

Regeringens proposition

1979/80: 149

om ändring i byggnadsstadgan (1959: 612);

beslutad den 13 mars 1980.

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

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

GEORG DANELL

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att bestämmelserna i 38 § byggnadsstadgan (1959: 612) om byggnaders utformning m. m. ändras så att särskilda krav skall kunna ställas på bebyggelse inom områden som utgör värdefulla miljöer. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 1980.

Förslag till

Lag om ändring i byggnadsstadgan (1959: 612)

Härigenom föreskrivs att 38 och 48 a §§ byggnadsstadgan (1959: 612)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Åt byggnads yttre skall *givas* sådan utformning och färg, som stads- eller landskapsbilden fordrar och som *befinnes* lämplig såväl för byggnaden *i* och för sig som för en god helhetsverkan.

Byggnad av större värde ur historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt *må icke* förvanskas vare sig genom arbeten *å* själva byggnaden eller genom bebyggelse i grannskapet. Om *skyldighet* att bevara fasta fornlämningar är särskilt stadgat.

Föreslagen lydelse

38 §

En byggnads yttre skall *ges* sådan utformning och färg, som stads- eller landskapsbilden fordrar och som är lämplig både för byggnaden *som sådan* och för en god helhetsverkan. *Inom ett bebyggelseområde som utgör en värdefull miljö skall dessutom särskild hänsyn tas till områdets egenart.*

En byggnad som är av större värde från historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt *får inte* förvanskas vare sig genom arbeten *på* själva byggnaden eller genom bebyggelse i grannskapet. Om fasta fornlämningar finns särskilda bestämmelser.

48 a §²

Vid sådan ändring av byggnad, som enligt 75 § b)–f) är att hänföra till nybyggnad, *skola bestämmelserna* i 38 § första stycket, 40 och 42–48 §§ tillämpas endast beträffande de delar av byggnaden som *berörs* av ändringen och endast i den omfattning som erfordras för att dessa delar av byggnaden *skola* uppfylla skäligen anspråk på säkerhet, handikappanpassning, god energihushållning, trevnad, god hygien och godtagbar avfallshantering.

Vid sådan ändring av *en* byggnad, som enligt 75 § b)–f) är att hänföra till nybyggnad, *skall* 38 § första stycket, 40 och 42–48 §§ tillämpas endast beträffande de delar av byggnaden som *berörs* av ändringen. *Bestämmelserna* i 40 och 42–48 §§ *skall dock* tillämpas endast i den omfattning som erfordras för att dessa delar av byggnaden *skall* uppfylla skäligen anspråk på säkerhet, handikappanpassning, god energihushållning, trevnad, god hygien och godtagbar avfallshantering.

¹ Stadgan omtryckt 1972:776.

² Senaste lydelse 1978: 369.

Nuvarande lydelse

I byggnadens övriga delar *skola* sådana brister som *avse* hållfasthet, brandsäkerhet eller sanitära förhållanden *och som innebära* så avsevärda olägenheter att de *icke* skäligen *kunna godtagas undanröjas*.

Föreslagen lydelse

I byggnadens övriga delar *skall* sådana brister som *avser* hållfasthet, brandsäkerhet eller sanitära förhållanden *undanröjas, om de innebär* så avsevärda olägenheter att de *inte* skäligen *kan godtas*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1980.

BOSTADSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1980-03-13

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Mundebo, Wikström, Friggebo, Dahlgren, Åsling, Söder, Krönmark, Burenstam Linder, Johansson, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Adelsohn, Danell, Petri

Föredragande: statsrådet Danell

Proposition om ändring i byggnadsstadgan (1959: 612)

I Inledning

Ett av de viktigaste inslagen i byggnadsnämndernas tillsyn över bebyggelseutvecklingen i kommunerna är ansvaret för att bebyggelsen får en tilltalande utformning. De bestämmelser som reglerar utformningen av byggnader finns i 38 § byggnadsstadgan (1959: 612, omtryckt 1972: 776, ändrad senast 1979: 902). BS. Paragrafen har följande lydelse:

Åt byggnads yttre skall givas sådan utformning och färg, som stads- eller landskapsbilden fordrar och som befinnes lämplig såväl för byggnaden i och för sig som för en god helhetsverkan.

Byggnad av större värde ur historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt må icke förvanskas vare sig genom arbeten å själva byggnaden eller genom bebyggelse i grannskapet. Om skyldighet att bevara fasta fornlämningar är särskilt stadgat.

Föreskrifter som gör det möjligt att skydda värdefull bebyggelse finns inte bara i 38 § BS. Enligt 86 § byggnadslagen (1947: 385, omtryckt 1972: 775, ändrad senast 1978: 932). BL, kan länsstyrelsen förordna att nybyggnad inte får ske utan länsstyrelsens tillstånd inom område som inte ingår i stadsplan eller byggnadsplan och som bör särskilt skyddas bl. a. med hänsyn till att det inom området finns från historisk eller konstnärlig synpunkt värdefull bebyggelse. Med samma innehåll i fråga om värdefull bebyggelse som 86 § BL gällde tidigare den numera upphävda 122 § BL.

Förordnanden som meddelats med stöd av den upphävda bestämmelsen gäller fortfarande på flera håll i landet. Det kan i detta sammanhang också erinras om att det i naturvårdslagen (1964: 822, omtryckt 1974: 1025, ändrad senast 1975: 196) finns olika bestämmelser som gör det möjligt att av hänsyn till naturmiljön förordna om inskränkning bl. a. i rätten att bebygga en fastighet eller ge andra föreskrifter i fråga om byggnader.

När det gäller placeringen av en byggnad föreskrivs i 39 § BS bl. a. att den skall förläggas till sådant ställe på tomten som är lämpligt med hänsyn till landskapsbilden och så att den på ett lämpligt sätt ansluter till övrig bebyggelse på tomten och på närbelägen mark.

Bestämmelserna i 38 § BS är tillämpliga på sådana åtgärder med en byggnad som utgör nybyggnad. Vad som hänförs till nybyggnad anges i 75 § första stycket BS. Förutom uppförande av helt nya byggnader hänförs till nybyggnad även bl. a. till- eller påbyggnad av en befintlig byggnad samt ombyggnad eller därmed jämförlig ändring av en byggnads yttre eller inre utförande. Enligt 48 a § BS skall vid sådana till-, på- eller ombyggnader bl. a. bestämmelserna i 38 § första stycket BS tillämpas endast beträffande de delar av en byggnad som berörs av ändringen och bara i viss närmare angiven omfattning. Också vid sådana ändringar av en byggnad som inte hänförs till nybyggnad gäller 38 § BS i fråga om de delar av byggnaden som berörs av ändringen (49 § BS).

På förslag i prop. 1978/79: 111 (bil.12) om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati, beslöt riksdagen under hösten 1979 (CU 1979/80: 3, rskr 1979/80: 7) om ändring av bestämmelserna om byggnadslov m. m. i BS. Ändringen, som trädde i kraft den 1 januari i år och som angår fastigheter med en- eller tvåbostadshus, innebär att bl. a. mindre uthus, skärmtak och anordningar för uteplatser under vissa förutsättningar får utföras utan byggnadslov. De åtgärder som på grund härav inte kräver byggnadslov skall inte heller räknas som nybyggnad. Den byggande är ändå skyldig att i skäligen omfattning iaktta bl. a. 38 § BS (75 § tredje stycket BS).

2 Reformbehovet

I flera skilda sammanhang har det framförts krav på ändring av 38 § BS så att paragrafen på ett bättre sätt än i dag skall ge kommunerna möjlighet att värna om bebyggelsen i värdefulla områden. Bl. a. riksantikvarieämbetet och Svenska kommunförbundet framförde sådana krav i sina yttranden över den promemoria (Ds Bo 1978: 3) Förenklad byggnadslovsprövning som låg till grund för förslagen i den förut nämnda prop. 1978/79: 111.

Riksantikvarieämbetet framhåller att samhället under senare år har uttalat sig för en starkare inriktning av bevarandearbetet på kulturhistoriskt och miljömässigt värdefulla bebyggelseområden. Nuvarande bestämmelser i byggnadslagstiftningen har emellertid visat sig vara otillräckliga och

har inte ens kunnat hävdas med framgång inom områden av riksintresse ur kulturhistorisk synpunkt. Ämbetet pekar bl. a. på att problem kan uppstå när fastighetsägare vill tilläggsisolera sina hus och därvid också byta fasadskikt och fönster. Ämbetet anser det nödvändigt att bestämmelserna i 38 § BS anpassas till gällande mål och riktlinjer för kulturminnesvärden så att man undanröjer den oklarhet som råder angående tillämpningen av paragrafen inom kulturhistoriskt och miljömässigt värdefulla områden.

Riksantikvarieämbetet föreslår att tillämpningsområdet för 38 § andra stycket BS utvidgas till att omfatta inte bara byggnader utan också bebyggelseområden av större värde ur kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Med hänsyn till den ändrade inriktning som kommunernas planering nu har fått anser ämbetet att motivuttalandena från år 1959 till paragrafens första stycke samtidigt borde kunna omprövas.

De motivuttalanden som riksantikvarieämbetet syftar på torde vara föredragande departementschefens anförande i prop. 1959: 168 med förslag till bl. a. byggnadsstadga. Där förklarade departementschefen att det, som 1951 års byggnadsutredning hade uttalat, syntes riktigt att bestämmanderätten i fråga om byggnaders utformning i princip tillkommer den byggande och att byggnadsnämndens ingripanden bör begränsas till sådana fall, då ett förverkligande av dennes intentioner skulle komma att innebära ett inslag i stadsbilden av så störande art, att det från allmän synpunkt inte kan tolereras. Departementschefen tillade att det utan att särskilt framhåvas i författningen syntes uppenbart att hänsynen till stads- och landskapsbilden måste vägas mot andra hänsyn, t. ex. sådana av ekonomisk art.

Svenska kommunförbundet, som framför liknande synpunkter som riksantikvarieämbetet, föreslår i stället att 38 § första stycket kompletteras med en bestämmelse om att särskild hänsyn skall tas till ortens byggnadstradition. Genom motivuttalanden bör klargöras att 38 § BS därmed kan användas för att ställa högre krav på byggnaders utformning inom sådana områden som har preciserats i den kommunala planeringen med stöd av utredningsmaterial, bebyggelseinventeringar m. m. Sådana något strängare krav bör enligt kommunförbundet kunna ställas enbart inom områden som har utpekats som miljömässigt värdefulla och känsliga i fastställd plan eller i sådan områdesplan eller kommunöversikt som har antagits av kommunfullmäktige, om kommunen därvid har stöd av den fysiska riksplaneringens underlagsmaterial. Paragrafen bör enligt kommunförbundet i övrigt utformas så att kommunen kan värna om hela bebyggelsemiljön och inte som nu enbart om själva byggnaden.

I sitt anförande till prop. 1978/79: 111 (bil. 12) förklarade chefen för bostadsdepartementet att hon delade uppfattningen att frågan om det allmännas möjligheter att värna om befintliga kultur- och miljövärden är viktig liksom också möjligheterna att verka för att nyskapad bebyggelse skall få sådana värden. Departementschefen förutskickade bl. a. att behovet av ändring i 38 § BS skulle övervägas inom departementet.

Frågan om skydd för värdefulla byggnader och miljöer har också tagits upp i ett flertal riksdagsmotioner under senare år. Riksdagen har avslagit motionerna, som regel med hänvisning till arbetet med en ny byggnadslagsstiftning eller till byggnadsvårdsutredningens (U 1976: 02) arbete.

PBL-utredningen och byggnadsvårdsutredningen har numera avlämnat betänkandena (SOU 1979: 65 och 66) Ny plan- och bygglag resp. (SOU 1979: 17) Kulturhistorisk bebyggelse – värd att vårda. De förslag som läggs fram i dessa betänkanden innebär bl. a. att möjligheterna att slå vakt om värdefull bebyggelse på olika sätt förbättras. Det kan med hänsyn till detta ifrågasättas om inte en ändring av 38 § BS bör anstå i avvaktan på prövningen av dessa förslag.

För egen del anser jag emellertid, i likhet med bl. a. riksantikvarieämbetet och kommunförbundet, att en ändring är så angelägen att den frågan bör tas upp redan nu. Att avvakta resultatet av PBL-utredningens förslag skulle medföra att frågan skjuts upp under en onödigt lång tid.

När det sedan gäller byggnadsvårdsutredningens förslag tar detta inte i första hand sikte på att förbättra kommunernas möjligheter att värna om den värdefulla bebyggelsen utan i stället på att bl. a. vidga tillämpningsområdet för byggnadsminneslagen (1960: 690). Det finns enligt min mening därför inte heller någon anledning att avvakta beredningen av detta förslag innan frågan om ändring av 38 § BS tas upp.

Inom bostadsdepartementet har ställts samman en redovisning av gällande ordning på området, vissa avgöranden rörande tillämpningen av 38 § BS m. m., nuvarande planeringsläge i kommunerna, vissa delar av byggnadsvårdsutredningens och PLB-utredningens förslag, vissa remissvar över promemorian Förenklad byggnadslovsprövning samt en översikt över några riksdagsmotioner. Redovisningen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga*.

3 Föredragandens överväganden

Inom ramen för den fysiska riksplaneringen har värdefulla kulturmiljöer i landets kommuner närmare studerats och värderats. Strävandena har därvid varit bl. a. att vidga perspektivet från de enskilda objekten – byggnaderna eller fornlämningarna – till kulturlandskaps- eller stadsmiljöer av värde. Dessa strävanden överensstämmer med den målsättning på kulturminnesvårdens område som angavs i 1974 års proposition om den statliga kulturpolitiken (prop. 1974: 28 s. 35).

Riksantikvarieämbetet har som ett led i redovisningen av arbetet med den fysiska riksplaneringens planeringsskede utarbetat en översikt över kulturminnesvården i kommunernas planering (Statens planverk, rapport 44, del 6, 1978). Enligt ämbetet har för ungefär två tredjedelar av de miljöer som har bedömts vara av riksintresse för kulturminnesvården skyddsbeho-

vet tillgodosetts genom riktlinjer i kommunöversikt. I begränsad omfattning har också arbetet med översikterna lett till att nya förordnanden har utfärdats enligt naturvårdslagen och enligt 86 § BL. I bilagorna till propositionen om redovisning av planeringsskedet i den fysiska riksplaneringen (prop. 1978/79: 213 bil. 1 s. 18–21, bil. 2 s. 15–16) betonas behovet av fortsatta inventeringar och preciseringar av kulturminnesvårdens intressen. Sådana inventeringar torde nu pågå inom stora delar av landet och har till närmaste syfte att ge underlag för regionala och kommunala kulturminnesvårdsprogram.

Det anses osäkert vilket skydd som kan ges bebyggelsemiljöer med stöd av 38 § BS. Enligt paragrafens första stycke skall en byggnad ges en sådan utformning och färg som stads- eller landskapsbilden fordrar och som är lämplig för en god helhetsverkan. Enligt första stycket skall således en byggnads förhållande till den omgivande miljön beaktas när byggnadens utformning och färg bestäms. Byggnadsnämndens möjligheter att med stöd av detta stycke ställa krav i samband med byggnadslovsprövningen anses emellertid begränsade på grund av de motiv till 38 § första stycket BS som departementschefen angav i sitt anförande till 1959 års proposition och som jag tidigare återgav. Bestämmelsen betonar inte tillräckligt behovet av skydd för värdefulla miljöer.

I likhet med bl. a. riksantikvarieämbetet och kommunförbundet anser jag att 38 § BS bör ändras så att det klart framgår att strävandena att bevara värdefulla samlade miljöer kan fullföljas genom särskilda krav på bebyggelsens utformning inom dessa. Ändringen bör alltså medföra att bebyggelseområden som innehåller sådana miljöer får ett bättre skydd än som f. n. är fallet.

Jag delar kommunförbundets uppfattning att miljöer och områden som under den fysiska riksplaneringen utpekats antingen i en fastställd plan eller genom kommunala beslut om antagande av områdesplaner eller kommunöversikter i första hand kommer i fråga för ett vidgat skydd enligt 38 § BS. Enligt min mening bör emellertid skyddet kunna omfatta också miljöer och områden som inte direkt har behandlats i den fysiska riksplaneringen men som i ett kommunalt perspektiv bedöms som värdefulla. Även för dessa fall bör dock skyddsintresset ha kommit till uttryck genom ett kommunalt beslut, t. ex. i en kommunöversikt, områdesplan eller ett bevarandeprogram. Ett sådant beslut utgör ett uttryck för kommunens syn på bebyggelsens utformning inom de skyddsvärda områdena. Frånsett det fallet att beslutet bekräftats genom fastställelse av en detaljplan, har det emellertid inte någon direkt rättsverkan gentemot den enskilde. I varje enskilt byggnadsärende måste därför prövas om det är befogat att ställa särskilda krav på bebyggelsens utformning. Vid en sådan prövning kommer naturligtvis det kommunala beslutet beträffande området att tillmätas stor betydelse.

Det bör alltså i första hand ankomma på kommunerna att välja ut och

avgränsa skyddsvärda områden. Ett stort antal bebyggelsemiljöer har redan utpekats och varit föremål för politiska beslut i samband med att kommunöversikter, områdesplaner och bevarandeprogram för kulturminnesvärden har behandlats. Kommunerna torde som regel ha god kunskap om vilka ytterligare bebyggelseområden som är skyddsvärda. Inom länsstyrelsernas planeringsavdelningar finns personal med regional överblick och sakkunskap i hithörande frågor. En samverkan mellan kommunerna och länsstyrelsen bör kunna underlätta det återstående utredningsarbete som kan behövas för att välja ut skyddsvärda områden.

Det ligger i sakens natur att kommunens bedömning av miljövärdet hos ett bebyggelseområde i många fall kommer att ske med utgångspunkt främst i värderingen på orten. Allmänt vill jag endast lämna några synpunkter på vad som kan ligga i begreppet värdefull miljö.

Byggnaderna inom ett avgränsat område kan genom sin utformning och placering i förhållande till varandra ge den yttre miljön ett särpräglat uttryck. Det kan t. ex. gälla torg och gaturum liksom vissa byar, brukssamhällen, fäbodrar och fiskelägen. Som exempel på skyddsvärda miljöer vill jag också nämna stadsdelar med väl sammanhållen och tilltalande bebyggelse eller med andra påtagliga trevnadsvärden i den yttre miljön. Sådana värden kan naturligtvis också återfinnas hos grupp- eller seriebyggda småhusområden. Detta skall dock inte tolkas så att jag skulle anse det miljömässiga värdet ligga enbart i att byggnaderna är likadana eller liknar varandra. Byggnaderna behöver inte heller var för sig vara av större estetiskt värde. Det bör emellertid finnas ett uttryck i bebyggelsemiljön som kan bedömas vara allmänt uppskattat av kommunens innevånare.

Jag vill särskilt framhålla att miljövärdet inte skapas enbart av byggnaderna. Även vägar, broar, parkanläggningar och omgivande naturlandskap har betydelse för ett bebyggelseområdes miljövärde. Byggnader bör utformas så att de miljömässigt samverkar med dessa anläggningar eller naturomgivningar.

Det miljömässiga värdet hos ett bebyggelseområde är, till skillnad från de historiska och kulturhistoriska kvaliteterna som nämns i 38 § andra stycket BS, inte knutet till bebyggelsens ålder. Inte heller behöver miljön vara resultatet av ett medvetet konstnärligt skapande för att vara skyddsvärd. I en värdefull bebyggelsemiljö kan dock självfallet ingå byggnader och anläggningar som i sig själva har historiska, kulturhistoriska och konstnärliga kvaliteterna.

Områden där naturmiljön är särskilt värdefull kan skyddas med hjälp av naturvårdslagens bestämmelser om naturreservat eller naturvårdsområde. Därvid behandlas ofta även bebyggelsefrågorna. Det föreskrivs dessutom redan nu i 38 § första stycket och 39 § första stycket BS att bebyggelse skall utformas, färgsättas och placeras till en god samverkan med landskapsbilden. Förhållandet mellan ett område med en tilltalande landskapsbild och ny bebyggelse torde därmed kunna regleras på ett tillfredsställande

de sätt. Kommunerna har givetvis även här möjlighet att t. ex. i kommunöversikterna ange de områden som har särskilt tilltalande landskapsbild och där hänsyn till detta kommer att tas vid behandlingen av ärenden om byggnadslov.

Genom att kommunerna klargör i vilka bebyggelseområden som det enligt kommunens uppfattning bör råda ett starkare skydd för miljövärdena blir det enklare både för byggnadsnämnderna och för den enskilde att ta ställning till uppkommande frågor. Särskilt betydelsefullt är det att kommunerna ger god information till innevånarna inom skyddsvärda områden om vari värdena består och hur man kan verka för att bevara dessa. Det finns många exempel på hur denna uppgift kan lösas t. ex. i form av broschyrer som skickas till de berörda hushållen och utställningar som visas i allmänna lokaler. Genom sådan information kan den enskilde på ett tidigt stadium lättare väga samman bevarandenaspekterna med sina egna önskemål.

Lagteknisk lösning m. m.

De överväganden som jag nu har redovisat bör enligt min mening lagtekniskt uttryckas genom ett tillägg till 38 § första stycket BS med det innehållet att det vid utformningen och färgsättningen av byggnader inom ett bebyggelseområde som utgör en värdefull miljö skall tas särskild hänsyn till områdets egenart. Detta hänsynstagande tillkommer således utöver de överväganden som redan med gällande lydelse av bestämmelsen skall göras i fråga om vad stads- och landskapsbilden fordrar och vad som är lämpligt för en god helhetsverkan.

Med det föreslagna tillägget preciseras inte hur långt hänsynstagandet skall sträcka sig inom de områden som är värdefulla. Vid bedömningen måste vägas in också hänsyn av t. ex. tekniskt och fastighetsekonomiskt slag. I varje enskilt fall måste alltså byggnadsnämnden göra en avvägning mellan, å ena sidan, miljöhänsyn och, å den andra, tekniska och ekonomiska hänsyn.

Tillägget till 38 § första stycket BS bör givetvis vara tillämpligt inte bara när helt nya byggnader uppförs utan också när befintliga byggnader ändras. I fråga om bl. a. sådana till-, på- och ombyggnader som innefattar nybyggnad enligt 75 § BS gäller f. n. enligt 48 a § första stycket BS att bl. a. 38 § första stycket BS skall tillämpas endast beträffande sådana delar av byggnaden som berörs av ändringen. Denna begränsning till den berörda delen av byggnaden bör gälla även framdeles.

I 48 a § första stycket BS föreskrivs vidare att 38 § första stycket, 40 och 42–48 §§ skall tillämpas endast i den omfattning som erfordras för att den berörda byggnadsdelen skall uppfylla skäligen anspråk på säkerhet, handkappanpassning, god energihushållning, trevnad, god hygien och godtagbar avfallshantering. Enligt min mening framgår det inte tillräckligt klart av

lagtexten vilken hänsyn som skall tas till utformnings- och färgsättningskraven i 38 § första stycket BS. För att det tillägg som jag har föreslagit till detta stycke skall få avsedd verkan i de nu berörda situationerna bör en ändring göras även i 48 a § första stycket BS. I en inledande mening bör därvid klargöras att 38 § första stycket, 40 och 42–48 §§ BS liksom nu skall tillämpas endast beträffande sådana delar av byggnaden som berörs av ändringen. De anspråk på säkerhet, handikappanpassning m. m. som f. n. skall ställas i ändringsfallen och som grundas på 40 och 42–48 §§ BS bör gälla även i fortsättningen. Detta bör komma till uttryck i en ny andra mening i 48 a § BS.

Den föreslagna nya lydelsen av 38 och 48 a §§ BS innebär således att byggnadsnämnden vid en ändring av en byggnad – på samma sätt som när en helt ny byggnad uppförs – skall göra en avvägning mellan, å ena sidan, de krav på den berörda byggnadsdelens utformning som områdets egenart kan motivera och, å den andra, de tekniska och ekonomiska förutsättningar som finns. Framför allt i dessa ändringsfall kommer det sannolikt att visa sig nödvändigt att nämndens beslut föregås av samråd med den byggande.

Utöver de nu berörda ändringarna i 38 § första stycket och 48 a § första stycket bör dessa paragrafer i övrigt ges en modernare språklig utformning. Jag vill understryka att de ändringar som detta föranleder inte är avsedda att innebära någon förändring av paragrafernas sakliga innehåll.

Ändringarna bör träda i kraft den 1 juli 1980.

De förslag som jag nu har lagt fram tillgodoser ett önskemål som har kommit fram vid flera skilda tillfällen, bl. a. i samband med remissbehandlingen av den tidigare nämnda promemorian om förenklad byggnadslovsprövning och av byggnadsvårdsutredningens förslag. Ändringen är också av relativt begränsad omfattning. Jag anser därför att någon remissbehandling av förslaget inte är nödvändig.

Något yttrande av lagrådet över förslaget har inte inhämtats eftersom lagrådets hörande enligt min mening skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet.

4 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom bostadsdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i byggnadsstadgan (1959: 612).

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen
att antaga förslaget till lag om ändring i byggnadsstadgan (1959: 612).

6 Beslut

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

1 Gällande reglering av bebyggelsens yttre utformning och om skydd för värdefull bebyggelse

I byggnadslagstiftningen återfinns bestämmelser om byggnaders utformning och om skydd för värdefulla byggnader bl. a. i 38 § byggnadsstadgan (1959: 612, omtryckt 1972: 776, ändrad senast 1979: 902), BS. I 38 § BS föreskrivs följande:

Åt byggnads yttre skall givas sådan utformning och färg, som stads- eller landskapsbilden fordrar och som befinnes lämplig såväl för byggnaden i och för sig som för en god helhetsverkan.

Byggnad av större värde ur historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt må icke förvanskas vare sig genom arbeten å själva byggnaden eller genom bebyggelse i grannskapet. Om skyldighet att bevara fornlämningar är särskilt stadgat.

Paragrafen är alltså tillämplig enbart på byggnader. Begreppet byggnad har inte definierats i byggnadslagstiftningen. I rättspraxis har begreppet getts ett vidare innehåll än som följer av allmänt språkbruk. Alla fasta anordningar med väggar och tak som är så stora att människor kan gå in i dem anses som byggnader. Inte bara fasta anordningar utan även varaktigt anbringade anordningar på hjul och på vatten kan vara byggnader, t. ex. husvagnar och husbåtar. I vissa fall behöver inte ens väggar finnas. En s. k. car-port har sålunda i praxis ansetts utgöra en byggnad. En närmare beskrivning av praxis på detta område återfinns i Bexelius m. fl., Byggnadslagstiftningen och i T. Bjerkén. Byggnadslov.

Beträffande placeringen av en byggnad föreskrivs i 39 § BS bl. a. att hänsyn skall tas till landskapsbilden och att byggnaden på ett lämpligt sätt skall ansluta till övrig bebyggelse på tomten och på närbelägen mark. Om hur en tomt i övrigt skall vara ordnad finns bestämmelser i 53 § BS.

Fasta anordningar, t. ex. skyltar, radioantenner, murar, bensinpumpar och ljusanordningar, skall enligt 52 § BS till form, färg och utförande i övrigt fylla skäligen anspråk på prydighet och vara lämpade på platsen. De får inte inverka menligt på stads- eller landskapsbilden. Beträffande upplag har i estetiskt hänseende föreskrivits endast att ett sådant inte får vanpryda omgivningen (52 § tredje stycket BS).

Bestämmelserna i 38 § BS är tillämpliga på sådana åtgärder med en byggnad som utgör nybyggnad. Vad som hänförs till nybyggnad anges i 75 § första stycket BS. Förutom helt nya byggnader hänförs till nybyggnad till- eller påbyggnad av en befintlig byggnad samt ombyggnad eller därmed jämförlig ändring av en byggnads yttre eller inre utförande. Även vissa andra förändringar räknas som nybyggnad.

För sådana ändringar av en byggnad som hänförs till nybyggnad före-

skrivs i 48 a § BS att bl. a. 38 § första stycket BS skall tillämpas endast beträffande de byggnadsdelar som berörs av ändringsåtgärden och endast i den omfattning som erfordras för att dessa skall uppfylla skäligen anspråk på säkerhet, handikappanpassning, god energihushållning, trevnad, god hygien och godtagbar avfallshantering.

Även för sådana ändringar av en byggnad som inte är att hänföra till nybyggnad skall 38 § BS tillämpas i fråga om delar av byggnaden som berörs av ändringen.

De bestämmelser om lättnader i byggnadslovsplikten som riksdagen nyligen beslutat (prop. 1978/79: 111 bil. 12, CU 1979/80: 3, rskr 1979/80: 7) och som trätt i kraft den 1 januari 1980 (SFS 1979: 902) innebär bl. a. att vissa åtgärder uttryckligen har undantagits från nybyggnadsdefinitionen i 75 § BS. Av betydelse i detta sammanhang är främst att mindre uthus samt skyddade mindre uteplatser och skärmtak som uppförs i anslutning till en- och tvåbostadshus under vissa förutsättningar inte skall utgöra nybyggnad. Åtgärderna kräver varken byggnadslov eller dispens från eventuellt rådande nybyggnadsförbud. Det har ändå föreskrivits (75 § sista stycket BS) att bestämmelserna i bl. a. 38 § BS i fråga om dessa åtgärder skall tillämpas i skälig omfattning. Därmed har avsetts (prop. 1978/79: 111 bil. 12 s. 24) att mindre avvikelser från bestämmelserna bör kunna tolereras.

Till skillnad från 38 § första stycket BS gäller paragrafens andra stycke generellt arbeten på den skyddsvärda byggnaden och inte bara utformningen och färgsättningen av denna. Skyddet omfattar enligt andra stycket även sådan förvanskning som kan uppkomma genom åtgärder med bebyggelsen i den skyddsvärda byggnadens grannskap.

I fråga om rena underhållsåtgärder finns ingen hänvisning till 38 § BS. I 50 § BS, där underhållsbestämmelser återfinns, föreskrivs att byggnad skall underhållas så att bl. a. vanprydnad inte uppkommer.

Kontrollen av att åtgärder med en byggnad överensstämmer med de egenskapskrav som anges i bl. a. 38 § BS utövas främst vid byggnadslovsgranskningen. Alla åtgärder som utgör nybyggnad är byggnadslovspliktiga (54 § 1 mom. första stycket BS).

Att en åtgärd utgör nybyggnad betyder inte bara att den är byggnadslovspliktig. Den kan då också kräva dispens från något nybyggnadsförbud, t. ex. förbudet mot tätbebyggelse utanför planlagt område enligt 56 § 1 mom. fjärde stycket BS.

Oavsett om något tillstånd fordras eller inte, är den byggande i princip skyldig att följa bestämmelserna i BS. Byggnadsnämnden kan ingripa mot byggnader som avviker från dessa bestämmelser enligt reglerna i lagen (1976: 666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.

Tillämpligheten av 38 § BS m. fl. bestämmelser utom resp. inom planlagt område

För områden med endast utomplansbestämmelser kan erinras om att reglerna i 38 § BS står i nära samband med vissa av utomplansbestämmelserna i 29 § BS. Enligt 29 § skall sålunda platsen för den tillämnade bebyggelsen vara lämplig från allmän synpunkt. Områden med särskild naturskönhet, säregna naturförhållanden eller som är lämpliga eller behövliga för friluftsliv skall såvitt möjligt bevaras. En tomtplats får inte bebyggas i större omfattning än som bedöms skäligt med hänsyn till bl. a. ortens sed. Större byggnader får i princip inte heller uppföras.

Vid byggnadslovsprövning inom områden med utomplansbestämmelser skall byggnadsnämnden alltså se till att den blivande bebyggelsen är förenlig såväl med vad som sägs i 38 § BS om landskapsbild och god helhetsverkan, som med de liknande bestämmelserna i 29 § BS om hänsynstagande till naturmiljön och ordnande av tomtplats enligt ortens sed.

Utanför områden med fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan är 38 § BS inte tillämplig på ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförliga näringar. För uppförande eller ändring av en sådan byggnad krävs inte heller byggnadslov (35 § BS). I den mån åtgärden utgör nybyggnad kan den däremot fordra dispens från ett eventuellt nybyggnadsförbud. Av betydelse i detta sammanhang är särskilt länsstyrelsens möjlighet att med stöd av 86 § byggnadslagen (1947: 385, omtryckt 1972: 775, ändrad senast 1978: 932), BL, förordna att nybyggnad inte får företas utan länsstyrelsens tillstånd inom område som inte ingår i stadsplan eller byggnadsplan. Förordnanden enligt denna bestämmelse får meddelas om området bör särskilt skyddas med hänsyn bl. a. till bebyggelse, som är värdefull från historisk eller konstnärlig synpunkt. En bestämmelse som i fråga om sådan bebyggelse motsvarar 86 § BL gällde tidigare enligt den numera upphävda 122 § BL. Förordnanden som meddelats med stöd av den upphävda bestämmelsen gäller fortfarande på flera håll i landet.

För område med stadsplan eller område där det förordnats om nybyggnadsförbud i avvaktan på sådan plan, kan byggnadsnämnden enligt 35 a § BL meddela ett tidsbegränsat förbud mot rivning av kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse.

Inom områden med fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan bör 38 § BS ses i sammanhang med den grundläggande bestämmelsen för all planläggning i 9 § BS. I sistnämnda paragraf, som riktar sig till planmyndigheterna men inte till den byggande, föreskrivs bl. a. att områden med bebyggelse av särskilt värde från historisk eller kulturhistorisk synpunkt såvitt möjligt skall bevaras.

I stads- och byggnadsplaner skall finnas bestämmelser om de områden som ingår i planen och om deras bebyggande och användning (25 och 107 §§ BL samt 12 § 2 mom. och 13 § BS). För stadsplaner skall bestämmelserna i

erforderlig mån ange byggnadsrätt, antal byggnader per tomt, byggnadsyta, läge, höjd, källardjup samt antal våningar och lägenheter. Bestämmelserna kan göras tämligen detaljerade om det finns skäl för det. Sålunda har regeringen ansett att bestämmelser om taklutning, färg på takpannor samt färg och material på husfasader i visst fall har kunnat fastställas (regeringens beslut 1979-03-13, bostadsdepartementet, Pl 334/78, se även beslut 1980-02-21, bostadsdepartementet, Pl 1827/78).

Statens planverk har senast år 1976 utfärdat anvisningar för upprättande av detaljplaneförslag. I dessa föreslås och kommenteras bl. a. planbestämmelser av olika slag angående värdefull bebyggelse.

Sammanfattningsvis är skyddet för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen inom planlagt område avsett att fungera på följande sätt. Vid planläggningen skall bebyggelse av detta slag såvitt möjligt bevaras (9 § BS). Utformningen av tillkommande bebyggelse regleras genom planbestämmelserna (12 § 2 mom. och 13 § BS). Om planbestämmelserna inte innehåller någon mer detaljerad reglering gäller 38 § BS. Rivning kan visserligen inte slutligt förhindras, men bestämmelserna om rivningsförbud ger byggnadsnämnderna rådrum för bevarandeåtgärder. Regleringsmöjligheterna kan synas långtgående, men problem kan likväl uppstå inom äldre planområden, där miljöfrågorna inte från början uppmärksammats.

Vissa avgöranden rörande tillämpningen av 38 § BS m. m.

I propositionen (1959:168 s. 251) med förslag till lag om ändring i byggnadslagen samt till byggnadsstadga instämde föredragande departementschefen i vad 1951 års byggnadsutredning uttalat om att bestämmanderätten i fråga om byggnaders utformning i princip tillkommer den byggande och att byggnadsnämndens ingripanden bör begränsas till sådana fall, då ett förverkligande av dennes intentioner skulle komma att innebära ett inslag i stadsbilden av så störande art, att det ur allmän synpunkt inte kan tolereras. Departementschefen tillade att det utan att särskilt framhåvas i författningen syntes uppenbart att hänsynen till stads- eller landskapsbilden måste vägas mot andra hänsyn, t. ex. sådana av ekonomisk art.

Rättspraxis låter sig knappast sammanfattas till ett entydigt besked om hur den enskildes uppfattning om en byggnads utformning bör sammanvägas mot byggnadsnämndens om meningarna är delade. Inte sällan har emellertid domstolarna medgett att den byggnadslovssökande fått utforma sitt hus på ett sätt som byggnadsnämnden ansett olämpligt.

Översikter över äldre rättspraxis återfinns i A. Bexelius m. fl., Byggnadslagstiftningen, Statens planverk aktuellt, häfte 3, 1973 och T. Bjerkén, Byggnadslov.

För att något belysa tillämpningen under senare år av 38 § första stycket BS skall här redovisas några avgöranden av regeringsrätten.

År 1977 avgjorde regeringsrätten tre fall (Rättsfall och notiser från rege-

ringsrätten 1977, R 77 2: 14 samt Ab 140 och 141) som alla avsåg byggnadslov för byte av fasadmaterial eller färg på småhus inom grupphusområden. I det första fallet var det fråga om ett område inom en år 1967 fastställd stadsplan och inom vilket husen var beklädda till större delen med vita asbestcementskivor och till mindre del med träpanel. Byggnadslov söktes för byte av asbestskivorna till vitt fasadtegel (typ mexitegel) på två intill varandra liggande hus. I det andra fallet gällde det ett område med ett trettiotal enfamiljshus med enhetlig utformning och färg. Området dominerades färgmässigt av röda och vita fasader, men det fanns inslag av andra färger. Byggnadslov söktes på en hörnfastighet för omfärgning av fasaden, fönster- och dörrsnickerier och ett uthus. I det tredje fallet ingick det aktuella huset i en år 1960 serieproducerad gruppbebyggelse, där fasaderna bestod av träpanel som var gul utom på gavelspetsarna som var vita. Byggnadslov söktes för byte av den gula panelen till gult fasadtegel.

I samtliga fall vägrade byggnadsnämnden lov för åtgärderna, medan kammarrätterna och regeringsrätten inte fann att något hinder för byggnadslov förelåg. Regeringsrätten gav inledningsvis följande, i de tre fallen likalydande skäl för sin bedömning.

Bostadsbyggandet har beträffande småhus kommit att i betydande omfattning utföras som gruppbebyggelse av likformiga eller likartade hus. Sådana husgrupper, uppförda vanligen på en gång efter en och samma arkitektoniska plan, framstår utåt som en enhet. De i gruppen ingående småhusen överläts ofta till olika enskilda personer. Dessa kan förmodas ha envar sina särskilda önskemål beträffande sin bostad, vilkas förverkligande så småningom kan föranleda ändringar av husets yttre. Vidare fordrar husen efterhand visst underhåll. Tekniken undergår en successiv utveckling, nya rön göres om olika materials lämplighet, nya material och färger kommer fram och kraven på bostaden, exempelvis beträffande isolering, förändras oavslåtligen. Varje husägare har nu i nämnda sammanhang ett väsentligt mått av självständighet inom ramen för gällande byggnadsföreskrifter. Alla husägare inom gruppbebyggelsen kan icke tvingas att samtidigt förfara likartat vad beträffar husens exteriör. Det är icke realistiskt att söka bevara varje ursprungligen enhetlig gruppbebyggelse i exakt det utseende den hade från början. — Regeln i 38 § byggnadsstadgan om att byggnads yttre skall ges sådan utformning och färg, som stadsbilden fordrar bl. a. för en god helhetsverkan, blir tillämplig då byggnadslov enligt 54 § I mom tredje stycket samma stadga söks för ändring av exteriören av hus. Stadgandet får i och för sig ökad tyngd då huset ingår i en gruppbebyggelse av enhetlig karaktär. De estetiska krav bestämmelsen innehåller måste vägas mot husägarens nyssnämnda rätt till handlingsfrihet beträffande ändring och underhåll av sin fastighet. Efterhand som tiden går och behovet av ändringar ökar och blir mera differentierade får det accepteras att stadgans krav på god helhetsverkan tillgodoses på annat sätt än genom en exakt likformighet i gruppbebyggelsen vad gäller husens yttre. God helhetsverkan kan uppnås även om inom vissa gränser de särskilda husen i gruppen uppvisar variationer på olika punkter. Härvidlag blir en bedömning från fall till fall nödvändig.

I det följande konstaterade regeringsrätten i vart och ett av fallen att de sökta åtgärderna inte stred mot några planbestämmelser för områdena och inte heller mot bestämmelserna i 38 § BS. Regeringsrätten lämnade därför de av resp. byggnadsnämnd anförda besvären utan bifall.

Beträffande det andra av de återgivna fallen kan noteras att omfärgning av fasad för en- eller tvåbostadshus numera enligt 54 § 2 mom. 3. BS inte fordrar byggnadslov, om inte åtgärden medför att byggnadens karaktär väsentligt ändras.

Med samma utgång som i de föregående fallen prövades nyligen (Rättsfall och referat från regeringsrätten och kammarrätterna, RRK 1979, R79 2: 22) frågan om byggnadslov för ändrad taklutning på ett kedjehus i en rad med åtta sådana hus. Husen ingick i ett område med både kedjehus och friliggande hus för vilket byggnadsplan hade fastställts år 1964. Taklutningen skulle ökas från 27 till 38 grader för att vindsinredning skulle bli möjlig. Planen innebar inte något hinder för åtgärderna, vilka vägrades av byggnadsnämnden men medgavs av kammarrätten. Statens planverk tillstyrkte bifall till byggnadsnämndens besvär. Regeringsrätten anförde i huvudsak att bestämmelserna i 38 § första stycket BS får ökad betydelse när byggnaden ingår i en kedjehuslänga med ett relativt begränsat antal hus av enhetlig typ. Även i fråga om sådan bebyggelse måste dock den enskilde fastighetsägaren ha viss självständighet inom ramen för gällande byggnadsbestämmelser. Det måste därför accepteras att efter hand som behov av ombyggnad och underhåll ökar, kravet på god helhetsverkan ställs något lägre än vid nybyggnad. God helhetsverkan kan uppnås även om de särskilda husen inom gruppen uppvisar viss variation. Den aktuella ombyggnaden kunde inte antas störa stads- eller landskapsbilden eller innebära sådant men för bebyggelsens enhetlighet att lov borde vägras. Regeringsrätten lämnade därför besvären utan bifall.

Exempel på den motsatta utgången i fall där således byggnadsnämndens vägran att meddela byggnadslov fastställts av regeringsrätten, återfinns i följande, här endast rubrikmässigt återgivna fall.

En olovligt gjord färgändring av fasad i ett bostadsområde ansågs, liksom en ansökan att få byta fasadmaterial i samma område, strida mot 38 § BS (RÅ 1972 not C 170 och 171).

En byggnad som gjorts åtskilligt större och fått en högre takresning än som medgetts i byggnadslov, kunde inte godtas (RÅ 1972 not C 66).

Gränsen mot tillämpningsområdet för 38 § andra stycket BS belyses i följande fall (regeringsrättens dom 1979-11-06, mål 2701-1976). I syfte att förbättra värmeisoleringen och minska underhållskostnaderna för en byggnad i Marstrand sökte ägaren byggnadslov för fasadbyte från vitmålad träpanel till ett vitt plastmaterial (Lavella spont). Sökanden uppgav att viss omgivande bebyggelse redan bytt fasadmaterial. Huset var från 1900-tallets början. Byggnadsnämnden avlog ansökan om byggnadslov. Regeringsrätten, dit målet fullföljts på talan av byggnadsnämnden, yttrade:

Den för området gällande stadsplanen innehåller icke föreskrifter som innefattar hinder för Andreasson att förse den i målet ifrågavarande byggnaden med ytterbeklädnad av plast i enlighet med vad Andreasson begär i sin byggnadslovsansökan. Byggnaden är i sig icke heller av större kulturhistoriskt värde, varför reglerna i 38 § andra stycket byggnadsstadgan saknar tillämpning i målet. — Emellertid ingår huset jämte en mängd andra liknande hus i en samlad enhetlig trähusbebyggelse. Denna har som helhet betraktad ett betydande kulturhistoriskt värde såsom en del av Marstrands stadsmiljö. Det har vid den fysiska riksplaneringen ansetts vara ett riksintrasse att bevara denna miljö. Härför fordras bl. a. att de i denna stadsdel belägna husens ytterklädsel även framgent förblir gjord av trä. — Vid tolkningen av stadgandet i 38 § första stycket byggnadsstadgan om vad stadsbildens fordrar skall även antikvariska synpunkter beaktas. Följden kan då bli att fastighetsägarna åläggs att vad gäller exempelvis ytterbeklädnad fasthålla vid äldre byggnadssätt och förhindras utnyttja tekniska framsteg, bl. a. vad gäller ekonomiskt underhåll samt förbättrad värmeisolerings och energibesparing. Sådana konsekvenser kan godtas endast för det fall att fråga är om en stadsbild av så högt kulturhistoriskt värde att motstående intressen måste vika. Av de yttranden som avgivits av riksantikvarieämbetet och statens planverk i målet får anses framgå att en sådan situation föreligger i förevarande fall. För Andreassons del fordrar sålunda stadsbildens att hans hus även framgent är försett med ytterbeklädnad av trä.

Beslutet innebar att byggnadsnämndens besvär bifölls.

I fråga om tillämpningen av 38 § andra stycket BS föreligger från senare år inga avgöranden av regeringsrätten.

Vissa bestämmelser utanför byggnadslagstiftningen

Utanför byggnadslagstiftningens område finns en rad specialförfattningar med mer eller mindre ingripande föreskrifter till skydd för kulturhistoriskt eller konstnärligt intressant bebyggelse. Översikter över gällande sådan lagstiftning återfinns dels i betänkandet (SOU 1979: 17) Kulturhistorisk bebyggelse — värd att vårda (s. 37–48), dels i betänkandet (SOU 1979: 65 och 66) Ny plan- och bygglag (s. 640–643). Av intresse i detta sammanhang är närmast vissa bestämmelser i naturvårdslagen (1964: 882, omtryckt 1974: 1025, ändrad senast 1975: 196), NvL.

Med stöd av 7 § NvL kan länsstyrelsen som naturreservat förklara område, som särskilt bör skyddas eller vårdas på grund av sin betydelse för kännedomen om landets natur, sin skönhet eller märkliga beskaffenhet eller på grund av att området är av väsentlig betydelse för allmänhetens friluftsliv. I reservatsbeslutet skall anges vilka inskränkningar i rätten att förfoga över och därmed bl. a. bebygga fastigheter som betingas av ändamålet med reservatet. Till dessa regler har knutits bestämmelser om ersättning.

Område, som inte lämpligen bör avsättas till naturreservat men där särskilda åtgärder behövs för att skydda eller vårda naturmiljön, kan

länsstyrelsen enligt 19 § NvL förklara som naturvårdsområde. I länsstyrelsens beslut skall föreskrivas de inskränkningar i nyttjandet av fastigheter som behövs för att trygga ändamålet med beslutet. Någon ersättningskyldighet för intrång föreligger inte. Om pågående markanvändning avsevärt försvåras, skall området dock avsättas som naturreservat.

I sammanhanget kan erinras om att det för vissa områden fortfarande kan gälla förordningen som meddelats till skydd för landskapsbilden enligt den före den 1 januari 1975 gällande lydelsen av 19 § NvL. Denna bestämmelse är förenad med ersättningsregler.

Med natur förstås i NvL även den kulturpräglade naturen, men bestämmelserna är inte avsedda för fall då behovet av skydd för en landskapsbild huvudsakligen betingas av att där förekommer från historisk eller konstnärlig synpunkt värdefulla byggnader (prop. 1974: 148 s. 45).

2 Nuvarande planeringsläge i kommunerna

För en bedömning av styrkan i det allmänna intresset av god helhetsverkan i bebyggelsen och speciellt skyddet för de mer värdefulla kulturmiljöerna, är det av betydelse att de befintliga förhållandena har studerats och värderats på ett sådant sätt att olika intressen åtminstone lokalt eller regionalt kan jämföras med varandra. Ett sådant studium har under senare år utförts inom ramen för den fysiska riksplaneringen för kulturminnesvårdens intressen.

En första sammanställning av dessa intressen utfördes i samband med det s. k. länsinventeringsprojektet 1970, som genomfördes i det inledande skedet av den fysiska riksplaneringen. Landsantikvarierna upprättade då förteckningar och kartredovisningar för varje län av objekt, miljöer och större områden av särskilt intresse från kulturhistorisk synpunkt. Materialet bearbetades av riksantikvarieämbetet och förelades länsstyrelser och kommuner för ställningstagande. Förslagen till urval, avgränsning och åtgärder för säkerställande sammanställdes under den fysiska riksplaneringens programskede. En riksomfattande karta över större områden av betydelse för kulturminnesvården och intressanta kulturhistoriska miljöer publicerades i rapporten (SOU 1971: 75) Hushållning med mark och vatten och följdes av en beskrivning län för län (Civildepartementet, förarbeten för fysisk riksplanering, underlagsmaterial nr 23). Under det följande planeringsskedet har arbetet förts vidare. Strävandena har därvid varit bl. a. att vidga perspektivet från de enskilda objekten, byggnaderna eller forn-lämningarna, till de större kulturlandskaps- eller stadsmiljöer i vilka objekten utgör inslag.

Riksantikvarieämbetet har som ett led i redovisningen av arbetet med den fysiska riksplaneringens planeringsskede utarbetat en översikt över kulturminnesvården i kommunernas planering (Statens planverk, rapport

44, del 6, 1978). I översikten framhålls att inventeringsarbetet, i första hand tack vare kommunala insatser, lett till att kunskapen förbättrats påtagligt i fråga om den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen i landet. Skillnaderna i kunskapsunderlaget anges dock vara mycket stora såväl geografiskt som innehållsmässigt. Konflikterna med andra markanvändningsanspråk och prioriteringen av områdena från riksintressesynpunkt sågs vara ofullständigt redovisade för vissa delar av landet. En del av planeringsarbetet i kommunerna sågs vidare ha utförts utan underlag i form av bearbetat inventeringsmaterial. Materialet uppges inte vara jämförbart från län till län. Även i de landsdelar där inventeringsläget är tillfredställande kan det återstå bearbetningar och sammanfattande analyser av materialet för att detta skall kunna utgöra underlag för den översiktliga planeringen. I översikten beskrivs närmare de olika inventerings- och analysmetoderna och de resultat som de har gett.

Enligt riksantikvarieämbetet har skyddsbehovet för ungefär två tredjedelar av de miljöer som har bedömts vara av riksintresse för kulturminnesvården tillgodosetts genom riktlinjer i kommunöversikt. I begränsad omfattning har också arbetet med översikterna lett till att förordnanden har utfärdats enligt NvL och enligt 86 § BL. Det totala antalet förordnanden enligt 86 och 122 §§ BL uppges vara cirka 450, varav 171 avser miljöer av riksintresse för kulturminnesvården. Ett stort antal förordnanden har utfärdats i Skaraborgs, Stockholms och Värmlands län, vartill kommer att stora arealer på Gotland skyddas på detta sätt. I första hand har man velat skydda kyrkbyar och större landskapsavsnitt, men också ålderdomlig bebyggelse, fäbodvallar, fiskelägen, bruksmiljöer och enstaka byggnader.

Utfallet av översiktsplaneringen för kulturminnesvårdens del har redovisats även i rapporten (SOU 1979: 54) Hushållning med mark och vatten, del 2 (s. 127–130).

Förordnandena enligt NvL avser i första hand kulturlandskapet och inte bebyggelsemiljöerna. Utfallet av inventering och översiktsplanering för naturvårdens del redovisas, förutom i Hushållning med mark och vatten, även i statens planverks rapport 44, del 11, 1979.

3 Framställningar om ändring av 38 § BS m. m.

Särskilda framställningar om ändring av 38 § BS har under åren 1974 och 1975 gjorts av statens planverk och riksantikvarieämbetet. Vissa brister i byggnadslagstiftningen bl. a. i fråga om 38 § BS påpekades av 1965 års musei- och utställningssakkunniga i en rapport till bygglagutredningen. Rapporten fogades till utredningens betänkande (SOU 1974: 21) *Markanvändning och byggande (bil. 3). Frågan om utformningen av bebyggelsemiljön och om skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse* har därefter tagits upp av bl. a. byggnadsvårdsutredningen i betänkandet (SOU

1979: 17) Kulturhistorisk bebyggelse – värd att vårda och av PBL-utredningen i betänkandet (SOU 1979: 65 och 66) Ny plan- och bygglag. Frågan har också tagits upp i remissyttranden över promemorian (Ds Bo 1978: 3) Förenklad byggnadslovsprövning och byggnadsvårdsutredningens betänkande. Under senare år har flera motioner med anknytning till frågan också behandlats av riksdagen.

3.1. Statens planverk och riksantikvarieämbetet

I yttrande den 18 oktober 1974 rörande kommunernas program och länsstyrelsernas redovisningar i den fysiska riksplaneringens programskede anförde statens planverk att 38 § BS borde ändras så att bestämmelserna fick starkt ökad genomslagskraft i sådana kulturhistoriskt intressanta områden och miljöer som hade redovisats i genomarbetat bedömningsunderlag och så att möjligheterna att tillgodose dessa intressen inte blir sämre inom planlagda områden än inom områden där plan saknas.

I en skrivelse till bostadsdepartementet den 14 maj 1975 anmälde verket en rad förslag till lagstiftningsåtgärder, som enligt verkets mening borde företas snarast i avvaktan på en ny planlagstiftning. Verket återkom därvid till frågan om tillämpningsområdet för 38 § BS och till andra frågor rörande skyddet för kulturhistoriskt intressanta miljöer. Beträffande 38 § BS anförde verket att utvecklingen fick anses ha gått ifrån tidigare uttalanden om att det i princip är den enskilde som har bestämmanderätten och att samhället bara kan ingripa när övertrampen är verkligt kvalificerade. Bestämmelsen borde därför revideras. Verket framhöll vidare att utformningen av ekonomibyggnader för de areella näringarnas behov borde kunna kontrolleras, t. ex. genom att 29 § BS kompletteras så att den avser inte bara lokalisering utan också utformning och färgsättning av en sådan byggnad. Den vidgade byggnadslovsplikten inom områden med stadsplan för bl. a. färgsättning och utbyte av taktäckningsmaterial borde enligt verket gälla även inom områden med byggnadsplan, generalplan och förordnande enligt 86 § BL.

I den tidigare nämnda översikten av riksantikvarieämbetet om kulturminnesvårdens behandling under planeringsskedet av den fysiska riksplaneringen redovisas i en avslutande del de centrala verkens ställningstaganden i fråga om bl. a. behovet av förbättrade genomförandemedel. Som planverkets mening framhålls där att statsmakterna bör klargöra att reglerna i 38 § BS bör tillämpas med särskild uppmärksamhet inom områden som i samband med översiktsplanering har bedömts vara av riksintresse eller eljest av betydande intresse för kulturminnesvården. Oklarheter härom kan enligt planverket äventyra byggnadsnämndernas arbete med att i den löpande ärendehandläggningen fullfölja kommunfullmäktiges riktlinjer för bebyggelseutvecklingen i särskilt värdefulla områden. Planverket förutsätter också att denna fråga uppmärksammas i det pågående arbetet med

översyn av byggnadslagstiftningen. Riksantikvarieämbetet anser att oklarheter om tillämpningen av 38 § BS hämmat kommunernas inskridanden för att hävda bevarandebeståndet i det löpande granskningsarbetet. Enligt ämbetet bör statsmakterna därför bl. a. klargöra att 38 § BS bör kunna ges en stram tolkning i områden som i kommunal planering har betecknats som områden för långsiktigt bevarande av kulturhistoriska skäl.

3.2. Byggnadsvårdsutredningen

I sitt betänkande Kulturhistorisk bebyggelse – värd att vårda analyserar byggnadsvårdsutredningen de skyddsmöjligheter som ges i byggnadslagstiftningen och den kommunala planeringen. För att få ett underlag för analysen har utredningen gjort en enkätundersökning rörande kommunernas direkta insatser för värd och bevarande av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Enkäten, som enligt utredningens uppfattning hade betydande brister, gav ändå ett intryck av att kommunerna förbereder och antar bevarandepaner som en fortsättning på riksplanarbetet och att stora ekonomiska och personella resurser läggs ner på inventeringar. De konkreta åtgärderna för att förverkliga planerna låter dock enligt utredningen vänta på sig. Kommunerna tycks tveksamma till nya satsningar på bevarandeverksamhet. Endast få kommuner har avsatt medel som stöd åt enskilda bevarandebestånd.

I syfte att avgränsa det bebyggelsebestånd av kulturhistoriskt värde som borde bli föremål för statliga insatser diskuterar utredningen de egenskaper hos beståndet som därvid bör uppmärksammas. Någon tidsgräns för byggnadens ålder kan enligt utredningen inte sättas. Huvudsaken är att byggnaden kan infogas i ett kulturhistoriskt tidsperspektiv. Utredningen påpekar i detta sammanhang att 1940- och 1950-talens bebyggelse redan nu har börjat uppmärksammas. Varje objekt måste bedömas såväl från rikssynpunkt som från regional och lokal synpunkt. Objektet bör ha något att berätta om sin tid, d. v. s. ha ett dokumentvärde. Andra bedömningsgrunder kan grovt delas in i kategorierna sällsynhet – förändring samt objekt – miljö. Den äldsta bebyggelsen har sitt främsta värde i sin sällsynthet, medan bebyggelse från vår egen tid snarare har sitt värde i representativiteten. Även starkt ombyggda hus, som alltså mist sin ursprunglighet, kan ha sitt värde genom de förändringar som byggnaden undergått och som speglar skiftande användning och byggnadshistorisk utveckling. Ett enskilt objekt kan få sitt värde genom samspelet med sin miljö t. ex. genom läge och anknytning till angränsande bebyggelse. Slutligen framhåller utredningen att det inte ens efter genomfört inventeringsarbete kan göras något urval en gång för alla av det bevaringsvärda byggnadsbeståndet. Det får snarare bli fråga om att fastställa en ambitionsnivå, som från allmän synpunkt ter sig rimlig. Utredningen hänvisar till den principiella enighet som nåtts i riksplanarbetet mellan kommuner, läns-

styrelser och riksantikvarieämbetet om urval av miljöer av betydelse ur rikssynpunkt. Utredningen pekar på att staten i samband med den fysiska rikspaneringen och bl. a. i 1974 års proposition om den statliga kulturpolitiken (1974: 28 s. 351) har förklarat att kulturminnesvården i ökad utsträckning bör inriktas på bevarandet av samlade miljöer vid sidan av enstaka objekt. Det statliga ansvaret har därmed kommit att bli vidare än som kan tillgodoses med byggnadsminneslagen. Även om det är fastighetsägarna och kommunerna som har det grundläggande ansvaret för bevarande av de värdefulla byggnaderna, anser utredningen att staten i samma syfte bör ge ekonomiskt stöd till kommunerna.

Utredningen konstaterar att förutsättningarna för skydd utanför byggnadsminneslagens räckvidd i dag är osäkra. Enligt utredningen finns det emellertid, i första hand tills en ny plan- och byggnadslagstiftning kan träda i kraft, ett behov av att med giltighet för framtiden kunna utfärda skydds-föreskrifter för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse som inte omfattas av byggnadsminneslagen och för vars bevarande byggnadslagstiftningen, främst genom 38 § BS och planbestämmelser, nu erbjuder ovissa garantier. Utredningen prövar om tomträttsupplåtelser eller s. k. kulturhistoriska servitut kan erbjuda detta kompletterande skydd men finner dessa lösningar antingen för begränsade eller för konstlade för att de skall fylla avsedd funktion. Det enda tillförlitliga skyddet, menar utredningen, är skyddsföreskrifter enligt byggnadsminneslagen. Genom sådana föreskrifter kan såväl bevarande som underhåll garanteras. Tillämpningsområdet för byggnadsminneslagen bör därför vidgas så att alla byggnader som, utan att kunna byggnadsminnesförklaras ändå har ett så högt kulturhistoriskt värde att deras bevarande är ett allmänt intresse, får omfattas av skyddsföreskrifter enligt lagen. Om ägaren medger att skyddsföreskrifterna får inskrivas, bör byggnaden också bli berättigad till statligt stöd. Stödformerna bör enligt utredningen utvidgas och förbättras.

Utredningens betänkande har remissbehandlats. Remissinstanserna ger inte något odelat stöd åt utredningens förslag att vidga tillämpningsområdet för byggnadsminneslagen. Vissa instanser konstaterar att skyddet för de kulturhistoriskt intressanta miljöerna bör åstadkommas genom plan- och byggnadslagstiftningen. Några instanser gör i det sammanhanget överväganden rörande PBL – utredningens kommande förslag till skydd för den kulturhistoriskt skyddsvärda bebyggelsen och det önskvärda i ett samspel mellan den kommunalt styrda planeringen enligt byggnadslagstiftningen och det statliga bidragssystemet. Riksantikvarieämbetet, statens planverk, arkitekturmuseet samt länsstyrelserna i Stockholms och Malmöhus län framhåller att byggnadslagstiftningen för närvarande inte genom 38 § BS ger det erforderliga skyddet, i vart fall inte inom områden där denna paragraf inte förstärks av planbestämmelser. Planverket menar bl. a. att 38 § BS borde ändras i syfte att förstärka skyddet för de kulturhistoriskt

intressanta miljöerna som helheter med där ingående samspel mellan bebyggelse och andra kulturelement som vägar, broar, hägnader m. m.

3.3. PBL-utredningen

PBL-utredningen hade i uppdrag att utforma förslag till en ny byggnads-lagstiftning mot bakgrund bl. a. av bygglagutredningens förslag i betänkandet (SOU 1974: 21) Markanvändning och byggande. PBL-utredningen överlämnade i september 1979 betänkandet (SOU 1979: 65 och 66) Ny plan- och bygglag, som f. n. remissbehandlas.

Lagförslaget innehåller en rad nyheter i förhållande till nu gällande ordning. Riksintressena bestäms i lagen. Egenskapskrav fastställs såväl för bebyggelsemiljön som helhet, som för utformningen av enstaka tomt-platser, byggnader och anläggningar. Regler ges för underhåll av befintliga byggnader. Nya planinstitut införs, bland dem detaljplan, som ersätter nuvarande stads- och byggnadsplaner. Även vissa åtgärder med marken regleras i planform. Den översiktliga planeringen lagfästs. Tillståndsplikten skall genom kommunala beslut kunna både vidgas och inskränkas för vissa områden och i vissa angivna avscenden. Naturvårdslagens strandskyddsbestämmelser förs över till plan- och bygglagen. Nya ersättningsregler införs.

Av intresse i detta sammanhang är främst utredningens följande överväganden och förslag.

Som allmänna riktlinjer för planläggning och tillståndsprövning föreslås gälla att områden av särskild betydelse med avseende på naturförhållanden och friluftsliv såvitt möjligt skall bevaras (2 kap. 5 §) och att hänsyn skall tas till miljömässiga värden som finns i den befintliga bebyggelsens och kulturlandskapets karaktär. Särskilt värdefulla byggnader, bebyggelsemiljöer och kulturlandskap skall såvitt möjligt bevaras (2 kap. 6 §). I motivtexten uttalas bl. a. följande (s. 251):

Kulturminnesvärden ger uttryck för grundsynen att kulturutveckling visserligen förutsätter nyskapande men att detta bör ske med respekt för tidigare generationers insatser. Den lokala byggnadstraditionen bör beaktas och där det är möjligt hållas levande. Detsamma bör gälla i fråga om kulturlandskapet. All befintlig kulturmiljö (byggnader, anläggningar, odlingslandskap) skall ses som en samhällsresurs, vars positiva värden bör vårdas och utvecklas. Bebyggelsevärden skall inte enbart mätas med kulturhistoriska och estetiska mått. Den sociala betydelsen skall också beaktas liksom hushållningsaspekter i vid bemärkelse. Vid samhällets förnyelse skall behovet av kontinuitet uppmärksammas. Större förändringar bör planeras så att varje etapp för sig kan upplevas som en fullgången miljö.

För bebyggelsemiljön föreslås egenskapskrav som innebär bl. a. att hänsyn skall tas till befintliga natur- och kulturvärden och till skäliga estetiska anspråk (4 kap. 1 §).

Särskilda bestämmelser ges om placeringen inom tomt och utformningen av byggnader och anläggningar, anordnande av tomt m. m. Den inledande bestämmelsen (5 kap. 1 §) motsvarar 38 § första stycket BS och delvis även 39 § första stycket BS. Den har följande lydelse:

En byggnad skall placeras på det sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden samt strävandena att bevara natur- och kulturvärden. Även byggnadens yttre utformning samt dess färg- och materialverkan skall vara lämplig med hänsyn både till dessa intressen och till byggnaden såsom sådan.

I den allmänna motivtexten (s. 273) anförs att förslaget om att man skall ta hänsyn till strävandena att bevara natur- och kulturvärden avses utgöra en precisering av 38 § första stycket BS.

I specialmotiveringen (s. 725) berörs den föreslagna bestämmelsens innebörd närmare. Där framhålls bl. a. att kraven avser gestaltning, färgsättning och annan prägling av det offentliga rummet, d. v. s. gator och gators omgivning, torg, parker och landskap som har betydelse för medborgarnas upplevelse av den fysiska livsmiljön. Inte bara den existerande utan även den tilltänkta miljön skall beaktas, så långt intentionerna kan fastläggas genom planläggning. I bevarandet av naturvärdena kan ligga krav på anpassning till en viss landskapsprägel. Bebyggelsens kulturvärden kan ofta härledas ur en lokal tradition, som skall beaktas och kunna föras vidare. De krav som uppställs i den nya bestämmelsen skall vägas samman med övriga krav av social, teknisk, funktionell och ekonomisk art.

Motsvarigheten till 38 § andra stycket BS i PBL-förslaget har följande lydelse (5 kap. 14 § första stycket):

I fråga om en byggnad som är av större värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i ett bebyggelseområde av denna karaktär får i en detaljplan eller ett markförordnande meddelas bestämmelser om att byggnaden inte får förvanskas vare sig genom arbeten som rör byggnaden eller marken eller genom några byggnads- eller anläggningsåtgärder i grannskapet.

I motivtexten (s. 278 och 732) anförs att den kritik som har kommit till uttryck om att 38 § andra stycket BS inte ger något stöd för att kräva hänsyn till större värdefulla miljöer, får anses befogad. Skyddet i framtiden bör därför omfatta även värdefulla bebyggelseområden, t. ex. byar eller områden i tätort, som kan ha ett mycket högt kulturellt värde som helhet utan att alla enskilda hus sedda för sig kanske har samma värde.

Bevarandointresset skall vara starkt och ha samma nivå som nu. I första hand skall man fästa avseende vid värderingen på orten. För att ett skyddsbeslut skall anses motiverat bör en byggnad också svara mot ett eller flera av följande kriterier på kulturhistoriskt värde: .

1. Objektet uttolkar något väsentligt om tidigare samhällliga eller estetiska ideal.
2. Objektet ger en god uppfattning om tidigare sociala villkor för en viss samhällsgrupp.
3. Objektet representerar en bestämd fas i ett historiskt skede sett från rikets, regionens eller ortens synpunkt.
4. Objektet har haft betydelse för den historiska, kulturhistoriska eller tekniska utvecklingen eller representerar en höjdpunkt i någon sådan epok.
5. Objektet har ett högt unikt värde för byggnader av ett visst slag med avseende på funktion, konstruktion eller form.

Skyddsbestämmelser för sådan bevaringsvärd bebyggelse skall i princip kunna vara lika detaljerade och ge samma effekter som skyddsföreskrifter knutna till byggnadsminnesförklaring enligt byggnadsminneslagen. Man kan säga att PBL-förslaget utgör ett kommunalt instrument för byggnadsminnesförklaring. I linje med detta skall även ersättning (20 kap. 5 §) kunna utgå till ägare eller innehavare av särskild rätt till en fastighet om han genom skyddsbestämmelser hindras att vidta åtgärder inom ramen för den pågående markanvändningen och skadan inte är obetydlig i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten.

För en byggnad som enligt skyddsbestämmelser skall bevaras får rivningslov inte meddelas (13 kap. 41 §).

Skyddsbestämmelserna skall även kunna omfatta sådana föreskrifter om underhåll av de bevaringsvärda byggnaderna som erfordras för att deras särart inte skall gå förlorad. Även vid underhåll av byggnader, som inte omfattas av skyddsbestämmelser, skall hänsyn tas till bl. a. byggnadernas värde från kulturhistorisk synpunkt (6 kap. 4 §).

Tillståndsplikten omfattar enligt plan- och bygglagen normalt ungefär samma åtgärder med byggnader som enligt nu gällande ordning. För anläggningar, d. v. s. bl. a. sådant som nu benämns fasta anordningar, vidgas emellertid tillståndsplikten. En nyhet i detta sammanhang är att förslaget ger kommunen möjlighet att bl. a. i en detaljplan antingen föreskriva att vissa åtgärder inte skall fordra tillstånd, d. v. s. bygglov eller rivningslov, eller utvidga tillståndspliktens omfattning. Av betydelse i detta sammanhang är i första hand att utvidgning av tillståndsplikten kan gälla omfärgning, byte av fasad- eller takbeklädnad och andra åtgärder som påverkar byggnadens yttre. För de särskilt skyddsvärda byggnaderna får tillståndsplikten utvidgas till att omfatta även t. ex. underhållsåtgärder. Ekonomibygnader för de areella näringarnas behov skall tillståndsprövas om de ligger inom strandskyddsområden eller närmare fastighetsgränsen än 4,5 meter. Kommunen kan emellertid föreskriva att byggnader av detta slag inom vissa områden alltid skall tillståndsprövas.

PBL-utredningen föreslår att plan- och bygglagen skall träda i kraft den 1 januari 1985.

3.4. Vissa remissvar över promemorian (Ds Bo 1978: 3) Förenklad byggnadslovsprövning

Till grund för de förslag till lättnader i byggnadslovsplikten som lades fram i den förut nämnda prop. 1978/79: 111 bil. 12 låg promemorian (Ds Bo 1978: 3) Förenklad byggnadslovsprövning. I denna föreslogs att byggnadslovsplikten skulle upphävas beträffande vissa åtgärder på en- och tvåfamiljsfastigheter. Bl. a. skulle utvändiga ändringar som inte ökade den inredningsbara ytan samt omfärgning av fasad och byte av taktäckningsmaterial få ske utan byggnadslov såvida åtgärderna inte väsentligt ändrade byggnadens karaktär. Utan byggnadslov skulle dessutom få uppföras högst två friliggande uthus om högst 10 kvadratmeters byggnadsyta samt mur och plank, allt på vissa närmare angivna villkor.

I det följande återges remissvaren över promemorieförslagen i de delar svaren avhandlar bevaringsfrågor och särskilt 38 § BS.

Flera remissinstanser, *riksantikvarieämbetet, länsmuséet i Uddevalla, Stockholms stadsmuseum, länsstyrelserna i Stockholms, Gotlands, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Kopparbergs och Jämtlands län, Gotlands, Borlänge, Köpings och Tidaholms kommuner, fritidsboendekommittén, Svenska kommunförbundet, Föreningen Sveriges landsantikvarier och Föreningen Sveriges länsantikvarier* gjorde gällande att 38 § BS visat sig vara ett otillräckligt instrument för att skydda stads- och landskapsbild samt enstaka byggnader av kulturhistoriskt värde från olämpliga förändringar. Den tolkning som 38 § BS hade fått i praxis ansågs vacklande och många byggnadsnämnder uppgavs ha resignerat i sina ambitioner att förhindra stötande byggnadsutformningar. Flera av remissinstanserna reste uttryckliga anspråk på att 38 § BS ses över och preciseras i samband med de lagförslag som promemorian kunde föranleda till eller i vart fall utan avvaktan på det pågående bygglagarbetet.

Riksantikvarieämbetet framhöll bl. a:

...Enligt ämbetets mening föreligger starka motiv för en omedelbar förändring av bestämmelserna i 38 § BS. – En komplettering av 38 § skulle göra det lättare för byggnadsnämnderna att ta ställning till åtgärdsförslag, berörande kulturhistoriskt och miljömässigt värdefulla områden. De skulle då också kunna ge fastighetsägarna klara besked i frågor som rör byggnadernas utformning och fasadbehandling, vilket bör göra byggnadslovsproceduren smidigare. En förändring av 38 § BS ligger således väl i linje med departementschefens uttalande om behovet för den enskilda att bättre kunna överblicka sina rättigheter och skyldigheter. – Under senare år har samhället uttalat sig för en starkare inriktning av bevarandearbetet mot kulturhistoriskt och miljömässigt värdefulla bebyggelseområden. Genom inventeringar och planering görs i dag stora ansträngningar för att säkerställa dessa. Nuvarande bestämmelser i BL och BS har dock visat sig vara otillräckliga och har inte ens kunnat hävdas med framgång inom områden av riksintresse ur kulturhistorisk synpunkt. Vid ett antal rättsfall som rört utformning av byggnader inom värdefulla områden har rätten åberopat ...

motivuttalanden från 1959 och funnit att byggnadsnämnderna inte haft rätt att vägra byggnadslov. Som en konsekvens av dessa rättsfall har många byggnadsnämnder avhållits från att ställa de krav på byggnads utformning som är motiverade för bevarandet av värdefulla miljöer. Detta gäller bl. a. fasadmaterialet trots att dessa oftast har en avgörande betydelse för byggnadskaraktären inom ett kulturhistoriskt värdefullt område. Problemen accentueras för närvarande genom att många fastighetsägare vill tilläggsisolera sina hus och därvid också byta fasadskikt och fönster. Flera överklaganden i sådana ärenden är under prövning. – Ämbetet anser det nödvändigt att genom ändring av 38 § BS anpassa bestämmelserna till gällande mål och riktlinjer för kulturminnesvården och därmed undanröja den osäkerhet som råder angående tillämpningen av paragrafen inom kulturhistoriskt och miljömässigt värdefulla områden. En förändring av 38 § BS ger också byggnadsnämnderna lagrum och motiv till stöd för bevarandepaner och riktlinjer för bebyggelseutformningen med tillhörande information och rådgivning till fastighetsägarna. Därmed skapas också förutsättningen för en avsevärd förenkling av byggnadslovsprövningen.

Enligt ämbetets förslag borde tillämpningsområdet för 38 § andra stycket BS utvidgas till att omfatta byggnader eller bebyggelseområde av större värde ur kulturhistorisk synpunkt, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Samtidigt med lagändringen borde man även, enligt ämbetets mening, kunna ompröva tidigare motivuttalanden rörande första stycket med hänsyn till den ändrade inriktning som kommunernas planering nu har fått.

Svenska kommunförbundet anförde bl. a:

Avgjorda rättsfall rörande 38 § BS visar . . . att det kan förekomma stor skillnad mellan byggnadsnämndernas ambitioner och regeringsrättens och kammarrätternas utslag. Domstolarna stöder sig som regel på ett motivuttalande från 1959. Utslagen får ofta i praktiken en betydande effekt utöver det aktuella fallet. Genom ofullständiga referat i massmedia förleds man nämligen att tillmäta ärendena en vidare prejudicerande innebörd än vad de rätteligen har. Detta avhåller många byggnadsnämnder från att ställa de krav på byggnads utformning som sakligt sett är motiverade och som kommunerna enligt sina planer m. m. önskar ställa. – Den rådande osäkerheten om stadgandets tolkning leder också till betydande osäkerhet vid ärendehantering. Att olika beslutsinstanser kommer till olika resultat medverkar till att tillämpningen i det enskilda fallet ofta blir onödigt byråkratisk och tillkrånglad för den enskilde. Frågan om en precisering av innebörden i 38 § BS har därför ett naturligt samband med de ändringar i byggnadsstadgan som arbetsgruppen föreslagit i syfte att förenkla för den enskilde. En förstärkning av kraven i 38 § BS är dessutom nödvändig för att kommunerna skall kunna slå vakt om värdefulla kulturmiljöer såsom äldre stadsområden, kyrkbyar, fiskelägen, fåbodvallar och brukssamhällen och för att kommunerna skall kunna hävda ortens byggnadstradition. – Mot denna bakgrund hemställer styrelsen att ett tillägg görs till 38 § första stycket BS om att särskild hänsyn skall tas till ortens byggnadstradition. Genom motivuttalande bör klargöras att 38 § BS därmed kan användas för att ställa högre krav på byggnads utformning inom sådana områden som har preciserats i den kommunala planeringen med stöd av utredningsmaterial, bebyggelseinventeringar m. m. Sådana något strängare krav bör

kunna ställas enbart inom områden som har utpekats som miljömässigt värdefulla och känsliga i fastställd plan eller i områdesplan eller kommunöversikt, vilka antagits av kommunfullmäktige och om kommunen därvid har stöd av den fysiska riksplaneringens underlagsmaterial. – Paragrafen bör i övrigt utformas så att kommunen kan värna om hela bebyggelsemiljön och inte som nu enbart om själva byggnaden.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län ansåg det i många fall vara motiverat att i enlighet med förslagen i promemorian undanta åtgärder rörande byggnaders yttre från byggnadslovsplikten. Länsstyrelsen tillade:

... Det framlagda förslaget leder dock till att nuvarande möjligheter att styra bebyggelsens yttre utformning allvarligt försvagas även i fall där det verkligen är motiverat med en styrning från stadsbilda- eller landskapsbildssynpunkt. Förslaget kan få särskilt allvarliga konsekvenser vad gäller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Under arbetet med den fysiska riksplaneringen har såväl från riksantikvarieämbetet som från länsstyrelsen påtalats hur bristfälliga skyddsinstrumenten för närvarande är för kulturhistorisk bebyggelse. Förslaget innebär att skyddsmöjligheterna blir ännu sämre än hittills. Lättnaderna i byggnadslovsplikten föreslås visserligen gälla endast åtgärder som "ej väsentligt ändrar byggnadens karaktär". Men med en sådan konstruktion överlåter man på den enskilde att avgöra dels om hans byggnad har något kulturhistoriskt värde, dels om den planerade exteriörändringen väsentligt förringar ett sådant värde eller eljest väsentligt ändrar byggnadens karaktär.

Föreningen Sveriges landsantikvarier och Föreningen Sveriges länsantikvarier förespråkade bl. a. en utvidgad byggnadslovsplikt för en i kulturlandskapet utomordentligt väsentlig kategori av byggnader, nämligen ekonomibygnader för lantbrukets behov.

Köpings kommun framhöll att ett av kommunen fattat beslut att bevara ett områdes karaktär, kulturhistoriskt intressanta byggnader och byggnadsmiljöer m. m. bör tillmätas stor vikt vid överprövning av ärenden.

Fritidsboendekommittén ansåg det angeläget att 38 § BS ges en stram utformning inom de områden som har preciserats i den kommunala planeringen med stöd av utredningsmaterial, bebyggelseinventeringar m. m. En sådan precisering av 38 § BS är nödvändig för att kommunerna skall kunna slå vakt om värdefulla bebyggelsemiljöer såsom fiskelägen, kyrkbyar, fäbodvallar etc.

I en promemoria som bifogades yttrandet av *länsstyrelsen i Jämtlands län* förespråkade länsantikvarien i länet en precisering av 38 § BS och en utvidgning av besvärsrätten så att misstag, som har sin grund i att en byggnadsnämnd t. ex. på grund av bristfälligt inventeringsunderlag har felbedömt det kulturhistoriska intresset, kunde korrigeras genom överprövning.

Gotlands kommun anhöll om förtydligande av 38 § BS. Förvanskning av värdefulla kulturmiljöer måste kunna motverkas, vare sig det gäller att

placera in olämpligt utformade hus i genuina kulturbygder eller att klä in bebyggelse i sådana miljöer i material som plåt eller silikattegel.

Länsstyrelsen i Stockholms län förmodade att i en liberalare byggnadslagstiftning skulle 38 § BS bli ännu svårare att tillämpa än nu. Kraven i 38 § BS borde förstärkas och preciseras så att stadgandet kan läggas till grund för ett bevarande av den äldre kulturmiljön och medge större hänsyn än hittills till stads- och landskapsbilden i vidare mening. En sådan åtgärd är så angelägen att en snar ändring är befogad i denna del även om förslaget i övrigt avvaktar bygglagarbetet.

3.5. Översikt över några riksdagsmotioner

Frågan om ett vidgat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och miljö har vid flera tillfällen uppmärksammats i motioner till riksdagen.

Vid *1975 års riksdag* hemställdes i motionen 1975: 503 om utredning och förslag till lagstiftning rörande den kommunala kulturmiljö- och byggnadsminnesvården och i motionen 1975: 1308 om en omgående redovisning för riksdagen av förslag till lagstiftning till skydd för kulturhistoriskt värdefulla bebyggelser och miljöer. Kulturutskottet (KrU 1975/76: 14) hemställde om avslag på motionerna med hänsyn till att lagstiftningsfrågorna redan på grundval av bygglagutredningens betänkande var föremål för beredning inom bostadsdepartementet och att det av olika skäl vore olämpligt att fastställa prioritet för det inventeringsarbete som motionerna syntes förutsätta att kommunerna borde åläggas att utföra. Utskottet hänvisade även till rivningsförbudsbestämmelserna i 35 a § BL.

I motion 1975/76: 1380 till *1975/76 års riksdag* hemställdes om utredning om ett särskilt planinstitut för bevarande och vård av kulturhistoriskt värdefulla bebyggelser och miljöer samt om proposition i ärendet till 1977 års riksdag. Civilutskottet (CU 1975/76: 4 y) fann att det var av stort värde att planeringen för de kulturhistoriska bevarandeintressena fogades in i den fysiska planeringen och i bestämmelserna om byggande. Utskottet avstyrkte dock motionen. Även kulturutskottet (KrU 1976/77: 18) hemställde om avslag på motionen och hänvisade därvid till det pågående byggnadslagstiftningsarbetet.

Vid *1976/77 års riksdag* yrkades i motion 1976/77: 735 att byggnadsminneslagen skulle ändras så att kulturhistoriskt värdefulla miljöer såsom parker, trädgårdsanläggningar och andra värdefulla naturhistoriska miljöer bevaras. Kulturutskottet (KrU 1977/78: 11), som påpekade att skyddet för värdefulla naturhistoriska miljöer låg inom ramen för naturvårdens speciallagstiftning, fann att det pågående arbetet inom byggnadsvårdsutredningen borde avvaktas och att motionen därför borde avslås. Inte heller fann utskottet skäl att tillstyrka ett i motion 1976/77: 754 väckt förslag om utredning om en fond för iståndsättande av bristfälliga tak i syfte att underlätta bevarandet av kulturhistoriskt värdefulla byggnader.

I motion 1978/79: 1297 till 1978/79 års riksdag hemställdes om ett riksdagsuttalande angående bevarande och återskapande av äldre kulturlandskap och boendemiljöer för fritidsboende m. m. Kulturutskottet (KrU 1979/80: 20) fann att ett genomförande av de förslag som lagts fram av byggnadsvårdsutredningen och PBL-utredningen kunde förväntas förbättra förutsättningarna för ett återupplivande i viss omfattning av det glesbygdsboende som motionen handlar om. Utskottet hänvisade även till direktiven för fritidsboendekommittén (Bo 1978: 01) och ansåg att det inte fanns behov av det föreslagna riksdagsuttalandet.

Samtliga nämnda motioner har avslagits av riksdagen.

I flera motioner till *det pågående riksmötet*, 1979/80: 863, 868, 1263, 1270 och 1688 framförs olika yrkanden rörande åtgärder med anledning av byggnadsvårdsutredningens förslag. I motionen 1979/80: 751 hemställs vidare om en översyn av energisparlånen till utvändig isolering och fönsterbyten så att det blir intressantare att kalkylera med det kulturhistoriska inslaget i bebyggelsen. Behovet av resurser till kommunernas organ bör även beaktas i denna översyn.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om ändring i byggnadsstadgan (1959: 612)	2
Utdrag av regeringsprotokollet den 13 mars 1980	4
1. Inledning	4
2. Reformbehovet	5
3. Föredragandens överväganden	7
4. Upprättat lagförslag	11
5. Hemställan	12
6. Beslut	12

Bilaga

1. Gällande reglering av bebyggelsens yttre utformning och om skydd för värdefull bebyggelse	13
2. Nuvarande planeringsläge i kommunerna	20
3. Framställningar om ändring av 38 § BS m. m.	21
3.1. Statens planverk och riksantikvarieämbetet	22
3.2. Byggnadsvårdsutredningen	23
3.3. PBL-utredningen	25
3.4. Vissa remissvar över promemorian (Ds Bo 1978: 3) Förenklad byggnadslovsprövning	28
3.5. Översikt över några riksdagsmotioner	31

