Kulturutskottets betänkande 1976/77:1

med anledning av motioner om kostnaderna för undersökning m. m. av fast fornlämning

Motionerna

I detta betänkande behandlar utskottet följande motioner, vilkas behandling på förslag av kulturutskottet i betänkandet 1975/76:42 uppskjutits till 1976/77 års riksmöte, nämligen

1975/76:184 av herr Fågelsbo (c) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att undersökning och åtgärd som berör fast fornlämning i anledning av allmänt eller större enskilt arbetsföretag betalas över statsbudgeten,

1975/76:1318 av herr Bergman i Nyköping m. fl. (s) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär utredning och förslag rörande fördelningen och finansieringen av kostnader i samband med utgrävning av kulturlager i mark avsedd för bostadsbebyggelse.

Utgångspunkt för båda motionerna är bestämmelserna i 6 och 9 §§ i lagen (1942:350) om fornminnen (omtryckt 1976:442). Lagens huvudprincip är att fast fornlämning skall bevaras. Tillstånd att rubba, förändra eller borttaga sådan fornlämning kan dock meddelas av länsstyrelsen, om fornlämningen finnes medföra hinder eller olägenhet som ej står i rimligt förhållande till dess betydelse. Vid sådant tillstånd får fogas de villkor som anses skäligen erforderliga. Om det med anledning av allmänt eller större enskilt arbetsföretag som berör fast fornlämning erfordras särskild undersökning av fornlämningen eller särskild åtgärd för att bevara den skall kostnaden härför åvila företaget, om det inte på grund av särskilda förhållanden finnes obilligt.

I motionen 1975/76:184 framhålls att kostnaderna för utgrävning enligt 9 § i fornminneslagen ibland faller på mycket stora byggföretag som kan bära dem utan alltför stora svårigheter. I många fall drabbar emellertid kostnaderna också mindre företag och enskilda personer som då får vidkännas ett kraftigt ekonomiskt avbräck. Även för många kommuner kan det bli fråga om avsevärda kostnader, ofta oförutsedda och därför ibland svåra att finansiera. Ett annat problem gäller vem som slutligt skall bära kostnaderna – kommunen eller i förekommande fall de enskilda hyresgästerna i ett nybygge. Motionären uttalar också att undantagsregeln i 9 § om befrielse från skyldigheten att bestrida kostnaderna inte hindrat att det uppkommit svåra ekonomiska konsekvenser vid byggföretag.

I motionen 1975/76:1318 uttalas att kostnaderna för utgrävning av fornlämningar i orter som ligger på medeltida kulturlager till sin storlek beror på vilka anvisningar riksantikvarieämbetet meddelar. Statsmedel synes ej utgå i sådan omfattning – säger motionärerna – att de täcker kostnaderna. Detta medför en belastning på fastighetsägarna och ytterst en kostnad för dem som bor i ifrågavarande fastigheter. Motionärerna anser att hela kostnaden för utgrävningarna bör täckas med statsmedel i de fall där byggnader uppförs med statliga bostadslån. De uttalar vidare ett önskemål om en rättvis kostnadsfördelning mellan orter som ligger på kulturhistoriskt intressant mark och orter som inte gör det.

Motionärerna uttalar också som sin mening att riksantikvarieämbetet eller "dess regionala organ" bör svara för hela kostnaden för de arbeten som utförs men framhåller samtidigt att även andra former för kostnadsansvar och kostnadsfördelning bör kunna övervägas.

Tidigare riksdagsbehandling

Vid 1964 års riksdag behandlade tredje lagutskottet i betänkandet nr 38 frågan om behovet av en utredning angående de dittillsvarande verkningarna av bestämmelserna i fornminneslagens 9 § om skyldighet att bekosta undersökning av fast fornlämning. Utskottet uttalade bl. a. i fråga om tillämpningen av undantagsregeln i nämnda paragraf att frågan huruvida det allmänna i större utsträckning än dittills borde svara för kostnaderna borde bedömas med försiktighet även om det i enstaka fall kunde vara motiverat med en ökad insats av allmänna medel. Utskottet framhöll också att en utvidgning av det allmännas ersättningsskyldighet kunde få olämpliga konsekvenser. Utskottet ansåg emellertid att utvecklingen på samhällsbyggandets område finge anses ha gått så långt, att kostnaderna för undersökning eller bevarande av fast fornlämning i en del fall fått större ekonomisk betydelse än som kunnat förutses vid fornminneslagens tillkomst. Utskottet föreslog att man gjorde en utredning för att få underlag för en bedömning av huruvida det vore motiverat med en lagändring.

Riksdagen anslöt sig till tredje lagutskottets ståndpunkt och anhöll alltså om den av utskottet förordade utredningen.

Utredning av 1965 års musei- och utställningssakkunniga (MUS 65)

Den av riksdagen begärda utredningen genomfördes av 1965 års musei- och utställningssakkunniga som i betänkandet Kulturminnesvård (SOU 1972:45, s. 149) anförde bl. a. följande.

I 9 § fornminneslagen avses det fall att det med anledning av allmänt eller större enskilt arbetsföretag behöver företagas särskild undersökning av fast fornlämning eller vidtagas särskild åtgärd för att bevara den. Bestämmelsen fastslår principen att kostnaden för sådan undersökning eller

åtgärd skall åvila företaget, om det icke på grund av särskilda förhållanden finnes obilligt. Det får alltså i dylika fall i första hand bli en uppgift för arbetsföretaget att ta ställning till huruvida företaget med bibehållen lönsamhet kan bära den extra kostnad som en arkeologisk undersökning utgör. Att förekomsten av fasta fornlämningar kan orsaka ökade kostnader får inte heller ses som något för kulturminnesvårdsområdet unikt. Som jämförelse må nämnas den stegring av exploateringskostnaderna som förorsakas av de särskilda åtgärder som måste vidtagas på grund av dåliga grundförhållanden. Borttagande av fast fornlämning motiveras i regel av att marken skall utnyttjas för täkt, bebyggelse eller för andra anläggningar. Tillståndet att undersöka och avlägsna fornlämningen innebär ett upphävande av den inskränkning i nyttjanderätten som lagskyddet medför. Kostnaderna för den arkeologiska undersökning som måste föregå ett friare utnyttjande av marken är därmed en utgiftspost som måste vägas mot den markvärdestegring som inträder sedan fornlämningen avlägsnats. Grävningskostnaden bör därför ingå som en del i den kalkylerade totalkostnaden.

De sakkunniga förklarade sig finna att inga principiella skäl talar för en ändring av fornminneslagens 6 och 9 §§. De sakkunniga undersökte också hur undantagsbestämmelsen i 9 § tillämpats och hur man i dessa fall hanterat kostnadsfrågan. Härom anför de sakkunniga bl. a. följande.

De sakkunniga har kunnat konstatera att företagen i vissa fall har påtagit sig betydande kostnader för att frigöra mark från fornlämningar. Det synes sammanhänga med att utgrävningskostnaderna i allmänhet kan fördelas på ett större exploateringsobjekt, vilket innebär att även betydande kostnader för åtgärder enligt fornminneslagen har kommit att utgöra endast en obetydlig del av den totala produktionskostnaden. De sakkunniga anser att kostnaderna i sådana fall inte kan få någon inverkan på hyressättningen.

I äldre stadskärnor kan kombinationen av begränsad byggnadsrätt och förekomsten av djupa kulturlager samverka till att kostnaderna för arkeologiska undersökningar blir orimligt höga i förhållande till produktionskostnaden. Eftersom nybyggnadsverksamheten i städernas centrala delar ofta har gällt servicefunktioner såsom kommunala förvaltningslokaler, varuhus, banker o. d. har frågan om kostnadssubventionering endast sällan varit aktuell. I vissa fall då kostnaden blivit mycket hög har dock ofta den vetenskapliga arbetsledningen, dokumentationen och i vissa fall även administrationen utan kostnad för företaget tillhandahållits av länsmuseet eller kommunal museiinstitution. Detta har i realiteten inneburit en viss subventionering med kommunala eller statliga medel. Vidare har möjligheten att genomföra utgrävningarna som kommunalt beredskapsarbete utnyttjats av kommunerna. På motsvarande sätt har de kulturminnesvårdande organen även sökt bistå privata byggnadsföretag i situationer då skäl förelegat att tillämpa undantagsbestämmelsen i fornminneslagens 9 §. I vissa fall har direkta bidrag utgått av det anslag som står till riksantikvarieämbetets förfogande för bidrag till uppdragsgivare som genom uppdragsverksamhetens taxesättning belastas med alltför höga utgrävningskostnader. I andra fall har bidrag erhållits av Vitterhetsakademiens fondmedel eller genom anslag från andra fondförvaltningar.

Genom att de kulturminnesvårdande organen utnyttjat de möjligheter till subventionering som undantagsbestämmelsen i 9 § medger har de av motionärerna befarade konsekvenserna kunnat undvikas. De sakkunniga

har således inte funnit stöd för att grävningskostnaderna i nämnvärd grad har påverkat hyressättningen. På grundval av föreliggande erfarenheter kan grävningskostnaderna inte heller framdeles förmodas leda till sådana konsekvenser. Såsom framgår av den livliga byggnadsverksamheten i stadskärnorna torde icke heller grävningskostnaderna ha inverkat på viljan till investeringar i städernas centrala delar.

Remissyttrande av riksantikvarieämbetet

Utskottet har inhämtat yttrande över motionerna från riksantikvarieämbetet. I yttrandet redovisar ämbetet inledningsvis vad tredje lagutskottet vid 1964 års riksdag samt MUS 65 anfört angående kostnaderna för undersökning av fast fornlämning. Ämbetet anför vidare följande.

Ämbetet finner det rimligt att kommunerna i vissa fall aktivt deltar i finansieringen. Ett kommunalt engagemang skulle t. ex. kunna ske genom kommunalt markförvärv, varigenom kostnaden för de arkeologiska undersökningarna kunde fördelas på ett sådant sätt att man undviker en icke önskvärd markvärdeutveckling.

De sakkunniga föreslog att grundprincipen i 9 § fornminneslagen skulle bibehållas. Man föreslog även att det anslag som ämbetet förfogar över skulle vara dimensionerat så att det kan användas icke enbart för ämbetets uppdragsverksamhet utan även för grävningar i annans regi. Ämbetets möjligheter till nedskrivning är av ekonomiska skäl f. n. begränsade. Genom en vidgad tillämpning av 9 § vore det möjligt att bistå kommuner och enskilda personer i större utsträckning. Det synes i så fall lämpligt att ämbetet disponerar ett särskilt förslagsanslag för ändamålet.

Beslutsfunktionen enligt fornminneslagen decentraliserades till länsstyrelsen i samband med kulturminnesvårdens omorganisation 1976-07-01. Syftet härmed var bl. a. att starkare integrera kulturminnesvårdens bevarandeplanering i den kommunala och regionala planeringen. Decentraliseringen bör också öka förutsättningarna för att kostnadsaspekten vid arkeologiska undersökningar beaktas på ett tidigt stadium i samband med planering av eventuell nybebyggelse. Nedskrivning av kostnader enligt 9 § kommer dock som hittills att ske genom ämbetets prövning.

Ämbetet har på skilda sätt informerat berörda kommuner om innebörden i fornminneslagen och om vilka kostnader som är förenade med de arkeologiska undersökningarna. Dessa synpunkter har ämbetet bl. a. utvecklat i en PM till kommunernas byggnadsnämnder m. fl. angående kulturlager i tätorter. För att kunna möta de problem som är förknippade med de arkeologiska undersökningarna förutsätts bl. a. en mer medveten kommunal planering samt bättre information till markägarna.

Ämbetet har även igångsatt ett vidgat inventeringsarbete avseende kulturlagren i våra medeltida städer. Detta arbete sker i samarbete med de lokala museerna och berörda kommunala organ.

Med hänvisning till vad som ovan anförts vill ämbetet hävda att någon ändring av fornminneslagens regler f. n. inte synes aktuell. En till nuvarande förhållanden anpassad tillämpning av 9 § synes i stor utsträckning kunna tillgodose de synpunkter som föranlett motionerna. Det är en självklar uppgift för ämbetet att följa utvecklingen inom det berörda området och därvid uppmärksamma om förhållandena ändras så att de förutsättningar som de

ovannämnda tidigare företagna utredningarna utgick ifrån inte längre gäller.

Med hänsyn härtill finner ämbetet icke f. n. en sådan utredning som motionärerna föreslår motiverad. Däremot ämnar ämbetet föreslå att ett särskilt förslagsanslag inrättas inom ämbetets budget för sådana utgifter som föranledes av 9 § fornminneslagen.

Utskottet

I 1 § 1942 års fornminneslag fastslås som huvudregel att "fasta fornlämningar, bevarande minnet av fäderneslandets tidigare inbyggare", inte får förändras, skadas eller borttagas. Undantag från huvudregeln kan dock medgivas. Tillstånd att rubba, förändra eller borttaga fast fornlämning kan nämligen meddelas av länsstyrelsen om fornlämningen befinnes medföra hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till dess betydelse. Sådant tillstånd kan förknippas med de villkor som anses skäligen erforderliga. Om det med anledning av allmänt eller större enskilt arbetsföretag som berör fast fornlämning erfordras, att särskild undersökning av fornlämningen företages eller särskild åtgärd vidtages för att bevara den, skall kostnaden härför åvila företaget, såvitt det inte på grund av särskilda förhållanden finnes obilligt.

Gemensamt för de båda motioner som utskottet behandlar i detta betänkande är att nuvarande regler i fornminneslagens 9 § om kostnadsansvaret vid undersökning av fast fornlämning inte anses tillfredsställande. I båda motionerna hemställs att riksdagen hos regeringen skall begära förslag om ändring i dessa regler. Enligt motionen 1975/76:184 bör det begärda förslaget innebära att undersökning och åtgärd som berör fast fornlämning och föranleds av allmänt eller större enskilt byggnadsföretag skall betalas av statsmedel. I motionen 1975/76:1318 hemställs att riksdagen begär förslag om fördelningen och finansieringen av kostnader i samband med utgrävning av kulturlager i mark avsedd för bostadsbebyggelse.

Utskottet vill först konstatera att väsentliga synpunkter på bakgrunden till de i fornminneslagens 9 § meddelade bestämmelserna om kostnadsansvaret vid undersökning av fast fornlämning anförts av tredje lagutskottet vid 1964 års riksdag i dess betänkande 38. Behovet av en ändring av ifrågavarande regler har därefter undersökts av MUS 65. Resultatet härav blev att de sakkunniga inte ansåg att det fanns anledning att ändra lagreglerna men däremot att det vore önskvärt att riksantikvarieämbetet hade större resurser att enligt undantagsregeln i 9 § själv träda in och bära hela eller en del av kostnaderna.

Utskottet är medvetet om att ifrågavarande bestämmelser i fornminneslagen ibland kan medföra ganska avsevärda olägenheter för det berörda arbetsföretaget. Särskilt markant kan olägenheten bli då förekomsten av en fornlämning, som måste undersökas, medför att hela företaget försenas och därmed fördyras. Det är också förståeligt att den som belastas med utgifter av ifrågavarande slag känner sig försatt i en oförmånlig situation

i förhållande till den som inte är i motsvarande läge. Som exemplifieras i motionen 1975/76:1318 kan en jämförelse av samma slag också göras mellan olika orter.

Bakom de bestämmelser i fornminneslagen som nu är i fråga ligger en medveten strävan att väga olika intressen mot varandra. Undantagsbestämmelsen i 9 § gör det möjligt att avvika från huvudregeln om kostnadsansvaret. I vilken utsträckning undantagsregeln kan tillämpas beror givetvis på vilka resurser man har att på annat sätt bestrida de kostnader som det aktuella arbetsföretaget blir befriat från. Utskottet som vill betona angelägenheten av att detta beaktas vid avvägningen av riksantikvarieämbetets anslag anser inte att riksdagen hos regeringen bör begära förslag om ändring i nu ifrågavarande bestämmelser. Utskottet avstyrker därför motionerna 1975/76:184 och 1975/76:1318.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1975/76:184 och 1975/76:1318.

Stockholm den 9 november 1976

På kulturutskottets vägnar
GEORG ANDERSSON

Närvarande vid ärendets slutbehandling: herrar Andersson i Lycksele (s), Sundman (c), Nilsson i Agnäs (m), Leander (s), Eriksson i Ulfsbyn (c), Green (s), fru Frænkel (fp), fru Johansson i Uddevalla (s), herrar Norrby (c), Sörenson (s), fru Diesen (m), fru Göthberg (c), herrar Bladh (s), Richardson (fp) och fröken Öhrsvik (s).