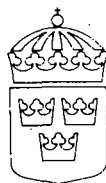


Kulturutskottets yttrande

1986/87:1 y

om följdlagstiftning till den nya plan- och bygglagen,
lagen om exploateringssamverkan samt lagen om
hushållning med naturresurser m. m.
(prop. 1985/86:90)



KrU
1986/87:1 y

Till bostadsutskottet

Bostadsutskottet har den 8 oktober 1986 beslutat bereda kulturutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1985/86:90 om följdlagstiftning till den nya plan- och bygglagen, lagen om exploateringssamverkan samt lagen om hushållning med naturresurser m. m. jämte de med anledning av propositionen väckta motionerna 1985/86:511–513 och 1985/86:Bo518.

Utskottet

Inledning

Kulturutskottet behandlar i det följande de förslag i proposition 1985/86:90 som berör utskottets beredningsområde. Det gäller ändringar som föreslås i lagen (1960:690) om byggnadsminnen – byggnadsminneslagen – och lagen (1942:350) om fornminnen – fornminneslagen.

Regeringens förslag till ny plan- och bygglag (PBL) som riksdagen den 26 november i år antagit med vissa av bostadsutskottet (BoU 1986/87:1) föreslagna ändringar innebär i fråga om kulturminnesvården bl. a. att kommunerna får ett ökat eget ansvar. Genom PBL får kommunerna effektivare instrument för att hävda bevarandeintressen i planeringen och byggnadsverksamheten. Syftet med de lagändringar som föreslås i proposition 1985/86:90 är att åstadkomma en ändamålsenlig samordning mellan de bevarandeinsatser som statliga och kommunala organ gör. De förslag som utskottet främst har anledning att ta upp i det följande rör ersättningsreglerna i byggnadsminneslagen.

I motion 1985/86:511 (m) yrkas avslag på propositionen i de delar som rör följdlagstiftning till PBL och naturresurslagen (NRL) med hänvisning till att motionärerna i andra motioner yrkat avslag på regeringens förslag till PBL och NRL. Även i motionerna 1985/86:512 (c) och 1985/86:513 (fp) avvisas regeringens förslag. Motionärerna hänvisar till att riksdagens behandling av förslaget till ny PBL inte avslutats och att riksdagens beslut kan komma att avvika från regeringens förslag. Detta kan komma att påverka utformningen av följdlagstiftningen.

Riksdagens beslut om PBL ändrar förutsättningarna för regeringens förslag till följdlagstiftning. Som ovan angetts behandlar utskottet i det följande frågan om ändringar i byggnadsminneslagen och fornminneslagen.

Därvid måste utgångspunkten för bedömningen vara innehållet i det av riksdagen antagna förslaget till PBL. De ovan redovisade motionsyrkandena föranleder inte något särskilt uttalande från kulturutskottets sida. I motion 1985/86:Bo518 föreslås en ändring i PBL som berör naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1979:429). Utskottet finner därför inte anledning att göra något särskilt uttalande med anledning av motionen.

Byggnadsminnesvärden

Bakgrund

I 3 kap. 12 § PBL föreskrivs att byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i ett bebyggelseområde av denna karaktär inte får förvanskas. Motsvarande krav gäller i tillämpliga delar för ändring och underhåll av byggnader.

Viktiga förändringar som införs genom PBL är att kommunerna uttryckligen får möjligheter att förbjuda rivning och utfärda skyddsbestämmelser för särskilt värdefulla byggnader (5 kap. 7 och 16 §§) och att ersättningsrätt införs för vägrat tillstånd att återuppföra en byggnad (14 kap. 7 och 8 §§). Vidare skall i detaljplanen som ersätter nuvarande stadsplan och byggnadsplan anges en viss genomförandetid (5 kap. 5 §).

I vissa fall kan kommunen bli skyldig att utge ersättning till ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet för kvalificerade skador (14 kap. 8 §).

Vid bebyggelsereglering föreligger enligt PBL rätt till ersättning i tre fall där kommunala beslut i fråga om befintlig eller planerad bebyggelse leder till på visst sätt kvalificerade skador. Det första fallet gäller vägrat bygglov för en byggnad som skall ersätta riven eller på annat sätt förstörd byggnad. Det andra fallet gäller om rivningsförbud meddelas i detaljplan eller områdesbestämmelser eller om rivningslov vägras för att byggnaden behövs för bostadsförsörjningen eller bör bevaras på grund av byggnadens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde. Det tredje fallet gäller om kommunen meddelar skyddsbestämmelser för sådana byggnader som är särskilt värdefulla enligt ovan angivna kriterier eller som ingår i en samlad bebyggelse av samma karaktär. Skyddsbestämmelserna får enligt PBL innefatta närmare regler om hur särskilt värdefulla byggnader skall underhållas, vilken arbetsteknik eller vilket material som skall väljas m. m. samt om hur byggnaden får eller inte får byggas om eller förändras på annat sätt.

Den grundläggande principen är alltså att skada för en fastighetsägare genom beslut av offentliga organ skall ersättas. Ett visst intrång i sin förfoganderätt måste den enskilde dock tåla. För ersättning fordras att skadans storlek överstiger en viss kvalifikationsgräns. I PBL anges två kvalifikationsgränser. Då den högre gränsen gäller – dvs. då fastighetsägare får tåla ett större intrång utan ersättning – skall skadan vara betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten. Ersättning utgår endast för den del av skadan som överstiger gränsen. Ersättning då den lägre

kvalifikationsgränsen gäller utgår då skadan medfört att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av en fastighet.

Enligt regeringens förslag till PBL skulle ersättning vid bebyggelsereglering utgå i de ovan angivna tre fallen då den högre kvalifikationsgränsen överskreds. Härvid är dock att märka att ersättningsrätt vid rivningsförbud inte reglerades särskilt i regeringens förslag.

Bostadsutskottet föreslog i sitt av riksdagen godkända betänkande 1986/87:1 att i de två första av de ovan redovisade fallen – nämligen dels vid vägrat bygglov, dels vid beslut om rivningsförbud och vid vägrat rivningslov – ersättningsrätt skall inträda om kvalifikationsgränsen betydande skada uppnås. För ersättningsrätt i det tredje fallet – dvs. vid beslut om skyddsbestämmelser för kulturhistoriskt värdefulla hus – gäller enligt samma riksdagsbeslut den lägre kvalifikationsgränsen. Ersättning utgår alltså om pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av en fastighet.

Byggnadsminneslagen ger länsstyrelsen möjlighet att förklara en byggnad för byggnadsminne om den bevarar egenarten hos en gången tids byggnadsskick eller minnet av en historiskt betydelsefull händelse och byggnaden med hänsyn härtill är att anse som synnerligen märklig. Lagen gäller dock inte byggnader som tillhör staten eller utgör fast fornlämnning. Den gäller inte heller kyrkliga byggnader. Omfattningen av en byggnadsminnesförklaring regleras genom skyddsföreskrifter som skall upprättas efter samråd med ägarna. Föreskrifterna får inte vara mer betungande än som oundgängligen krävs. Skyddsföreskrifterna enligt byggnadsminneslagen innebär implicit ett rivningsförbud.

Ersättningsreglerna i byggnadsminneslagen infördes år 1972, samtidigt med att likartade regler infördes i bl. a. byggnadslagen och naturvårdslagen (prop. 1972:111, bil. 2). De innebär att fastighetsägaren och innehavare av särskild rätt till fastigheten är berättigade till ersättning för skada, om skyddsföreskrifter medför att pågående användning av en byggnad eller ett markområde avsevärt försvåras. Bortfall av sådana värden som grundas på förväntningar om en ändrad markanvändning ersätts inte. I bl. a. byggnadslagen finns regler som ger fastighetsägaren rätt att få fastigheten inlöst om en reglering medför att synnerligt men uppkommer vid användningen av en fastighet. Några sådana inlösenregler finns dock inte i byggnadsminneslagen.

I proposition 1985/86:90 föreslås att fastighetsägaren och innehavare av särskild rätt till fastigheten skall ha rätt till ersättning enligt byggnadsminneslagen om skadan till följd av skyddsföreskrifter är betydande i förhållande till värdet av berörda delar av fastigheten.

I regeringens förslag till PBL togs även frågan upp om hur ackumulerade skador bör behandlas. Alla beslut som kan medföra ersättning för de angivna kvalificerade skadorna och som fattas inom en tioårsperiod bör enligt regeringsförslaget beaktas när det gäller att avgöra om kvalifikationsgränsen överskridits eller ej genom det senaste beslutet (prop. 1985/86:1 s. 400).

Efter förslag av bostadsutskottet har ackumuleringsregeln i regeringens förslag till PBL kompletterats så att enligt det nu antagna lagförslaget hänsyn skall tas till skador enligt viss annan lagstiftning. Detta kommer till uttryck i 14 kap. 8 § fjärde stycket PBL som innehåller att hänsyn skall tas även till vissa beslut enligt naturvårdslagen (1964:822) liksom till inverkan av vissa

I proposition 1985/86:90 föreslås vissa ändringar i 12 § byggnadsminneslagen som bl. a. innebär att bortfall av förväntningar om en ändrad markanvändning inte skall ersättas. Detta är ingen ny princip då det enligt gällande rätt endast är intrång i pågående markanvändning som ersätts. En uttrycklig bestämmelse härom är enligt proposition 1985/86:90 nödvändig med hänsyn till den hänvisning som finns i samma paragraf till expropriationslagen (se prop. s. 134). Vidare föreslås bl. a. bestämmelser som ger domstolen möjligheter att förordna att ersättning till fastighetsägaren skall betalas ut först när vissa åtgärder med byggnaden har utförts.

Utskottets överväganden

Utgångspunkten för kulturutskottets bedömningar rörande följdlagstiftningen måste vara att fastighetsägarens ställning vid fråga om ersättning inte bör försämrats när PBL införs samt att förutsättningarna att framgångsrikt bedriva kulturminnesvård om möjligt förbättras.

Utskottet behandlar i det följande först bestämmelserna om ersättning enligt PBL och byggnadsminneslagen och därefter frågan om ersättning för ackumulerad skada.

På bostadsutskottets initiativ har införts en uttrycklig möjlighet för kommunerna att utfärda rivningsförbud i detaljplan eller områdesbestämmelse. Kvalifikationsgränsen för ersättning vid sådana beslut är att den skada som uppkommer för fastighetsägaren skall vara betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten.

Kommunerna får alltså möjlighet att reglera rivningsfrågorna fristående från regleringen av underhåll och ändringar genom skyddsbestämmelser. Rivningsförbud medför rätt till skadeersättning enbart om skadan är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten. När skyddsbestämmelser utfärdas gäller enligt PBL en lägre kvalifikationsgräns för ersättning. Sådan utgår nämligen redan om pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. Ersättning utgår således för en mindre skada än vad som gäller vid rivningsförbud.

Utskottet vill framhålla att byggnadsminneslagen avser skyddet av byggnader av stort kulturhistoriskt värde och är ett instrument för tillgodoseende av riksintressen. Vid en byggnadsminnesförklaring ges genom skyddsföreskrifter bestämmelser om byggnadens vård och underhåll liksom i de flesta fall förbud mot ombyggnad och andra väsentliga förändringar i exteriör och ofta även i fråga om interiör.

Utskottet vill också framhålla att byggnadsminnesförklaringarna genom lagens syfte och beslutens karaktär implicit också innebär förbud mot rivning av byggnaden. Denna självklara del av beslutet gör detta ersättningsgrundande under samma förutsättningar som gäller inverkan genom skyddsföreskrifterna, nämligen om den pågående användningen av fastigheten avsevärt försvåras.

Såväl bestämmelser i PBL som i byggnadsminneslagen ger möjlighet att bevara kulturhistoriskt värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer. PBL:s regler är dock mer långtgående än de i byggnadsminneslagen – hela

bebyggelsemiljöer skall kunna bevaras och aktiva skyddsåtgärder skall kunna krävas. Kvalifikationsreglerna i PBL om rätt till ersättning syftar främst till att förhindra en rivningsvåg i städernas centrala delar. Byggnadsminneslagen tar i första hand sikte på att skydda byggnader av riksintresse. Skyddsbestämmelser som föreskrivs enligt PBL innebär inte ett automatiskt förbud mot rivning. Kommunerna får en möjlighet att reglera rivningsfrågorna fristående från regleringen av underhållsfrågorna. Skyddsföreskrifter som utfärdas i samband med byggnadsminnesförklaring innebär däremot, som framgår av det ovan anförda, automatiskt ett rivningsförbud. Syftet med byggnadsminnesförklaringen är ju att byggnaden skall bevaras för framtiden. I de flesta fall har dock rivningsalternativet inte föresvävat ägaren. De intrång som fastighetsägaren åsamkas ligger därför främst i själva skyddsföreskrifterna. Skyddsföreskrifter skall enligt byggnadsminneslagen i görligaste mån utformas i samförstånd med byggnadens ägare och ägare till kringliggande område. Hittills har också i flertalet fall sådana föreskrifter kunnat utformas i samförstånd. En bidragande orsak härtil har varit möjligheterna att få statligt ekonomiskt stöd till s. k. antikvariska överkostnader vid underhåll av byggnadsminnesmärkta byggnader.

Ersättning enligt 5 § byggnadsminneslagen har aldrig prövats vid domstol. Enligt vad utskottet inhämtat från företrädare för kulturminnesvården har de fall då ersättningsgrundande byggnadsminnesförklaring övervägts alltid gällt situationer där man önskat förhindra rivning.

Utskottet konstaterar att den utformning som ersättningsreglerna i PBL fått på förslag av bostadsutskottet medför viss svårighet när det gäller att åstadkomma full kongruens mellan bestämmelserna i byggnadsminneslagen och PBL.

Den i proposition 1985/86:90 föreslagna ändringen av 5 § byggnadsminneslagen innebär i förening med ett ändringsförslag beträffande 12 § att byggnadsminnesförklaring likställs med rivningsförbud så till vida att om skada uppstår ersättning för intrånget skall utgå efter samma ersättningsprincip som ersättning vid rivningsförbud enligt PBL. Enligt förslaget till lagtext gäller då den högre kvalifikationsgränsen. För det fall att syftet med byggnadsminnesförklaring är att förhindra rivning råder således i princip överensstämmelse mellan förslaget i proposition 1985/86:90 och PBL.

Däremot kommer kompensation för skada uppkommen genom verkan av skyddsföreskrifter att utgå efter olika kvalifikationsgränser i PBL och i byggnadsminneslagen om regeringens förslag till ändringar i sistnämnda lag antas.

I proposition 1985/86:90 framhåller bostadsministern att det är angeläget att en ändamålsenlig samordning sker av de bevarandeinsatser som görs av statliga och kommunala organ. Bostadsutskottet har i sitt betänkande uttalat att det är angeläget att det åstadkommes överensstämmelse i ersättningsreglerna mellan olika lagar och att de förändringar utskottet föreslår bör få genomslag i följdlagstiftningen.

Kulturutskottet delar denna uppfattning och förordar därför att ersättningsreglerna enligt PBL och enligt byggnadsminneslagen samordnas. För att detta skall kunna ske kan det bli nödvändigt att låta även byggnadsminneslagen ges en sådan utformning att rivningsfrågor kan regleras fristående

från reglering av underhåll och ändringar av byggnader.

Kulturutskottet föreslår att bostadsutskottet gör de ändringar i byggnadsminneslagen som följer av kulturutskottets ställningstagande.

I proposition 1985/86:90 berörs även behandlingen av sådana ersättningsfrågor som aktualiseras vid flera tidpunkter. Det redovisas att lagrådet i yttrande påpekat att om skyddsföreskrifter meddelas först enligt PBL och därefter enligt byggnadsminneslagen kan besluten var för sig komma att utformas så att uppställda kvalifikationsgränser inte uppnås. Byggnadens ägare kan då gå miste om en ersättning som han skulle ha varit berättigad till om alla föreskrifterna meddelats med stöd av samma lag. Ett sätt att komma till rätta med denna risk är att, när ersättningsfrågan prövas med anledning av det senare skyddsbeslutet, den sammanlagda effekten av de båda besluten får utgöra grund då det gäller att bedöma om kvalifikationsgränsen för ersättning uppnåtts. Bostadsministern bedömer att risken för olägenheter av det slag som lagrådet befارar är mycket liten. Han hänvisar till att innan beslut enligt PBL eller byggnadsminneslagen fattas det är nödvändigt att samråd sker inte bara med byggnadens ägare utan också med bl.a. kulturhistorisk expertis. I propositionen erinras om att vid beslut om naturreservat enligt naturvårdslagen kan ersättningsfrågor aktualiseras vid flera tidpunkter. Bostadsministern menar att det, även utan uttryckligt lagstöd, bör stå klart att det är den ackumulerade skadan som skall bedömas i sådana situationer. Samma resonemang torde, sägs det, kunna föras även när det gäller kommunala "byggnadsminnen" och statliga byggnadsminnen. Även utan uttryckligt lagstöd torde sålunda tidigare kommunala skyddsbestämmelser kunna återopas vid en byggnadsminnesförklaring. Bostadsministern anför vidare att den omvända situationen – att kommunerna meddelar skyddsbestämmelser för en byggnad som redan har byggnadsminnesförklarats – knappast torde bli aktuell.

Som redovisats i det föregående har på förslag av bostadsutskottet ackumuleringsregeln i regeringens förslag till PBL kompletterats så att hänsyn skall tas även till skador enligt viss annan lagstiftning. Med anledning av motion 1985/86:Bo518 (c) har bostadsutskottet uttalat att det vore stötande om lagstiftningen utnyttjades på ett sådant sätt att en fastighetsägare genom skilda på varandra följande restriktioner enligt olika lagstiftning tvingades acceptera ett större intrång än om skadan bedömts i ett sammanhang. I vissa situationer är det dock ofrånkomligt att restriktioner beslutas med stöd av skilda lagar och med ett visst tidsmellanrum. Bostadsutskottet föreslog därför att ackumuleringsregeln i PBL kompletterades så att hänsyn skulle tas även till skador enligt annan lagstiftning. I 14 kap. 8 § fjärde stycket PBL har i enlighet härmed införts hänvisning till naturvårdslagen och skogsvårdslagen.

Med hänsyn till vad som anförts bör enligt utskottets mening en komplettering av byggnadsminneslagen göras. Detta kan lämpligen ske i samband med den översyn av byggnadsminneslagen som pågår inom utbildningsdepartementet. Härvid bör även 14 kap. 8 § PBL kompletteras med en hänvisning till byggnadsminneslagen.

Lagen (1942:350) om fornminnen skyddar fasta fornlämningar med omgivande område. I lagen ges också skyddsföreskrifter för vissa skeppsvrak och för fornfynd.

I propositionen föreslås en ändring av 20 § fornminneslagen. Ändringen innebär att kommunen ges möjlighet att överklaga sådana beslut av länsstyrelse enligt fornminneslagen som kan ha betydelse för den kommunala planeringen.

Utskottet har inget att erinra mot den föreslagna lagändringen.

Ikraftträdande

I propositionen föreskrivs att följdändringarna skall träda i kraft den 1 januari 1987. Riksdagen har på förslag av bostadsutskottet beslutat att PBL skall träda i kraft den 1 juli 1987. I överensstämmelse härmed bör ändringarna i byggnadsminneslagen och fornminneslagen träda i kraft vid samma tidpunkt.

Stockholm den 27 november 1986

På kulturutskottets vägnar

Ing-Marie Hansson

Närvarande: Ing-Marie Hansson (s), Catarina Rönnung (s), Jan-Erik Wikström (fp), Berit Oscarsson, (s), Lars Ahlmark (m), Sylvia Pettersson (s), Gunnel Liljegren (m), Erkki Tammenoksa (s), Kerstin Göthberg (c), Mats O Karlsson (s), Maud Björnemalm (s), Lars Ahlström (m), Margareta Fogelberg (fp), Stina Gustavsson (c) och Inga Lantz (vpk).

Avvikande mening

Lars Ahlmark, Gunnel Liljegren och Lars Ahlström (alla m) anser

dels att det efter den del av utskottets yttrande som på s. 2 slutar "av motionen" bort ha funnits ett stycke med följande lydelse:

Den kritik mot PBL och mot ersättningsreglerna för enskilda fastighetsägare som framförts i motion 1985/86:511 (m) med hänvisning till motion 1985/86:66 ställer sig utskottet bakom. Sedan riksdagen antagit PBL har utskottet dock inte funnit anledning undandra sig ett deltagande i behandlingen av följdlagstiftningen.

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar "Kulturutskottet delar" och på s. 6 slutar "utskottets ställningstagande" bort ha följande lydelse:

Som kulturutskottet framhållit i det föregående innebär en byggnadsminnesförklaring implicit också ett förbud mot rivning. De intrång som fastighetsägare åsamkas ligger dock främst i själva skyddsföreskrifterna. Att i byggnadsminneslagen söka reglera rivningsfrågorna fristående från regle-

ringar beträffande underhåll och ändringar av byggnader blir därför helt fiktivt. Det relevanta intrånget gäller skyddsföreskrifterna. Den kvalifikationsgräns för ersättning som skall användas för att få önskad överensstämmelse med PBL är därmed att pågående användning av byggnad eller område avsevärt försvåras, dvs. det som redan nu gäller enligt byggnadsminneslagen. Någon ändring av byggnadsminneslagen på denna punkt är därför inte påkallad.

Särskilda yttranden

1. Jan-Erik Wikström och Margareta Fogelberg (båda fp) anför:

Folkpartiet har motionsvis yrkat avslag på regeringens förslag till PBL och till de förslag till följdändringar i vissa lagar som läggs fram i proposition 1985/86:90. Sedan riksdagen antagit PBL är dessa avslagsyrkanden inte längre aktuella.

När det gäller ersättningsreglerna finner vi att det i och för sig kan vara motiverat med en ordning som innebär att sakägare får tåla vissa former av begränsade intrång utan rätt till ersättning. Det rör sig då om fall där intrånget sker för att tillvarata starka allmänna intressen, t. ex. för bevarande av värdefull bebyggelse eller miljö.

Vi vill dock erinra om att folkpartiets företrädare i bostadsutskottet i en reservation till betänkandet BoU 1986/87:1 förordade att kvalifikationsgränsen avsevärt intrång i pågående markanvändning skulle gälla såväl vid bebyggelsereglering som vid markreglering enligt PBL. I reservationen anfördes bl. a. följande. När det gäller storleken av den skada som en sakägare skall få bära utan ersättning finns det skäl att erinra om det uttalande som gjordes i proposition 1972:111 bil. 2 s. 335 om att endast bagatellartade intrång skulle behöva tålas utan ersättning. Denna princip bör alltså gälla och medföra att skada som beloppsmässigt är betydande alltid skall ersättas.

När det gäller kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefulla byggnader får man utgå från att den ekonomiska enheten är byggnader med tillhörande normalstor tomt, dvs. oftast hela den aktuella fastigheten. När skyddsbestämmelser utfärdas för en sådan byggnad får detta betraktas som något för ägaren inte bara negativt (kostnadskrävande underhåll, hinder mot rivning och ombyggnader). Det kan också i åtskilliga fall höja status och värde på fastigheten. Därför kan skyddsbestämmelser ofta göras mycket effektiva, utan att intrånget går över gränsen för vad som är mer än bagatellartat.

2. Inga Lantz (vpk) anför:

Jag vill erinra om att vänsterpartiet kommunisterna i en reservation till bostadsutskottets betänkande 1986/87:1 ifrågasatte om ägare till en byggnad som förklarats som byggnadsminne skall ha rätt till ersättning från stat eller kommun. De fastighetsägare som innehar kulturhistoriskt och miljömässigt så intressanta byggnader att dessa bör bevaras bör också vara skyldiga att medverka till bevarandet även om detta i vissa fall kan medföra en viss ekonomisk förlust. Förlusten torde i de flesta fall bli mycket måttlig då byggnaden med dess värde bibehålls.