ny ägare av lösöret, så att lösöret kan knytas till byggnadsminnet, dels att lösöre och byggnad så långt möjligt inte skall komma att ägas av olika personer.

Den av oss föreslagna skyddsregleringen för lösöre förutsätter dessutom att ägaren har givit sitt samtycke till att denna åtgärd vidtas. Detta samtycke får anses ge uttryck för att ägaren vill medverka till att lösöret varaktigt knyts till byggnaden. För att begränsa risken för att lösöret kommer i omsättning oberoende av byggnadsminnet, bör det därför finnas förutsättningar att föreskriva ett förbud mot att överlåta det skyddade lösöret i andra fall än då byggnadsminnet i dess helhet överlåts.

Ett överlåtelseförbud bör även kunna lösa i vart fall en del av de problem som är hänförliga till utsökningsrätten. Det går inte att förutse någon annan tillämpning av utsökningsbalkens bestämmelser än att ett partiellt överlåtelseförbud i enlighet med detta resonemang måste beaktas också vid en utmätningens åtgärd. Utmätning av lösöret bör därmed inte kunna komma till stånd i andra situationer än då utmätning samtidigt sker av byggnads-

minnet och en försäljning bör endast kunna ske till den som köper byggnaden. Vad som kvarstår är den problematik som ligger i att en utmättningsåtgärd kan vidtas avseende viss fast egendom, utan möjlighet att samtidigt ta hänsyn till det skyddsvärda lösöret.

Frågan är emellertid om detta får några praktiska konsekvenser av betydelse. Förvärvaren av ett byggnadsminne efter utmätning får i likhet med övriga förvärvare anses ha kännedom om byggnadsminnesförklaringen och dess närmare innebörd. Skyddsbestämmelserna gällande lösöret bör därför gälla även mot honom eller henne. Ägaren av lösöret kan å sin sida inte ha något att vinna på att behålla äganderätten till lösöret eftersom han helt förlorar dispositionsrätten till den. Det bör därför bli mycket sällsynt förekommande att ägaren av lösöret och förvärvaren av byggnadsminnet inte frivilligt kan få till stånd en överenskommelse om överlåtelse också av lösöret. Det bör även ligga i kronofogdemyndighetens intresse att medverka till att en sådan lösning kommer till stånd i samband med en exekutiv försäljning av den fasta egendomen.

Om en situation trots allt skulle uppkomma där ägaren av lösöret vägrar att överlåta detta till den nya ägaren av byggnadsminnet torde inte någon annan möjlighet stå att finna än att fatta beslut om jämkning av skyddsbestämmelserna. Någon särskild reglering för dessa situationer kan däremot inte anses nödvändig.

Om lösöret otillbörligt fränhänts ägaren kan en förvärvare, som ovan beskrivits, göra ett godtrostförvärv av detta. Eftersom skyddsbestämmelserna skall gälla även i förhållande till förvärvaren inverkar detta emellertid inte på möjligheterna att återställa föremålet.

Sanktionering av överlåtelseförbudet

Att överlåta lösöre som omfattas av skyddsbestämmelser annat än i samband med en överlåtelse av hela byggnadsminnet innebär att man utför en handling som skadar byggnadsminnets kulturvärden. I likhet med vad som gäller för andra handlingar som innebär att byggnadsminnets kulturvärden kan komma till skada, bör en överträdelse av överlåtelseförbudet därmed vara straffsanktionerad.

Det straff som kan utdömas enligt 3 kap. 18 § kulturminneslagen är ett bötesstraff.

En överlåtelse av lösöret kan innebära att den tidigare ägaren tillgodogör sig ersättning för egendom som genom skyddsbeslutet har förlorat sitt legala omsättningsvärde. Detta motiverar att denna handling bör kunna resultera också i ett förverkande av köpeskillingen. Ett annat motiv till att kunna förverka det utbyte säljaren erhållit av brottet är att ett bötesstraff inte alltid kan förväntas vara tillräckligt avhållande för att förhindra en sådan gärning. Lösöre som kan komma i fråga för att omfattas av en byggnadsminnesförklaring kan ofta tänkas besitta ett mycket högt värde, vida överstigande vad som kan tänkas utgå i bötesstraff för detta brott.

Är vad den tidigare ägaren erhållit för överlåtelsen inte nämnvärt mer än vad denne kan antas bli förpliktad att betala i böter bör däremot ett förverkande kunna anses uppenbart oskäligt och av den anledningen inte ske. Detsamma bör kunna vara aktuellt om överlåtelsen återgår, t.ex. som en följd av att förvärvaren häver köpet.

6.4.3 Bidrag till vård av lösöre

En möjlighet att meddela skyddsbestämmelser för lösöre som bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde bygger på att det bedöms vara ett allmänt intresse att dessa föremål bevaras i gott skick på samma plats. Genom skyddsbestämmelser ger staten ägaren ett åliggande som innefattar en vård- och underhållsplikt. Detta ansvar innebär i sin tur ett visst ekonomiskt åtagande för ägaren.

Även om det inte föreligger någon rätt till bidrag för de kostnader som ägaren har för att uppfylla de förpliktelser som följer av ett skyddsbeslut, bör inriktningen vara att ägaren av bevarandevärd egendom skall ha möjlighet att få ekonomiskt bistånd från staten för att täcka huvuddelen av de kulturhistoriska överkostnader som uppstår. Detta är inte minst viktigt för att kunna få till stånd en god samverkan mellan myndigheter och ägare och kan många gånger komma att ha en avgörande betydelse för om en ägare skall finna anledning att lämna sitt samtycke till att skyddsbestämmelser införs för lösöre.

Som förordningen (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård för närvarande är utformad kan ägaren emellertid inte bli berättigad till bidrag för vård av lösöre. Införs en möjlighet att meddela skyddsbestämmelser för lösöre bör av ovan angivna skäl detta ändras så att

bidrag kan lämnas även för kulturhistoriskt motiverade överkostnader hänförliga till skötseln av dessa föremål. En förutsättning för att bidrag skall kunna lämnas bör vara att kostnaderna avser vård av lösöre som omfattas av skyddsbestämmelser i ett beslut om byggnadsminnesförklaring.

6.4.4 Förvaltning av kulturegendomar med skyddsvärt lösöre

Det finns i vårt land ett smärre antal intakta kulturegendomar där byggnader med inventariesamlingar och kringliggande markområden utgör en välbevarad enhet med omistliga kulturvärden. För dessa anläggningar utgör således lösöresfrågan visserligen endast en del av bevarandeproblematiken men de inventariesamlingar som finns på dessa egendomar skulle samtidigt i de flesta fall förlora mycket av sin kulturhistoriska betydelse om de flyttades från sin ursprungliga miljö.

Det mest överhängande hotet mot dessa kulturegendomar är den spridningsrisk som föreligger vid arvskiften. Som tidigare nämnts har i vissa fall åtgärder vidtagits för att motverka en sådan effekt. Det har skett genom stiftelsebildning och aktiebolagsbildning. Ett skydd för lösöre enligt den av oss förordade modellen skulle också kunna medverka till att varaktigt behålla egendomen samlad. Det torde dock stå klart att en byggnadsminnesförklaring, även om det innefattar ett skydd för lösöre, inte ensamt kan ge de förvaltningsbetingelser som behövs för att säkerställa ett långsiktigt bevarande av dessa kulturegendomar. Det är för egendomar av denna karaktär ofta av avgörande betydelse att den ursprungliga ägarfamiljen, som besitter oersättbara kunskaper om och engagemang för egendomens kulturvärden, har möjlighet att fortsätta att ta ett förvaltningsansvar.

Aktiebolagsbildning har visat sig kunna utformas på ett sätt som innebär att det skapas garantier för att egendomen på lång sikt behålls intakt och samtidigt ge den ursprungliga ägarkretsen visst fortsatt inflytande över driften. Det kan också ge förbättrade möjligheter att finansiera verksamheten.

De större kulturegendomar som är i behov av särskilda förvaltningsformer är emellertid ofta taxerade som lantbruksegendom. De omfattas därför av kravet på förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen (1979:230). En av principerna bakom denna lag är att behålla den rådande balansen mellan olika ägarkategorier.

I 5 § jordförvärvslagen anges under vilka förutsättningar en juridisk person kan beviljas tillstånd till förvärv av en lantbruksfastighet. De krav som anges är att förvärvaren avstår eller kan antas komma att avstå egendom som är av betydelse för jordbrukets eller skogsbrukets rationalisering och i storlek eller värde motsvarar den egendom som avses med förvärvet, att förvärvet medför att egendom som redan tillhör förvärvaren blir mer ändamålsenlig, att egendomen är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk, eller att annat särskilt skäl föreligger. Vad gäller det sistnämnda kravet, annat särskilt skäl, tycks det inte kunna hävdas att ett skäl skulle kunna vara att tillåta förvärv i syfte att skapa förutsättningar för ett långsiktigt bevarande av en kulturegendom.

I de fall en aktiebolagsbildning kan medföra förbättrade förutsättningar för en god förvaltning av en lantbruksfastighet som också är en omistlig kulturegendom, föreligger således en konflikt mellan de intressen som bär upp jordförvärvslagen och kulturmiljöintressen. Eftersom aktiebolagsbildning i detta fall endast kan komma att omfatta ett relativt litet antal lantbruksfastigheter torde dock konsekvenserna av att tillåta juridiska personer att förvärva de kulturendomar som det här är fråga om bli mycket begränsade för den övergripande jordbrukspolitiken.

Vi föreslår därför att det genom en ändring i jordförvärvslagen ges möjlighet för juridiska personer att i detta syfte förvärva lantbruksfastigheter. För att få den åsyftade begränsningen av antalet egendom som kan omfattas av möjligheten att bli förvärvade av en juridisk person bör som krav för tillstånd i detta fall ställas att det rör en egendom med kulturhistoriska värden av nationell betydelse. Ett annat krav bör vara att förvärvaren kan visa att förvärvet sker i syfte att långsiktigt bevara denna egendom samlad. En förutsättning för att bevilja tillstånd till förvärvet bör därför vara att bolagsordningen är så utformad att den förhindrar att bolaget i framtiden bedrivs i ett syfte som motverkar det ändamål som kan grunda förvärvstillstånd.

Det finns exempel på hur en sådan bolagsordning kan utformas, där de bärande inslagen är att det finns en hembudsklausul till förmån för befintliga aktieägare, ett skingringsförbud för inventarierna och offentlig insyn i och inflytande över bolagets verksamhet.

7 Konsekvenser och ikraftträdande m.m.

7.1 Konsekvenser

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) skall i ett betänkande redovisas vissa konsekvenser av förslagen.

Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda skall enligt 14 § kommittéförordningen en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Innebär förslagen andra samhällsekonomiska konsekvenser skall också de anges. Resulterar analysen i kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall dessutom ett förslag till finansiering läggas fram.

Har förslagen betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen skall det anges i betänkandet enligt 15 § kommittéförordningen.

Av 16 § kommittéförordningen framgår att regeringen närmare i utredningsuppdraget skall ange vilka konsekvensbeskrivningar som skall finnas med i ett betänkande. I direktiven till denna utredning anges sålunda att en miljöbedömning av förslagen skall redovisas.

Av de konsekvenser vi således har att överväga är det de samhällsekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av förslagen som föranleder en närmare redovisning. Vad gäller de i kommittéförordningen i övrigt angivna intressena kan vi inte förutse att förslagen skall ha någon nämnvärd inverkan på dessa.

7.1.1 Förslaget om kulturminnesmärkning

Enligt gällande rätt får kommunerna för byggnad som avses i 3 kap. 12 § plan- och bygglagen (förvanskningförbudet) meddela skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser. Kommunerna har dock, oavsett om skyddsbestämmelser meddelats, en skyldighet att tillämpa förvanskningförbudet i ärenden enligt plan- och bygglagen. Vårt förslag innebär att kommunerna för samma byggnadsbestånd istället skall få fatta beslut om kulturminnesmärkning, men att förvanskningförbudet även fortsättningsvis skall tillämpas oberoende av om sådana beslut har fattats. Förslaget om kulturminnesmärkning innebär alltså inte att kommunerna, i förhållande till gällande rätt, åläggs ett större ansvar än vad som redan gäller för bevarandet av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen.

I förhållande till skyddsbestämmelser är syftet med kulturminnesmärkningen att det skall ge kommunerna ett enklare och mer flexibelt instrument i sitt kulturmiljöarbete. Kommunerna skall inte längre behöva genomföra ett planförfarande för att skydda en enskild byggnad. Förslaget innebär vidare att något ställningstagande om ersättningsrätt för ägare eller innehavare av särskild rätt till fastighet inte behövs vid beslutstidpunkten. Det förhållandet att en kulturminnesmärkning inte förutsätter att det närmare i beslutet anges hur byggnaden skall skyddas bör också det innebära en förenkling för kommunerna. Vår bedömning är därför att ett beslut om kulturminnesmärkning inte kan bli mer kostsamt än vad det är att meddela skyddsbestämmelser för en likadan byggnad, utan att det föreslagna förfarandet har förutsättningar att bli både enklare och billigare för kommunerna.

Genom den utvidgade bygglovsplikten som en kulturminnesmärkning innebär kan en viss ökning av bygglovsärenden tänkas uppkomma. Med hänsyn till att alternativet är att kommunen skulle behöva införa skyddsbestämmelser för byggnaden och att den därmed skulle komma att omfattas av den bygglovsplikt som gäller för byggnader inom detaljplan eller områdesbestämmelser kan denna ökning, med hänsyn till hur förslaget är utformat, dock inte förutses bli mer än ytterst marginell. Detta även med beaktande av den föreslagna begränsningen av möjligheterna för kommunerna att ta ut en bygglovsavgift för kulturminnesmärkta byggnader. I detta sammanhang bör också beaktas de långsiktigt positiva konsekvenser för effektiviteten i den kommunala bygg-

lovshandlingen gällande dessa byggnader som kan följa på den närmare kontakt mellan kommunens handläggare och ägarna som bör följa med en kulturminnesmärkning.

Sammantaget bör konsekvenserna för kommunerna av att istället för skyddsbestämmelser använda kulturminnesmärkning för att skydda en särskilt värdefull byggnad endast kunna bli en administrativ förenkling som gör att kostnaderna för ett skyddsbeslut generellt blir lägre än om förslaget inte genomförs.

Ett syfte med förslaget om kulturminnesmärkning är att kommunerna skall kunna hantera ett större antal skyddade byggnader än vad som för närvarande är fallet. Detta har sin bakgrund i den rådande politiska ambitionsnivån beträffande skyddet för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen, vilken kommit till uttryck genom miljömålet God bebyggd miljö. Enligt ett av delmålen till detta miljömål skall minst 25 procent av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen vara långsiktigt skyddad senast år 2010. Som redovisas i avsnitt 2.4 uttalades vid fastställandet av detta delmål att de kommunala insatserna kommer att vara avgörande för att detta miljömål skall kunna uppnås. I samband med att detta och andra delmål arbetades fram gjordes också en konsekvensanalys av förslagen. Dessa analyser är redovisade i regeringens skrivelse 2000/2001:130 (se även konsekvensanalysen i SOU 2000:52).

Förslaget om kulturminnesmärkning är i detta sammanhang tänkt att ge kommunerna ett förbättrat redskap att kunna bedriva sitt miljömålsarbete. De samhällsekonomiska kostnaderna för att uppfylla de av riksdagen beslutade delmålen för miljömålet God bebyggd miljö utgör däremot ingen konsekvens av detta förslag. I den frågan anger vi i kapitel 4 att det enligt vår bedömning kan komma att behövas betydande resurstillskott till kulturmiljösektorn för att delmålet om andelen skyddade byggnader skall vara realiserbart och att förbättrade rättsliga möjligheter att skydda byggnader inte ensamt kan ge det åsyftade resultatet.

7.1.2 Förslagen beträffande byggnadsminnesinstitutet

Av förslagen om förändringar av reglerna om byggnadsminnen är det särskilt överföringen av ärenden som rör statligt ägda byggnader från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelserna som kan få ekonomiska konsekvenser för de berörda myndigheterna.

Förslagen i denna del innebär att länsstyrelserna skall handlägga alla ärenden som rör byggnadsminnen, oavsett vem som äger dem. Länsstyrelserna får därmed överta ansvaret för de byggnadsminnen som omfattas av förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m., ärenden vilka Riksantikvarieämbetet för närvarande handlägger. Vidare föreslås att bestämmelserna om värdefulla statliga byggnader som inte är byggnadsminnen upphävs och att dessa byggnader istället skall hanteras inom ramen för 3 kap. kulturminneslagen (1988:950) eller plan- och bygglagen (1987:10).

Vad gäller de statliga byggnadsminnena finns för närvarande cirka 250 sådana i riket. Dessa objekt är ofta förhållandevis stora och kan i det hänseendet antas medföra en något högre arbetsinsats än vad ett genomsnittligt byggnadsminne gör. Det största antalet statliga byggnadsminnen finns i Stockholms län där nära en tredjedel av dem är belägna. Andra län med ett större bestånd av statliga byggnadsminnen är Uppsala län, Skåne län och Västra Götalands län med ett drygt tjugotal vardera. I förhållande till antalet byggnadsminnen enligt 3 kap. kulturminneslagen i länen utgör det antal som finns i de två sistnämnda länen dock ingen proportionell avvikelse mot vad som gäller för flera andra län.

Förslaget innebär att det totala beståndet byggnadsminnen enligt 3 kap. kulturminneslagen ökar med drygt tio procent.

Förslaget medför emellertid inte att länsstyrelserna övertar hela ansvaret för dessa byggnadsminnen. Beslut om byggnadsminnesförklaring, jämkning av skyddsbestämmelser och upphävande av skyddsbestämmelser eller byggnadsminnesförklaring skall även fortsättningsvis fattas av regeringen. Vad gäller ärenden om tillstånd till ändring i strid mot skyddsbestämmelser föreslås att Statens fastighetsverk, som förvaltar ungefär två tredjedelar av de statliga byggnadsminnena, skall kunna hantera de flesta sådana frågor genom en egenkontroll. S.k. dispensärenden för de byggnadsminnen som Statens fastighetsverk förvaltar och som omfattas av denna egenkontroll skall enligt förslaget endast behöva initieras om den tänkta åtgärden innebär ett avsteg från skötselplanen för byggnadsminnet. En uttalad ambition med detta förslag är dessutom att statens kulturhistoriskt värdefulla byggnader i än större utsträckning skall överföras till Statens fastighetsverks förvaltning och att detta verks andel av de byggnadsminnen som ägs av staten därmed skall öka.

Om förslaget om egenkontroll tillämpas i avsedd omfattning torde den ökade arbetsbelastningen för länsstyrelserna inte mot-

svara den procentuella ökning som sker av antalet byggnadsminnen. I detta sammanhang bör också beaktas att dessa byggnadsminnen inte kan komma i fråga för bidrag enligt förordningen (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård, vilket underlättar hanteringen i förhållande till byggnadsminnen ägda av andra än staten.

Vad gäller förslaget till ett utvidgat tillämpningsområde för kulturresevarsinstitutet till att också omfatta värdefulla bebyggelsemiljöer, ger det förutsättningar att för länsstyrelser och kommuner bredda urvalet av framtida kulturresevat. Det innebär däremot inte i sig att de måste använda detta institut i utökad utsträckning. Förslaget kan därmed inte anses få några direkta ekonomiska konsekvenser för länsstyrelsernas eller kommunernas arbete. Detsamma gäller regleringen för värdefulla byggnader som inte är byggnadsminnen enligt 12–15 §§ förordningen om statliga byggnadsminnen m.m.

Vad slutligen gäller förslaget om att kunna skydda sådant lösöre som bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde, kan det inte förväntas komma att få en sådan omfattning att det skall innebära några beaktansvärda konsekvenser för länsstyrelserna. Eftersom någon rätt att erhålla bidrag för kulturmiljövård inte föreligger, kan inte heller förslaget om att bidrag skall kunna erhållas för vård och underhåll av sådant lösöre i sig anses innebära ökade kostnader för staten.

Förslagen i fråga om de statliga byggnadsminnena innebär att Riksantikvarieämbetet befrias från arbetsuppgifter för dessa byggnadsminnen. Enligt vad ämbetet redovisat utförs dessa uppgifter av personal hos ämbetet motsvarande knappt två heltidstjänster.

Att lägga ut ärendehantering på flera enheter kan medföra att den administrativa kostnaden blir högre än vad som är fallet om alla ärenden hanteras av samma enhet. I detta fall har dock länsstyrelserna redan en etablerad organisation för att hantera ärenden om byggnadsminnen. Vidare bör vissa kostnadseffektiva fördelar kunna uppnås genom att verksamheten bedrivs närmare de aktuella objekten. Den effektivitetsförlust som kan uppkomma genom att överföra hanteringen av de statliga byggnadsminnena från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelserna torde därför inte bli så stor. Den bör helt uppvägas av förslaget om egenkontroll för Statens fastighetsverk och av att Riksantikvarieämbetet har kvar arbetsuppgiften att göra framställan om byggnadsminnesförklaring till regeringen. Därtill kommer den lättnad i länsstyrelsernas

arbetsbörda som förslaget om att begränsa kretsen taleberättigade i ett ärende om byggnadsminnesförklaring innebär.

Sammantaget bedömer vi därför att dessa förslag inte får större konsekvenser för länsstyrelsernas verksamhet än vad som motsvarar vad Riksantikvarieämbetet avsätter för dessa uppgifter. De samlade konsekvenserna för staten av förslagen innebär således inte någon ökad kostnad.

Vad gäller de inomstatliga konsekvenserna föreligger en svårighet i bedömningen gällande hur en fördelning av de resurser som Riksantikvarieämbetet för närvarande avsätter för handläggningen av statliga byggnadsminnen skulle kunna tillgodogöras länsstyrelserna. Det kan inte anses vara ett effektivt användande av de begränsade resurser som görs tillgängliga att slå ut dem på alla länsstyrelser efter antalet statliga byggnadsminnen i respektive län. Istället torde det vara att föredra att dessa tilldelas eller på annat sätt tillhandahålls de län som kan förväntas få störst behov av förstärkningar vid en sådan förändring. Det är emellertid inte möjligt att i detta sammanhang ange hos vilka länsstyrelser dessa resurser kommer till bäst användning.

Initialt kan däremot behöva övervägas om särskilda insatser bör ske gentemot samtliga länsstyrelser, bl.a. för att överföra den kunskap som Riksantikvarieämbetet besitter till länsstyrelserna om det statliga byggnadsminnesbeståndet. Eftersom förslagen som helhet inte kan anses innebära förhöjda kostnader för Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna sammantaget, bör sådana insatser kunna komma till stånd genom att Riksantikvarieämbetet under en övergångsperiod avdelar resurser för att bistå länsstyrelserna i detta arbete och en eventuell permanent överföring av resurser från ämbetet till vissa länsstyrelser sker först därefter. Dessa insatser skall alltså inte behöva vara mer omfattande än vad som redan täcks av Riksantikvarieämbetets anslag.

En förutsättning för att denna överföring inte skall inverka menligt på länsstyrelsernas arbetssituation är att Riksantikvarieämbetet dessförinnan tillsett att de statliga byggnadsminnen som före den 1 januari 1989 var byggnadsminnesmärken och ännu inte omfattas av skyddsbestämmelser, får sådana bestämmelser.

7.1.3 Miljöbedömning

Förslagen är genomgående utformade för att ge stat och kommuner förbättrade möjligheter att skydda kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. De ger därmed förutsättningar att bättre ta till vara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena i den bebyggda miljön. Förslagen står därmed väl i överensstämmelse med det av riksdagen antagna miljömålet God bebyggd miljö och den övergripande ambitionen om en hållbar utveckling.

Förslaget om kulturminnesmärkning är utformat för att kunna hantera ett större antal byggnader än vad som är möjligt enligt gällande rätt och kan därför medverka till ett kulturmiljöarbete med inriktning mot målsättningen att långsiktigt skydda 25 procent av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen.

Förslaget om ett utvidgat tillämpningsområde för kulturreservatsinstitutet ger nya möjligheter att bevara kulturvärden hos värdefulla bebyggelsemiljöer. Förslagen om att kunna skydda lösöre som bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde och att låta en juridisk person förvärva kulturhistoriskt värdefulla egendomar ger likaledes nya möjligheter och förbättrade förutsättningar att skydda och förvalta dessa föremål och egendomar.

7.2 Ikraftträdande m.m.

För frågan om när dessa författningsförslag skall kunna träda i kraft finns anledning att beakta att förberedelser dessförinnan måste komma till stånd för att överföra de ärenden som rör byggnadsminnen som innehas av staten från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelserna. En annan faktor som är av betydelse är att kommunerna får tillräcklig tid till förberedelse för att kunna ta till sig de nya bestämmelserna om kulturminnesmärkning.

Ett ikraftträdande bör av dessa skäl tidigast kunna ske den 1 juli 2006.

Det finns med anledning dels av förslaget om kulturminnesmärkning i fråga om de byggnader som omfattas av skyddsbestämmelser, dels av förslaget om att inordna den statliga egendomen i övrig skyddslagstiftning behov av vissa övergångsbestämmelser.

Det är önskvärt att de byggnader som omfattas av skyddsbestämmelser så snart möjligt blir kulturminnesmärkta, för att skapa så stor tydlighet som möjligt i skyddssystemet. Att låta det

ske med automatik genom en övergångsbestämmelse skulle emellertid medföra att ett för dessa byggnader särskilt utformat beslut skulle saknas. Som framgår av förslaget om kulturminnesmärkning har beslutets innehåll betydelse för bygglovspliktens omfattning och för bygglovsprövningen. Vidare skulle en sådan bestämmelse inte ge tillfälle att skapa den kontakt mellan kommun och ägare som är viktig för att kulturminnesmärkningen skall få avsedd effekt. Skyddsbestämmelser och bestämmelser om rivningsförbud som har utfärdats med stöd av 5 kap. 7 § första stycket 4 eller 16 § 4 plan- och bygglagen för byggnad som avses i 3 kap. 12 § samma lag bör därför ha fortsatt giltighet till dess byggnaden kulturminnesmärkts eller skyddsbestämmelserna av annan anledning upphävs.

Statliga byggnadsminnen bör däremot genom en övergångsbestämmelse kunna bli byggnadsminnen enligt 3 kap. kulturminneslagen (1988:950) utan att det behövs något föregående beslut. Vad gäller värdefulla byggnader som inte är byggnadsminnen 12 § förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. saknas däremot förutsättningar att utan en föregående prövning i det enskilda fallet med automatik föra in dem i en annan skyddsform. För de byggnader och fastigheter som omfattas av föreskrifter utfärdade med stöd av dessa bestämmelser bör därför dessa föreskrifter ha fortsatt giltighet.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

7 kap.

9 §

I paragrafen anges under vilka förutsättningar ett område får förklaras som kulturresevat.

Genom ändringen kan ett bebyggelseområde förklaras som kulturresevat. I avsnitt 5.2.2 ges motiven till denna utvidgning av tillämpningsområdet för kulturresevat. Kulturresevat skall därmed uttryckligen kunna inrättas för en vidare krets kulturpräglade miljöer än vad som var avsett när denna skyddform infördes. Från att kunna tillämpas på historiska landskap som återspeglar väsentliga drag och företeelser från äldre markanvändning, skall i fortsättningen även de värden som finns hos värdefulla kulturpräglade bebyggelsemiljöer kunna motivera ett områdeskydd enligt denna bestämmelse.

Det bör i de fall en bebyggelsemiljö utgör det huvudsakliga motivet till att inrätta ett kulturresevat vara fråga om ett klart avgränsbart område, där bebyggelsen har en karaktär som gör att den samlad har ett högre värde än vad varje byggnad sedd för sig motiverar. Kulturresevatsinstitutet bör alltså inte användas för ett område där det visserligen finns en eller flera skyddsvärda byggnader men där deras värde inte förhöjs av områdets karaktär, om inte det omgivande landskapet av andra skäl motiverar att området blir ett kulturresevat. I de fallen bör istället ett skydd komma till stånd genom kulturminnesmärkning eller byggnadsminnesförklaring.

Genom ändringen kan också det samlade värdet inte bara av bebyggelsen utan även av omgivande mark och vattenområden beaktas i ett sammanhang och motivera att ett kulturresevat inrättas. Kulturvärdena hos en samlad bebyggelsemiljö kan därmed

gemensamt med landskapet i övrigt konstituera att området är tillräckligt värdefullt för att förklaras som kulturresevat.

För kulturresevat är bestämmelserna i 7 kap. 4–8 §§ tillämpliga. Det innebär bl.a. att ett bebyggelseområde kan förklaras som kulturresevat av länsstyrelsen eller kommunen. Vidare ges i 5 och 6 §§ vissa exempel på sådana inskränkningar i markanvändningen som kan föreskrivas för att uppnå syftet med beslutet.

Utöver de i 5 § angivna exemplen kan nämnas att det i praxis har godtagits att föreskrifter har meddelats om förbud mot att ändra befintlig byggnad eller anläggning till att tillgodose annat än lantbrukets behov, att anlägga väg eller campingplats, att uppföra flaggstång eller mast och att anbringa tavla eller skylt.

Syftar beslutet till att skydda karaktären hos ett bebyggelseområde bör föreskrifter bl.a. kunna meddelas med förbud mot sådana ändringar av byggnaderna eller deras användning som kan förvanska områdets kulturvärden. Det bör således i förekommande fall kunna gälla om- eller tillbyggnader och andra förändringar av byggnadernas yttre utformning, t.ex. färgsättning och tak- och fasadbeklädnad. Det bör även vara möjligt att förhindra att byggnaderna invändigt ändras till att användas för andra ändamål, såsom att inreda en sjöbod för boende. Förutom föreskrifter om skötsel och vård av områdets vegetation kan i dessa fall också finnas skäl att förbjuda att åtgärder vidtas mot andra värdefulla ingredienser i området. Det kan t.ex. gälla vägbeläggning, utformning av murar, staket och andra anordningar som påverkar helhetsintrycket.

Därutöver kan nämnas att ett beslut om bildande eller ändring av kulturresevat enligt 8 § inte får stå i direkt strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Att detta innebär att tillskapandet av kulturresevat för bebyggelseområden kan ställa särskilda krav på samordning mellan länsstyrelse och kommun har redovisats i avsnitt 5.2.2. Slutligen kan ordningsföreskrifter enligt 30 § samma kapitel utfärdas för ett kulturresevat. Dessa föreskrifter får avse rätten att färdas och vistas samt ordningen i övrigt inom resevatsområdet.

I likhet med vad som gällt sedan tidigare skall det förhållandet att det inom området finns en byggnad som är skyddad enligt kulturminneslagen inte hindra att det inrättas ett kulturresevat.

Det kan finnas anledning att även nämna kravet på att en skötselplan skall fastställas för ett kulturresevat enligt 3 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.. Denna

plan får i här avsedda fall användas bl.a. för att ange hur byggnaderna inom ett kulturresevat skall vårdas och underhållas.

8.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

3 kap.

I 3 kap. plan- och bygglagen ges bestämmelser om krav på byggnader m.m.; bl.a. om hur byggnader skall placeras och utformas. Här återfinns emellertid också vissa bestämmelser som rör användningen av befintliga byggnader. I 10 § finns det varsamhetskrav som gäller vid ändring av all bebyggelse. För byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i ett bebyggelseområde av denna karaktär stadgas i 12 § ett förbud mot förvanskning. Vidare ställs enligt 13 § vissa krav på underhåll av en byggnad, vari bl.a. anges att byggnader som avses i 12 § skall underhållas så att deras särart bevaras. Bestämmelserna i 10–13 §§ är enligt 14 § tillämpliga även på andra anläggningar än vad som normalt avses med begreppet byggnad. Närmare bestämt de anläggningar som anges i 8 kap. 2 § första stycket.

12 a §

Denna paragraf är ny. Den ger tillsammans med de efterföljande paragraferna, 12 b och 12 c §§, samt den nya paragrafen i 8 kap., 9 a §, de huvudsakliga bestämmelserna för den kulturminnesmärkning kommunerna skall kunna besluta om. Närmare motiv till att införa en kulturminnesmärkning finns i avsnitt 5.1.1.

Av *första stycket* första meningen framgår att det är de byggnader som omfattas av förvanskningsförbudet i 12 § som får kulturminnesmärkas av kommunen. Det ställs således inget krav på kommunerna att vidta sådana skyddsåtgärder. Vad gäller sambandet med 12 § bör betonas att förvanskningsförbudet i den paragrafen som huvudregel skall gälla oberoende av om kulturminnesmärkning skett eller inte.

I första stycket andra meningen anges att ett ärende om kulturminnesmärkning kan initieras antingen av byggnadens ägare eller av kommunen. En ägare av den fastighet som byggnaden är belägen på kan alltså initiera ett sådant ärende endast om han eller hon också äger byggnaden.

Enligt *andra stycket* skall ett beslut om kulturminnesmärkning föregås av sedvanlig förvaltningsrättslig partskommunikation. De som enligt bestämmelsen ske ges tillfälle att yttra sig är ägaren och

andra av förslaget berörda sakägare. Sakägare som helt saknar rättsligt intresse av om byggnaden kommer att kulturminnesmärkas behöver därmed inte inbegripas i detta samråd. Initieras ett ärende om kulturminnesmärkning i samband med en planprocess som berör den aktuella byggnaden har i avsnitt 5.1.1 angetts att kommunen kan uppfylla denna skyldighet inom ramen för det samrådsförfarande som skall föregå planbeslutet.

Av *tredje stycket* framgår att det som huvudregel är kommunfullmäktige som fattar beslut om kulturminnesmärkning, men att fullmäktige kan delegera denna rätt till byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen. Denna bestämmelse motsvarar den beslutsordning som gäller vid antagande av en plan. Den är likaledes utformad med beaktande av hur fullmäktiges uppgifter är angivna i 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900).

Att fullmäktige är förhindrad att delegera beslutanderätten i ett ärende om kulturminnesmärkning torde inte bli vanligt förekommande. Det kan dock om beslutet om kulturminnesmärkning skall ske i samband med ett planförfarande av principiell betydelse eller som annars är av större vikt, vara så att även kulturminnesmärkningen bör tillmätas denna betydelse. Det är också avsett att initiativ till kulturminnesmärkning skall kunna ske för att skydda de byggnader som i en kommunal inventering bedömts vara särskilt värdefulla. Detta kan beröra ett stort antal byggnader som samtidigt skall erhålla en kulturminnesmärkning. Även under sådana förhållanden kan det vara av fördel om skyddsbeslutet fattas av kommunfullmäktige. I avsnitt 5.1.1 ges ytterligare exempel på när fullmäktige kan tänkas vara förhindrad att delegera beslutsrätten i ett ärende om kulturminnesmärkning.

12 b §

Denna paragraf är ny.

Enligt *första stycket* skall i ett beslut om att kulturminnesmärka en byggnad anges skälen för att byggnaden eller bebyggelseområdet bedömts vara särskilt värdefull enligt 12 §. Denna bestämmelse behandlas närmare i avsnitt 5.1.1. Vidare ställs krav på att det i beslutet skall anges vilka åtgärder för underhåll som är bygglovspliktiga enligt 8 kap. 9 a §. Det sistnämnda kravet överensstämmer med vad i prop. 1985/86:1 uttalas om hur kommunerna skulle utforma ett planbeslut som innefattar en bygglovsplikt för underhållsåtgärder enligt 8 kap. 6 § första stycket 3 (a.a. s. 703).

Kommunen skall enligt 3 § plan- och byggförordningen (1987:383) föra en förteckning över de kulturminnesmärkta byggnaderna.

Enligt *andra stycket* får en bygglovsplikt för underhållsåtgärder inte vara mer omfattande än vad som behövs för att syftet med kulturminnesmärkningen skall tillgodoses. Den får alltså inte avse andra åtgärder än sådana som kan skada de kulturvärden hos byggnaden som motiverar att den har bedömts äga ett särskilt värde. Frågan om bygglovsplikt för underhållsåtgärder behandlas också i specialmotiveringen till 8 kap 9 a § denna lag.

I *tredje stycket* ges en bestämmelse om rättsverkningarna av att prövningen i ett ärende om kulturminnesmärkning utmynnat i att byggnaden eller bebyggelseområdet inte bedömts vara särskilt värdefull på sätt avses i 12 §. Vid sådant förhållande skall ett ärende om kulturminnesmärkning inte kunna initieras förrän fem år förflutit från beslutet och nya omständigheter kan åberopas till stöd för att byggnaden kan kulturminnesmärkas. Skälen för denna bestämmelse och vad som kan utgöra nya omständigheter i detta sammanhang redovisas i avsnitt 5.1.1.

Detta bör likaledes innebära att kommunen i andra ärenden enligt plan- och bygglagen rörande denna byggnad inte kan hävda förvanskningförbudet i 12 § förrän ett nytt ärende om kulturminnesmärkning skulle kunna initieras enligt denna bestämmelse. En ändrad bedömning bör dock i dessa fall inte förutsätta att ett ärende om kulturminnesmärkning faktiskt inleds. Det bör t.ex. i ett bygglovsärende, efter det att den angivna tidsperioden förflutit, kunna hävdas att nya omständigheter föreligger som ger anledning att bedöma byggnaden som särskilt värdefull enligt 12 §.

12 c §

Denna paragraf är ny. Enligt paragrafen kan kommunen, om ändamålet med kulturminnesmärkningen förlorat sin betydelse eller om synnerliga skäl föreligger, upphäva beslutet om kulturminnesmärkning.

Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 5.1.1. Som där anges får ändamålet med kulturminnesmärkningen anses ha förlorat sin betydelse om byggnaden blivit förklarad som byggnadsminne. I avsnitt 5.3.1 konstateras att det, om byggnaden blivit byggnadsminnesförklarad, skulle uppkomma ett onödigt merarbete att bibehålla en genom kulturminnesmärkningen utvidgad bygglovsplikt för byggnaden. Det kan även för ägaren bli oklart vilken

myndighet han eller hon i sådant fall skall konsultera i frågor rörande värden av sin byggnad.

Andra skäl att upphäva kulturminnesmärkningen kan vara att bestående förändringar inträffat på byggnaden, t.ex. efter brand, som gör att den inte längre kan anses vara särskilt värdefull enligt 3 kap. 12 §. I avsnitt 5.1.3 anges också att det i sällsynta fall kan tänkas förekomma att det framstår som rimligt att ett betydande motstående allmänintresse får företräde framför kulturmiljövården och att det får till konsekvens att kulturminnesmärkningen bör upphävas. Det skulle t.ex. kunna uppstå situationer där kommunen i ett planförfarande inte ser någon annan lösning på hur en viktig funktion för samhällsservicen skall kunna upprätthållas eller trafik ordnas än att detta sker på ett sätt som ger bestående återverkningar på byggnadens kulturvården.

5 kap.

7 §

I paragrafen ges bestämmelser om vad som får regleras i en detaljplan.

Genom ändringen av paragrafens första stycket 4 får i detaljplan meddelas beslut om kulturminnesmärkning, vilket ersätter möjligheten att i sådan plan meddela skyddsbestämmelser för byggnader. Eftersom de kulturminnesmärkta byggnaderna skall omfattas av en generell rivningslovsplikt tas även möjligheten att meddela rivningsförbud för byggnader som avses i 3 kap. 12 § bort. Skälen till att ersätta skyddsbestämmelser med kulturminnesmärkningen redovisas i avsnitt 5.1.1.

16 §

I paragrafen ges bestämmelser om vad som får regleras i områdesbestämmelser.

I fjärde punkten görs en ändring som överensstämmer med ändringen för detaljplaner i 7 §.

8 kap.

9 a §

Paragrafen är ny. I den ges bestämmelser om bygglovspliktens omfattning för kulturminnesmärkta byggnader. Där anges också

att det för dessa byggnader alltid krävs rivningslov för att riva hela eller delar av byggnaden.

Bygglovsplikt gäller för de åtgärder som anges i 1 § första stycket 1–4 och 3 § första stycket 1–2 samt för sådant underhåll som avses i 6 § första stycket 3 och som enligt beslutet om kulturminnesmärkning skall vara bygglovspliktigt. Den angivna bygglovsplikten gäller utan hinder av vad som i övrigt stadgas i 8 kap. Den gäller därmed oberoende av vad det är för byggnad och oavsett om den ligger inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser eller inte. Vidare blir av denna anledning undantagen från bygglovsplikten enligt 4 § inte tillämpliga för en kulturminnesmärkt byggnad.

Bygglovsplikten för kulturminnesmärkta byggnader omfattar därmed, genom hänvisningen till 1 § första stycket 1–4, uppförande av byggnad, tillbyggnad, ianspråktagande och inredning av byggnad för väsentligen annat ändamål, samt sådana ändringar som innebär att det inreds ytterligare bostad eller ytterligare lokal för näringsverksamhet. Vidare, till följd av hänvisningen till 3 § första stycket 1–2, omfärgning, utbyte av fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial och andra liknande ändringar som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende samt uppsättning och väsentlig ändring av skyltar och ljusanordningar. Att de åtgärder som anges i 3 § första stycket 3 omfattas av bygglovsplikten följer redan av hänvisningen till de åtgärder som anges i 1 § första stycket. Slutligen ställs pga. hänvisningen till 6 § första stycket 3 krav på bygglov för sådant underhåll av byggnaden som angetts i beslutet om kulturminnesmärkning.

Vad gäller de underhållsåtgärder som kan omfattas av bygglovsplikten enligt 8 kap. 6 § första stycket 3 angavs som ett motiv till att denna bestämmelse infördes i plan- och bygglagen att det från samhällets sida kan vara önskvärt att få till stånd en förändring av färgsättningen, när ägaren ändå avser att måla huset. Detta önskemål kan vara föranlett av att man vill rätta till tidigare missgrepp som skett vid ommålningar. En annan angiven orsak var att ett inflytande kunde vara motiverat av tekniska skäl. Som exempel på detta angavs att det i situationer där fastighetsägaren vill underhålla fasaden utan att ändra kulören men det tidigare tillämpade tekniska förfarandet inte längre är lämpligt eller möjligt. Vidare uttalades att det genom denna bestämmelse skulle vara möjligt att bevaka att olika värdefulla detaljer på och inne i byggnader bevaras. Vad som åsyftades exemplifierades med detaljer

som gipsfigurer, ornament, stuckaturer, dörrar, fönster, verandanicke-
rier, kakelugnar, takmålningar (prop. 1985/86:1, s. 703).

Den bygglovsplikt som kan införas för underhållsåtgärder på en kulturminnesmärkt byggnad får inte vara mer omfattande eller långtgående än den bygglovsplikt som har kunnat införas för sådana åtgärder inom ett värdefullt område med stöd av den här angivna bestämmelsen. De ovan angivna förarbetsuttalandena skall således beaktas även i fråga om en kulturminnesmärkt byggnad. En bygglovsplikt för vissa uttryckligen angivna underhållsåtgärder måste därvid kunna motiveras uteslutande från ett bevarandeperspektiv. Vidare måste kommunen i beslutet om kulturminnesmärkning klart och tydligt ange vilka åtgärder som denna skyldighet omfattar.

9 kap.

2 §

I denna paragraf anges för vilka åtgärder byggherren skall göra en bygganmälan.

Till följd av att kulturminnesmärkningen ersätter skyddsbestämmelser för byggnad med särskilt bevarandevärde görs i första stycket 6 en ändring som innebär att bygganmälan skall krävas vid arbeten som avser bygglovspliktigt underhåll på en kulturminnesmärkt byggnad.

11 kap.

5 §

I paragrafen ges bestämmelser om att byggnadsnämnden får ta ut avgift i ärenden angående lov och förhandsbesked samt i vissa andra ärenden.

Den ändring som görs genom en ny sista mening i första stycket innebär att sådan avgift i ärenden om bygglov beträffande kulturminnesmärkt byggnad inte får tas ut för andra åtgärder än de som omfattas av den generella bygglovsplikten i 8 kap. 1 § första stycket. Skälen till denna ändring för kulturminnesmärkta byggnader finns angivna i avsnitt 5.1.1.

14 kap.

8 §

I paragrafen anges under vilka förutsättningar ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter har rätt till ersättning av kommunen.

I paragrafen görs i första stycket 2 en ändring föranledd av att rivningsförbud inte längre kan meddelas i detaljplan eller områdesbestämmelser. Vidare införs en ny punkt, 6, som anger att ersättning kan utgå om skada uppkommer till följd av att bygglov vägras till åtgärd på kulturminnesmärkt byggnad.

En ändring görs även i andra stycket som innebär att rätt till ersättning i dessa situationer föreligger om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. Skälet till denna ändring är att kommunen, om ersättning inte kan utgå, annars är förhindrad att vägra bygglov för åtgärder, om detta innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Avsikten är alltså inte att denna ändring skall leda till en utökad ersättningsrätt. Bygglov skall således med tillämpning av 8 kap. 11 § kunna vägras utan ersättning i samma utsträckning som skett hittills för byggnader som avses i 3 kap. 12 §. Motiv till denna ändring finns också i avsnitt 5.1.1.

Övergångsbestämmelser

Enligt övergångsbestämmelserna skall skyddsbestämmelser och bestämmelser om rivningsförbud i detaljplan eller områdesbestämmelser för byggnad som avses i 3 kap. 12 § ha fortsatt giltighet. Kulturminnesmärks byggnaden upphör dessa bestämmelser dock att gälla. Kravet på bygganmälan för underhållsarbeten enligt den upphävda bestämmelsen i 9 kap. 2 § första stycket 6 skall också ha fortsatt giltighet för de byggnader som omfattas av skyddsbestämmelser.

8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

3 kap.

1 §

I paragrafen ges bestämmelser om byggnadsminnesinstitutets tillämpningsområde.

I *första stycket* har kvalifikationsgränsen för en byggnadsminnesförklaring omformulerats på så sätt att en sådan förklaring kan ske för en byggnad med ett kulturhistoriskt värde av nationell betydelse eller för en byggnad som ingår i ett bebyggelseområde med sådant värde. Skälen till denna ändring redovisas i avsnitt 5.1.2. Som där anges är ändringen inte avsedd att innebära en förändring i sak av gällande rätt.

I detta stycke har också tillagts att lösöre som omfattas av skyddsbestämmelser enligt 2 § utgör en del av byggnadsminnet. Vad som i övrigt stadgas i kapitlet om byggnadsminnen gäller därmed i tillämpliga delar också för hanteringen av sådant lösöre.

Andra stycket har ett nytt innehåll. Där anges att beslut om byggnadsminnesförklaring fattas av länsstyrelsen eller, om byggnaden innehas av staten, av regeringen. Detta stycke har fått denna formulering som en följd av att särregleringen för det statliga byggnadsbeståndet tas bort och de statliga byggnadsminnena i stället skall hanteras enligt detta kapitel. Motiven till den förändringen redovisas i avsnitt 5.1.3.

2 §

I paragrafen anges vad som för byggnadsminnet får regleras genom skyddsbestämmelser.

I *första stycket* görs en ändring som innebär att det för lösöre som bidrar till ett byggnads kulturhistoriska värde kan meddelas skyddsbestämmelser om hur detta lösöre skall vårdas och underhållas och i vilka avseenden det inte får ändras. Skälen för att kunna skydda lösöre på detta sätt behandlas i kapitel 6. Det bidrag lösöret bedöms ge till byggnadens kulturvärde bör redovisas i skälen till beslutet.

I *andra stycket* har ändringar gjorts som är av redaktionell art. I förtydligande syfte anges att skyddsbestämmelser för ett område kring byggnadsminnet får innefatta inskränkningar i markanvänd-

ningen. Någon ändring i förhållande till vad som var avsett att gälla i sak med tidigare utformning är inte avsedd.

Tredje stycket är nytt. Vad som där anges om att nya skyddsbestämmelser kan meddelas vid behov, har tillkommit i förtydligande syfte och är inte avsett att innebära någon ändring av gällande rätt i sak.

3 §

I paragrafen anges vad som skall beaktas vid utformningen av skyddsbestämmelserna.

Ändringen i *första stycket* är av redaktionell art och syftar inte till någon ändring av gällande rätt i sak. Vad som tidigare angavs i styckets sista mening bör i tillräcklig mån beaktas genom stadgandet om att skyddsbestämmelserna så långt möjligt skall utformas i samförstånd med berörda sakägare.

Andra stycket är nytt. I det anges att skyddsbestämmelser för lösöre inte får meddelas utan att ägaren till lösöret och till byggnaden samtyckt till denna åtgärd. Kravet på samtycke motiveras i avsnitt 6.4.1. Är det inte en och samma ägare till både lösöre och byggnad måste alltså alla som innehar äganderätt till dessa ge sitt samtycke till åtgärden. Ägaren eller ägarna måste inför denna viljeyttring bli av länsstyrelsen väl informerad om vad ett skyddsbeslut får för konsekvenser. För att det inte heller av andra skäl i efterhand skall kunna ifrågasättas om ägaren givit sitt samtycke till denna åtgärd eller om han eller hon gjort det i medvetande om vad detta innebär, bör länsstyrelsen dokumentera vilken information ägaren har fått ta del av. Samtycket bör av dessa skäl manifesteras i skriftlig form genom ägarens undertecknande.

Tredje stycket är nytt. Där anges att lösöre som omfattas av skyddsbestämmelser inte får överlåtas till annan än den samtidigt förvärvar hela byggnadsminnet. Motiven till att lösöreskyddet bör kombineras med ett överlåtelseförbud redovisas i avsnitt 6.4.2. Vidare stadgas att om en överlåtelse sker i strid mot detta förbud skall skyddsbestämmelserna gälla även i förhållande till förvärvaren av lösöret. Det innebär bl.a. att förvärvaren, om skyddsbestämmelserna anger det, skall förvara föremålet på en viss plats. Förvärvaren är i detta hänseende att betrakta som förvaltare av denna del av byggnadsminnet och kan därför bli föremål för de åtgärder länsstyrelsen kan vidta mot den som inte efterföljer skyddsbestämmelserna enligt 16 §. Däremot kan något straffansvar eller annan rättsverkan inte följa på handlingar förvärvaren har

vidtagit med lösöret i tiden före det att denne fick kännedom om skyddsbestämmelserna och dess innehåll. Enligt styckets sista mening görs undantag från det angivna överlåtelseförbudet vid överlåtelse av lösöret till ägaren av byggnaden.

4 §

I paragrafen anges vilka som får initiera ett ärende om byggnadsminnesförklaring.

Genom den ändring som görs i första stycket får fråga om byggnadsminnesförklaring inte längre väckas av var och en. Initiativrätten tillkommer fortsättningsvis byggnadens ägare och länsstyrelsen. Motiven till att ta bort vars och ens rätt att väcka fråga om byggnadsminnesförklaring och till vem som skall få väcka sådan fråga återfinns i avsnitt 5.1.2.

Av 14 § förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. framgår att länsstyrelsen skall föra en förteckning över de förslag till byggnadsminnesförklaring som inges av andra än de som har rätt att väcka fråga enligt denna bestämmelse.

Av *andra stycket*, vilket till sitt innehåll är nytt, framgår att vad som stadgas om vem som har rätt att initiera ett ärende om byggnadsminnesförklaring enligt första stycket inte gäller i de fall byggnaden ägs av staten. Bestämmelser om det meddelas i stället av regeringen. Dessa bestämmelser finns i den nya förordningen (0000:000) om statens kulturhistoriskt värdefulla byggnader m.m.

I *tredje stycket*, tidigare *andra stycket*, görs en ändring som innebär att det i en ansökan om byggnadsminnesförklaring som ingivits av ägaren skall anges vilka omständigheter som åberopas för att byggnaden bör förklaras som byggnadsminne. Saknas i ansökan helt sådana skäl även efter det att ingivaren har givits möjlighet att komplettera denna bör länsstyrelsen normalt kunna avvisa ansökan.

Bestämmelsen i det tidigare tredje stycket av denna paragraf om att länsstyrelsen i ärenden som kan medföra ersättningsskyldighet skall undersöka om medel för detta finns tillgängliga har flyttats till 1 § förordningen (1988:1188) om kulturminnen.

10 §

I paragrafen anges under vilka förutsättningar ersättning kan utgå p.g.a. skyddsbestämmelser. Enligt *andra stycket* skall i denna fråga vissa beslut som kan fattas enligt andra lagar beaktas. Den ändring som görs i detta stycke är föranledd av de ändringar som görs i

plan- och bygglagen om rätt till ersättning vid vägrat bygglov för kulturminnesmärkt byggnad.

13 §

I paragrafen ges bestämmelser om hur ersättningsbeloppet skall beräknas.

Genom ändringen i andra stycket skall inte längre ersättning kunna utgå för skada upp till den s.k. kvalifikationsgränsen. Motiven för denna ändring återfinns i avsnitt 5.1.2. Som anges där är bestämmelsen efter ändringen avsedd att överensstämma med vad som gäller enligt miljöbalken i liknande fall. Ledning till hur denna bestämmelse skall tillämpas kan därför hämtas från motivuttalanden till den bestämmelsen.

14 §

I paragrafen ges bestämmelser om när och hur tillstånd kan ges till ändring av byggnadsminne i strid mot skyddsbestämmelserna.

Enligt *första stycket* får tillstånd lämnas om det finns särskilda skäl för det.

Av *andra stycket* framgår att ett sådant tillstånd får förenas med villkor som är skäligen med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. I stycket har till följd av vad som anges i det nya tredje stycket den tidigare sista meningen, som angav att villkoren får avse hur ändringen skall utföras och den dokumentation som behövs, utgått.

Tredje stycket är nytt. Där anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka villkor som kan ställas för tillståndet.

Av ett nytt andra stycke till 16 § förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. framgår att sådana villkor kan avse utförande och dokumentation av ändringen samt antikvarisk undersökning och kontroll. Dessa bestämmelser gällde tidigare för statliga byggnadsminnen enligt den upphävda förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. Vidare meddelar Riksantikvarieämbetet enligt ett nytt tredje stycke till samma paragraf i förordningen om kulturminnen m.m. närmare föreskrifter om villkor om antikvarisk undersökning och kontroll.

15 §

I paragrafen ges bestämmelser om jämkning av skyddsbestämmelser och om hävning av byggnadsminnesförklaringen.

Genom ändringen av första stycket införs en ny sista mening. Detta tillägg är föranlett av att byggnadsminnen som innehas av staten skall omfattas av bestämmelserna i detta kapitel. I stycket görs även en ändring i första meningen som endast är av redaktionell art.

18 §

I paragrafen finns byggnadsminneskapitlets straffstadganden.

Genom ändringen införs en ny punkt, 3, i första stycket. Enligt denna punkt kan den som överlåter lösöre som omfattas av skyddsbestämmelser till annan än en förvärvare av hela byggnadsminnet dömas till böter. Vidare införs ett nytt tredje stycke som anger att om ett brott har begåtts enligt första stycket 3, dvs. om någon har brutit mot överlåtelseförbudet för skyddat lösöre, skall utbytet av brottet förverkas hos den som överlåtit lösöret, om detta inte är oskäligt. Motiven till dessa bestämmelser redovisas i avsnitt 6.4.2. Där ges också exempel på vad som kan motivera att ett förverkande är uppenbart oskäligt.

Det kan i detta sammanhang också finnas anledning att uppmärksamma att ett förverkande i skälig utsträckning får beaktas vid straffmätningen enligt 29 kap. 5 § 8 brottsbalken som en omständighet som kan föranleda att straffet sätts lägre än vad gärningens straffvärde motiverar. Vid lindrig brottslighet, såsom det här aktuella, torde också finnas visst utrymme att på grund av ett förverkande meddela påföljdseftergift enligt 29 kap. 7 § brottsbalken.

19 §

I paragrafen finns de generella bestämmelserna om överklagande av länsstyrelsens beslut enligt 3 kap. kulturminneslagen.

Eftersom en statlig myndighet inte utan särskild föreskrift har rätt att överklaga en annan myndighets beslut har med anledning av att de statligt ägda byggnadsminnena skall hanteras inom ramen för 3 kap. kulturminneslagen i första stycket en ny mening lagts till. Av den framgår att den statliga myndighet som förvaltar det av beslutet berörda byggnadsminnet har samma rätt att överklaga länsstyrelsens beslut som tillkommer andra.

8.4 Förslaget till lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230)

5 §

I paragrafen anges under vilka förutsättningar en juridisk person får ges tillstånd till förvärv av lantbruksegendom.

Genom ändringen i första stycket 4 kan tillstånd lämnas till sådant förvärv om det innebär att ett långsiktigt bevarande av en egendom med ett kulturhistoriskt värde av nationell betydelse kan komma till stånd. Skälen för denna ändring redovisas i avsnitt 6.4.4. Som anges där bör för tillstånd i dessa fall ställas höga krav på att bolagsordningens utformning garanterar att förvärvaren kommer att bedriva en verksamhet som ur ett kulturhistoriskt perspektiv innebär en god förvaltning av kulturegendomen.

Kvalifikationsgränsen överensstämmer med vad som enligt 3 kap. 1 § kulturminneslagen (1988:950) gäller för byggnadsminnesförklaring.

Bestämmelsen om att förvärvstillstånd kan lämnas p.g.a. av att annat särskilt skäl föreligger förs genom ändringen över till en ny punkt 5.

8.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:224) om fastighetsregister

27 §

I paragrafen anges vad som i fastighetsregistret skall redovisas under planer m.m.

Ändringen är en följd av att det i plan- och bygglagen införs en möjlighet att besluta om kulturminnesmärkning. Den innebär att det i första stycket införs en ny punkt, 9, som anger att beslut om kulturminnesmärkning skall redovisas i fastighetsregistret.

Särskilt yttrande

av Kerstin Lundberg

Arbetet i kulturbebyggelseutredningen har varit mycket positivt. Det har funnits en stor lyhördhet för olika åsikter och den ger en värdefull genomlysning av aktuella problemområden.

I ett avseende vill jag dock anmäla avvikande uppfattning.

Utredningen delar den av regeringen i direktiven uttalade uppfattningen att de lagliga möjligheter som finns att skydda kulturhistoriskt värdefull bebyggelse inte används i den utsträckning som kan vara antikvariskt motiverat. Begreppet ”antikvariskt motiverat” är emellertid problematiskt. Det är ingen entydig definition, som kan mätas och utvärderas på ett exakt sätt. Kommuner – liksom även länsstyrelser – har att väga de kulturhistoriska värdena mot andra viktiga hänsyn och det är därför svårt att lägga fast en nivå där skyddet ska ligga.

Det finns ett brett, folkligt intresse för kulturmiljö och bevarandefrågor och det är därför politiskt väl motiverat att slå vakt om den historiska kontinuiteten genom olika bevarandeåtgärder. Enligt min uppfattning erbjuder plan- och bygglagen redan idag goda möjligheter för kommunerna att skydda kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Att dessa möjligheter inte utnyttjas i större utsträckning beror framför allt på bristande resurser; inte i första hand bristen på anslag för att ersätta ägarna utan framför allt otillräcklig tillgång till personal som har tillräckligt med kunskaper och tid för att informera om och diskutera vad som är det kulturhistoriska värdet i en byggnad, vilka åtgärder som är möjliga eller inte möjliga med hänsyn till det kulturhistoriska värdet. En annan bidragande orsak är osäkerheten om huruvida kommunens beslut håller vid överklagande till högre instans. Att ”planläggning inte initieras i syfte att skydda kulturhistoriskt värdefull bebyggelse” som det står i utredningen, beror inte primärt på att lagstiftningen är otillräcklig utan framför allt på svårigheterna att finansiera utarbetandet av bevarandeplaner (detaljplaner eller

områdesbestämmelser), något som är mycket personalkrävande. I bägge fallen ska skyddsbestämmelserna motiveras genom beskrivningar av det kulturhistoriska värdet, de ska presenteras för och accepteras av ägarna.

I syfte att underlätta för kommunerna att skydda en större del av bebyggelsen föreslår utredningen att det införs ett listningsförfarande efter förebild från bl.a. England. Förslaget om att ge kommunerna möjlighet att "k-märka" byggnader ter sig sympatiskt. Det skulle ge kommunerna möjlighet att få till stånd ett bättre skydd för byggnader utanför detaljplanlagt område. Det skulle även underlätta kontakterna med ägarna, eftersom frågan om ersättning inte kommer upp förrän det blir fråga om en konkret åtgärd som prövas.

Trots detta kan jag inte ställa mig bakom ett sådant förslag. Det föreslagna listningssystemet kan verka enkelt men det kräver, precis som utformandet av skyddsbestämmelser i plan, stora arbetsinsatser från kommunernas sida. Aktuella byggnader måste identifieras, det kulturhistoriska värdet beskrivas och motiveras samt ägarna kontaktas. I en medelstor eller stor kommun är antalet byggnader som skulle komma i fråga betydande. Även om den föreslagna listningen inte är något som åläggs kommunerna utan erbjuds dem som en möjlighet, befarar jag att det i praktiken kommer att innebära att de av berörda statliga myndigheter utsätts för tryck att utnyttja denna.

Med hänvisning till vad som anförts ovan anser jag inte att förslaget är tillräckligt för att i realiteten underlätta för kommunerna att skydda sin bebyggelse.

Kommittédirektiv



**Skyddet för kulturhistoriskt värdefull
bebyggelse m.m.**

**Dir.
2002:96**

Beslut vid regeringssammanträde den 27 juni 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall se över vissa frågor som rör bebyggelse-skydd och skyddet för lösöre. Utredaren skall:

- utreda och lämna förslag till regler som innebär ett förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse,
- utreda och lämna förslag till regler om skydd för kyrkstäder,
- utreda möjligheten till skydd för sådant lösöre som väsentligen bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde.

Bakgrund

Enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) är det en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö. Ansvaret för detta delas av alla. Såväl enskilda som stat och kommun skall visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön.

Frågan om kulturminnesskydd utreddes under 1990-talet av Kulturarvsutredningen (dir. 1994:57). Utredningens förslag (SOU 1995:128 och SOU 1996:128) behandlades bl.a. i propositionen Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål (prop. 1998/99:114).

Riksdagen har i enlighet med förslagen i propositionen beslutat om bl.a. övergripande mål för arbetet för kulturmiljön och om ett särskilt skydd för ortnamn (bet. 1999/2000:KrU7, rskr. 1999/2000:196).

I propositionen pekade regeringen också på behovet av en fortsatt utredning av bebyggelseskyddet och av frågan om skydd för lösöre.

Enligt regeringen borde en särskild utredare tillkallas med

uppdrag att se över dessa frågor.

Vidare gjorde regeringen i propositionen bedömningen att det saknas skäl att införa ett generellt skydd för kyrkstäder. Enligt kulturutskottet bör dock kyrkstäder skyddas på samma sätt som de kyrkliga kulturminnena (bet. 1999/2000:KrU7). Utskottet föreslog ett tillkännagivande enligt vilket regeringen skall förelägga riksdagen förslag till kompletterande regler i 4 kap. kulturminneslagen om skydd för kyrkstäderna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1999/2000:196).

Skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

Utgångspunkter

Vår byggda miljö speglar olika tiders byggnadsteknik, arkitektur och olika kulturhistoriska synsätt och ger också en bild av hur levnadsförhållandena och samhället i stort har förändrats genom århundradena. Frågan om vårt bebyggelsearvs kulturhistoriska och arkitektoniska värden och betydelsen av att dessa värden bevaras och stärks har uppmärksamrats särskilt i olika sammanhang under senare år, t.ex. inom ramen för Arkitekturåret 2001 och satsningen på storstädernas kulturarv samt genom det särskilda miljö-kvalitetsmål som gäller god bebyggd miljö (prop. 2000/01:130).

Bestämmelser till skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse finns i första hand i kulturminneslagen. Enligt 3 kap. kulturminneslagen får länsstyrelsen förklara en byggnad för byggnadsminne, om den är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller om den ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde. I samband med en byggnadsminnesförklaring skall länsstyrelsen besluta om särskilda skyddsbestämmelser som anger bl.a. hur byggnaden skall vårdas och underhållas. Om en byggnad kan komma i fråga som byggnadsminne får länsstyrelsen förordna om anmälningsplikt innan byggnaden rivs eller ändras på ett sätt som väsentligt minskar dess kulturhistoriska värde. Det finns för närvarande ca 1 700 byggnadsminnen runtom i landet.

En byggnad som tillhör staten och som är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller som ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde får förklaras för statligt byggnadsminne enligt förordningen (1988:1229) om

statliga byggnadsminnen m.m. Beslut om en sådan byggnadsminnesförklaring och om skyddsföreskrifter fattas av regeringen. Cirka 300 byggnader och anläggningar är skyddade som statliga byggnadsminnen. Vidare gäller att en fastighet som ägs av staten och som representerar en viktig del av det nationella kulturarvet eller annars är av stort kulturhistoriskt värde skall förvaltas så att det kulturhistoriska värdet inte minskar.

Regeringen beslutar vilka fastigheter som skall anses ha ett sådant värde och hur kulturvärdena skall skyddas.

Även plan- och bygglagen (1987:10), PBL, innehåller bestämmelser till skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Bland annat föreskrivs i 3 kap. 10 § PBL att ändringar av en byggnad skall utföras varsamt så att byggnadens karaktärsdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara. Vidare gäller enligt 2 kap. 2 § PBL att den kommunala planläggningen skall ske med beaktande av bl.a. kulturvärden. Det finns också möjlighet för kommunen att i detaljplan och områdesbestämmelser meddela särskilda bestämmelser med exempelvis preciserade krav eller förhöjd bygglovsplikt i fråga om kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (5 kap. 7 och 16 §§ och 8 kap. 6 § PBL). En översyn av PBL har aviserats, bl.a. i prop. 2000/01:130.

Genom miljöbalken infördes en möjlighet att inrätta kulturreservat. Även om syftet primärt är att bevara värdefulla kulturpräglade landskap kan skyddet komma att omfatta också byggnader inom området.

Det finns alltså olika regelsystem till skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. De möjligheter som reglerna ger används dock inte i den utsträckning som kan vara antikvariskt motiverat. När det gäller byggnadsminnesförklaring är en anledning till detta att processen är resurs- och tidskrävande. I fråga om de instrument som erbjuds i PBL är en bidragande orsak att planläggning normalt inte sätts i gång enbart för att värna kulturvärden.

Mot denna bakgrund och med hänvisning till det folkliga intresset för byggnadsvård gjorde regeringen i prop. 1998/99:114 bedömningen att det är angeläget att hitta former som utan att vara administrativt betungande eller innebära alltför stora ingrepp i äganderätten kan förbättra skyddet för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen (s. 30–31).

En av de prioriterade uppgifterna i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79) är att skapa ett

tillgängligt samhälle. Bland annat har myndigheter under regeringen ett grundläggande ansvar för att inom sitt område leva upp till de nationella målen för handikappolitiken, se förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken.

Uppdraget

Utredaren skall utreda och lämna förslag till regler som innebär ett förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Vid utformningen av skyddet skall en avvägning göras mellan bevarande- och äganderättsaspekter. Utredaren skall bl.a. överväga om det är lämpligt med ett system som innebär att möjligheten att besluta om anmälningsplikt utvidgas till att avse också byggnader som är kulturhistoriskt värdefulla, men som inte uppfyller kriterierna för att kunna förklaras för byggnadsminne.

Även andra alternativ och åtgärder till skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse skall dock övervägas och redovisas. Utredaren skall pröva vilken roll och vilket ansvar som myndigheterna inom kulturmiljöområdet (Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna) respektive kommunerna skall ha vid tillämpningen av bestämmelserna om skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Betydelsen av ökad lokal och regional delaktighet i och förståelse för bevarandet av bebyggelsens kulturhistoriska värden skall beaktas. Vidare skall utredaren se över vilka ändringar i nu gällande regler till skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och förfaranderegler som kan föranledas av förslagen. Härvid skall bl.a. möjligheterna till ökad samordning mellan de olika regelsystemen på området övervägas. I det sammanhanget skall även de olika rekvisit som används för att ange skyddsformernas tillämpningsområde ses över.

En utgångspunkt i utredningsarbetet skall vara att skyddssystemet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse skall vara enkelt att administrera och överblicka.

Utredaren bör även analysera hur kravet på tillgänglighet enligt målen för den nationella handikappolitiken på lämpligt sätt kan förenas med behovet av skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Kyrkstäder

Utgångspunkter

En kyrkstad är en samling bostadshus och stallar uppförda invid kyrkan som tillfälligt husrum framför allt vid kyrkobesök. I Sverige har det funnits ca 70 kyrkstäder, varav 16 kan sägas vara bevarade. Av dessa omfattas alla utom en av skydd i någon form, antingen enligt kulturminneslagen eller PBL.

Som tidigare har nämnts har riksdagen givit tillkänna att regeringen skall förelägga riksdagen förslag till kompletterande regler i 4 kap. kulturminneslagen om skydd för kyrkstäderna.

Uppdraget

Utredaren skall utreda och lämna förslag till regler om skydd för kyrkstäder.

Lösöre

Utgångspunkter

Det är inte ovanligt att kulturhistoriskt värdefulla byggnader innehåller lösöre i form av exempelvis möbler, konstverk eller samlingar av böcker eller porslin. Sådan egendom kan vara anskaffad i anslutning till uppförandet av byggnaden eller på annat sätt ha ett kulturhistoriskt nära samband med byggnaden.

Inventarier som utgör tillbehör till fast egendom kan omfattas av de skyddsbestämmelser eller skyddsföreskrifter som gäller till skydd för ett byggnadsminne. Någon möjlighet att skydda andra inventarier finns inte. Regeringen uttalade i prop. 1998/99:114 att lösöret i många fall har stor betydelse för det samlade kulturhistoriska värdet hos en byggnad och bedömde att möjligheten att låta skyddsföreskrifter vid byggnadsminnesförklaring omfatta även lösöre bör övervägas (s. 32).

Uppdraget

Utredaren skall utreda möjligheten att låta skyddsbestämmelser eller skyddsföreskrifter för byggnadsminnen respektive statliga byggnadsminnen omfatta lösöre som väsentligen bidrar till byggnadens kulturhistoriska värde. Härvid skall bl.a. konsekvenserna för äganderätten samt förhållandet till bestämmelserna i jordabalken, ärvdabalken och utsökningsbalken bedömas.

Arbetsformer och redovisning

Utredaren skall föreslå de författningsändringar som övervägandena ger upphov till.

För utredarens arbete gäller kommittéförordningen (1998:1474). Av denna följer bl.a. att om utredaren lämnar förslag med kostnadskonsekvenser skall förslag till finansiering anges. En miljöbedömning av förslagen skall också redovisas.

Utredaren skall samråda med Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna och andra berörda myndigheter samt berörda organisationer. Utredaren skall vidare samråda med kommittén för översyn av plan- och bygglagstiftningen (dir. 2002:97).

Utredaren skall redovisa uppdraget i den del som gäller skydd för kyrkstäder senast den 31 januari 2003. Uppdraget i övrigt skall redovisas senast den 15 december 2003.

(Kulturdepartementet)

Förteckning över statliga byggnadsminnen

<i>Län</i>	<i>Kommun</i>	<i>Objektsnamn</i>	<i>Fastighet</i>	<i>Beslut SBM</i>	<i>Förvaltande myndighet</i>
AB	Stockholm	Oxienstiernska palatset, Beierska huset, Högvakts-terrassen	Neptunus Större 12, 13	1935-01-25 1949-01-21 1971-12-03	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Neptunus större 14	Neptunus större 14	1935-01-25	Riksdagen
AB	Stockholm	Kanslihus-annexet	kv. Cephalus	1949-01-21	Riksdagen
AB	Stockholm	Kanslihuset	kv. Mars och Vulcanus 1	1949-01-21	Riksdagen
AB	Stockholm	Mercurius 1-3, 9-11	Mercurius 1-3, 9-11	1935-01-21	Riksdagen
AB	Stockholm	Villa Bonnier	Ambassadören 3	1993-06-24	Riksdagen
AB	Stockholm	Södra Bancohuset	Pluto 1	1935-01-25	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Kv. Krubban Riksantikvarie-ämbetet	Krubban 18	1935-01-25 1965-01-29	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Adelcrantzska palatset	Björnen och Loen 1	1935-01-25	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Artillerigården	Läderkanonen 1	1935-01-25	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Arvfurstens palats	Lejonet 7	1935-01-25	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Borgen	Norra Djurgården 1:1	1935-01-25	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Fiskartorpet, Karl XI:s stuga	Norra Djurgården 1:1	1935-01-25	Kungl. Djurgården

<i>Län</i>	<i>Kommun</i>	<i>Objektsnamn</i>	<i>Fastighet</i>	<i>Beslut SBM</i>	<i>Förvaltande myndighet</i>
AB	Stockholm	Galärvarvet	Djurgården 1:1	1935-01-25	Kungl. Djurgården
AB	Stockholm	Kungliga dramatiska teatern	Thalia 3	1935-01-25	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Kv. Kusen 2 (Musikmuseet)	Kusen 1	1935-01-25	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Lilla Frescati	Norra Djurgården 1:1	1935-01-25	Kungl. Djurgården
AB	Stockholm	Nationalmuseum	Norrmalm 3:1	1935-01-25	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Naturhistoriska riksmuseet	Norra Djurgården 1:1	1935-01-25	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Operan (Kungliga Teatern)	Norrström 2	1935-01-25	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Riddarholmen	Gråmunkeholmen 3 m.fl.	1935-01-25	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Rosendals slott	Djurgården 1:1	1935-01-25	Kungl. Djurgården
AB	Stockholm	Skeppsholmen och Kastellholmen	Skeppsholmen 1:1 och 1:3	1935-01-25	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Stockholms slott	Tre Kronor 1	1935-01-25	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Stora sjötullen	Djurgården 1:1	1935-01-25	Kungl. Djurgården
AB	Stockholm	Stora Skuggan	Norra Djurgården 1:1	1935-01-25	Kungl. Djurgården
AB	Stockholm	Svea Livgarde f.d. K 1	Kavalleristen 2	1935-01-25	Fortifikationsverket
AB	Stockholm	Bondeska palatset	Nemesis 1	1949-01-21	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Sjöhistoriska museet	Norra Djurgården 1:1	1949-01-21	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Hallwylska palatset	Skravelberget Mindre 11	1949-01-25	Fastighetsverket

<i>Län</i>	<i>Kommun</i>	<i>Objektsnamn</i>	<i>Fastighet</i>	<i>Beslut SBM</i>	<i>Förvaltande myndighet</i>
AB	Stockholm	Beckholmen	Grönland 7	1965-01-29	Kungl. Djurgården
AB	Stockholm	Blå porten	Djurgården 1:1	1965-01-29	Kungl. Djurgården
AB	Stockholm	Nedre Manilla	Djurgården 1:1	1965-01-29	Kungl. Djurgården
AB	Stockholm	Tessinska palatset	Europa 1	1965-09-24	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Gamla skogsinstitutet	Östermalm 1:20	1971-12-03	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Nordiska museet	Djurgården 1:1	1971-12-03	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Villa Lusthusporten	Djurgården 1:1	1971-12-03	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Hovstallet	Kusen 2	1972-05-19	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Årstabron	Södermalm 1:23, Årsta 1:1 och 2:1	1986-08-21	Banverket
AB	Stockholm	Centralpalatset	Röda Bodarne 1	1993-06-10	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Kv. Brunkhuvudet Drottninggatan 14	Brunkhuvudet 4	1993-06-24	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Kv. Vinstocken, UD	Vinstocken 1	1993-06-24	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Thielska galleriet	Djurgården 1:1	1993-11-04	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Waldemarsudde	Djurgården 1:1	1993-11-04	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Bergianska trädgården	Norra Djurgården 1:15	1993-11-14	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Sagerska palatset	Lejonet 5	1994-01-27	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Kungliga biblioteket	Kungliga Humlegården 1	1935-01-25 1965-01-29	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Kv. Rosenbad, Rosenbad	Rosenbad 9	1935-01-25 1993-06-10	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Djurgårdsstaden	Lodsachska varvet, Masten	1935-01-25 1969-09-12 1971-06-18	Kungl. Djurgården

<i>Län</i>	<i>Kommun</i>	<i>Objektsnamn</i>	<i>Fastighet</i>	<i>Beslut SBM</i>	<i>Förvaltande myndighet</i>
AB	Stockholm	Kv. Johannes större, Medelhavsmuseet	Johannes större 9	1993-06-24 1995-05-18	Fastighetsverket
AB	Stockholm	Bromma flygplats		2000-09-14	Luftfartsverket
AB	Ekerö	Drottningholms slott	Drottningholm 1:1	1935-01-25	Fastighetsverket
AB	Ekerö	Svartsjö slott	Svartsjö 1:2	1935-01-25	Fastighetsverket
AB	Ekerö	Torpet Fiskarudden	Svartsjö 1:3	1992-02-06	Fastighetsverket
AB	Haninge	Dalarö skans	Västertorp 2:1	1935-01-25	Fastighetsverket
AB	Haninge	Dalarö, tullmuseet	Dalarö 3:17	1935-01-25	Fastighetsverket
AB	Haninge	Arbottna herrgård	Arbottna 1:2	1995-06-29	Fortifikationsverket
AB	Haninge	Berga slott	Västerhaninge-Berga 7:2	1995-06-29	Fortifikationsverket
AB	Haninge	Måsknöv, klocktorn		2004-06-03	Fortifikationsverket
AB	Nacka	Stockholms observatorium	Rösunda 37:1	1993-06-24	Fastighetsverket
AB	Norrtälje	Söderarms fyrplats	Tjockö 2:29	1935-01-25	Sjöfartsverket
AB	Norrtälje	Svartklubbens fyrplats	Singö-Tranvik S:9	1935-01-25	Sjöfartsverket
AB	Norrtälje	Understens fyrplats	Roten 2:1	1935-01-25	Sjöfartsverket
AB	Norrtälje	Arholma båk	Arholma S:6	1935-01-26	Sjöfartsverket
AB	Nynäshamn	Landsorts fyrplats	Landsort 1:1	1935-01-25	Sjöfartsverket
AB	Sigtuna	Rosersbergs slott	Rosersberg 2:1	1935-01-25	Fastighetsverket
AB	Sigtuna	Viby by	Venngarn 1:3	1940-05-24 1972-02-25	Fastighetsverket
AB	Solna	Haga Tingshus	Haga 2:1	1993-06-24	Fastighetsverket
AB	Solna	Stationshuset Tomtebodan	Hagalund 4:1	1986-08-21	Banverket
AB	Solna	Hagaparken	Haga 2:1	1935-01-25	Fastighetsverket

Län	Kommun	Objektsnamn	Fastighet	Beslut SBM	Förvaltande myndighet
AB	Solna	Ulriksdal	Ulriksdal 2:3, 2:5-6	1935-01-25 1943-03-26	Fastighets- verket
AB	Solna	Karlbergs slott	Huvudsta 4:15	1935-01-25 1970-06-17	Fortifika- tionsverket
AB	Södertälje	Tullgarns slott	Tullgarn 2:1	1935-01-25	Fastighets- verket
AB	Södertälje	Södertälje S, vattentorn	Södra 1:2	1986-08-21	Banverket
AB	Upplands- Bro	Granhammars herrgård	Gran- hammar 2:1	1994-06-23	Fortifika- tionsverket
AB	Vaxholm	Bogesunds slott	Bogesund 1:1	1949-04-22 1980	Fastighets- verket
AB	Vaxholm	Rindö redutt	Rindö 2:263	1935-01-25	Fastighets- verket
AB	Vaxholm	Waxholms kastell	Vaxön 1:12	1935-01-25	Fastighets- verket
AB	Vaxholm	Oscar- Fredriksborgs fästning		2002-12-05	Fastighets- verket
AB	Värmdö	Fredriksborgs fästning	Myttinge 1:44	1935-01-25	Fastighets- verket
AB	Värmdö	Korsö torn	Eknö 1:273	1935-01-25	Fortifika- tionsverket
AB	Värmdö	Torpet Rågskår	Rörstrand 1:12	1999-06-23	Naturvårds- verket
AB	Österåker	Siaröfort		2002-12-05	Fastighets- verket
C	Enköping	Landsberga f.d. överste- boställe	Lands- berga 1:1	1969-01-31	Fastighets- verket
C	Håbo	Skoklosters slott	Skokloster 2:4	1971-06-31	Fastighets- verket
C	Håbo	Biskops Arnö	Biskops- Arnö 1:1	1935-01-25	Fastighets- verket
C	Knivsta	Mora stenar	Mora 1:1	1935-01-25	Riksantik- varieämbetet
C	Uppsala	Linnés Hammarby	Hammar- by 5:1	1935-01-25	Fastighets- verket
C	Uppsala	Uppsala slott	Fjärdingen 33:1	1935-01-25	Fastighets- verket
C	Uppsala	Botaniska trädgården	Kåbo 25:1	1935-01-25	Fastighets- verket
C	Uppsala	Carolina Rediviva	Kåbo 15:1	1935-01-25	Fastighets- verket

<i>Län</i>	<i>Kommun</i>	<i>Objektsnamn</i>	<i>Fastighet</i>	<i>Beslut SBM</i>	<i>Förvaltande myndighet</i>
C	Uppsala	Dekanhuset Oden	Fjärdingen 24:1	1935-01-25	Fastighetsverket
C	Uppsala	Linnéträdgården	Dragarbrunn 4:7	1935-01-25	Fastighetsverket
C	Uppsala	Gamla domkapitelhuset	Fjärdingen 22:1	1935-01-25	Fastighetsverket
C	Uppsala	Konsistoriehuset	Fjärdingen 22:1	1935-01-25	Fastighetsverket
C	Uppsala	Uppsala C ställverket	Dragarbrunn 32:1	1986-08-21	Banverket
C	Uppsala	Salsta slott	Lena-Salsta 1:5	1993-01-28	Fastighetsverket
C	Uppsala	Regnellianum	Fjärdingen 29:3	1993-06-10	Fastighetsverket
C	Uppsala	Institutionsbyggnader kv. Munken	Fjärdingen 30:3	1993-06-24	Fastighetsverket
C	Uppsala	Universitetsparken	Fjärdingen 1:9	1993-06-24	Fastighetsverket
C	Uppsala	Landhövdingens f.d. stall	Kåbo 5:1	1993-06-10	Fastighetsverket
C	Uppsala	Observatorieparken	Luthagen 62:4	1993-06-24	Fastighetsverket
C	Uppsala	kv. Kemicum Prefektbostaden	Kåbo	2002-05-30	Fastighetsverket
C	Älvkarleby	Marma läger	Älvsäter 1:3	1995-06-29	Fortifikationsverket
C	Östhammar	Djurstens fyrplats	Västerbyn 3:2	1935-01-25 2000-11-30	Sjöfartsverket
C	Östhammar	Örskärs fyrplats	Fyrtäppan 1:1	1935-01-25 2000-11-30	Sjöfartsverket
D	Flen	Ådö f.d. kaptensboställe	Ådö 1:1	1993-01-28	Fastighetsverket
D	Flen	Harpsunds herrgård	Harpsund 5:1, 6:1	1995-03-30	Fastighetsverket
D	Nyköping	Stora Kungsladugården	St. Kungsladugården 2:1	1935-01-25	Fastighetsverket
D	Nyköping	Residenset	Residenset 8	1935-01-25	Fastighetsverket
D	Nyköping	Nyköpingshus	Nyköpingshus 1	1935-01-25	Fastighetsverket

Län	Kommun	Objektsnamn	Fastighet	Beslut SBM	Förvaltande myndighet
D	Oxelösund	Hävringe båk	Oxelö Fiske 1:1	1978-02-19	Sjöfartsverket
D	Strängnäs	Kungsbergs kungsgård	Kungsberg 2:1	1935-01-25	Fastighetsverket
D	Strängnäs	Gripsholms slott	Gripsholms slott 1:1	1935-01-25	Fastighetsverket
D	Strängnäs	Gamla biskopsgården	Kyrkberget 1	1935-01-25	Fastighetsverket
D	Strängnäs	Paulinska huset	Domherren 1	1935-01-25	Fastighetsverket
D	Strängnäs	Rektorsgården	Bispen 1, 4	1935-01-25	Fastighetsverket
D	Strängnäs	Roggeborgen	Kyrkberget 9	1935-01-25	Fastighetsverket
D	Strängnäs	Gamla gymnastikhuset	Brokikaren 1	1993-03-18	Fastighetsverket
E	Linköping	F3 Malmslätt		1995-06-29	Fortifikationsverket
E	Linköping	Linköpings slott	Innerstaden 1:13	1935-01-25	Fastighetsverket
E	Linköping	Tuna kungsgård	Rystads-Tuna 1:1	1935-01-25	Fastighetsverket
E	Norrköping	Johannisborgs slott	Slottshagen 1:2	1935-01-25	Fastighetsverket
E	Norrköping	Rönö kungsgård		1935-01-25	Riksantikvarieämbetet
E	Vadstena	M Skinnarens hus och Gamla dårhuset	Birgitta 2	1935-01-25	Fastighetsverket
E	Vadstena	Vadstena klosterområde	Örtagården 1	1935-01-25	Fastighetsverket
E	Vadstena	Vadstena slott	Slottet 1, Vadstena 4:73	1935-01-25	Fastighetsverket
E	Åtvidaberg	Herrsäters f.d. majorsboställe	Herrsäter 1:1	1993-01-28	Fastighetsverket
F	Eksjö	Eksjö Garnison f.d. Ing 2	Lunnagård 1:1	1997-09-11	Fortifikationsverket
F	Eksjö	Trianon		2002-08-29	Fortifikationsverket
F	Jönköping	Kungsladorna i Visingsö kronopark	Visingsborg 3:1	1935-01-25	Fastighetsverket

<i>Län</i>	<i>Kommun</i>	<i>Objektsnamn</i>	<i>Fastighet</i>	<i>Beslut SBM</i>	<i>Förvaltande myndighet</i>
F	Jönköping	Residenset	Gullivivan 17	1974-12-30	Fastighetsverket
F	Jönköping	Göta hovrätt	Arkivet 1	1935-01-25 1993-03-18	Fastighetsverket
F	Vaggeryd	Skillingaryds läger	Lägret 1:1	1993-06-03	Fortifikationsverket
G	Alvesta	Huseby bruk	Huseby 1:1	1993-01-28	Fastighetsverket
G	Växjö	Residenset	Residenset 1	1935-01-25	Fastighetsverket
G	Växjö	Gamla Gymnasiet	Gymnasiet 1	1974-12-30	Fastighetsverket
H	Borgholm	Kapelluddens fyr	Kläppinge 1:6	1978-12-14	Sjöfartsverket
H	Borgholm	Högby fyr	Hagaby 1:55	1978-12-14	Sjöfartsverket
H	Borgholm	Borgholms slottsruin	Borgholm 8:16	1935-01-25	Fastighetsverket
H	Borgholm	Ölands norra uddes fyr "Långe Erik"	Mellby 1:4	1935-01-25	Sjöfartsverket
H	Kalmar	Kalmar slott	Slottet 1	1935-01-25	Fastighetsverket
H	Kalmar	Länsresidenset	Landshövdingen 16	1935-01-25	Fastighetsverket
H	Kalmar	Grimskärs skans	Kvarnholmen 2:14	1935-01-25	Fastighetsverket
H	Mörbylånga	Ottenby Kungsladugård	Ottenby 1:2	1935-01-25	Fastighetsverket
H	Mörbylånga	Ölands södra uddes fyr "Långe Jan"	Ottenby 1:2	1935-01-25	Sjöfartsverket
H	Västervik	Spårö båk	Västervik 4:28	1935-01-25	Sjöfartsverket
I	Gotland	Strandridarbostället, Ljugarn	Ardre-Ljugarn 1:1	1935-01-25	Fastighetsverket
I	Gotland	Fårösunds fästning	Bungenäs 1:2 m.fl.	1935-01-25	Fastighetsverket
I	Gotland	Gotska Sandöns fyrplats, fyrtornet	Gotska Sandön 1:1	1935-01-25	Sjöfartsverket

Län	Kommun	Objektsnamn	Fastighet	Beslut SBM	Förvaltande myndighet
I	Gotland	Enholmen o batteri Mojner	Enholmen 1:1	1935-01-25	Fortifikationsverket
I	Gotland	Roma klosters kungsgård	Roma Kloster 2:1, 2:2	1935-01-25	Fastighetsverket
I	Gotland	Helgeands- huset (GMK)	Helge- andshuset 2		Fastighets- verket
I	Gotland	Kv. Residenset	Residenset 3	1935-01-25	Fastighets- verket
I	Gotland	Franska kasernen, KA 3	Kronhagen 3:2	1995-06-29	Fortifika- tionsverket
I	Gotland	Gotska Sandön, viss bebyggelse		2000-05-18	Naturvårds- verket
I	Gotland	Färö fyrplats	Butleks 1:22	1935-01-25 2000-11-30	Sjöfarts- verket
I	Gotland	Faluddens fyr	Öja-Ung- hanse 1:7	1978-12-14	Sjöfarts- verket
I	Gotland	Stora Karlsö fyrplats	Stora Karlsö 1:5	1978-12-14 1992-11-26	Sjöfarts- verket/Natur vårdverket
K	Karlskrona	Drottning- kärs sjökastell	Drottning- skär 1:1	1935-01-25	Fastighets- verket
K	Karls- krona	Godnatts fästningstorn	Karlskrona 2:24	1935-01-25	Fastighets- verket
K	Karlskrona	Kungsholms fort	Karlskrona 2:30	1935-01-25	Fortifikation sverket
K	Karlskrona	Kurrholmens fästningstorn	Karlskrona 2:20	1935-01-25	Fastighets- verket
K	Karlskrona	Stora Kruthuset	Karlskrona 2:28	1935-01-25	Fastighets- verket
K	Karlskrona	Sydkustens Örlogsbas	Karlskrona 4:17	1935-01-25	Fortifika- tionsverket
K	Karlskrona	Utklippans fyr	Utklipp- orna 1:1	1935-01-25	Sjöfarts- verket/Fastig hetsverket
K	Karlskrona	Residenset	Residenset 7	1993-03-18	Fastighets- verket
K	Karlskrona	Basareholmen		2003-05-22	Fastighets- verket
K	Karlskrona	1900-tals- befästningar Aspö, Tjurkö	Aspö, Tjurkö	2003-09-25	Fortifika- tionsverket/ Fastighets- verket

<i>Län</i>	<i>Kommun</i>	<i>Objektsnamn</i>	<i>Fastighet</i>	<i>Beslut SBM</i>	<i>Förvaltande myndighet</i>
M	Helsingborg	Hjälms-hultskungsgård	Hjälms-hult 1:2	1935-01-25	Fastighetsverket
M	Hässleholm	Mölleröds-kungsgård	Hässle-holm 2:7	1935-01-25	Fortifikationsverket
M	Hässleholm	Hovdala slott	Hovdala 1:2	1974-04-18	Fastighetsverket
M	Kristianstad	Bäckaskogs slott	Bäckaskog 1:17	1935-01-25	Fastighetsverket
M	Kristianstad	Länsresidenset	Residenset 1	1935-01-25	Fastighetsverket
M	Kristianstad	Kristianstad C, Vattentorn och lokstall	Kristianstad 4:1	1986-08-21	Banverket
M	Kristianstad	Lillökungsgård	Lillö 50:2	1993-01-28	Fastighetsverket
M	Landskrona	Kungsgården Ven, Uranienborg	Uranienborg 1:1	1993-05-06	Fastighetsverket
M	Landskrona	Landskrona Citadell och Gråen	Citadellstaden 2:1	1935-01-25	Fastighetsverket
M	Lund	Historiska museet	Historiska museet 1	1935-01-25	Fastighetsverket
M	Lund	Kungshuset (Lundagårds-huset)	Innerstaden 4:14	1935-01-25	Fastighetsverket
M	Lund	Palaestra et Odeum	Univer-sitetet 2	1935-01-25	Fastighetsverket
M	Lund	Universitets-huset	Univer-sitetet 1-2	1935-01-25	Fastighetsverket
M	Lund	Theologicum	Univer-sitetet 2	1971-06-30	Fastighetsverket
M	Lund	Botaniska trädgården	Botanicum 15	1974-12-30	Fastighetsverket
M	Lund	Dalby kungsgård	Dalby 60:1	1993-01-28	Fastighetsverket
M	Lund	Thomanderska student-hemmet	Thoman-der 1	1993-06-24	Fastighetsverket
M	Lund	Revingehed P7/Fo11		1995-06-29	Fastighetsverket
M	Malmö	Malmöhus slott	Innerstaden 10:284	1999-01-25	Fastighetsverket

<i>Län</i>	<i>Kommun</i>	<i>Objektsnamn</i>	<i>Fastighet</i>	<i>Beslut SBM</i>	<i>Förvaltande myndighet</i>
M	Malmö	Länsresidenset	Residenset 1	1935-01-25	Fastighetsverket
M	Simrishamn	Sträntemölla kvarn	Sträntemölla 1:2	1993-09-09	Naturvårdsverket
M	Trelleborg	Trelleborgs kassunfyr	Innerstaden 6:1	1978-12-14	Sjöfartsverket
M	Ystad	Ystad övre fyr		1978-12-14	Sjöfartsverket
M	Ystad	Sandhammarens fyr	Hagestad 27:6	1978-12-14	Sjöfartsverket
M	Ystad	Ystads station, transformatorhus	Edvinshem 2:61	1986-08-21	Banverket
M	Åstorp	Tommarps kungsgård	Tommarp 1:1	1935-01-25	Fastighetsverket
N	Halmstad	Halmstads slott	Slottet 1	1935-01-25	Fastighetsverket
N	Halmstad	Tylöns fyrplats	Tylön 1:1	1993-01-28	Fastighetsverket
N	Kungsbacka	Nidingens fyrplats	Nidingen 1:1	1935-01-25	Fastighetsverket
N	Varberg	Varbergs fästning	Getakärr 3:62	1935-01-25	Fastighetsverket
O	Göteborg	Universitetets huvudbyggnad	Lorensberg 706:12-13	1993-03-18	Fastighetsverket
O	Göteborg	Landsstatshuset	Inom Vallgraven 53:16	1993-03-18	Fastighetsverket
O	Göteborg	Lorensberg 11:2,4 13:1,2	Lorensberg 11:2 m.fl.	1994-09-15	Fastighetsverket
O	Göteborg	Skansen Kronan	Haga 715:2	1935-01-25	Fastighetsverket
O	Göteborg	Skansen Lejonet	Gullbergsvass 703:4	1935-01-25	Fastighetsverket
O	Göteborg	Nya Älvsborg	Älvsborg 855:752	1935-01-25	Fastighetsverket
O	Göteborg	Officersmässen Nobis	Nya Varvet 726:9	1935-01-25	Fortifikationsverket
O	Göteborg	Länsresidenset	Inom Vallgraven 53:16	1935-01-25	Fastighetsverket

<i>Län</i>	<i>Kommun</i>	<i>Objektsnamn</i>	<i>Fastighet</i>	<i>Beslut SBM</i>	<i>Förvaltande myndighet</i>
O	Göteborg	Stora Känsö	Känsö 1:1	1995-06-29 1939-11-10	Fortifikationsverket
O	Karlsborg	Karlsborgs fästning	Vanäs 1:9	1935-01-25	Fastighetsverket
O	Karlsborg	Vanäs fyr	Vanäs 1:4	1978-12-14	Sjöfartsverket/ Fortifikationsverket
O	Kungälv	Bohus fästning	Gamla Staden 1:11	1935-01-25	Fastighetsverket
O	Kungälv	Kastellegården	Kastellegården 1:1	1935-01-25	Fastighetsverket
O	Kungälv	Carlstens fästning	Marstrand 5:6	1935-01-25	Fastighetsverket
O	Kungälv	Södra Strandverket	Marstrand 5:7	1935-01-25	Fastighetsverket
O	Kungälv	Hällö fyrplats, fyrornet Sotenäs	Vägga skärgård 1:1	1935-01-25	Sjöfartsverket
O	Kungälv	Vinga fyrplats	Vinga 1:1	1978-12-14	Sjöfartsverket
O	Lidköping	Läckö kungsgård inkl. slottet	Läckö 1:7	1935-01-25 1945-05-04	Fastighetsverket
O	Mariestad	Länsresidenset Marieholm	Marieholm 1:5	1935-01-25	Fastighetsverket
O	Skara	Höjentorps kungsgård	Höjentorp 1:2	1935-01-25	Fastighetsverket
O	Skara	Veterinärinrättningen		1993-03-18	SLU Ultuna
O	Skövde	P4		2002-08-15	Fortifikationsverket
O	Skövde	Klagstorps herrgård	Klagstorp 2:2	1971-06-30	Fortifikationsverket
O	Vänersborg	Residenset	Residenset 2	1935-01-25	Fastighetsverket
S	Karlstad	Gamla gymnasiet	Falken 7	1935-01-25	Fastighetsverket
T	Askersund	Igelbäckens masugn	Algrenamarken 1:33	1993-06-05	Fastighetsverket
T	Lekeberg	Villingsbergs herrgård	Villingsberg 1:2	1947-05-09	Fortifikationsverket

Län	Kommun	Objektsnamn	Fastighet	Beslut SBM	Förvaltande myndighet
T	Örebro	Örebro slott	Nikolai 3:5	1935-01-25	Fastighetsverket
U	Hallstahamn	Strömsholms slott och ridskola	Ströms-holm 8:1	1935-01-25 1993-06-24	Fastighetsverket
U	Västerås	Frövi översteboställe	Frövi 4:2	1935-01-25	Fastighetsverket
U	Västerås	Västerås slott	Olympia 3	1935-01-25	Fastighetsverket
W	Borlänge	Ornäslöftet	Stora Ornäs 1:2	1935-01-25	Fastighetsverket
W	Falun	Isala kungslada	Isala 8:1	1935-01-25	Fastighetsverket
W	Falun	Rankhyttans kungslada	Rankhyttan 7:1	1935-01-25	Fastighetsverket
W	Falun	Residenset	Residenset 1	1935-01-25	Fastighetsverket
W	Mora	Vasamonumentet vid Utmeland	Utmeland 70:12	1935-01-25	Fastighetsverket
W	Smedjeback	Malingsbo herrgård	Malingsbo 1:68	1935-01-25	Fastighetsverket
X	Gävle	Bönans fyr och lotsstuga	Bönan 5:2	1978-12-14	Sjöfartsverket
X	Gävle	Gävle slott	Söder 5:1	1935-01-25	Fastighetsverket
X	Söderhamn	Storjungfruns fyrplats	Skärgården 2:90	1935-01-25	Sjöfartsverket
Y	Kramfors	Sandöbron		2003-01-30	Vägverket
Y	Härnösand	Länsresidenset	Residenset 1	1935-01-25	Fastighetsverket
Y	Härnösand	Hemsö fästning	Havsto 1:1	1998-09-10	Fortifikationsverket
Z	Östersund	Residenset	Landshövdingen 1	1974-12-30	Fastighetsverket
AC	Nordmaling	Tallbergsbron	Tallberg 3:32	1997-09-11	Banverket
AC	Robertsfors	Rataskärs båk	Stensäter 1:46	1978-12-14	Sjöfartsverket
AC	Sorsele	Fjällägenheten Örnbö	Kronoöverloppsmarken	1993-05-06	Länsstyrelsen i Västerbottens län

<i>Län</i>	<i>Kommun</i>	<i>Objektsnamn</i>	<i>Fastighet</i>	<i>Beslut SBM</i>	<i>Förvaltande myndighet</i>
AC	Sorsele	Fjällägenheten Åkernäs	Krono- överlopps- marken	1993-01-28	Fastighets- verket
AC	Storuman	Storumans stationshus med magasin	Luspen 1:65	1986-08-21	Banverket
AC	Umeå	Holmögadds fyrplats	Holmö- gadd 1:1	1935-01-25	Sjöfarts- verket
AC	Umeå	Residenset	Riddar- borgen 2	1974-12-30	Fastighets- verket
AC	Umeå	Berguddens fyrplats	Bergudden 1:1	1978-12-14	Sjöfarts- verket/ Fastighets- verket
AC	Umeå	Cellfängelset f.d.		1992-12-03	Fastighets- verket
AC	Vilhelmina	Fjällägenheten Dainanäs	Dainan 1:1	1993-01-28	Fastighets- verket
BD	Boden	Bodens fästning	Boden 1:129 m.fl.	1998-06-25	Fastighets- verket
BD	Boden	Bodens garnison		2001-05-03	Fortifika- tionsverket
BD	Kalix	Malörens fyrplats, fyrtornet	Malören 1:1	1935-01-25	Sjöfarts- verket/ Fastighets- verket
BD	Kiruna	Abisko Östra, transforma- tordelen	Jukkas- järvi bandel 100:1	1986-08-21	Banverket
BD	Luleå	Residenset	Påfågeln 3	1935-01-25	Fastighets- verket
BD	Luleå	Rödkallens fyr och fyr- vaktarbostad	Rödkallen 2:1	1993-01-28	Fastighets- verket