

1978/79:1

om ersättning för anordnande av skyddsrum m. m.;

beslutad den 8 juni 1978.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

ERIC KRÖNMARK

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att i civilförsvarslagen (1960:74) tas in bestämmelser om beräkning av ersättning till dem som åläggs att anordna skyddsrum i samband med att ny anläggning eller byggnad uppförs. Ersättning skall utgå enligt i lagen angivna grunder och avse de särskilda kostnaderna för att anordna, vårda och underhålla skyddsrummet. I propositionen föreslås vidare att den i civilförsvarslagen intagna bestämmelsen om skyldighet att till staten betala skyddsrumsvavgift för ny anläggning eller byggnad som uppförs i skyddsrumsort skall utgå. Skyddsrummen kommer därigenom efter den 1 juli 1979 helt att finansieras av statliga medel.

Förslag till

Lag om ändring i civilförsvarslagen (1960:74)

Härigenom föreskrivs i fråga om civilförsvarslagen (1960:74)¹

dels att 56 § skall upphöra att gälla,

dels att 53 § 1 mom., 55, 80 och 83 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

53 §

1 m o m. Uppföres ny anläggning eller byggnad inom skyddsrumsort på mark, som är avsedd för annat ändamål än gata, torg, park eller annan allmän plats, är anläggningens eller byggnadens ägare skyldig att inrätta och utrusta skyddsrum, som skall anordnas i anläggningen eller byggnaden på grund av beslut enligt 27 §.

Den som med nyttjanderätt innehar fastighet eller byggnad eller del därav må ej hindra ägaren att där inrätta skyddsrum.

Den som äger anläggning eller byggnad, i vilken skyddsrum anordnats enligt första stycket, är skyldig att vårda och underhålla skyddsrummet och dess utrustning.

Den som anordnar skyddsrum enligt första stycket äger rätt att av statsmedel utfå ersättning härför. Denna ersättning beräknas med hänsyn till antalet platser i skyddsrummet och normalkostnaden för att anordna, vårda och underhålla en skyddsrumspats. Ersättningen bestämmes av länsstyrelsen och utbetalas när slutbesiktning av skyddsrummet har ägt rum.

Den som anordnar skyddsrum enligt första stycket äger rätt att av statsmedel utfå ersättning härför enligt de grunder som angivas i 55 §. Ersättningen bestämmes av länsstyrelsen och utbetalas när slutbesiktning av skyddsrummet har ägt rum.

Vad i denna paragraf sägs om uppförande av ny anläggning eller byggnad skall även gälla tillbyggnad av befintlig anläggning eller byggnad.

55 §

Uppföres inom skyddsrumsort ny anläggning eller byggnad, är anläggningens eller byggnadens ägare skyldig att till staten utgiva skyddsrumsavgift enligt vad nedan sägs. Avgift utgår dock ej för byggnad som i sin helhet är avsedd för bostadsändamål.

Skyddsrumsavgiften utgår efter

Ersättning enligt 53 § utgår för särskilda kostnader för att anordna skyddsrummet. Sådana kostnader kunna avse förstärkning av byggnadsstomme samt anskaffning och iordningsställande av särskilda dörrar och karmar, luckor och andra tillslutningsanordningar, ventilationssystem, gasfång och

¹ Lagen omtryckt 1975:712.

Nuvarande lydelse

en riss procentsats av det enligt tredje stycket beräknade grundvärdet och bestämmes av länsstyrelsen.

Grundvärdet beräknas med hänsyn till det största antal personer, som under dag eller natt i allmänhet vistas i anläggningen eller byggnaden under fredstid, och normalkostnaden för att anordna, vårda och underhålla en skyddsrumspats. Är anläggningen eller byggnaden delvis avsedd för bostadsändamål, beräknas grundvärdet dock endast för den del av anläggningen eller byggnaden som är avsedd för annat än bostadsändamål.

Vad i denna paragraf sägs om uppförande av ny anläggning eller byggnad skall även gälla

1. till- eller påbyggnad av befintlig anläggning eller byggnad,
2. ombyggnad av befintlig anläggning eller byggnad,
3. inredande helt eller delvis av befintlig anläggning eller byggnad till väsentligen annat ändamål än det vartill anläggningen eller byggnaden förut varit använd.

Om åtgärd som avses i fjärde stycket ej medför att anläggningen eller byggnaden kan beräknas kvarstå under avsevärt längre tid än eljest skulle ha skett, skall skyddsrumssavgift utgå endast till den del som svarar mot det ökade skyddsbehov som uppkommer genom åtgärden.

Om särskilda skäl föreligga, må länsstyrelsen meddela befrielse från skyldighet att utgiva skyddsrumssavgift.

Byggnadslov må ej utnyttjas innan skyldighet att erlägga skyddsrumssavgift fullgjorts.

Föreslagen lydelse

annan särskild utrustning samt reservutgångar. Ersättning utgår även för vård och underhåll av skyddsrummet.

Ersättningen utgår med ett grundbelopp och tillägg till grundbeloppet. Grundbeloppet och tillägget fastställs av regeringen.

Grundbeloppet utgöres av en fast del, som är lika stor för varje skyddsrum, och en rörlig del som beräknas efter antalet platser i skyddsrummet. Vid fastställande av grundbelopp skall beaktas om den del av byggnaden, i vilken skyddsrummet har anordnats, skulle ha utförts utan härande väggar av betong om skyddsrum ej hade anordnats i byggnaden.

Tillägg till grundbeloppet kan utgå för kostnader som erfordras för att skyddsrummet under fredstid skall kunna användas för annat än skyddsrumssändamål. Sådana kostnader kunna avse särskilda anordningar för att kunna tillstuta dörrar, fönster och andra öppningar. Tillägg kan också utgå för kostnader för särskilda åtgärder som vidtagas för förstärkningar mot ras eller på grund av särskilt besvärliga grundläggningsförhållanden.

Vid bestämmande av ersättningens storlek skall grundbelopp och tillägg till grundbeloppet anpassas till kostnadsläget i skyddsrumsorten vid tidpunkten för skyddsrummets slutbesiktning enligt grunder som regeringen bestämmer.

Om ägare av anläggning eller byggnad ej är redovisningsskyldig enligt lagen (1968:430) om mer-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

värdeskatt, skall grundbeloppet och tillägg till grundbeloppet uppräknas med sex tiondelar av den vid tidpunkten för skyddsrummets slutbesiktning gällande skattesatsen enligt 13 § lagen om mervärdeskatt.

Om tillämpningen av andra – fjärde stycket med hänsyn till skyddsrummets utförande leder till att ersättningen i visst fall blir uppenbart obillig för den ersättningsberättigade, får ersättningen bestämmas till högre belopp enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen utser.

80 §

Den som underlåter att i förväg inhämta länsstyrelsens godkännande i fall, då så skall ske enligt 33 §, dömes till böter.

Det åligger den vilken gjort sig skyldig till underlåtenhet, som avses i första stycket, att i enlighet med länsstyrelsens anvisningar ändra vad som redan utförts. Samma skyldighet ävilar den som åsidosatt föreskrift, vilken meddelats av länsstyrelsen vid prövning enligt 33 §.

Den som utnyttjar byggnadslov utan att ha erlagt skyddsrumavgift enligt 55 § dömes till böter.

83 §²

Över beslut av civilförvarschef eller polismyndighet i ärende, som avses i denna lag, må besvär anföras hos länsstyrelsen, om ej annat följer av 69 §. Talan mot kommunal myndighets beslut enligt 27 och 32 §§ föres hos länsstyrelsen genom besvär.

Mot länsstyrelsens beslut om kostnadsfördelning enligt 49 eller 54 §, om ersättning enligt 53 § och skyddsrumavgift enligt 55 § eller om föreläggande av vite vid underlåtenhet att fullgöra skyldighet enligt 15 § föres talan hos kammarrätten genom besvär. I samma ordning föres talan mot

Mot länsstyrelsens beslut om kostnadsfördelning enligt 49 eller 54 §, om ersättning enligt 53 § eller om föreläggande av vite vid underlåtenhet att fullgöra skyldighet enligt 15 § föres talan hos kammarrätten genom besvär. I samma ordning föres talan mot beslut, som länsstyrelse enligt

² Senaste lydelse 1978:263.

Nuvarande lydelse

beslut, som länsstyrelse enligt denna lag eller med stöd därav utfärdade bestämmelser i särskilt fall meddelat om föreläggande, föreskrift, tillstånd eller godkännande i vad angår inrättande, utrustning, vård eller underhåll av skyddsrum, dock ej beslut enligt 31 §.

Föreslagen lydelse

denna lag eller med stöd därav utfärdade bestämmelser i särskilt fall meddelat om föreläggande, föreskrift, tillstånd eller godkännande i vad angår inrättande, utrustning, vård eller underhåll av skyddsrum, dock ej beslut enligt 31 §.

I övrigt föres talan mot länsstyrelses beslut enligt denna lag hos regeringen genom besvär, om ej annat följer av 69 §. Detsamma gäller i fråga om talan mot civilförsvartsstyrelsens beslut enligt lagen.

Talan må icke föras mot beslut, som meddelats enligt 19, 34, 35, 37 eller 58 §.

Under högsta civilförsvarsberedskap så ock eljest när särskilda skäl äro därtill må myndighet, som meddelat beslut enligt denna lag, förordna att beslutet omedelbart skall lända till efterrättelse.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

FÖRSVARSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1978-06-08

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ullsten, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Wikström, Johansson, Friggebo, Wirtén

Föredragande: statsrådet Krönmark

Proposition om ersättning för anordnande av skyddsrum m. m.

I Inledning

Med stöd av regeringens bemyndigande den 18 juni 1975 tillkallades samma dag sakkunniga¹ (Fö 1975:03) med uppdrag att lämna förslag till bestämmelser för övergång till ett ändrat system för skyddsrumbyggande och finansiering av detta. De sakkunniga antog benämningen 1975 års skyddsrumsutredning.

I uppdraget har ingått att utarbeta förslag till normer för beräkning av ersättning till dem som anordnar skyddsrum och för beräkning av där- emot svarande skyddsrumsavgift. Ersättningen skall beräknas motsvara de skyddsrumsspecifika merkostnaderna. De sakkunniga har haft till upp- gift att föreslå schabloner till ledning för beräkningen av dessa kostna- der. Utredningen avlämnade i januari 1977 betänkandet (Ds Fö 1977:1) Normalkostnad för skyddsrum. Betänkandet upptar förslag till lag om normalkostnad för skyddsrum och förslag till lag om ändring i civilför- svarslagen (1960:74).

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av hovrätten för Övre Norrland, överbefälhavaren, fortifikationsförvaltningen, civilför- svarsstyrelsen, försvarets rationaliseringsinstitut, postverket, televerket, statens järnvägar, statistiska centralbyrån, statskontoret, byggnadsstyrel- sen, riksrevisionsverket, riksskatteverket, skolöverstyrelsen, statens plan-

¹ Generaldirektören Gunnar Gustafsson, ordförande, direktören Gösta Welin, riksdagsledamoten Svea Wiklund och länsrådet Uno Williamsson. I utrednings- arbetet har som experter deltagit avdelningsdirektören Jan-Erik Egnell, försvars- direktören Lars Edmén, hovrättsassessorn Björn Janson, sektionschefen Kurt Krona, numera departementsrådet Peter Lagerblad, kanslirådet Gösta Terstad och som sekreterare numera avdelningschefen John Tjörneryd.

verk, samtliga länsstyrelser, efter hörande av vissa kommuner, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges Industriförbund, Svenska Byggnadsentreprenörföreningen, Svenska Riksbyggen, Sveriges Fastighetsägareförbund, Hyresgästernas Sparkasse- och Byggnadsföreningars Riksförbund u. p. a. (HSB) samt Hyresgästernas Riksförbund.

I särskild skrivelse den 25 februari 1977 har skyddsrumsutredningen föreslagit att civilförsvarens bestämmelser om skyddsrumavgift skall slopas. Yttrande över skrivelsen har avgetts av riksrevisionsverket.

I en rapport (PM 1977-01-20) har skyddsrumsutredningen belyst vissa kostnadsfrågor som har samband med kommunernas medverkan vid skyddsrumbyggnaden. Över rapporten har yttranden avgetts av civilförsvarensstyrelsen, riksrevisionsverket och Svenska kommunförbundet.

2 Utredningen

2.1 Utgångspunkter

Som utgångspunkt för sitt arbete har utredningen förutom direktiven haft riksdagens beslut om ändring i civilförsvarenslagen (prop. 1975:21, FÖU 1975:17, rskr 1975:174) avseende nytt system för skyddsrumbyggnaden och finansieringen av detta. De nya bestämmelserna om skyddsrum innebär i huvudsak följande.

Skyddsrum skall som hittills anordnas i orter som bedöms kunna bli särskilt utsatta vid stridshandlingar. I andra områden skall enklare åtgärder kunna vidtas när det behövs vid förstärkt beredskap. Skyddsrummen skall mer än tidigare anpassas till och planeras för de verkliga behoven. För detta ändamål införs särskild skyddsrumplanering i de kommuner där skyddsrum skall anordnas. Planeringen skall avse inte bara behovet av skyddsrum i anslutning till den fortlöpande byggnadsproduktionen utan också åtgärder för att avhjälpa brist på skyddsrumspplatser i redan bebyggda områden.

Regeringen utser de tätorter (skyddsrumsorter) som skall omfattas av planeringen. För varje skyddsrumsort upprättar kommunen en skyddsrumplan. Skyddsrumsorten skall delas in i skyddsrumsområden. För varje område anges det antal skyddsrumspplatser som behövs, de skyddsrum som redan finns och behovet av nya skyddsrum. Skyddsrum skall anordnas i samband med att nya anläggningar och byggnader uppförs. Skyddsrum skall inte som tidigare byggas i varje enskild anläggning eller byggnad. De skall i stället anordnas i sådana anläggningar och byggnader där det är särskilt lämpligt med hänsyn till skyddstaktiska och ekonomiska synpunkter. I första hand skall skyddsrum anordnas i utrymmen som ändå skall finnas i byggnaden. I varje fall skall skyddsrummet ha en meningsfull användning också i fredstid. Av skyddsrumplanen skall framgå vilka planerade byggnadsprojekt som är lämpliga för att inrymma skyddsrum. Kommunen beslutar med ledning av planen var skyddsrum skall inrättas. Skyddsrumplaneringen medför besparingar, framför allt

genom behovsanpassningen och kravet att skyddsrummen skall ha en meningsfull fredsanvändning.

Fastighetsägare som åläggs att anordna skyddsrum skall få ersättning av statsmedel. Ersättningen beräknas bl. a. med ledning av normalkostnaden för att anordna en skyddsrumslats. Normalkostnaden skall bestämmas i särskild lag.

Skyddsrummen skall betalas av dem som uppför nya anläggningar och byggnader i skyddsrumsorterna. Detta sker genom att en särskild skyddsrumsavgift tas ut av anläggningens eller byggnadens ägare i samband med att byggnadslov ges för byggnadsföretaget. Avgift skall dock inte tas ut för byggnad som är avsedd för bostadsändamål.

I det nya systemet ingår också skyldighet för kommunen att i vissa fall ställa i ordning skyddsrum i anläggningar och byggnader som redan finns. Åtgärderna har betydelse framför allt för skyddet av befolkningen i de större tätorternas innerområden, där skyddsrum i stor utsträckning saknas f. n. Regler om ersättning av statsmedel för sådana åtgärder finns intagna i civilförsvarslagen.

I enlighet med tidigare principer har bara de grundläggande bestämmelserna om skyddsrum och deras anordnande tagits in i civilförsvarslagen. Den närmare regleringen sker bl. a. genom verkställighetsföreskrifter till lagen.

Införandet av det nya systemet beräknas ta relativt lång tid i anspråk. Omfattande tillämpningsbestämmelser måste utarbetas och skyddsrumspaner finnas innan de nya reglerna kan börja tillämpas i sin helhet fr. o. m. den 1 juli 1979.

2.2 Utredningens förslag

Kostnaderna för att ställa i ordning skyddsrum i en ny byggnad eller ny anläggning består av dels direkta kostnader för förstärkning av stomme, särskilda dörrar, anskaffning av filter m. m., dels restriktioner i fråga om byggnadens planlösning och utformning samt minskad möjlighet att använda byggnaden genom att skyddsrumskonstruktionen tar viss yta i anspråk.

Utredningen utgår enligt sina direktiv från att ersättning bara bör utgå för de skyddsrumsspecifika merkostnaderna, dvs. för särskilda kostnader för förstärkning av stomme, särskilda dörrar, ventilationsanordningar m. m. Ersättning bör däremot inte utgå för indirekta kostnader på grund av de restriktioner som läggs på fastigheten eller den minskade yta som lokalerna får till följd av skyddsrummet.

Den faktiska merkostnaden beräknad på detta sätt kan variera kraftigt från skyddsrum till skyddsrum. Stora skyddsrum är i regel billigare per plats än små skyddsrum. Kostnaden stiger kraftigt om skyddsrummet anordnas i byggnad av lätt konstruktionsmaterial, t. ex. med regelväggar eller i lättbetong, jämfört med skyddsrum i byggnad med bärande väggar av betong.

Normalkostnaden bör enligt utredningen vara så utformad att reglerna

främjar största möjliga fredsanvändning av skyddsrummet. Reglerna bör också utformas så att ägarna eller nyttjarna av fastigheter som enligt skyddsrumspan åläggs att anordna skyddsrum inte belastas extra men inte heller systematiskt tjänar på skyddsrumsfunktionen. Vidare bör reglerna vara enkla att tillämpa.

Dessa krav på utformningen av normalkostnad är enligt utredningen delvis svåra att förena med varandra. Sälunda kan kravet på enkelhet behöva jämkas för att det skall vara möjligt att tillgodose även kravet att ingen skall belastas extra men inte heller systematiskt tjäna på skyddsrumsfunktionen eller att reglerna skall främja största möjliga fredsanvändning.

Kraven på att ingen skall belastas extra men inte heller systematiskt tjäna på skyddsrumsfunktionen kan enligt utredningen tillgodoses relativt väl genom att normalkostnaden delas upp i en fast del för skyddsrummet som helhet och en rörlig del som avser antalet platser i skyddsrummet, samt genom att olika normer tillämpas för skyddsrum i betongbyggnad och skyddsrum i lätt byggnad. En dylik modell ger en relativt riktig bild av skyddsrumsmarkkostnaden utan systematiska fel. Om normalkostnaden däremot bestäms som enbart ersättning i kronor per plats eller inte tar hänsyn till byggnadens konstruktionsmaterial, byggs systematiska fel in i beräkningarna. Kravet på enkelhet tillgodoses med båda dessa modeller. För kommunernas, länsstyrelsernas och civilförsvarsstyrelsens administrativa arbete är det visserligen enklare med en enda normalkostnad, men en sådan förenkling bör enligt utredningen inte få ske till priset av systematiska fel som kan drabba dem som bygger. De administrativa problemen för kommunerna, länsstyrelserna och civilförsvarsstyrelsen är enligt utredningen inte större än att de kan lösas.

Utredningen anser att principen för normalkostnadens utformning bör vara att den delas upp i en fast del per skyddsrum och en rörlig del per plats samt att objekten delas upp i skyddsrum i betongbyggnad och skyddsrum i lätt byggnad.

En ytterligare detaljeringsgrad vid bestämmandet av normalkostnaden anses ge endast en marginellt bättre överensstämmelse mellan ersättning och verkliga merkostnader och kan dessutom leda till att den som bygger inte i varje läge strävar efter den samhällsekonomiskt bästa lösningen. En sådan utformning av normalkostnaden skulle också leda till ökat administrativt arbete.

I normalkostnaden bör enligt förslaget ingå ersättning för ett begränsat antal extra dörrar och fönster. Härigenom främjas att skyddsrummen utformas för att kunna användas för lämpligt ändamål i fredstid. Denna del av ersättningen bör beräknas och fördelas schablonmässigt. Vidare bör i normalkostnaden ingå ersättning för framtida vård och underhåll.

Ca 80 % av de skyddsrum som byggs i dag utrustas med ventilationsystem av s. k. typ FAG, dvs. förfilter, aerosolfiler och gasfiler. Ventilation med sandfilter som också tillåts är billigare men anses byggnadsmässigt som besvärligare. Det faktum att byggarna väljer ventilation av typen FAG tyder på att de värderar en snabbare och enklare installa-

tion högre än kostnadsskillnaden. Utredningen redovisar skilda normal-kostnader beroende på valt ventilationssystem.

Utredningen redovisar ett antal förslag till normalkostnad i prisläge februari 1974. Beroende på utformningen av gällande tekniska bestämmelser (TB 74) redovisas flera varianter. Utredningen bedömer det som sannolikt att i framtiden endast en typ av skyddsrum kommer att byggas och att endast ventilation med FAG kommer att tillåtas, varvid antalet fall av normalkostnader kommer att begränsas till två, nämligen för skyddsrum i betongbyggnad resp. i lätt byggnad. Utredningen redovisar följande typfall.

Typfall

Skyddsrum (skr)	Typ	Ventilation	Ersättning	
			kr./skr	kr./plats
i betongbyggnad	D	FAG	20 100	455
i lätt byggnad	D	FAG	28 500	675
i betongbyggnad	D	Sandfilter	19 200	410
i lätt byggnad	D	Sandfilter	27 600	630
i betongbyggnad	E	FAG	19 150	400
i lätt byggnad	E	FAG	27 600	620
i betongbyggnad	E	Sandfilter	18 200	350
i lätt byggnad	E	Sandfilter	26 700	570

Kostnaderna avser skyddsrum som utförs enligt TB 74. Om skyddsrum skulle komma att utföras enligt andra tekniska bestämmelser måste nya normalkostnader beräknas.

Kostnaderna är beräknade utan mervärdeskatt. De fastighetsägare som inte är redovisningsskyldiga för mervärdeskatt bör med hänsyn till gällande avdragsregler vid beskattning få kompensation även för denna del.

Schablonbelopp för ersättningen bör enligt utredningen i princip anpassas till det prisläge som råder vid tidpunkten när kostnaden uppkommer, dvs. ungefär prisläget vid mittidpunkten för byggandet. Ersättning bör i princip även utgå för räntekostnader från mittidpunkten för byggandet fram till dess ersättningen utbetalas. Utredningen föreslår en förenklad tillämpning av dessa principer för beräkningen. Schablonbeloppet bör enligt förslaget kunna bestämmas efter det prisläge som råder när skyddsrummet slutbesiktigas, dvs. när skyddsrummet är avsynat och godkänt av byggnadsnämnden. Någon särskild räntekostnad bör då inte räknas in i beloppet. Utredningen anser att detta schablonmässiga förfarings sätt kan godtas med hänsyn till de krav på noggrannhet som rimligen kan ställas.

På motsvarande sätt föreslås att skyddsrumsavgiften anpassas till prisläget vid den tidpunkt när avgiften erläggs. Om skyddsrumsavgift skall betalas för en byggnad i vilken även skyddsrum skall komma till stånd föreslås avgiften kunna avräknas mot ersättningen.

Utredningen föreslår att hänsyn till kostnadsutvecklingen tas genom

att kostnaderna räknas om med byggnadsprisindex.

Normalkostnaden bör vidare anpassas till kostnadsläget för orten med tillämpning av de ortskoefficienter som bostadsstyrelsen använder i samband med bostadslånggivning.

I fråga om normalkostnad för att beräkna skyddsrumavgift föreslår utredningen följande.

Skyddsrumavgiften bör enligt 1975 års riksdagsbeslut stå i relation till ett grundvärde som utgör produkten av det antal personer inom anläggningen eller byggnaden för vilka det anses föreligga skyddsbehov och den beräknade kostnaden för att anordna, vårda och underhålla en skyddsrumsp plats. Enligt skyddsrumspaneringen kommer inom varje skyddsrumsområde ett mindre antal skyddsrumsp platser att behövas än det antal personer som har behov av skydd. Skillnaden beror på den minskning av antalet skyddsrumsp platser som uppnås genom att behovet beräknas områdesvis. Denna bonuseffekt bör komma dem till godo som skall erlägga skyddsrumavgifter. Det förut nämnda grundvärdet skall därför minskas genom att skyddsrumavgiften utgår efter en viss procentsats av detta grundvärde. För att undvika invecklade och svårhanterliga beräkningar bör procentsatsen vara lika stor för hela landet.

Utredningen framhåller att kostnaden för att anordna en skyddsrumsp plats varierar väsentligt mellan olika skyddsrumstyper, skyddsrum i betongbyggnad och skyddsrum i lätt byggnad. I princip skall fastighetsägarna svara för kostnaderna för byggnadens skyddsrumsp behov. För att skyddsrumsp avgiften skall bli lika stor för hela landet och för olika typer av byggnader måste enligt utredningen normalkostnaden beräknas som ett viktat medelvärde av förekommande kostnader för skyddsrum, dvs. genomsnittskostnaden för att anordna en skyddsrumsp plats. Normalkostnaden för avgiftsuttag bör grundas på den förväntade sammansättningen av skyddsrumsp byggandet under den närmaste framförliggande perioden. Enligt civilförvarsstyrelsens programplan för perioden 1977/78–1981/82 skulle i ett skyddsrumsp program där skyddsrum byggas i takt med behovet för nybebyggelse 38 % av alla skyddsrumsp platser byggas i lätt byggnad. Den genomsnittliga storleken antas vara både för skyddsrum i lätt byggnad och skyddsrum i betongbyggnad 178 platser.

Normalkostnaden bör enligt utredningen regleras fortlöpande över tiden med hjälp av byggnadsprisindex så att trappstegseffekter undviks när normalkostnaden skall ändras. Kostnadsutvecklingen liksom skyddsrumsp byggandets sammansättning bör fortlöpande följas upp av civilförvarsstyrelsen för att få en riktig grund för beräkning av normalkostnaden.

Vid beräkningen av normalkostnaden för bestämmande av skyddsrumsp avgift bör vidare hänsyn tas till den genomsnittliga ortskoefficienten för orter där skyddsrum skall byggas.

Skyddsrumsp avgift bör enligt utredningen beräknas med utgångspunkt i den sålunda framräknade normalkostnaden. Normalkostnaden bör vara lika för hela landet och oberoende av vilken typ av byggnad som skyddsrummet anordnas i och skyddsrummets storlek.

Enligt civilförsvarlagen skall skyddsrumsvgiften utgå efter en viss procentsats av grundvärdet. Utredningen föreslår att avgiften utgår med 80 % av grundvärdet. Procentsatsen motsvarar beräknad besparingseffekt vid en produktion av skyddsrum i den omfattning och med den sammansättning som antas i civilförsvarsstyrelsens programplan för perioden 1977/78–1981/82. Procentsatsen bör vara lika för hela landet.

Länsstyrelsen bör enligt förslaget ha rätt att på begäran från byggaren avräkna skyddsrumsvgift mot ersättning som denne kan vara berättigad till.

Skyddsrumsutredningen har i en särskild skrivelse föreslagit att skyddsrummen efter den 1 juli 1979 helt finansieras med statliga medel och att civilförsvarlagen ändras i enlighet härmed. Utredningen framhåller att nya omständigheter, som har kommit fram i samband med arbetet med betänkandet om normalkostnad för skyddsrum, talar för en sådan ändring. Civilförsvarlagens bestämmelser om skyddsrumsvgift bör därför utgå.

Utredningen framhåller att den föreslagna beräkningen av ersättning till dem som bygger skyddsrum och av skyddsrumsvgift i vissa fall leder till att avgiftspliktiga byggare får betala högre skyddsrumsvgift än vad de får i ersättning räknat för plats. Skillnaden antas ofta kunna bli i storleksordningen 10 % och i extrema fall upp till 35 %. Förhållandet beror på att ersättningen är differentierad och relativt låg för skyddsrum i betongbyggnad och högre för skyddsrum som förläggs i byggnader av lättare konstruktionsmaterial. Skyddsrumsvgiften beräknas som ett viktat medelvärde. Vidare avser skyddsrumsvgiften att täcka kostnaden för mervärdeskatt, medan ersättningen i normalfallet avser merkostnaden för skyddsrum utan mervärdeskatt. Den påtalade skillnaden mellan skyddsrumsvgift och ersättning gäller under förutsättning att utredningens förslag till differentierade schabloner används.

Utredningen anför vidare som skäl för att avskaffa skyddsrumsvgiften det merarbete som är förenat med att administrera avgiften. Arbetsuppgiften berör kommuner och länsstyrelser som har att beräkna avgiftsgrundande behov av skyddsrumspplatser och fastställa avgift. Civilförsvarsstyrelsen behöver rutiner för att bevaka att avgiften betalas samt rutiner för att kräva in avgifter som inte har betalats. Länsstyrelsen måste kunna ge besked om påförd avgift samt om avgift har betalats t. ex. i samband med ägarbyte av fastighet. Kommunerna kommer att behöva informera om systemet som sannolikt kommer att uppfattas som ett ökat byggkrångel av byggarna.

Metoden blir i princip den att byggaren fyller i en deklaration för den projekterade byggnaden. I deklarationen anges hur byggnadens ytor fördelas på olika ändamål. Detta blir bestämmande för hur stor skyddsrumsvgiften skall vara. Byggnadsnämnden granskar därefter uppgifterna i samband med byggnadslovsprövningen.

Utredningen framhåller att skyddsrumsvgiften blir olika beroende på det ändamål som åsatts lokalen. Om byggnaden har olika användningsområden måste gränser dras mellan dessa, t. ex. mellan lager och affärsloka-

ler eller lager och industrilokaler. I andra fall kan tvist uppstå om lokalen skall klassas som lager alternativt försäljningsyta eller industrilokal. Flera funktioner kan ofta förekomma i samma lokal.

När avgifter skall tas ut måste schablonmässiga regler tillämpas för beräkningen av det platsbehov som skall vara avgiftsgrundande. Betydande avvikelser kan finnas mellan den tillämpade schablonen och det verkliga förhållandet. Avgiften kan i vissa fall uppfattas som orättvis. Det förhållandet att systemet inte heller garanterar att skyddsrum verkligen tillkommer i närheten av byggnaden eller anläggningen kan också resultera i invändningar och kritik.

Ett annat skäl som enligt utredningen talar mot att skyddsrumavgifter tas ut är svårigheten att få kredit för detta slag av kostnader. Detta bedöms kunna bli ett problem särskilt för små och medelstora företag. Vidare uppkommer regionala olikheter mellan skyddsrumsorter och andra orter om skyddsrumavgift skall tas ut för byggnadsverksamhet i endast vissa orter.

Utredningen uppskattar bruttointäkten av skyddsrumavgifter till överslagsvis 56 milj. kr. per år. Härav kommer halva beloppet på enskilda byggare och halva beloppet på stat och kommun. Som nettointäkt för det allmänna kvarstår efter avdragsgilla kostnader vid beskattning enligt utredningens beräkning endast ca 14 milj. kr.

Skyddsrumsutredningen tar i en särskild rapport upp frågorna om kommunernas arbete med skyddsrumplanering och underhållsbesiktning av skyddsrum samt ersättning av statsmedel för dessa uppgifter. Den första omgången skyddsrumplaner beräknas enligt rapporten kosta kommunerna ca 30 milj. kr. och den fortlöpande administrationen ca 5 milj. kr. årligen. Om fortgående underhållsbesiktning av skyddsrum läggs på kommunerna beräknas detta kosta ca 3 milj. kr. årligen.

Skyddsrumsutredningen kommer till slutsatsen att om skyddsrumbyggandet helt finansieras av statliga medel utan skyddsrumavgifter bör kommunerna, förutom redan beslutade uppgifter med skyddsrumplanering, kunna åläggas att även svara för regelbunden underhållsbesiktning av skyddsrum utan särskild statlig ersättning.

3 Remissyttrandena

3.1 Ersättning till den som bygger skyddsrum

Den föreslagna modellen för beskrivning av ersättningsberättigad merkostnad för skyddsrumbyggande med en fast och en rörlig del samt uppdelning på lätt och tung byggnad godtas i huvudsak av remissinstanserna. Den gjorda avvägningen mellan olika krav på schabloner för beräkning av ersättningen anses vara i huvudsak lämplig. Olika synpunkter och erinringar framförs emellertid beträffande hänsyn vid beräkningen till merkostnader på grund av freds användning av skyddsrummet och för extraordinära kostnader på grund av dåliga markförhållanden vid grundläggning m. m.

Riksrevisionsverket påpekar att förslaget till beräkning av fast resp.

rörlig del av normalkostnaden bygger på en analys av kostnaderna för ett relativt litet antal skyddsrum. Verket förutsätter att kostnaderna för ett större antal skyddsrum undersöks innan normalkostnaden slutligen fastställs. Verket är tveksam till att en uppdelning görs mellan kostnader för olika ventilationssystem. Redan nu byggs 80 % av alla skyddsrum med s. k. FAG-ventilation. Även *försvarets rationaliseringsinstitut* biträder utredningens metod att beräkna merkostnader och förordar att beräkningen av kostnaderna för ventilation görs enhetlig. Denna bör bestämmas så att kostnadsbesparande produktionsteknik främjas. Antalet alternativ för vilka schablonbelopp beräknas bör kunna begränsas till två.

Civilförsvarsstyrelsen erinrar om att ägarna eller nyttjarna av fastigheter som enligt skyddsrumspan åläggs att anordna skyddsrum enligt direktiven inte bör belastas extra men inte heller systematiskt tjäna på skyddsrumsfunktionen. Det sätt varpå detta tillämpas i utredningens förslag kommer enligt civilförsvarsstyrelsens mening troligtvis att innebära motstånd mot att bygga skyddsrum. Sålunda erhålls enligt förslaget ingen ersättning för den störning av den normala byggprocessen som ett byggande av skyddsrum innebär, den kostnad som indirekt uppkommer på grund av de restriktioner som läggs på fastigheten eller den kostnad som indirekt uppkommer genom den minskade användbara yta som byggnaden får. Den föreslagna engångsersättningen för vård och underhåll verkar också låg. Risk finns för att fastighetsägare uppfattar ersättningen som alltför låg i förhållande till det besvär han åsamkas.

Byggnadsstyrelsen anser att ersättningen i alltför liten utsträckning beaktar merkostnaderna för att inrätta skyddsrum i lokaler med en mer kvalificerad freds användning än förråd. De faktiska merkostnaderna för ett visst skyddsrum kan avvika starkt från de schabloniserade normalkostnaderna framför allt beroende på vilken freds användning som är aktuell. Byggnadsstyrelsen anser att en schablonmässigt bestämd ersättning måste rymma merkostnader för att inrätta skyddsrum i utrymmen med en kvalificerad freds användning. Även *skolöverstyrelsen* framhåller att de skyddsrumsspecifika kostnaderna blir höga vid kvalificerad användning av skyddsrum, särskilt i skolor. Detta talar för tillägg till schablonerna för extra dörrar, fönster eller skjutbara väggelement.

Ett flertal synpunkter på beräkningen av ersättningens storlek framförs av länsstyrelserna, som även redovisar yttranden av vissa kommuner. *Länsstyrelsen i Stockholms län* ansluter sig i huvudsak till utredningens förslag om beräkning av ersättning. *Botkyrka kommun* påpekar att grundläggningsförhållandena är så dåliga i stora delar av kommunens tätort att skyddsrum för med sig dyrare grundläggning. Den föreslagna ersättningen tar inte hänsyn till detta. Kommunen anser att ett särskilt grundläggningstillägg bör kunna utgå. *Danderyds kommun* anser att fastighetsägare som har att inrätta skyddsrum bör få ersättning också för extra dörrar m. m. som behövs för att skyddsrummet skall kunna utnyttjas ändamålsenligt i fredstid. *Stockholms kommun* biträder utredningens önskan om en enkel administration men anser att detaljeringsgraden vid beräkning av ersättning bör vara sådan att risker undviks för att ersätt-

ningen i vissa fall inte täcker den verkliga kostnaden.

Förslag och synpunkter om extra ersättning för svåra grundläggningsförhållanden och för byggnadsåtgärder för bättre freds användning av skyddsrum framförs också av flera andra länsstyrelser och kommuner, bl. a. *länsstyrelserna i Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Kristianstads, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Gävleborgs, Jämtlands och Norrbottens län samt Vimmerby, Ämås, Karlstads, Hallsbergs, Västerås och Gävle kommun. Kramfors kommun* anser att ersättningsschablonerna bör inkludera ersättning för väsentlig ytförlust på grund av skrymmande konstruktioner. Kommunen anser vidare att föreslaget engångsbelopp för framtida värd och underhåll bör väsentligt uppjusteras och omräknas med vissa bestämda tidsintervaller, förslagsvis vart tionde år. *Norrköpings kommun* anser att extra ersättning bör utgå för de särskilda åtgärder som behövs för skyddsrum som anläggs i barnstuga.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anser att utredningens förslag till schabloner inte främjar möjligheterna att freds använda skyddsrum utan snarare utgör hinder för sådan strävan. Länsstyrelsen uttalar sig för att ersättningen betydligt noggrannare än vad som har föreslagits räknas ut efter skyddsrummets verkliga utförande och installationsdetaljer. Man skulle då få större förståelse från dem som bygger och vinna större rättvisa utan att det skulle behöva medföra några större arbetsinsatser härför.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län och Vänersborgs kommun anser att ersättning också bör beräknas för de indirekta kostnaderna för projektering, ytförluster och anpassning av fredsutrymme till skyddsrumskraven. Samma uppfattning har *HSB* uttalat.

Svenska kommunförbundet anser att de föreslagna normalkostnadschablonerna är rimligt avvägda i förhållande till kraven på administrativ enkelhet och rättvisa. Förbundet finner det emellertid angeläget att kunskapsunderlaget för att kunna bestämma den skyddsrumsspecifika merkostnaden för olika slag av skyddsrum i olika slag av byggnader fortlöpande fördjupas. Så snart sådana undersökningar ger anledning till revidering bör normalkostnaden ändras.

Svenska Byggnadsentreprenörföreningen anser att fastighetsägaren inte bara skall få ersättning för de skyddsrumsspecifika merkostnaderna (stomförstärkningar, filter, dörrar, luckor och dylikt) utan även för merkostnader orsakade av extra skyddsrumsutrymme, av skyddsrummet orsakade merkostnader på byggplatsen samt restriktioner på byggnadens planlösning. Det i betänkandet föreslagna systemet bör användas i normalfallet men kompletteras med enkla rutiner som möjliggör att byggherren erhåller ersättning för övriga merkostnader som orsakas av skyddsrummet.

Svenska Riksbyggen godtar de föreslagna schablonerna men anser att det finns anledning att efter hand pröva utfallet av dem och överväga i vad mån de kan behöva differentieras. *Hyresgästernas Riksförbund* har starka invändningar mot förslaget och menar att frågan om freds användning av skyddsrum i första hand måste avgöras från de krav som kan stäl-

las på lokaler för olika ändamål. Om den bästa fredsanvändningen medför behov av att utforma skyddsrummet på ett sätt som innebär ökade skyddsrumsspecifika merkostnader skall dessa ersättas av staten. Ersättningssystemet bör därför bygga på en modell av den typ som tar hänsyn till grundläggningsfallet och kostnader för kvalificerad fredsanvändning av skyddsrumslokalerna. *HSB* avstyrker det föreslagna ersättningssystemet. Byggnad och förvaltning av skyddsrum bör till fullo ersättas av skattemedel, bl. a. indirekta merkostnader för pålning, grundläggning, förbindelse-system och restriktioner för byggnadens planlösning.

3.2 Skyddsrumsvgift

Utredningens förslag till beräkning av grundvärdet för skyddsrumsvgift m. m. godtas i huvudsak av remissinstanserna. I vissa hänseenden anføres dock erinringar. Flera myndigheter och organisationer uttalar sig för att bestämmelsen om skyddsrumsvgift tas bort och att skyddsrummen helt bekostas av statsmedel.

Riksrevisionsverket konstaterar att en uppdelning av skyddsrumsvgiftsbyggnaderna har gjorts ur finansieringssynpunkt på skyddsrum för bostadsfastigheter och övriga skyddsrum. *Riksrevisionsverket* har i annat sammanhang framhållit att den metod för finansiering bör väljas, som innebär en styrning av skyddsrumsvgiftsbyggnaderna mot lösningar som leder till att skyddsrumsvgiftsbehovet tillgodoses till lägsta möjliga kostnader. Verket erinrar om att avgiftssystemet kan leda till att vissa avgiftspliktiga får betala en högre skyddsrumsvgift räknat per plats än vad de får i ersättning. Det kan också uppkomma problem att ordna kreditfrågan för avgiften. Skyddsrumsvgiften medför för det allmänna en relativt låg nettointäkt. Om avgifterna slopades skulle kommunernas kostnader för det nya skyddsrumsvgiftssystemet bli mindre. Avgiftsfinansieringen innebär väsentliga arbetsuppgifter för kommuner och länsstyrelser. Även för byggherrarna innebär systemet administrativa problem. Verket finner dessa omständigheter vara tungt vägande skäl mot att behålla avgiftssystemet. Mot bakgrund av att verket dessutom inte finner det motiverat att särbehandla fastigheter för andra ändamål än bostadsändamål och att den utformning av avgiftssystemet nu har fått inte leder till någon kostnadspress, delar verket skyddsrumsvgiftsutredningens förslag att skyddsrumsvgiftsbyggnaderna helt skall finansieras med statliga medel och att civilförsvarslagen bör ändras i enlighet härmed.

Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Örebro, Västmanlands och Västernorrlands län föreslår att frågan om avgiftssystemet omprövas och uttalar sig för statlig finansiering. *Länsstyrelsen i Stockholms län* erinrar om att länsstyrelsen tidigare i princip har godtagit ett system för skyddsrumsvgift. Efter hand har emellertid nya omständigheter kommit fram som ger länsstyrelsen anledning att på nytt överväga frågan. Från kommunalt håll har anförts att skyddsrumsvgiften kan påverka företagslokaliseringen. Avgiften medför en ökad kostnad vid loka-

lisering till skyddsrumsort, vilket kan leda till att företag föredrar annan ort. En följd av det nya skyddsrumssystemet är också att det inte garanterar att skyddsrum verkligen byggs i närheten av byggnad eller anläggning för vilken avgift har betalats. Detta kan leda till invändningar. Det kommer också att uppfattas som orättvist att den som bygger skyddsrum ibland får betala en högre avgift räknat för plats än vad han får i ersättning. Systemet med skyddsrumavgift kommer slutligen att medföra betydande arbete för både kommuner och länsstyrelser. I stället skulle kommunerna kunna ta på sig ansvaret för kontrollen av skyddsrumbeståndet. Liknande erinringar anförs av andra länsstyrelser. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* framhåller att de regler som skall gälla för befrielse från avgift måste vara enkla och klart definierade. Länsstyrelsen uppmärksammar också att den som bygger skyddsrum för sitt eget behov kan få betala högre avgift än vad som betalas i ersättning för bygget. Länsstyrelsen föreslår att reglerna kompletteras med en bestämmelse om att avgift per skyddsrumplats inte får vara högre än vad ersättningen för en skyddsrumplats är i orten.

Länsstyrelsen i Stockholms län har i skrivelse till regeringen dessutom hemställt att regeringen omprövar ställningstagandet i fråga om trafikant-skyddsrum, så att såväl statliga som enskilda trafikantläggningar i avgiftshänseende jämföras med skyddsrum för byggnad som är avsedd för bostadsändamål. Samma fråga aktualiseras av *statens järnvägar*.

För avgiftssystemets avskaffande uttalar sig bl. a. *Svenska Byggnadsentreprenörföreningen*, *Hyresgästernas Riksförbund*, *Svenska Arbetsgivareföreningen* och *Sveriges Industriförbund*.

I fråga om utredningens förslag till beräkning av grundvärde m. m. för skyddsrumavgift anföres bl. a. följande.

Riksrevisionsverket har inget att erinra mot den föreslagna beräkningen av grundvärde för avgiften. Utredningens beräkning av reduktionen av grundvärdet med hänsyn till att samma skyddsrumspplatser kan utnyttjas av olika skyddssökande under dagen och natten bör dock redovisas mer ingående än vad som har gjorts. Besparingen, som utredningen beräknar till 20 %, har nämligen en förhållandevis stor inverkan på skyddsrumavgiftens storlek. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* erinrar om att en säkrare utvärdering av bonuseffekten kan göras när man har fått erfarenheter av planläggningen.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län biträder inte utredningens förslag att befria från skyddsrumavgift dem som tidigare har fått dispens från skyldighet enligt de äldre bestämmelserna att anordna skyddsrum i nybyggnad.

3.3 Övrigt

Flertalet remissinstanser har inte något att erinra mot att normalkostnaden justeras fortlöpande med hänsyn till byggnadskostnadsutvecklingen. Olika förslag förs fram om vilket prisindex som bör användas vid denna justering.

Riksrevisionsverket ansluter sig till skyddsrumsutredningens förslag att byggnadsprisindex används för att följa kostnadsutvecklingen. Verket har inte heller någon erinran mot att ersättningen borde avse produktionskostnaden vid mittidpunkten för byggandet och att tillägg ges för räntekostnaden fram till dess ersättning utbetalas. Skyddsrumskostnaden utgör vanligtvis en liten del av objektets totala byggnadskostnad. Normalkostnaden för ersättning är vidare schablonmässigt beräknad. Mot denna bakgrund och med hänsyn till svårigheten att beräkna mittidpunkten för upparbetning av de verkliga merkostnaderna för skyddsrummet kan verket biträda utredningens förslag att kreditivräntan approximeras med penningvärdesförändringarna. Verket godtar också förslagen vad avser beräkning av prisläget för skyddsrumsvavgiften och tidpunkt för att erlagga avgift. Även *försvarets rationaliseringsinstitut* biträder förslaget att normalkostnaden regleras med hjälp av byggnadsprisindex. Institutet bedömer att någon särskild löpande uppföljning av kostnadsutvecklingen inte behöver utföras av civilförsvarsstyrelsen. Den vanliga återkommande justeringen av byggnadsprisindex bör ge fullt godtagbart underlag för rättvisande normalkostnader. Institutet delar skyddsrumsutredningens förslag att skyddsrumsvavgiften skall betalas senast 30 dagar efter det att avgiften har fastställts eller senast i samband med att byggnadslovet utnyttjas. Även förslaget att avgiften i förekommande fall avräknas mot beräknad ersättning biträds.

Statistiska centralbyrån framhåller att de krav som bör ställas på noggrann beräkning och enkel tillämpning av normalkostnadsschablon i stora drag överensstämmer med vad som gäller inom bostadsfinansieringssystemet. I detta ingår skyddsrumsspecifika merkostnader i form av en schablon i det låneunderlag och pantvärde som fastställs. Regleringen över tiden sker med den s. k. tidskoefficienten, vilken fastställs av regeringen på grund bl. a. av de s. k. låneundersökningarna som utförs inom bostadsdepartementet samt byggnadsprisindex och faktorprisindex. Skyddsrumsutredningen påvisar vissa skillnader mellan denna schablon och den som utredningen själv föreslår. Bl. a. framhålls att regleringen över tiden med tidskoefficienten inte sker kontinuerligt. Byrån menar dock att tidskoefficienten i bostadsfinansieringssystemet kan omprövas vid vilken tidpunkt som helst om regeringen finner anledning därtill. Sålunda har en tidskoefficient fastställts för varje kvartal sedan januari 1971. Statistiska centralbyrån kan i och för sig se fördelar i att byggnadsprisindex används för regleringen. Dels beaktar denna index produktivitetsutvecklingen inom byggnadsproduktionen, dels används den som regleringsinstrument vid den statliga medelstildelningen även på andra områden. Den metod som utredningen föreslår för indexreglering finner byrån emellertid inte vara helt förenlig med det krav på enkelhet i tillämpningen som bör uppfyllas. Då metoden därtill inte på ett avgörande bättre sätt beskriver kostnadsutvecklingen än den metod som redan används inom bostadsfinansieringssystemet förordar byrån den s. k. tidskoefficienten som regleringsinstrument.

Byggnadsstyrelsen anser att byggnadsprisindex inte är ett lämpligt

index. Statistiska centralbyråns faktorprisindex för flerfamiljshus bör kunna användas. För reglering av byggnadsstyrelsens kostnadsram används ett motsvarande faktorprisindex med korrigering för löneglidning samt produktivitet- och vinstförändringar inom byggandet. Byggnadsstyrelsen anser att ersättningen bör uppräknas till tidpunkten för kommunens besiktning av skyddsrummet och att den betalas ut senast viss tid efter kommunens godkännande och besiktning av skyddsrummet.

Statskontoret och *riksrevisionsverket* anser att det bör övervägas om inte de schabloner som har föreslagits av skyddsrumsutredningen kan användas också i bostadsfinansieringssystemet. Statskontoret delar utredningens förslag om att följa kostnadsutvecklingen fortlöpande. Behovet av att samordna schablonerna för bostadsfinansiering och ersättning enligt normalkostnad för skyddsrum framhålls också av vissa länsstyrelser.

Svenska Byggnadsentreprenörföreningen anser att ett särskilt faktorprisindex bör tas fram för skyddsrumproduktionen.

Bland de frågor som behandlas i remissyttrandena märks i övrigt följande.

Hovrätten för Övre Norrland ifrågasätter om inte sanktioner mot den som underlåter att erlägga skyddsrumavgift inom föreskriven tid bör utformas på annat sätt än vad utredningen har föreslagit, eftersom underlåtenheten till sin karaktär synes kunna jämföras med en ordningsföreseelse. Det kunde enligt hovrättens mening vara lämpligare om den försumlige i likhet med vad som gäller t. ex. vid försummelse enligt 54 § uppbördslagen (1953:272) påfördes särskild avgift, förseningsavgift. Avgiften torde i sådant fall lämpligen böra bestämmas till viss procent av den fastställda skyddsrumavgiften, i förekommande fall minskad med den ersättning, som avses i 53 § 1 mom. fjärde stycket civilförsvarslagen. *Civilförsvarsstyrelsen* föreslår att dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635) tillämpas i stället för böter. *Svenska Byggnadsentreprenörföreningen* föreslår att straffränta tas ut i stället för böter.

Riksrevisionsverket anser att det inte låter sig göra att som utredningen föreslår knyta straffsanktionen till underlåtenhet att betala skyddsrumavgiften. En sådan bestämmelse strider mot en i svensk rätt vedertagen grundläggande rättsprincip, som torde gälla i detta sammanhang särskilt som skyddsrumavgiften är en avgift i regeringsformens betydelse och inte en skatt. Det finns enligt verket två alternativ att förhindra en försen inbetalning av avgiften, nämligen dröjsmålsränta eller restavgift. Det är enligt verkets uppfattning inte helt klart att räntelagen, som är tillämplig inom förmögenhetsrättens område, är direkt tillämplig på fordran avseende skyddsrumavgift mot bakgrund av skyddsrumavgiftens offentlighetsrättsliga karaktär. Systemet med restavgift blir, enligt 64 § uppbördslagen, automatiskt tillämpligt om en bestämmelse införs i civilförsvarslagen om att skyddsrumavgift är utmättningsbar utan föregående dom eller utslag.

Riksskatteverket tar upp frågan om förslagets skattemässiga konsekvenser. Utredningen föreslår en kvittningsordning vad gäller skydds-

rumsavgift och skyddsrumersättning. Verket påpekar att det är väsentligt att kvittningsordningen utformas så att den fastighetsägare som har att utge avgift och dessutom får uppbära ersättning blir skattemässigt behandlad lika med den fastighetsägare som endast har att utge avgift. Verket anser att principen bör vara att samtliga avgifter som fastighetsägare erlägger skall behandlas som anläggningsbidrag och att den bruttoersättning som fastighetsägare uppbär i sin helhet skall behandlas som statsbidrag. Härigenom uppnås skattemässig neutralitet i avskrivningshänseende. Viss tveksamhet kan råda vad begreppet anläggningsbidrag omfattar. Denna tveksamhet uppkommer särskilt när fråga är om en offentlig avgift som staten uppbär och sedan ges ut till fastighetsägare. För att undanröja denna tveksamhet fordras därför en särskild lagreglering hur skyddsrumsavgiften skall behandlas i avdragshänseende. Detta är särskilt angeläget eftersom skyddsrumsavgiften även tycks kunna tas ut av ägare av jordbruksfastighet. Riksskatteverket föreslår därför att bestämmelser om skyddsrumsavgiftens skattemässiga behandling förs in i anvisningarna till 22, 25 och 29 §§ kommunalskattelagen (1928:370). Utredningens förslag att ersättning som staten betalar ut till skyddsrummsbyggande beskattas som statsbidrag fordrar inte någon lagreglering i skattelagstiftningen utan kan tillämpas direkt med stöd av anvisningarna till 19 § kommunalskattelagen. Verket tillstyrker även förslaget att nu gällande rätt till omedelbart avdrag för luckor m. m. slopas. Utredningens förslag härvidlag förutsätter dock ändringar i punkten 1 tredje stycket av anvisningarna till 22 §, 25 § 1 mom. och 29 § 1 mom. kommunalskattelagen.

Sveriges Fastighetsägareförbund tolkar utredningens förslag om de skattemässiga konsekvenserna så att avsikten inte har varit att helt utmönstra regeln i 25 § 1 mom. kommunalskattelagen om rätten att göra avdrag för kostnader för anskaffning och insättning av vissa utrustningsdetaljer till skyddsrum. Om förslaget endast innebär att byggnadens anskaffningsvärde (totala produktionskostnad) minskas med erhållet ersättningsbelopp, varefter återstoden utgör avskrivningsunderlag, kan förslaget godtas. Förbundet anser att i de fall både avgift och ersättning förekommer skall avräkning alltid göras. Lagtexten bör ändras i enlighet därmed. Skyddsrumsavgift bör enligt utredningen kunna jämföras med anläggningsbidrag och dragas av med 5 % om året vid planerlig avskrivning. Det innebär en avskrivningstid på 20 år. Skyddsrummet kan enligt förbundets bedömning inte jämföras med en vanlig nyttighet knuten till fastigheten. Reglerna för skyddsrummsbyggande avseende bl. a. var skyddsrum skall uppföras och hur de skall vara beskaffade har under tiden från andra världskriget ändrats ett flertal gånger. Någon anledning anta att ändringar inte kommer att ske även i framtiden med relativt korta intervaller finns inte. Med hänsyn härtill bör avskrivningstiden förkortas till förslagsvis maximalt 10 år, varvid avskrivningsprocenten skulle bli 10 %. Den ersättning som erhålls grundas på en normalkostnad. Det är enligt förbundet troligt att den faktiska kostnaden inte sällan kommer att vara högre än den erhållna ersättningen. I sådant fall skulle överkost-

naden få ingå i avskrivningsunderlaget samt skrivas av med 1,5 % (för stenhus). Den som däremot endast lämnar bidrag i form av skyddsrumsvavgift får dra av sin kostnad med 5 %, eller enligt förbundets åsikt 10 %, vid planenlig avskrivning. För att skapa en större rättvisa mellan dessa kategorier borde även s. k. överkostnader få skrivas av med motsvarande procentsats, 10 %. Enligt utredningens förslag skall för icke mervärdeskattepliktiga fastighetsägare utgå tillägg med 9 % på normalkostnadsbeloppen. I och med att procentsatsen införs i lagen måste lagen ändras när mervärdeskatten ändras. Det är enligt förbundet inte en rationell ordning. Förbundet anser det naturligare att i lagen endast hänvisas till gällande mervärdeskattenivå eller viss del därav. Förbundet erinrar slutligen om att byggnadslovsavgift ofta beräknas på grundval av våningsytan, dvs. även med beaktande av den yta skyddsrummet upptar. Med hänsyn till att byggandet av skyddsrum är ett tvång som endast drabbar vissa fastighetsägare bör enligt förbundet föreskrivas att byggnadslovsavgift inte får tas ut på skyddsrumsdelen.

Svenska Byggnadsentreprenörföreningen anser att garantier måste ges för tillräckliga byggnadskreditiv, så att inte önskvärd nyproduktion förhindras av likviditetsskäl till följd av skyddsrumsvavgifterna. Enligt föreningens uppfattning är skyddsrumsvavgifterna inte av sådant slag att de i skattehänseende kan påräkna samma behandling som avskrivningsbara anläggningsbidrag. Erläggandet av skyddsrumsvavgiften höjer inte värdet på fastigheten. Civilrättsligt och genom stadgandet i kommunalskattelagen är därför anläggningsbidrag i motsats till skyddsrumsvavgift aktiverbart. För att skyddsrumsvavgiften skall få den skattemässiga behandling som utredningen anser önskvärd krävs därför antingen ett uttryckligt stadgande därom i kommunalskattelagen eller ett mycket klart ställningstagande i en eventuell proposition med anledning av utredningens betänkande. Föreningen finner inte något skäl till att avskaffa de i kommunalskattelagen införda bestämmelserna om rätt till omedelbart avdrag för bl. a. luckor. Föreningen anser därför att utredningens synpunkter i detta hänseende inte kan läggas till grund för någon ändring i kommunalskattelagen. Föreningen har också erinringar mot skyddsrumsutredningens förslag att ersättningsbara merkostnader skall beräknas exkl. mervärdeskatt och att den som inte betalar mervärdeskatt skall få tillägg till ersättningen. Detta innebär enligt föreningen vissa orättvisor. För att komma till rätta härmed bör 6 § i förslaget utgå och ersättningen i stället beräknas så att den täcker mervärdeskatten. Utbetald ersättning skall emellertid endast motsvara den ersättningsberättigades verkliga kostnad. Av denna anledning skall ersättningsberättigad som har avlyfts rätt inte få ersättning för mervärdeskatt som är avlyftbar. Om ersättningen beräknas på kostnad inkl. mervärdeskatt behöver inte procentsatsen justeras allteftersom mervärdeskattesatserna ändras. Principen att skyddsrumsvavgiften skall beräknas på den ökning av skyddsbehovet som byggnadsätgården medför är så viktig att den bör uttalas i lagtexten. Föreningen anser att fastigheten inte skall belastas med avgift om ökningen av skyddsbehovet är ringa eller om det

kan sättas i fråga om det över huvud taget har uppkommit något nytt skyddsbehov. Det i betänkandet angivna systemet att tvinga fram ett fredsutnyttjande av skyddsrummet kan enligt föreningen medföra ett motstånd mot att bygga skyddsrum. Samhället bör stimulera det ökade fredsutnyttjandet. Föreningen anser att byggherren, åtminstone för de skyddsrum som inte betingas av fastighetens egna skyddsbehov, skall erhålla kompensation för de lokaler som inte med rimlig insats kan ges ett vardagsutnyttjande. Det är väsentligt att samhället i god tid före projekteringsstart samråder med och informerar byggherren om att ett skyddsrum skall placeras i byggnaden så att en fullgod planering hinns med.

Fortifikationsförvaltningen anser att normalkostnadens belopp inte bör anges i lagen. Risken är stor för att oberäknade justeringar av krontalen måste göras. Det är bättre att i lagen ange principerna för beräkning av normalkostnaden och att regeringen fortlöpande detaljreglerar normalkostnaden. Samma mening har *länsstyrelsen i Västmanlands län* samt, vad gäller procentsatsen för kompensation i fråga om mervärdeskatt, *Svenska kommunförbundet* och *länsstyrelsen i Väster-norrlands län*.

Svenska kommunförbundet framhåller i yttrande över skyddsrumsutredningens rapport om vissa kostnadsfrågor i samband med kommunernas medverkan vid skyddsrummbyggnaden att det nya skyddsrumssystemet åsamkar kommunerna merkostnader som inte uppvägs av besparingar. Förbundet har den principiella uppfattningen att kommunerna skall ersättas av staten för dessa merkostnader. Förbundet hävdar att skyddsrummbyggnaden är en totalförsvarsuppgift och att kostnader för totalförsvaret bör bäras av staten. Förbundet framhåller vidare att ett stort antal kommuner är helt befriade från uppgifter och kostnader för skyddsrummbyggnaden. Ett fasthållande vid principen om likställighet mellan alla kommuner då det gäller att bära kostnader för samhällsuppgifter på lokal nivå motiverar att staten svarar för de merkostnader som vissa kommuner i landet drabbas av i det här sammanhanget. Den årliga kostnaden för administration av skyddsrummbyggnaden i skyddsrumskommunerna kan komma att uppgå till något mera än 10 milj. kr. Fördelat på skyddsrumskommunerna blir det fråga om så obetydliga belopp till varje kommun att ett särskilt statsbidrag inte ter sig angeläget. Förbundet anser därför att den delen av merkostnaderna för skyddsrummbyggnaden kan bäras av kommunerna.

4 Föredraganden

4.1 Inledning

Vid 1975 års riksmöte beslutades en genomgripande omarbetning av civilförsvarslagens (1960:74, omtryckt 1975:712, ändrad senast 1978:263) regler om skyddsrum (prop. 1975:21, FöU 1975:17, rskr 1975:174). Anordnandet av skyddsrum fick en fast anknytning till kommunernas planering av bebyggelsen, och kommunerna fick ansvar för att

skyddsrummen anordnas på ett ändamålsenligt sätt.

Skyddsrum skall som hittills anordnas i orter som bedöms kunna bli särskilt utsatta vid stridshandlingar. Enligt beslut som regeringen har meddelat (SFS 1976:650, ändrad senast 1977:617) berörs tätorter i sammanlagt 203 kommuner av skyddsrummbyggnandet. I andra områden skall enklare åtgärder kunna vidtas när det behövs vid beredskapstillfälle. Skyddsrummen skall mer än tidigare anpassas till och planeras efter de verkliga behoven. För detta ändamål skall en särskild skyddsrumplanering äga rum i de kommuner där skyddsrum skall anordnas. För varje skyddsrumsort upprättar kommunen en skyddsrumplan. Kommunens planering avser det behov av skyddsrum som uppkommer på grund av den fortlöpande byggnadsproduktionen och det behov som finns i redan bebyggda områden.

Hänsyn skall tas till befolkningens fördelning under dagen och under natten. Också personer som bor i småhusområden och mindre byggnader skall enligt de nya reglerna räknas in i skyddsbehovet. Kommunen beslutar med ledning av skyddsrumplanen var skyddsrum skall inrättas. Skyddsrum skall anordnas i samband med att nya anläggningar och byggnader uppförs men inte som hittills behöva ställas i ordning i varje enskild anläggning eller byggnad. I stället skall skyddsrummen placeras i byggnader som är särskilt lämpliga med hänsyn till möjligheter att inom rimlig tid nå skyddsrummen och till ekonomiska synpunkter. Det är betydelsefullt att skyddsrummen i första hand anordnas i utrymmen som ändå skall finnas i byggnaden.

De nya bestämmelserna skall, med vissa undantag enligt övergångsbestämmelserna, tillämpas fr. o. m. den 1 juli 1979. Fastighetsägare som åläggs att anordna skyddsrum har enligt 1975 års riksdagsbeslut rätt att få ersättning härför av statsmedel. Denna ersättning skall beräknas med hänsyn till antalet platser i skyddsrummet och normalkostnaden för att anordna, vårda och underhålla en skyddsrumplats. Ersättningen skall bestämmas av länsstyrelsen och betalas ut när skyddsrummet har slutbesiktigats, dvs. när skyddsrummet är avsynat och godkänt av byggnadsnämnden. Enligt 56 § civilförsvarslagen skall normalkostnaden bestämmas i särskild lag.

De nya reglerna innebär således att skyddsrummen skall finansieras över statsbudgeten. Den som uppför ny anläggning eller byggnad i en skyddsrumsort skall dock betala den del av skyddsrumskostnaden, s. k. skyddsrumssavgift, som är att hänföra till anläggningens eller byggnadens behov av skyddsrumplatser. Bestämmelserna om skyddsrumssavgift avser inte bara nybyggnad utan också ombyggnad och till- eller påbyggnad av befintlig anläggning eller byggnad samt befintlig anläggning eller byggnad som inreds till väsentligen annat ändamål än det förutvarande. För det behov av skyddsrum som avser bostäder skall skyddsrumssavgift inte tas ut. Bostadsbyggnandet avlastas härigenom alla skyddsrumskostnader.

Jag vill här nämna att de nya reglerna om skyddsrummbyggnandet endast till viss del berör skyddet för sjukvården i krig. Denna fråga utreds f. n. särskilt (S 1976:05).

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallade min företrädare

särskilda sakkunniga (Fö 1975:03) för att utreda vilka närmare bestämmelser som behövs för att övergå till det nya skyddsrumssystemet. De sakkunniga, som antog benämningen 1975 års skyddsrumsutredning, har förut lämnat förslag till bestämmelser för kommunernas skyddsrumspanering och till administrativa rutiner m. m. för att genomföra skyddsrummbygget. I dessa frågor har regeringen fattat beslut. Regeringen har också förordnat (SFS 1977:618), att den som avser att påbörja byggnadsföretag som avses i 32 § civilförsvarlagen får begära besked av kommunen om skyddsrum skall finnas i anläggningen eller byggnaden och hur stort det i så fall skall vara.

Skyddsrumsutredningen har överlämnat betänkandet (Ds Fö 1977:1) Normalkostnad för skyddsrum. Utredningen redovisar i betänkandet grunder för ersättnings- och avgiftsberäkning och föreslår schabloner för beräkning av ersättning resp. skyddsrumavgift.

Skyddsrumsutredningen har i anslutning till betänkandet i en särskild skrivelse den 25 februari 1977 föreslagit att skyddsrummbygget helt finansieras med statliga medel och att civilförsvarlagen ändras så att bestämmelsen i 55 § om skyddsrumavgift utgår.

Skyddsrumsutredningen har vidare i en rapport den 20 januari 1977 belyst de frågor som har samband med kommunernas medverkan vid skyddsrummbygget. Syftet har varit att belysa dels arten och storleken av kommunernas kostnader för planläggning och administration av det nya skyddsrumssystemet, dels vilka besparingar som kommunerna vid en jämförelse med hittillsvarande regler kan göra genom det nya systemet.

Skyddsrumsutredningens olika förslag har remissbehandlats.

Jag övergår i det följande till att behandla utredningens förslag till ändringar i civilförsvarlagen angående skyddsrumavgift och grunderna för beräkning av ersättning för skyddsrummbygget samt vissa andra frågor i anslutning till detta.

4.2 Skyddsrumavgiften

Som har framgått av det föregående skall, när de nya reglerna om skyddsrum skall börja tillämpas fr. o. m. den 1 juli 1979, skyddsrumavgifter tas ut av dem som uppför nya anläggningar eller byggnader i skyddsrumsorter. Avgift behöver dock inte betalas för byggnad eller del av byggnad som är avsedd för bostadsändamål.

Frågan om vem som slutligen skall svara för kostnaderna för skyddsrum enligt kommunernas skyddsrumspaner behandlades i prop. 1975:21. I propositionen framhölls att ett alternativ till avgiftsfinansieringen är att finansiera skyddsrummen med allmänna medel. Motivet för att bygga skyddsrum ligger nämligen i den säkerhetspolitiska synen. Möjlighet att skydda befolkningen är en av förutsättningarna för ett meningsfullt försvar. Detta talar för att skyddsrummbygget bör ses som en del av totalförsvaret. Det råder inte heller någon direkt koppling mellan tillkomsten av ett visst skyddsrum och dem som bor eller arbetar i den byggnad där detta skyddsrum inryms. Skyddsrummet skall nämligen upplåtas och vara tillgängligt för alla skyddsökande. Nyttigheten kan i

detta hänseende betraktas som kollektiv.

Mot bakgrund av att skyddsrummen tidigare i princip har bekostats av fastighetsägarna ansågs emellertid i 1975 års proposition att den som äger eller uppför en ny anläggning eller byggnad också i fortsättningen bör svara för skyddsrumskostnaden. Bostadsbyggandet borde dock inte belastas av en sådan kostnad. På grund av att man i den nya skyddsrumspaneringen inte längre utgår från att varje fastighet behöver ha eget skyddsrum utan att i stället bara vissa fastighetsägare åläggs att anordna skyddsrum, som oftast skall täcka behovet för flera anläggningar och byggnader, infördes i 55 § civilförsvarslagen bestämmelser om att den som uppför ny anläggning eller byggnad skall betala skyddsrumsvgift. Avgiften skall bestämmas med hänsyn till det antal personer inom anläggningen eller byggnaden som beräknas behöva skyddsrum oavsett om skyddsrum anordnas i fastigheten eller inte.

Skyddsrumsutredningen har haft till uppgift att föreslå regler och föreskrifter för tillämpningen av det nya skyddsrumssystemet. Utredningen har därvid ägnat stor uppmärksamhet åt att försöka finna så enkla former som möjligt för tillämpningen av systemet. Utredningen har i sin strävan efter att förenkla den administration som är förenad med skyddsrummbygget också granskat följderna av att ta ut skyddsrumsvgifter. Skyddsrumsutredningen pekar på att nya omständigheter har kommit fram vid detta arbete. Enligt utredningens mening har avgiftssystemet därvid av flera skäl kommit att framstå som olämpligt.

Utredningen framhåller att den föreslagna beräkningen av ersättning till dem som bygger skyddsrum och av skyddsrumsvgift för dem som skall betala sådan avgift i vissa fall leder till att avgiftspliktiga byggare får betala högre skyddsrumsvgift än vad de får i ersättning räknat för varje plats. Skillnaden kan ofta vara så stor som 10 % och i extrema fall gå upp till 35 %. Detta beror på att ersättningen är differentierad och relativt låg för skyddsrum som läggs i betongbyggnader jämfört med i byggnader av lättare konstruktion. Skyddsrumsvgiften beräknas däremot som ett genomsnitt av förekommande ersättningar. Skillnaden förstärks av att avgiften beräknas så att den täcker mervärdesskatt för skyddsrummet, medan ersättningen i normalfallet avser merkostnaden för skyddsrum utan hänsyn till mervärdesskatt.

Utredningen anför vidare som skäl mot att ta ut skyddsrumsvgift det merarbete som är förenat med att administrera avgiften. Detta arbete berör kommuner och länsstyrelser som har att beräkna avgiftsgrundande behov av skyddsrumplatser och att fastställa avgiften. Metoden blir i princip den att byggherren fyller i en deklaration för den projekterade byggnaden. Av deklarationen skall framgå byggnadens ytor fördelade på olika ändamål. Behovstalen varierar allt efter det angivna ändamålet och blir bestämmande för den sammanlagda skyddsrumsvgiften. Byggnadsnämnden granskar uppgifterna i samband med byggnadslovsprövningen. Utredningen anför att det ofta blir fråga om besvärliga gränsdragningar när behovstalen skall bestämmas. Den avgift som skall erläggas kommer i vissa fall att uppfattas som orättvis. Det förhållandet att systemet inte heller garanterar att skyddsrum verkligen tillkommer i närheten av berörd

byggnad eller anläggning kan också resultera i invändningar och kritik. Risk finns för att systemet uppfattas som ökat byggkrångel av dem som bygger.

Ett annat skäl som enligt utredningen talar mot systemet med att ta ut skyddsrumsvavgift är svårigheten att få kredit för avgiften. Detta bedöms bli ett problem särskilt för små och medelstora företag. Avgifterna innebär vidare att regionala olikheter uppkommer mellan skyddsrumsorter och andra orter. Denna olikhet kan inte undvikas om skyddsrumsvavgifter tas ut.

Skyddsrumsutredningen har beräknat att skyddsrumsvavgifterna i 1976 års prisläge skulle uppgå till ca 56 milj. kr. om året. Av detta belopp avser hälften enskilda byggare och den andra hälften det allmännas byggnadsverksamhet. Om hänsyn tas till att skyddsrumsvavgiften är avdragsgill kostnad vid beskattning kommer nettointäkten för det allmänna att begränsas till ca 14 milj. kr. per år.

Mot bakgrund av vad som sålunda har kommit fram finner jag det angeläget att frågan om systemet med skyddsrumsvavgift tas upp till nytt övervägande från såväl administrativa som finansiella synpunkter.

En väsentlig bakgrund till en sådan omprövning är de iakttagelser som skyddsrumsutredningen har gjort under sitt arbete med att utforma verkställighetsföreskrifter till civilförvarslagen. Utredningen har pekat på en rad olägenheter av avgiftssystemet och svårigheter både för myndigheter som skall administrera avgifterna och för de byggare som skall betala dem. I skyddsrumsutredningens motiveringar för förslaget att ta bort avgiften och i flera remissyttranden förekommer uttryck som byggkrångel och orättvisor. Härvid åsyftas bl. a. att en deklARATION skall lämnas av den som bygger, att det är svårt för kommunerna att entydigt tillämpa de normer som skall gälla för beräkning av avgift, att administrationen innehåller ett flertal arbetsmoment för kommuner, länsstyrelser och civilförvarsstyrelsen samt att för en och samma byggare skyddsrumsvavgiften ibland blir högre än den ersättning han får för att ha utfört skyddsrummet. Utredningen har också pekat på att det blir regionala olikheter mellan skyddsrumsorter och icke-skyddsrumsorter. Olägenheterna av avgiftssystemet är enligt skyddsrumsutredningen avsevärt större än vad som kunde förutses när de principiella övervägandena gjordes år 1975. Flera remissinstanser, bl. a. riksrevisionsverket och flera länsstyrelser, anser också att starka skäl finns för att ompröva systemet med skyddsrumsvavgifter.

Vid behandlingen av prop. 1975:21 beräknades ca en tredjedel av kostnaderna för skyddsrumproduktionen komma att finansieras med skyddsrumsvavgifter när det nya systemet har trätt i kraft. Skyddsrumsutredningens kalkyler visar att nettointäkten för staten blir mindre än vad som beräknades vid 1975 års riksdagsbeslut.

Olägenheterna med det system för att beräkna och ta ut skyddsrumsvavgifter som infördes genom 1975 års riksdagsbeslut om skyddsrumbyggandet m. m. har visat sig bli så stora att systemet enligt min mening inte bör behållas. Jag föreslår därför att civilförvarslagen ändras så att skyldighet att betala skyddsrumsvavgift inte skall föreligga. Skyddsrumsv-

byggandet kommer därigenom att i sin helhet finansieras av statliga medel.

4.3 Ersättning för skyddsrumskostnad

Enligt 1975 års riksdagsbeslut skall fr. o. m. den 1 juli 1979 ersättning av statsmedel utgå till den som anordnar skyddsrum. Ersättningen skall utgå som ett direkt bidrag. Kostnaden för skyddsrumsfunktionen kan därigenom särskiljas från kostnaden för byggnadens övriga funktioner, vilket har särskild betydelse när det gäller att ange bostadskostnaderna. Vidare kan bidragen redovisas som en försvarskostnad över statsbudgetens fjärde huvudtitel.

I propositionen framhölls att vissa krav måste ställas på reglerna om statlig ersättning till dem som anordnar skyddsrummen. Reglerna bör vidare främja största möjliga freds användning av skyddsrumsutrymmet och också ge en garanti för att de ägare eller nyttjare av fastigheter som enligt skyddsrumspanen åläggs att anordna skyddsrum inte belastas extra men heller inte systematiskt tjänar på skyddsrumsfunktionen. Reglerna bör vara enkla att tillämpa. Ett helt rättvist system för att bestämma merkostnaderna även för extra skyddsrumsutrymme kan, framhöll dåvarande departementschefen, inte utformas utan invecklade regler. Om ersättning utgår endast för de skyddsrumsspecifika merkostnaderna, ökar motiven för projekteraren att finna lösningar som går ut på största möjliga freds användning. Med skyddsrumsspecifika merkostnader förstås i detta sammanhang kostnader som huvudsakligen är orsakade av krav på förstärkning av bärande delar, anskaffning av dörrar och filter för luftrening eller liknande åtgärder i samband med husets uppförande.

I propositionen framhölls att övervägande skäl talade för att ersättning till dem som anordnar skyddsrum bara utges för de skyddsrumsspecifika merkostnaderna. Dessa kostnader borde beräknas med ledning av fastställda schabloner. I princip borde ersättningen motsvara produkten av antalet färdigställda platser i skyddsrummet och den beräknade kostnaden för att anordna en skyddsrumsp plats. Denna kostnad, normalkostnaden, borde fastställas i särskild lag och i princip vara lika stor i hela landet. I normalkostnaden borde inräknas ett engångsbelopp avsett att utgöra skälig ersättning för skyddsrummets framtida vård och underhåll.

Försvarsutskottet anförde, att det för sin del var berett att godta det föreslagna finansieringssystemet men att, när förslaget om normalkostnad underställs riksdagen, systemet borde anpassas så att man undviker eventuella risker för regionala olikheter när det gäller den ekonomiska belastningen. Försvarsutskottet anförde också att man inte ville förorda särskild ersättning för särskilda utrymmen som tillkommer enbart på grund av skyddsrumskravet. En sådan möjlighet skulle enligt utskottet kunna motverka strävan efter lämplig meranvändning av skyddsrummen i fredstid.

Som har nämnts tidigare har skyddsrumsutredningen också haft till uppgift att föreslå regler och föreskrifter om beräkning av ersättning för

skyddsrumskostnaderna. Utredningen utgår enligt sina direktiv från att ersättning bara bör utgå för de skyddsrumsspecifika merkostnaderna, dvs. för kostnader för förstärkning av stomme, särskilda dörrar, ventilationsanordningar m. m. Ersättning bör däremot inte utgå för indirekta kostnader på grund av de restriktioner som läggs på fastigheten eller den minskade yta som lokalerna får till följd av skyddsrummet. Denna faktiska merkostnad kan enligt utredningen variera kraftigt från skyddsrum till skyddsrum. Stora skyddsrum är i regel billigare per plats än små skyddsrum. Kostnaden för skyddsrum i byggnad med betongkonstruktion är avsevärt lägre än för skyddsrum i byggnad av lätt konstruktionsmaterial, t. ex. med regelväggar eller i lättbetong.

Utredningenerinrar om de olika krav på utformningen av normalkostnaden som framgår av 1975 års riksdagsbeslut. Dessa krav är enligt utredningen delvis svåra att förena med varandra. Sålunda kan kravet på enkelhet behöva jämkas för att det skall vara möjligt att också tillgodose kravet att ingen skall belastas extra men inte heller systematiskt tjäna på skyddsrumsfunktionen eller att reglerna skall främja största möjliga freds användning. Kraven på att ingen skall belastas extra men inte heller systematiskt tjäna på skyddsrumsfunktionen kan enligt utredningen tillgodoses relativt väl genom att normalkostnaden delas upp i en fast del för skyddsrummet som helhet och en rörlig del som avser antalet platser i skyddsrummet, samt genom att olika normer tillämpas för skyddsrum i betongbyggnad och skyddsrum i lätt byggnad. En dylik modell ger en relativt riktig bild av skyddsrumskostnaden utan systematiska fel. Om normalkostnaden däremot bestäms som enbart ersättning i kronor per plats eller inte tar hänsyn till byggnadens konstruktionsmaterial, byggs enligt utredningen systematiska fel in i beräkningarna.

För den enskilde byggaren tillgodoses kravet på enkelhet med båda modellerna. För kommunernas, länsstyrelsernas och civilförsvarsstyrelsens administrativa arbete är däremot en enda normalkostnad enklare. En sådan förenkling bör dock enligt utredningen inte få leda till att systematiska fel kan drabba eller gynna dem som bygger. De administrativa problemen för kommunerna, länsstyrelserna och civilförsvarsstyrelsen är enligt utredningen inte större än att de kan lösas. Utredningen föreslår att normalkostnaden i princip delas upp i en fast del per skyddsrum och en rörlig del per skyddsrumplats samt att objekten delas upp i skyddsrum i betongbyggnad och skyddsrum i lätt byggnad.

Om man utgår från ytterligare detaljer vid bestämmandet av normalkostnaden, kan detta enligt utredningens mening endast ge en marginellt bättre överenskommelse mellan ersättning och verkliga merkostnader och kan dessutom leda till att den som bygger inte i varje läge strävar efter den för samhället ekonomiskt bästa lösningen. En sådan utformning av normalkostnaden skulle också leda till ökat administrativt arbete.

I normalkostnaden bör enligt utredningen ingå ersättning för ett begränsat antal extra dörrar och fönster. Härigenom främjas att skyddsrummen utformas för att kunna användas för lämpligt ändamål i fredstid. Denna del av ersättningen bör beräknas och fördelas schablonmässigt.

Vidare bör i normalkostnaden ingå ersättning för framtida vård och underhåll.

Utredningen redovisar ett antal förslag till normalkostnad i prisläge februari 1974. Utredningen bedömer det som sannolikt att i framtiden endast en typ av skyddsrum kommer att byggas och att endast ventilationssystem av s. k. typ FAG, dvs. förfilter, aerosolfilter och gasfilter, kommer att tillåtas. Normalkostnaderna bör endast avse två fall, nämligen skyddsrum i betongbyggnad resp. i lätt byggnad. Normalkostnaderna avser skyddsrum som utförs enligt gällande tekniska bestämmelser från år 1974 (TB 74). Skulle skyddsrummen i framtiden komma att utföras enligt andra tekniska bestämmelser, måste nya normalkostnader beräknas.

Kostnaderna har av utredningen beräknats utan mervärdeskatt. De fastighetsägare som inte är redovisningsskyldiga för mervärdeskatt bör enligt utredningen med hänsyn till gällande avdragsregler vid beskattning få kompensation även för denna del.

Utredningen föreslår att hänsyn tas till kostnadsutvecklingen genom att kostnaden uppräknas med senast kända byggnadsprisindex. Utredningen föreslår också att kostnaderna granskas med regelbundna mellanrum för att kostnadsutvecklingen på skyddsrumsspecifik materiel skall kunna beaktas.

Normalkostnaden bör enligt utredningen anpassas till kostnadsläget för orten med tillämpning av de ortskoefficienter som bostadsstyrelsen använder i samband med bostadslångivning.

Utredningen berör också något de skattemässiga konsekvenser som skyddsrummersättningen kan medföra. Enligt utredningen bör ersättning som utbetalas för skyddsrummsbyggande beskattas som statsbidrag enligt anvisningarna till 19 § kommunalskattelagen (1928:370, ändrad senast 1978:52). En direkt beskattning skall ske endast i de fall ersättningen avses täcka omedelbart avdragsgilla kostnader. Enligt utredningen finns inte någon anledning att behålla den nu gällande rätten till omedelbart avdrag för luckor m. m. I stället bör beskattning ske på så sätt att avskrivningsunderlaget för byggnaden minskas med belopp motsvarande ersättningen.

Den föreslagna modellen för beskrivning av ersättningsberättigad merkostnad för skyddsrummsbyggande med en fast och en rörlig del samt uppdelning på lätt och tung byggnad godtas i huvudsak av remissinstanserna. Den gjorda avvägningen mellan olika krav på schabloner för beräkning av ersättningen anses vara i huvudsak lämplig. Olika synpunkter och erinringar framförs emellertid beträffande hänsyn vid beräkningen till merkostnader på grund av freds användning av skyddsrummet och för extraordinära kostnader på grund av dåliga markförhållanden vid grundläggning m. m.

Civilförsvarsstyrelsen anför bl. a. att förslaget troligtvis kommer att innebära motstånd mot att bygga skyddsrum, eftersom inte någon ersättning utgår för den störning av den normala byggprocessen som ett byggande av skyddsrum innebär, dvs. den kostnad som indirekt uppkommer på grund av de restriktioner som läggs på fastigheten eller den

kostnad som indirekt uppkommer genom den minskade användbara ytan.

Vissa länsstyrelser och kommuner anser att extra ersättning bör utgå för svåra grundläggningsförhållanden och för byggnadsåtgärder för bättre freds användning. Bl. a. skolöverstyrelsen framhåller att extra tillägg bör utgå för extra dörrar, fönster eller skjutbara väggelement. Några remissinstanser, bl. a. Svenska Byggnadsentreprenörföreningen, anser att ersättning också bör utgå för merkostnader orsakade av extra skyddsrumsutrymme.

Riksrevisionsverket och försvarets rationaliseringsinstitut ansluter sig till utredningens förslag till olika indexuppräknningar. Statistiska centralbyrån däremot anser att den metod som används inom bostadsfinansieringssystemet bättre beskriver kostnadsutvecklingen och förordar att den s. k. tidskoefficienten används som regleringsinstrument. Behovet av att samordna schablonerna för bostadsfinansiering och skyddsrummersättning framhålls av vissa länsstyrelser.

Riksskatteverket framhåller att utredningens förslag om att skyddsrummersättningen skall beskattas som statsbidrag inte fordrar någon särskild lagreglering i skattelagstiftningen utan kan tillämpas direkt med stöd av anvisningarna till 19 § kommunalskattelagen. Verket tillstyrker att nu gällande rätt till omedelbart avdrag för luckor m. m. slopas.

Jag kan i huvudsak ansluta mig till vad utredningen har anfört om principerna för beräkningen av skyddsrummersättningen. Merkostnaden för att anordna ett skyddsrum påverkas av flera faktorer. Merkostnaden är som utredningen har anfört bl. a. starkt beroende av vilket material som skulle ha använts om skyddsrum inte hade utförts i den del av byggnaden där skyddsrummet verkligen byggs. Vidare påverkas kostnaderna av skyddsrummets storlek. Stora skyddsrum är i regel billigare per plats än små skyddsrum. I det följande vill jag närmare redogöra för några av de förhållanden som är särskilt betydelsefulla vid beräkningen av skyddsrummersättningen.

Om byggnaden har bärande väggar av betong, uppstår en merkostnad som är väsentligt lägre än om något annat material skulle använts. Om exempelvis byggnaden skulle ha uppförts med trästomme, medför skyddsrummsbyggande att åtminstone vissa delar, i vilka skyddsrummet skall inrymmas, måste byggas i betong. Därigenom uppstår större merkostnader än om byggnaden redan från början hade betongstomme. Dessutom krävs en kraftigare konstruktion då några skyddande bjälklag inte finns över skyddsrummet. Skyddsrum i s. k. betongbyggnad anordnas i allmänhet i källaren i flerfamiljshus av betong, i kontorshus, i skolor av betong etc. Övriga skyddsrum, som utredningen benämner "skyddsrum i lätt byggnad", inryms vanligen i skolor, fritidsanläggningar, lätta industrianläggningar m. m. som skulle ha byggts i annat material än betong om skyddsrum inte hade krävts. Jag förordar därför, att vid bestämmande av ersättning för skyddsrum en schablon används för skyddsrum i byggnadsdel som har bärande väggar av betong och en annan schablon för skyddsrum som förläggs i byggnadsdelar av lätt konstruktionsmaterial. Någon svårighet att avgöra vilken schablon som bör

tillämpas i det särskilda fallet torde inte föreligga.

Om schablonersättningen bestäms så att den bara tar upp kostnaden per plats, kommer ersättningen för små skyddsrum att bli för låg och ersättningen för stora skyddsrum att bli för hög i förhållande till de faktiska merkostnaderna. För att få en bättre överensstämmelse med de verkliga kostnaderna förordar jag, att ersättningschablonen i likhet med vad som utredningen har föreslagit delas upp på en fast del för varje skyddsrum och en rörlig del som beror av skyddsrummets storlek. Denna metod används f. n. vid bestämmande av ersättning av statsmedel för skyddsrum i flerfamiljshus med bostadslån.

Som förut har nämnts innebär 1975 års riksdagsbeslut att ersättningen skall avse de s. k. skyddsrumsspecifika merkostnaderna, dvs. kostnader för i huvudsak förstärkning av byggnadsstomme och för iordningställande av gasfång, reservutgång, ventilation, utrustning för el och VVS, särskild dörr m. m. Eftersom skyddsrum regelmässigt skall anordnas i utrymme som eljest skall finnas i byggnaden och som är avsett för något slag av användning i fredstid, exempelvis när skyddsrummet läggs i källaren i en större byggnad, torde som regel inte några ytterligare merkostnader än som nyss har nämnts uppstå för skyddsrummet. Vissa remissinstanser har i detta sammanhang hävdad, att möjlighet bör finnas att få ersättning för s. k. fredsanvändningsåtgärder bl. a. i sådana fall där skjutbara vägg-element eller extra fönster och dörrar måste installeras för att freds användningen skall kunna kombineras med skyddsrumsanvändningen. Jag kan i viss mån dela dessa synpunkter. Till närmare utveckling av min mening vill jag anföra följande.

Utredningen har i detta sammanhang föreslagit att i ersättningschablonen bör ingå viss ersättning för dörrar och fönster utöver dem som behövs enligt de tekniska bestämmelserna. Jag förordar emellertid att i grundschablonen inte ingår ersättning för extra fönster eller dörrar utan att ett särskilt tillägg utgår för de fall då extra dörrar och fönster behövs för att skyddsrummet skall få en lämplig freds användning. I lokaler som personer normalt skall vistas i krävs nämligen, enligt vissa byggbestämmelser, särskilda dörrar och fönster samt ventilationssystem. Jag syftar här närmast på bestämmelserna i Svensk byggnorm, arbetarskyddsstyrelsens och skolöverstyrelsens anvisningar samt socialstyrelsens anvisningar för fritidshem och förskolor m. fl. När sådana lokaler kombineras med skyddsrum uppstår högre merkostnader än vid en enklare freds användning. För att skyddsrum med sådan kvalificerad freds användning inte skall belasta ägare eller innehavare extra anser jag att det är motiverat att ett särskilt schablontillägg till grundbeloppet utgår i sådant fall.

Ett annat fall av kvalificerad freds användning som medför ökade kostnader för den byggande är om den lokal där skyddsrummet skall inrymmas i fred skall användas som garage eller lager, till vilket det måste gå att köra med bil eller truck e. d. En sådan freds användning kräver att lokalen har en särskilt stor öppning, som för att lokalen skall kunna

användas som skyddsrum, måste förses med ett skjutbart väggelement eller liknande. En sådan anordning är kostnadskrävande. Också i sådant fall anser jag det motiverat att ett särskilt schablon tillägg till grundbeloppet utgår.

I vissa fall måste skyddsrummets tak och förstärkt utrymningsväg dimensioneras särskilt kraftigt mot ras. Sådana åtgärder är mycket kostnadskrävande för den som åläggs att anordna skyddsrum i byggnader med flera ovanliggande våningar. Vid beräkningen av schablonen för grundbeloppet tas inte hänsyn till detta slag av kostnader. Jag förordar därför att det utgår ett särskilt schablon tillägg till grundbeloppet för skyddsrum i särskilt höga byggnader. Uppskattningsvis kommer ca en tiondel av skyddsrummen att beröras av det särskilda tillägget för dimensionering för ras.

Från vissa remissinstanser har framförts att extra tillägg bör utgå om grundläggningsförhållandena är särskilt besvärliga. Det är uppenbart att kostnaderna för att anordna skyddsrummet kan variera starkt beroende på vilken typ av mark som byggnaden uppförs. Om byggnaden exempelvis uppförs på berg, sprängbotten, fyllning av sprängsten eller fast lagrad sand, krävs att byggnadens golvplatta har en viss grovlek. Om byggnaden däremot uppförs på annat underlag kan en betydligt grövre golvplatta krävas. Vidare måste då golvplattan särskilt dimensioneras mot s. k. vapenlast, dvs. olika slag av stötvågsverkan, vilken medför väsentligt kraftigare armering i golvplattan. Vid nu nämnda förhållanden blir grundläggningen väsentligt dyrare. I andra fall kan skyddsrummet medföra att en speciell grundläggningsmetod måste tillgripas. Om skyddsrummet anordnas i s. k. lätt byggnad, som uppförs exempelvis på lermark måste på grund av skyddsrummet grundläggningen föras ned till fast botten genom grundplintar eller pålar eller liknande åtgärd vidtas. I dessa fall medför skyddsrummet en betydande merkostnad. Vid beräkningen av schablonen för grundbeloppet tas inte, liksom i fråga om dimensionering mot ras, hänsyn till sådana merkostnader. Det är enligt min mening därför skäligt att i nämnda fall schablon tillägg till grundbeloppet utgår. Någon svårighet att avgöra vilket slag av grundläggningskonstruktion det är fråga om i det enskilda fallet torde inte föreligga. Det kan här nämnas att uppskattningsvis ca hälften av skyddsrummen kommer att vara sådana att tillägg bör utgå för besvärliga grundläggningsförhållanden.

Jag vill i detta sammanhang ta upp ytterligare några synpunkter som har framförts från olika håll.

Skyddsrum kan av tekniska skäl undantagsvis behöva utföras något större än vad skyddsrumspanen anger. Detta kan bero antingen på stomindelning och härande väggar i byggnaden i övrigt eller på att utrustning för lokalens freds användning inte kan tas bort vid beredskap och därför behöver särskilt utrymme. I sådana fall anser jag att någon extra ersättning inte bör utgå. Jag förordar att man i stället försöker att anpassa skyddsrumsbekedet så långt möjligt till de rådande byggnadsförutsättningarna. Det bör inte föreligga några svårigheter för kommunen att tillsammans med byggaren kunna nå en rimlig överenskommelse i

dessa frågor.

I andra fall kan storleken av det skyddsrum som anges i skyddsrumspanen innebära att byggnaden exempelvis kan behöva förses med källare, eller en större källare än annars, för att skapa ett utrymme i vilket skyddsrummet lämpligen kan anordnas. Svårigheter kan då uppkomma att finna lämplig freds användning av utrymmet. Det har satts i fråga att i sådana fall kunna utge extra ersättning. Jag anser emellertid att sådan möjlighet till extra ersättning inte bör finnas. I stället bör också i detta fall skyddsrumskostnaden kunna ändras så att bättre överensstämmelse nås mellan rådande byggnadsförutsättningar och skyddsrummets storlek.

Vad jag i det föregående har sagt om principerna för att beräkna schablonersättning bör kunna tillämpas i samtliga fall då skyddsrum byggs enligt de normer som gällande tekniska bestämmelser anger. I särskilda fall, jag syftar närmast på skyddsrum som byggs för trafikanter t. ex. i tunnelbanor, skulle de nämnda principerna för ersättning sannolikt leda till att byggarna underkompenseras. Dessa skyddsrum byggs ofta efter normer som avviker från de generella tekniska bestämmelserna. Kostnaderna kan därvid bli väsentligt högre än vad ersättningsschablonen kommer att ge. I sådana fall bör, om ersättningen framstår som uppenbart obillig, möjlighet finnas att utge ersättning efter andra grunder. Det bör ankomma på regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om lämplig schablonersättning i sådana fall.

I den ersättningsschablon som jag har redovisat bör också ingå ersättning för framtida vård och underhåll av skyddsrummet.

Avsikten med skyddsrummersättningen är att den i princip skall täcka merkostnaden för att anordna skyddsrum. Kostnaderna för att uppföra byggnader varierar dock mellan olika regioner. Detta beaktas bl. a. vid byggande med stöd av bostadslån genom att låneunderlag och pantvärde korrigeras med ortskoefficienter som fastställs av bostadsstyrelsen och som f. n. varierar mellan 0,98 och 1,20. I likhet med utredningen anser jag att dessa ortskoefficienter bör användas för att anpassa skyddsrummersättningen till kostnadsläget i de olika orterna.

Utredningen har också tagit upp vissa frågor som rör kostnadsutvecklingen. Med hänsyn till de fortlöpande förändringarna i kostnadsläget bör enligt utredningen schablonersättningen anpassas så att den motsvarar de vid varje tidpunkt rådande merkostnaderna. Visserligen skulle schablonersättningsbeloppet kunna ändras flera gånger under året i takt med kostnadsutvecklingen. Det torde emellertid enligt utredningen vara mer praktiskt och framför allt rättvisare om i stället någon form av indexuppräkningsmetod används. Det finns f. n. inte något index som är speciellt avpassat för skyddsrumskostnader utan man bör tillämpa något index som används i andra sammanhang för prisreglering av byggnadskostnader. Utredningen föreslår att hänsyn till kostnadsutvecklingen tas genom uppräkningsmetod av kostnaderna med senast kända byggnadsprisindex. Bland remissinstanserna råder delade meningar om utredningens förslag i denna del. Enligt min mening finns skäl som talar för det system som an-

vänds inom bostadslångivningen. I likhet med vad statistiska centralbyrån har framfört i sitt remissvar anser jag att de krav som bör ställas på noggrann beräkning och enkel tillämpning av en schablonersättning i stora drag överensstämmer med vad som gäller inom bostadsfinansieringssystemet. Som har nämnts tidigare har också framförts önskemål om en samordning med detta system. Inom bostadsfinansieringssystemet bestäms vid nybyggnad låneunderlag och pantvärde för byggnaden genom en schablonmetod. De olika låneunderlagsbeloppen uttrycks i prisläget en viss tidpunkt, f. n. den 1 oktober 1976. Beloppen anpassas till byggnadsprisutvecklingen genom en tidskoefficient. Vid slutligt beslut om bostadslån räknas beloppen om med ett vägt medeltal av de koefficienter som har gällt under byggnadstiden.

I budgetpropositionen (prop. 1977/78:100, bil. 16 s. 164) anförde föredragande statsrådet att regeringen den 24 november 1977 har fastställt nya tidskoefficienter som skall gälla t. o. m. februari månad år 1978. Framdeles skall tidskoefficienten bestämmas på så sätt att bostadsstyrelsen varannan månad med början i februari 1978 skall redovisa förslag till ny tidskoefficient för regeringen, som kan fastställa ny tidskoefficient snarast efter det att förslaget har redovisats. För egen del förordar jag att nämnda tidskoefficient tillämpas för uppräknings av schablonersättningen för anordnande av skyddsrum.

Utredningen har vidare tagit upp vissa frågor om kreditivräntor m. m. Enligt utredningen bör schablonersättningen svara mot produktionskostnaden vid mittidpunkten för byggandet och ett tillägg utgå som svarar mot räntekostnaden fram till dess att ersättning utbetalas. Enligt utredningen kan en förenkling nås om kreditivräntan beräknas ungefärligen med penningvärdesförändringen under samma period. Vid beräkningen av ersättningen används då produktionskostnaden vid tidpunkten för skyddsrummets slutbesiktning. För min del kan jag dela utredningens förslag i denna del. Ersättningen bör i princip anpassas till det prisläge som råder vid tidpunkten då den verkliga kostnaden för byggandet uppstår, dvs. ungefär prisläget vid mittidpunkten för byggandet. Ersättning borde i princip även utgå för räntekostnader fram till utbetalningsdagen. Som utredningen har föreslagit bör emellertid, med hänsyn till att några räntetillägg inte görs till produktionskostnaden för själva byggnadstiden och till att ersättningen även i övrigt beräknas enligt en schablonmetod, kreditkostnaderna såväl under byggnadstiden som för tiden därefter kunna kompenseras genom att schablonersättningen anpassas till det prisläge som råder vid tidpunkten för slutbesiktning av skyddsrummet. Vid utbetalningen bör således schablonersättningen uppräknas med den tidskoefficient som råder vid tidpunkten för slutbesiktning av skyddsrummet, dvs. när skyddsrummet är avsynat och godkänt av byggnadsnämnden.

Utredningen har föreslagit att schablonersättningen beräknas på kostnader med undantag av mervärdeskatt men att ersättningen till fastighetsägare som inte är redovisningsskyldiga för mervärdeskatt enligt lagen (1968:430) om mervärdeskatt (ändrad senast 1978:73) bör

kompenstras för denna. Utredningen konstaterar att reducerad mervärdeskatt utgår för tjänster inom byggnadsområdet. I fråga om t. ex. projektering gäller en skattereducering med 80 % och för exempelvis uppförande av byggnad med 40 %. Detta ger vid den aktuella skattesatsen 15 % en skatt om 3,09 resp. 9,69 %. I schablonersättningen inryms också vissa kostnader för vilka någon mervärdeskatt inte utgår. Enligt utredningen kan den genomsnittliga skatten beräknas till 9 %. Utredningen föreslår därför att uppräknings för mervärdeskatt bör ske med 9 % på kostnaderna exkl. mervärdeskatt. Riksskatteverket har inte haft något annat att invända än att uppräknings bör ske med 10,26 % eftersom mervärdeskatten fr. o. m. den 1 juni 1977 har höjts från 15 % till 17,1 %. Jag delar i princip utredningens förslag i denna del. Emellertid kan det inte vara rationellt att lägga fast en fixerad procentuppräknings med hänsyn till att mervärdeskatten kan komma att ändras. Jag anser det därför vara lämpligare att uppräknings sker med viss del av den vid tiden aktuella mervärdeskatten. Denna del beräknar jag vara sex tiondelar av gällande oreducerad skattesats. Jag förordar att schablonersättningen uppräknas, om ägare av anläggning eller byggnad inte är redovisningskyldig enligt lagen om mervärdeskatt, med sex tiondelar av beräknad skatt enligt den oreducerade skattesats som gäller enligt 13 § nämnda lag vid tiden för skyddsrummets slutbesiktning. Detta innebär med dagens mervärdeskatt att uppräknings av grundbelopp och tillägg bör ske med sex tiondelar av 17,1 % eller med 10,26 %.

I fråga om övriga skattemässiga konsekvenser delar jag utredningens uppfattning att ersättningen vid inkomstbesiktningen i princip bör behandlas som statsbidrag. Vidare bör de särskilda avdragsreglerna för luckor m. m. omprövas. Enligt vad jag har erfarit kommer chefen för budgetdepartementet senare att ta upp dessa frågor.

En särskild fråga utgör finansieringen under byggnadstiden av merkostnader för att anordna skyddsrum i byggnader som uppförs med stöd av bostadslån. F. n. gäller att sådana kostnader får ingå i låneunderlaget i det preliminära beslut om bostadslån som länsbostadsnämnderna fattar i dessa fall. Merkostnaderna beaktas härvid genom särskilda schablonbelopp. Härigenom säkerställs finansieringen under byggnadstiden även av de specifika skyddsrumskostnaderna samtidigt som anordnandet av skyddsrum i byggnader som uppförs med stöd av bostadslån inte medför något hinder för igångsättning.

Den nu föreslagna ordningen för ersättning av merkostnader för byggande av skyddsrum innebär att kopplingen mellan byggandet med stöd av bostadslån och byggandet av skyddsrum blir mindre framträdande. Efter samråd med statsrådet Friggebo har jag funnit det angeläget att framhålla att det nya ersättningssystemet för skyddsrum bör handhas på sådant sätt att kreditgivningen till kostnader för skyddsrum i byggnader som uppförs med stöd av bostadslån blir säkerställd. Kostnader för skyddsrum bör sålunda ingå i låneunderlaget i det preliminära beslut om bostadslån som länsbostadsnämnd fattar. Denna ordning gör det möjligt

för regeringen att inom ramen för de uppgifter som tillkommer delegationen för bostadsfinansiering träffa överenskommelse med bankerna om byggnadskrediter för det ifrågavarande skyddsrumbyggandet.

Enligt 1975 års riksdagsbeslut skall bl. a. den normalkostnad som skall ligga till grund för skyddsrummersättningens och skyddsrumssavgiftens bestämmande fastställas i särskild lag. Detta hänger samman med regeringsformens krav på lagform när fråga är om föreskrifter rörande ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden. I det föregående har jag förordat att skyddsrumssavgiften slopas. Med hänsyn härtill faller behovet av en särskild lag om normalkostnad bort. I stället bör civilförsvarets regler om ersättning och avgift ändras. Förutom att bestämmelserna om avgift tas bort bör i civilförsvaretslagen tas in bestämmelser som reglerar de grundläggande principerna för att beräkna schablonersättningen och vissa tillägg. Det får ankomma på regeringen att i verkställighetsföreskrifter bestämma storleken av ersättningsbeloppen och den närmare regleringen av tillämpningen av lagen. Som har nämnts tidigare har utredningen i betänkandet angett vissa schablonbelopp i prisläge februari 1974. Utredningen utgick därvid från de nu gällande tekniska bestämmelserna (TB 74) som medger ett flertal varianter av skyddsrumstyp och ventilationssystem. Civilförsvaretsstyrelsen ser f. n. över de tekniska bestämmelserna och anpassar dessa till intentionerna i 1977 års försvarsbeslut, enligt vilket endast en typ av skyddsrum skall förekomma i framtiden. De nya bestämmelserna (TB 78) avses börja tillämpas i det nya skyddsrumssbyggnadssystemet från den 1 juli 1979. Bestämmelserna inverkar på kostnaderna och de ersättningsbelopp som skall fastställas. Det får ankomma på regeringen att närmare bestämma den ersättning som skall tillämpas fr. o. m. den 1 juli 1979.

4.4 Övriga frågor

Skyddsrumsutredningen har tagit upp vissa frågor om kommunernas verksamhet i fråga om skyddsrumssplaner och administration av skyddsrumssbyggnad samt kostnaderna för denna verksamhet. Utredningen har väckt frågan om ersättning av statsmedel bör ges till kommunerna för att utföra dessa uppgifter. Utredningen har behandlat frågan bl. a. mot bakgrund av sitt förslag om att skyddsrumssavgifter inte skall förekomma. Om avgifterna slopades skulle det för kommunerna innebära en lättnad som väl uppväger den ekonomiska belastning som planering och administration av skyddsrumssbyggnad innebär. Någon särskild ersättning av statsmedel till kommunerna för skyddsrumssarbetet bör under sådana förhållanden inte utgå enligt utredningens mening.

I likhet med utredningen finner jag inte anledning förorda att särskild ersättning utgår till kommunerna för deras planläggning och administration av skyddsrumssbyggnad. Genom den föreslagna lagändringen tillgodoses det uttalande som riksdagen (FöU 1975:17, rskr 1975:174) tidigare har gjort om att det nya skyddsrumssystemet inte bör leda till ökade kostnader för kommunerna.

Utredningen har vidare framhållit betydelsen av att investeringarna i skyddsrum inte förloras genom att skyddsrummens vård och underhåll försummas. Med hänsyn till att länsstyrelserna inte har resurser för att utföra en fortlöpande kontroll av skyddsrummen finner utredningen det lämpligt att ansvaret för en regelbunden underhållsbesiktning av skyddsrumsbeståndet läggs på kommunerna. Kostnaderna för detta uppskattar utredningen till ca 3 milj. kr. årligen. Om kommunerna befrias från att erlägga skyddsrumsavgift för sin byggnadsverksamhet, bör kommunerna enligt utredningen kunna åläggas att svara för besiktning av skyddsrumsbeståndet utan särskild ersättning av statsmedel.

Frågan om underhållsbesiktning av skyddsrum har med anledning av en motion berörts av riksdagen vid 1976/77 års riksmöte (FöU 1976/77:13 s. 125, rskr 1976/77:311). Med hänsyn till den betydelse för befolkningens överlevnad som skyddsrummen kan få i krig och till de stora investeringar som har gjorts och kommer att göras i skyddsrum ansåg riksdagen det vara väsentligt att skyddsrummens standard kontrolleras genom fortlöpande underhållsbesiktningar. I avvaktan på bl. a. pågående utredningar på byggnadslagstiftningens område ville dock riksdagen inte förorda att några ytterligare tjänster inrättas vid länsstyrelserna för ändamålet.

Jag vill med anledning av vad som har förekommit i fråga om eventuell underhållsbesiktning av skyddsrum anföra följande.

En grundläggande fråga är om återkommande underhållsbesiktning av hela skyddsrumsbeståndet är så betydelsefull att särskilda regler bör ges om detta. Jag vill då först erinra om att besiktning av skyddsrum i nya byggnader regelmässigt utförs som en del av byggnadsnämndens slutbesiktning när byggnaden har färdigställts. I 33 § civilförsvarslagen anges särskilt att byggnadsnämnden har att vid prövning av byggnadslov se till att byggnadsföretaget stämmer överens med de föreskrifter om skyddsrum som gäller. Om brister ändå i något fall skulle finnas i skyddsrummets utförande på grund av att fel har begåtts vid byggnadstillfället utan att upptäckas vid slutbesiktningen, är felen ofta svåra att komma till rätta med i efterhand. Det är alltså väsentligt att byggnadsnämnden vid slutbesiktningen av byggnaden ser till att skyddsrummet är riktigt utfört.

Frågan om underhåll av byggnader regleras allmänt i 50 § byggnadsstadgan (1959:612). Enligt denna bestämmelse skall byggnad underhållas så att bl. a. hållfastheten inte äventyras. Om någon vill göra ändring av någon betydelse i byggnaden krävs byggnadslov för detta. Till sådana åtgärder hör t. ex. ändring av bärande delar av konstruktionen eller ändring av rök- och ventilationskanaler. Mera omfattande eller kvalificerade ändringar av byggnad kommer genom kravet på byggnadslov under byggnadsnämndens kontroll enligt de vanliga reglerna för byggnadsnämndens tillsynsverksamhet. I 53 § civilförsvarslagen föreskrivs dessutom att den som äger anläggning eller byggnad i vilken skyddsrum har anordnats är skyldig att vårda och underhålla skyddsrummet och dess utrustning.

Jag vill även nämna att en uppföljning av skyddsrumbeståndet f. n. görs inom ramen för kommunernas skyddsrumspanläggning samt länsstyrelsernas och civilförsvarsstyrelsens tillsyn av skyddsrumbyggandet. Befintliga skyddsrum registreras i samband med skyddsrumspanläggningen. Härigenom får man en översiktlig uppfattning om skyddsrumbeståndet och dess användbarhet. På något längre sikt kan kommunerna också komma att inventera anläggningar och byggnader, i vilka det är lämpligt att inrätta skyddsrum för att komplettera skyddsrumbeståndet i bristområden. I sådant sammanhang kan också viss besiktning av redan befintliga skyddsrum behöva utföras. Länsstyrelsernas och civilförsvarsstyrelsens verksamhet innebär att skyddsrumbeståndet kontrolleras stickprovsvis. Formerna för hur denna verksamhet bör bedrivas i fortsättningen övervägs f. n. inom civilförsvarsstyrelsen. Den till omfattningen begränsade besiktningens verksamhet syftar till, förutom att få en uppfattning om skyddsrummens allmänna tillstånd, att göra byggnadsnämnderna mera medvetna om de särskilda byggnadsbestämmelser som av säkerhetsskäl gäller för skyddsrum. Den kontakt med byggnadsnämnderna som på detta sätt kan utvecklas finner jag vara betydelsefull för att få beredskapssynpunkter tillgodosedda.

Det kan naturligtvis inte uteslutas att skyddsrumbeståndet till någon del kan vara behäftat med felaktigheter trots de bestämmelser som finns om underhåll m. m. Jag utgår emellertid från att fastighetsägare i allmänhet följer gällande bestämmelser och tillser att skyddsrummen kan ställas i ordning inom föreskriven tid utan att en omfattande statlig kontrollverksamhet förekommer.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört är jag f. n. inte beredd att föreslå några ytterligare åtgärder för en fortlöpande underhållsbesiktning av skyddsrumbeståndet. Jag vill emellertid erinra om att frågan om underhåll av byggnader övervägs i det arbete på en ny plan- och byggnadslagstiftning som pågår inom bostadsdepartementet.

4.5 Författningsförslag

I enlighet med det tidigare anförda har inom försvarsdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i civilförsvarslagen. Till författningsförslaget vill jag göra följande kommentarer.

I 53 § anges f. n. att ersättningen beräknas med hänsyn till antalet platser i skyddsrummet och normalkostnaden för att anordna, vårda och underhålla en skyddsrumplats. I 55 § finns bestämmelser om skyddsrumsavgift. I 56 § anges bl. a. att normalkostnaden skall fastställas i särskild lag. Som tidigare nämnts föreslås att skyddsrumsavgiften slopas. Vid sådant förhållande bortfaller behovet av en särskild lag om normalkostnad. Bestämmelserna i 55 och 56 §§ kan därför utgå. I 53 § bör i stället införas en hänvisning om att ersättningen beräknas efter de grunder som anges i 55 §. I denna paragraf har grunderna för ersättningens beräkning införts i överensstämmelse med vad som har anförts i avsnitt 4.3 om ersättning för skyddsrumskostnad. Övriga ändringar i lagen är av formell natur.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. antaga inom försvarsdepartementet upprättat förslag till lag om ändring i civilförsvarslagen (1960:74),
2. godkänna de av mig förordade riktlinjerna för ersättning för skyddsrummbyggnad m. m.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

