Kulturutskottets betänkande

1979/80: 12

med anledning av motioner om kostnadsansvaret vid vissa arkeologiska undersökningar m. m.

Motionerna

I detta betänkande behandlar utskottet följande motioner vilkas behandling på förslag av utskottet i betänkandet 1978/79: 34 uppskjutits till riksmötet 1979/80, nämligen

1978/79: 202 av Anton Fågelsbo (c) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär en översyn av nu aktuella regler för kostnadsansvar för arkeologiska undersökningar i anslutning till arbetsföretag,

1978/79: 297 av Bertil Fiskesjö (c) vari yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till ändrade bestämmelser om kostnadsfördelningen vid arkeologiska undersökningar i enlighet med vad som anförts i motionen,

1978/79: 298 av Hans Petersson i Röstånga (fp) och Sven Andersson i Örebro (fp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att en översyn bör göras av lagstiftningen om fornminnen med syfte att annat än statligt arbetsföretag inte därigenom skall kunna belastas med vare sig indirekta kostnader – såsom avbrott i arbetet o. d. – eller direkta kostnader för undersökningar m. m.,

1978/79:438 av Lennart Pettersson m. fl. (s) vari yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller att regeringen snarast framlägger förslag till sådan ändring av fornminneslagen att bostadslägenheter icke belastas med kostnader för arkeologiska undersökningsarbeten,

1978/79: 1305 av Yvonne Hedvall m. fl. (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär att nu aktuella regler för kostnadsansvar vid arkeologiska utgrävningar av stort samhälleligt intresse blir föremål för omprövning,

1978/79: 1853 av Fritz Börjesson (c) vari yrkas att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till regeringen begära förslag till åtgärder så att icke enskilda belastas med kostnaderna för grävning och undersökning av fornminnen samt att kommuner i denna fråga bedöms på samma sätt som enskilda,

1978/79: 1868 av Karl-Anders Petersson (c) och Claes Elmstedt (c) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts och framlägger förslag om ändring av lagen om fornminnen så att kostnader för fornminnes bevarande bestrids av samhället,

1978/79: 1869 av Rune Rydén m. fl. (m) vari yrkas att riksdagen hos rege-

ringen anhåller om förslag till ändring av lagen om fornminnen för ett ökat statligt kostnadsansvar vid arkeologiska utgrävningar.

Gällande bestämmelser

Huvudprincipen i lagen (1942: 350) om fornminnen (omtryckt 1976: 442) är att fast fornlämning skall bevaras (1 §). 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 (6 §). 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 (9 §).

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. Denna genomfördes av 1965 års musei- och utställningssakkunniga (MUS 65), som i betänkandet (SOU 1972: 45) Kulturminnesvård förklarade sig finna att inga principiella skäl talade för en ändring av fornminneslagens 6 och 9 §§.

Vid riksmötet 1976/77 behandlade kulturutskottet i sitt betänkande 1976/77: 1 två motioner som båda gällde samma problem som tas upp i de motioner som nu föreligger till behandling. Utskottet anförde därvid bl. a. följande.

Utskottet vill först konstatera att väsentliga synpunkter på bakgrunden till de i fornminneslagens 9 § meddelade bestämmelserna om kostnadsan-

svaret 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.

– – –

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.

Även vid riksmötet 1977/78 behandlade kulturutskottet frågan om ansvaret för de kostnader som uppkommer vid undersökning av fast fornlämning eller vidtagande av åtgärd för att bevara dylik fornlämning. Utskottet förklarade i betänkandet KrU 1977/78: 12 att utskottet inte funnit anledning att inta någon annan ståndpunkt än året dessförinnan. Utskottet avstyrkte därför en motion om utredning rörande kostnadsansvaret för undersökning eller åtgärd för att bevara fast fornlämning.

Motionernas motivering

I motionerna framhålls genomgående som orimligt att kostnaderna för särskild undersökning av fornlämning eller särskild åtgärd för att bevara fornlämning i normalfallen skall åvila det arbetsföretag som berör fornlämningen (9 § fornminneslagen). Motionärerna anser att staten bör ta ett kostnadsansvar men har något olika meningar om hur långt detta ansvar bör sträcka sig. I flertalet av motionerna pekas särskilt på att kostnaderna för arkeologiska undersökningar kan leda till höjda bostadshyror.

Riksantikvarieämbetet och bostadsstyrelsen

Den i motionerna aktualiserade frågan om kostnadsansvaret enligt 9 § fornminneslagen har behandlats av *riksantikvarieämbetet* dels i ett remiss-

svar med anledning av en till utbildningsdepartementet ingiven skrivelse från Svenska kommunförbundet, dels i ämbetets anslagsframställning för nästa budgetår. I remissvaret har ämbetet framhållit att frågan om kostnaderna för arkeologisk undersökning vid byggande i vissa tätorter bör behandlas som en fristående fråga som ej fordrar ändring av fornminneslagens bestämmelser. Det måste enligt ämbetet stå klart att huvudregeln i 9 § fornminneslagen om kostnadsansvar alltjämt skall gälla. För att lösa det omedelbara behovet av åtgärder föreslås följande.

1. Riksantikvarieämbetet ges ökade medel för generell kompensation till samtliga uppdragsgivare för sådana kostnader som svarar bl. a. mot verksamhetens andel i myndighetens administrations- och lokalkostnader.

2. Riksantikvarieämbetet ges ökade medel för direkt subvention enligt bestämmelserna i 9 § fornminneslagen.

3. Lånebestämmelserna för bostadsbyggande m. m. revideras på sådant sätt att kostnaden för arkeologisk undersökning kan ingå i statligt låneunderlag.

Riksantikvarieämbetet har i sin anslagsframställning för nästa budgetår ånyo tagit upp frågan om en ökning av medelsanvisningen till bidrag till undersökning av fast fornlämning. Det belopp som f. n. står till förfogande för detta ändamål föreslås höjt till 2 000 000 kr. och anvisat under ett särskilt riksstatsanslag med reservationsanslags natur och rubriken Bidrag till undersökning av fast fornlämning.

Även *bostadsstyrelsen* har i sin anslagsframställning för nästa budgetår tagit upp frågan om kostnadsansvaret enligt 9 § fornminneslagen. Styrelsen har påpekat att utgrävningskostnaderna ökar produktionskostnaderna för resp. byggprojekt. Kostnaderna ingår inte i låneunderlaget vid statlig belåning. Detta kan leda antingen till att statliga bostadslån ej utgår eller till att kostnaderna godtas som överkostnader. Båda dessa alternativ är från bostadspolitisk utgångspunkt olämpliga. De leder till högre boendekostnader.

Inkomna skrivelser

Skrivelser som tar upp den fråga som utskottet behandlar i detta betänkande har kommit in till utskottet från Sigtuna kommun och Byggnadsfirman Anders Diös AB samt gemensamt från Hyresgästernas riksförbund, Sveriges köpmannaförbund, Byggherreföreningen och Sveriges fastighetsägareförbund.

Utskottet

Frågan om kostnadsansvaret för undersökningar m. m. av fornlämningar enligt 9 § fornminneslagen har, som framgått av det föregående, övervägts av riksdagen vid flera olika tillfällen under 1960- och 1970-talen. När den

nu ånyo aktualiserats i åtta motioner är det för utskottet angeläget att konstatera att det inte i motionerna anförts något som tyder på en önskan att minska det skydd för fornlämningarna som lagen avser att ge. Vad motionärerna önskar är en ändring beträffande det kostnadsansvar som enligt 9 § åvilar "allmänt eller större enskilt arbetsföretag" som berör fast fornlämning. Innebörden av motionerna är att detta ansvar bör, enligt vissa motioner helt och enligt andra delvis, övertas av staten.

Utskottet vill för egen del framhålla att fornlämningarna är en viktig del av det svenska kulturarvet och att någon saklig försämring av det skydd som de f. n. åtnjuter inte får komma i fråga. Det kan i detta sammanhang förtjäna att påpekas att huvudregeln i 9 § om kostnadsansvaret inte bara har en rent ekonomisk innebörd. Den ingår i själva skyddssystemet så till vida som den åsyftar att främja en omsorgsfull planering som tar sikte på att undvika arbeten som berör fasta fornlämningar.

Utskottet och riksdagen har tidigare avvisat förslag om översyn av reglerna om kostnadsansvaret. Utskottet har emellertid därvid också gjort uttalanden som präglas av förståelse för att markexploatörerna kan uppfatta reglerna som mer än skäligt betungande. Samtidigt har utskottet framhållit betydelsen av att riksantikvarieämbetets anslag avvägs med tanke på den undantagsbestämmelse i 9 § enligt vilken ett byggnadsföretag kan befrias från kostnadsansvaret enligt huvudregeln i samma paragraf.

Tillämpningen av huvudregeln om kostnadsansvaret ger uppenbarligen mycket olika resultat i olika fall. Ibland är det inte fråga om någon allvarligare ekonomisk belastning och inte heller om några negativa effekter i övrigt, exempelvis en försening av byggföretaget. I andra fall är det fråga om höga kostnader både i absoluta tal och i förhållande till hela kostnaden för arbetsföretaget. Utskottet anser att det finns anledning att se över möjligheterna att underlätta för arbetsföretagen att finansiera de undersökningar och eventuella åtgärder i övrigt som det nu är fråga om.

Utskottet har i ett tidigare sammanhang uttalat att det bakom de nuvarande reglerna ligger en medveten strävan att väga olika intressen mot varandra. Den översyn som utskottet nu förordat bör präglas av samma strävan.

Vad utskottet nu anfört med anledning av motionerna bör riksdagen som sin mening ge till känna för regeringen. Utskottet hemställer

att riksdagen som sin mening ger till känna för regeringen vad utskottet anfört med anledning av motionerna 1978/79: 202, 1978/79: 297, 1978/79: 298, 1978/79: 438, 1978/79: 1305, 1978/79: 1853, 1978/79: 1868 och 1978/79: 1869.

Stockholm den 20 november 1979

På kulturutskottets vägnar
GEORG ANDERSSON

Närvarande vid ärendets slutbehandling: Georg Andersson (s), Karl-Eric Norrby (c), Tore Nilsson (m), Åke Green (s), Kerstin Anér (fp), Tyra Johansson (s), Ingrid Diesen (m), Lars-Ingvar Sörenson (s), Olle Eriksson (c), Hans Alsén (s), Lars Ahlmark (m), Catarina Rönnung (s), Anna Eliasson (c), Kerstin Andersson i Kumla (s) och Bertil Hansson (fp).

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1979