

Nr 38

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående kostnaderna för bevarande av fast fornlämning.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta och till lagutskott hänvisade motioner, nr 227 i första kammaren av herr *Larsson, Lars, m. fl.* och nr 273 i andra kammaren av herr *Andersson* i Linköping och fröken *Bergegren*.

I motionerna, som är likalydande, hemställes »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning beträffande verkningarna hittills enligt § 9 i Lag om fornminnen och att Kungl. Maj:t måtte förelägga riksdagen de förslag till åtgärder som utredningen eventuellt kan föranleda».

Över motionerna, för vilkas innehåll nedan redogöres, har utskottet på sätt § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat utlåtanden från riksantikvarieämbetet, byggnadsstyrelsen samt länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala och Östergötlands län. Länsstyrelserna har överlämnat yttranden från respektive läns landsantikvarier, varjämte överlämnats, av länsstyrelsen i Uppsala län yttrande från länsarkitekten i länet samt av länsstyrelsen i Östergötlands län yttranden från byggnadsnämnderna i Linköping och Vadstena. På begäran av utskottet har yttranden avgivits av Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund (HSB) och Svenska riksbbyggen.

I ärendet har inkommit en skrift från Täby köping.

Gällande rätt m. m.

Enligt *lagen den 12 juni 1942 om fornminnen* är fasta fornlämningar, bevarande minnet av fäderneslandets tidigare inbyggare, ställda under lagens hägn. Ingen får utan tillstånd enligt lagens bestämmelser utgräva, rubba, överhölja eller eljest genom plantering eller bebyggelse eller på annat sätt förändra eller skada eller borttaga fast fornlämning. Tillsyn över fasta fornlämningar utövas av riksantikvarien (1 §). Fasta fornlämningar är exempelvis gravhögar, gravrösen, tingshögar och dylikt, domarringar, skeppssättningar, stenar eller bergytor med inskrifter, bilder, andra ristningar eller målningar, lämningar av fordom övergivna bostäder, boplatser eller arbetsplatser samt bildningar som uppkommit vid bruket av dylika bostäder eller platser, övergivna borgar, slott, kyrkor, kapell, kloster, kyrkogårdar, skansar, vallar, vallgravar och andra märkliga byggnader som uppförts

Bihang till riksdagens protokoll 1964. 9 saml. 3 avd. Nr 38

eller anlagts under forna tider eller lämningar därav (2 §). Vill någon rubba, förändra eller borttaga fast fornlämning, må tillstånd därtill lämnas av riksantikvariern, där fornlämningen finnes medföra hinder eller olägenhet som ej står i rimligt förhållande till dess betydelse. Vid ansökan om sådant tillstånd skall fogas noggrann beskrivning av fornlämningen. Göres sådan ansökan av annan än markens ägare, skall tillfälle beredas denne att yttra sig. Ansökningen får ej bifallas mot hans bestridande utan att synnerliga skäl därtill föreligger. Då tillstånd lämnas, må därtill fogas de villkor som finnes skäligen erforderliga (6 §). Vägras tillstånd enligt 6 § beträffande fornlämning som varit helt okänd och utan synligt märke ovan jord, oakttat den vållar sökanden betydande hinder eller olägenhet, är denne berättigad till skälig ersättning därför av allmänna medel, såframt ansökningen ingivits inom två år från det fornlämningen påträffats genom grävning eller annat arbete. Talan om ersättning skall anhängiggöras hos domstol inom ett år från det sökanden erhållit del av riksantikvarierns beslut, varigenom tillstånd vägrats, och detta blivit gällande. Vad nu sagts om ersättning äger ej tillämpning, därest marken exproprieras. Bestämmelser finnes om nedsättning, fördelning och utbetalning av ersättning (7 §). Vid planerande av väganläggning eller annat arbetsföretag bör i god tid inhämtas, huruvida fast fornlämning kan beröras av företaget, samt, där detta finnes vara förhållandet, samråd så snart ske kan äga rum med riksantikvariern eller ombud som denne utsett därtill. Anträffas under grävning eller annat arbete fast fornlämning som ej förut varit känd, skall arbetet i vad det rör fornlämningen omedelbart avbrytas och den som leder arbetet utan dröjsmål göra anmälan om förhållandet hos riksantikvariern eller ombud som denne utsett. Ansökan om tillstånd att rubba, förändra eller borttaga fornlämning som beröres av arbetet skall skyndsamt prövas enligt vad i 6 § stadgas (8 §). Erfordras med anledning av allmänt eller större enskilt arbetsföretag som berör fast fornlämning, att särskild undersökning av fornlämningen företages eller särskild åtgärd vidtages för att bevara den, skall kostnaden därför åvila företaget, såvitt det icke på grund av särskilda förhållanden finnes obilligt (9 § första stycket). Undersökning eller åtgärd som avses i första stycket skall vidtagas så skyndsamt som möjligt (9 § andra stycket). Överträdelse av det i 1 § uppställda förbudet eller underlåtenhet att iakttaga i 8 § föreskriven anmälningskyldighet omfattas av straffbestämmelserna i 16 § första stycket.

Rörande innebörden av 9 § uttalade föredragande departementschefen vid lagförslagens remitterande till lagrådet bl. a. följande.

Kostnaden för »särskild undersökning» av fast fornlämning eller »särskild åtgärd» till bevarande därav skall enligt sakkunnigförslaget åvila offentligt arbetsföretag eller enskilt arbetsföretag av större omfattning som vållat kostnaden. Regeln vilar på den tanken att dylik kostnad bör tagas i beräkning såsom en omkostnad för företaget. I huvudsak synes denna uppfattning riktig. Det kan visserligen sägas, att undersökning kanske i allt fall

bort ske vid lämpligt tillfälle. Häremot måste invändas, att det varken är önskvärt eller möjligt att genom utgrävning eller dylikt genomforska samtliga fornlämningar i landet. Det är ur skilda synpunkter bäst, att huvudparten av dessa få ligga orörda. Utforskandet av fornlämningar genom utgrävning bör ske enbart för att lösa vissa bestämda vetenskapliga problem och måste utföras efter en viss plan. Det är icke rimligt, att denna plan, för att tillgängliga anslag ej skola överskridas, skall behöva övergivnas, därför att ett visst företag hotar ett fornminne. Vad åter angår kostnad för särskild åtgärd till bevarande av fornlämning synes det helt naturligt att den i regel bör ersättas av det företag som vållat kostnaden. Å andra sidan bör erkännas, att förhållandena kunna vara synnerligen skiftande. Det kan sålunda t. ex. tänkas fall, då undersökning av fornlämning redan varit planerad, liksom då fornlämningen är av så ringa betydelse att det ej synes påkallat att vidtaga någon särskild åtgärd för dess bevarande. Om fornlämningen ej förut varit känd, kan det också verka betungande att ålägga företaget kostnaden i fråga. Man torde därför böra göra undantag från ersättningskyldigheten, om det på grund av särskilda förhållanden skulle framstå såsom obilligt att låta företaget betala kostnaden.

Ett spørsmål med anknytning till det nu förevarande aktualiserades genom fristående motioner vid 1963 års riksdag. Motionärerna konstaterade att dispositionsrätten över mark avsevärt inskränkes, om därå finnes fast fornlämning. Motionärerna framhöll att bevarandet av kulturminnesmärken är ett angeläget intresse och att de därför icke ifrågasatte dispositionsinskränkningarna som sådana. Dessa inskränkningar måste emellertid utformas så att inte den enskilde blir oförskyllt drabbad. Enligt vad i motionerna uppgavs fanns inom landet cirka 500 000 inventerade fasta fornlämningar, av vilka endast ett mycket begränsat antal utmärkts på platsen genom särskild markering. Områdena hade för de flesta landskap inregistrerats på den s. k. ekonomiska kartan. Motionärerna påpekade att kännedom om eventuella fornlämningar i allmänhet kan vinnas i samband med lantmåteriförrättningar. Sådan kännedom kan däremot endast med svårighet erhållas, om överlåtelse av fast egendom äger rum utan samband med lantmåteriförrättning eller vid arrendering av mark. Motionärerna fann det angeläget att åtgärder vidtogs så att den enskilde utan svårighet kunde göras uppmärksam på de faktiska förhållandena.

I motionerna hemställdes om en utredning angående möjligheterna att genom anteckning i fastighetsboken eller på annat lämpligt sätt med lättet få konstaterat, om en fastighet innehåller en fast fornlämning.

Sedan utlåtanden inhämtats från riksantikvarieämbetet och lantmäteristyrelsen, behandlades motionerna av tredje lagutskottet, som i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 18/1963 avstyrkte motionärernas yrkande. Utskottet delade motionärernas uppfattning att det var angeläget att den som exempelvis överväger att köpa eller arrendera en fastighet såvitt möjligt erhåller fullständig kännedom om eventuella på fastigheten befintliga fasta fornlämningar. Möjligheterna att vinna sådan kännedom på grundval

av anteckningar i fastighetsbok eller fastighetsregister bedömdes av utskottet vara begränsade. Utskottet anförde vidare bl. a.

I likhet med remissinstanserna finner utskottet att den nya ekonomiska kartan — varå under riksantikvarieämbetets medverkan hittills cirka 400 000 fornlämningar markerats — utgör den bästa upplysningskälla i förevarande hänseende som för närvarande står till buds. Denna karta täcker redan stora delar av Götaland och Svealand samt vissa områden i Norrland och torde inom överskådlig tid föreligga beträffande alla delar av landet, där fasta fornlämningar mera allmänt förekommer. Såsom lantmäteristyrelsen funnit kan inom de sålunda kartlagda landsdelarna nyttan av de förordade anteckningarna ej väntas motsvara kostnaderna för deras åstadkommande. Styrelsen har vidare uppgivit att där den ekonomiska kartan ej föreligger det för anteckningarna grundläggande arbetet blir av huvudsakligen samma omfattning som vid kartans framställning. Mot bakgrund av det sagda ansluter sig utskottet till lantmäteristyrelsens uppfattning att motionernas syfte bäst tillgodoses, om tillgängliga resurser koncentreras på arbetet med den nya ekonomiska kartan. Ytterligare fördelar synes härvidlag stå att vinna, därest i enlighet med riksantikvarieämbetets önskemål ämbetets förteckning över de på kartan markerade fornlämningarna ges en mera allmän spridning.

Motionerna

Enligt motionärerna medför bestämmelserna i 9 § fornminneslagen att de undersökningar och utgrävningar av vid grundgrävning blottad äldre bebyggelse, vilka riksantikvarien finner vara av intresse, i regel helt bekostas av byggherren. Speciellt i samhällen, där bebyggelse under många århundraden förekommit på samma område och där de s. k. kulturlagren ofta är flera meter djupa, anses sådana arbeten kunna medföra dryga extrakostnader vid byggnationen. Motionärerna finner att dessa kostnader i sista hand får betalas av hyresgästerna i form av högre hyror. Det framhålls att 9 § erbjuder viss möjlighet att bekosta sådana arbeten som avses i lagrummet med allmänna medel men det ifrågasättes, om denna möjlighet utnyttjas i tillräcklig omfattning. Vid rådande förhållanden sägs byggnadsföretagen ofta hysa betänkligheter att påbörja nybyggen inom sådana orter, där fornminnen kan påträffas. Företagen uppges vara ovilliga att riskera de extrakostnader och den högre hyressättning som kan bli följd. Därmed, anför motionärerna, löper samhällskärnan risk att förslummas och nybyggandena förlägges helt till samhällenas ytterområden. Uppgiften att bevara kulturhistoriskt värdefulla fornminnen synes motionärerna vara ett allmänt intresse, som ej bör tillgodoses av vissa grupper genom betalning av högre boendekostnader. Motionärerna anser att en rimlig och rättvis avvägning mellan de betydelsefulla intressen som här möts kan ske först, då ett fyligt material insamlats och bearbetats.

Beträffande motionernas fullständiga innehåll får utskottet hänvisa till motionen II: 273.

Remissyttrandena

Den föreslagna utredningen tillstyrkes av flertalet remissinstanser. Behovet därav ifrågasättes endast av *riksantikvarieämbetet, länsstyrelsen i Stockholms län och landsantikvarien i samma län*. Enligt *Svenska riksbbyggen* bör utredningsuppdraget ej begränsas till vad som kan hänföras till fasta fornlämningar utan avse jämväl alla kulturhistoriska minnesmärken som myndighet föreskriver skall skyddas i samband med bostadsbebyggelse.

Frågan om fornminneslagens verkningar i aktuellt hänseende diskuteras i *riksantikvarieämbetets* yttrande med utgångspunkt från att det lagfästa skyddet för fasta fornlämningar av ålder haft servitutskaraktär, innebärande en sådan inskränkning i rätten att utnyttja marken som markägaren ansetts skola tåla. Ämbetet berör till en början de allmänna spörsmål som sammanhänger med förekomsten av fasta fornlämningar, framför allt inom områden med glesbebyggelse. Det konstateras att fornlämningarna förr i tiden ej medfört några mera kännbara inskränkningar i rätten att använda marken, vilket bl. a. berott på att de i stor utsträckning är belägna på grusåsar och moränmark, som kunnat nyttjas för t. ex. skogsbruk och bete utan hinder av fornlämningarna. I vår tid med dess snabba samhällsomdaning har däremot fornlämningarna i enstaka fall kunnat innebära mera betydande inskränkningar i fråga om möjligheterna att exploatera marken.

Ämbetet uppger sig på olika sätt ha sökt åvägabringa en mildring av de olägenheter som i nämnt hänseende någon gång kunnat vållas. Vad först angår möjligheterna att skydda fornlämningarna utan inskränkning i bebyggelse anför ämbetet följande.

Ämbetet har sålunda sökt att vid aktuella planarbeten på ett så tidigt stadium som möjligt få samarbete med planförfattarna, och härigenom uppnått att fornlämningarna i stor utsträckning har kunnat skyddas utan att någon inskränkning i bebyggelsen behövt äga rum. Detta har skett bl. a. genom att fornlämningsområdena kunnat kombineras med s. k. grönområden, friluftsvärd, parker o. dyl. I sådana fall innebär fornlämningarnas förekomst ingen ekonomisk inskränkning i området utnyttjande. Ju tidigare ett samarbete av antytt slag kan inledas mellan ämbetet och planförfattarna resp. deras uppdragsgivare, desto större fördelar kan i allmänhet vinnas såväl för de kulturminnesvårdande myndigheterna som för exploatörerna. I allmänhet torde kunna sägas, att vetenskapen härom numera också är tämligen allmänt spridd bland de samhällsorgan och företagare som sysslar med planeringsfrågor. Särskilt förtjänar framhållas det goda samarbete som sedan lång tid förefinnes mellan ämbetet och olika vägmyndigheter i ärenden som gäller vägbyggen och broar.

Det instrument, som står till riksantikvarieämbetets förfogande vid det informationsarbete, som denna verksamhetsgren innebär, är främst forn-

minnesinventeringen, vars resultat redovisas på den under utgivning varande ekonomiska kartan. På denna markeras alla kända fornlämningar med synligt märke ovan mark. Varje markägare eller exploatör inom de inventerade områdena kan därför lätt få veta om en fastighet beröres av det servitut, som en fornlämning utgör. En brist är emellertid att en beskrivning till ekonomiska kartan icke föreligger. Ämbetet har vid skilda tillfällen anmält detta. Även i riksdagsmotioner har behovet av en beskrivning framhållits. I nuvarande situation kan nödiga kompletterande uppgifter till kartan endast fås hos riksantikvarieämbetet. Där den ekonomiska kartan icke föreligger har ämbetet möjligheter att snabbt och till låg kostnad utföra rekognosceringar i fältet för att klarlägga förekomsten av fasta fornlämningar.

Tyvär har kännedomen om fornminneslagen och riksantikvarieämbetets verksamhet icke i önskvärd grad spritt sig till smärre exploatörer. I regel vänder sig en sådan exploatör eller köpare av mark icke till riksantikvarieämbetet med förfrågan rörande förekomsten av fasta fornlämningar förrän markförvärvet är genomfört. Följden härav kan bli, att mark på vilken fornlämningar ligger, betalas med samma pris som mark utan fornlämningar. Med hänsyn till de stora markvärdestegringar, som mångenstädes skett, innebär detta förhållande en uppenbar olägenhet. Det borde istället vara självfallet att man vid markköp tillsåge att sådana områden som innehåller lagskyddade fornlämningar icke förvärvades till samma pris som andra områden. Kostnaderna för de undersökningar av fornlämningar som måste föregå markens fria utnyttjande, skulle kompenseras om man för fornlämningsområdena icke erlade en högre betalning än vad som motsvarar värdet med det servitut som lagskyddet utgör.

Den stegring av värdet hos ett markområde, som kan inträffa sedan inom området befintliga fornlämningar borttagits är särskilt påfallande vid grusförekomster. Icke sällan ligger i anslutning till grusförekomsterna fasta fornlämningar, som måste undersökas och avlägsnas om en exploatering av gruset skall kunna ske. Det synes helt orimligt att genom anslag av det allmänna till de undersökningar, som i sådana fall måste föregå grusförekomstens utnyttjande, bidra till denna markvärdestegring och därigenom till en ökad vinst för den enskilde företagaren.

Om själva undersökningarna och den teknik som därvid användes kan sägas, att ämbetet alltid strävat efter att bedriva arbetena på sådant sätt att minsta möjliga tidsutdräkt vållas och kostnaderna så mycket som möjligt hållas nere, utan att kravet på vetenskaplig noggrannhet eftersättes. Det förtjänar understrykas att vi i vårt land här praktiserar metoder liknande dem, vilka förekommer världen över vid exploatering av mark.

Beträffande därefter de spörsmål som sammanhänger med att fornlämningar påträffas anför ämbetet.

Icke alltid går det emellertid att vid den starka nutida markexploateringen undvika att fornlämningar beröres. Ämbetet lämnar årligen tillstånd till undersökning och borttagning av ett mycket stort antal fornlämningar i samband med dylik exploatering. De undersökningar som sålunda påkallats av ämbetet har endast i undantagsfall kunnat bekostas av ämbetet eller genom medel, som från utomstående håll ställs till förfogande. Att kostnaderna enligt bestämmelserna i fornminneslagen åvilar vederbörande arbetsföretag har dessa också nästan alltid varit medvetna om. Det förtjänar här även understrykas, att berörda undersökningskostnader i allmänhet är relativt blygsamma, om de ses i relation till övriga kostnader som ett större ar-

betsföretag i regel betingar eller till den vinst som hävande av servitutet innebär.

Den väckta frågan diskuteras av flertalet remissinstanser mot bakgrund endast av att arbetsföretaget avser byggnadsverksamhet inom områden med lämningar av fordom övergiven bebyggelse. Motionärernas uttalanden om lagstiftningens verkningar i detta hänseende vitsordas i flera remissyttrandena. Sålunda anför *byggnadsstyrelsen* att styrelsen i sin byggande verksamhet kommit i kontakt med hithörande problem och förorsakats kostnader för undersökning av fasta fornlämningar. Därjämte har i en del fall igångsättningen av byggnadsföretagen försenats, i något till och med i avsevärd tid, då undersökningarna inte alltid kunnat påbörjas så snart som varit önskvärt. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* finner att bestämmelserna i 9 § fornminneslagen kan verka hämmande på byggnadsproduktionen och medföra stegrade hyreskostnader i vissa orter samt även medverka till en icke önskvärd fördröjning av sanering av bebyggelse i äldre stadskärnor. Bestämmelserna kan enligt länsstyrelsen även medföra att den som anträffar en fornlämning underlåter att anmäla densamma med hänsyn till de ekonomiska konsekvenser en undersökning därav kan få för honom. *HSB* framhåller att särskilt sanering av äldre bebyggelse, vilken i och för sig är kostnadskrävande, med nuvarande bestämmelser i fornminneslagen kan komma att belastas med svårberäknliga kostnader, i vissa fall till betydande belopp. Att sådana omständigheter kan avhålla från behövlig sanering är enligt *HSB* självfallet. Den i 8 § fornminneslagen föreskrivna skyldigheten att avbryta arbetet, när fornlämning påträffas, kan vidare omöjliggöra ett rationellt utnyttjande av de maskinella anordningarna. Även sådana driftsstopp föranleder, anför *HSB*, naturligtvis extra kostnader till nackdel för blivande hyresgäster. Enligt *Svenska riksbyggen* kan den väckta frågan vid första påseende anses vara av ringa betydelse. Bevarandet av fasta fornlämningar eller borttagande av sådana sägs emellertid alltid innebära betydande svårigheter i samband med bostadsbyggande, då förseningar som regel uppstår i samband med erforderliga undersökningar och kostnaderna blir höga.

Motionärernas uttalanden om lagstiftningens inverkan på hyressättningen och byggnadsverksamheten kritiseras av *riksantikvarieämbetet*. Ämbetet anför att de undersökningar som förekommit i de flesta fall ej vållats genom bostadsproduktion utan i allmänhet sammanhängt med uppförande av större affärskomplex eller allmänna byggnader, såsom stads- hus eller rådhus. Vidare framhåller ämbetet att ämbetet saknar kunskap om att förslumning av ett stadsområde någonstades vållats genom förekomsten av fasta fornlämningar, som man av hänsyn till kostnaderna dragit sig för att låta undersöka. Tvärtom pågår, anför ämbetet, överallt inom våra gamla stadskärnor en ytterst livlig nybyggnadsverksamhet. Rörande möjligheterna att minska de olägenheter som lagstiftningen må vålla anför ämbetet vidare bl. a.

Icke överallt påträffas inom stadsområdena under befintlig gatu- och tomtmark lämningar av äldre bebyggelse. Det vore därför särskilt angeläget att exploatörerna i god tid sökte få vetskap om huruvida fasta fornlämningar finns inom ett för byggnadsföretag avsett område. I en del fall kan detta önskemål tämligen lätt tillgodoses. I samband med de nu alltmera vanliga bebyggelseinventeringar, som städerna själva ombesörjer, söker man i allmänhet på kartor ange läget av kända fornlämningar, som nu saknar synligt märke ovan jord. Såsom exempel kan nämnas Lund och Landskrona. I den mån fasta fornlämningar finns inom en stad borde de självfallet icke vara utan inverkan på tomtpriset. Vid projektering av nybebyggelse borde det sålunda vara lika givet att beakta sådana ökade kostnader som vållas genom plikten att undersöka fasta fornlämningar som sådana, vilka förorsakas av exempelvis dåliga grundförhållanden. Ett servitut sammanhängande med förekomsten av fasta fornlämningar synes f. ö. ämbetet icke vara mera stötande än de begränsningar i markutnyttjandet som av andra orsaker läggs på mark i samband med stadsplanering.

Vad som ovan anförts om metoderna för de arkeologiska undersökningarna i samband med större arbetsföretag gäller i särskilt hög grad vid stadsundersökningar. Genom smärre förberedande undersökningar söker riksantikvarieämbetet sålunda vid behov klarlägga i vilken omfattning fasta fornlämningar förekommer. I största möjliga utsträckning söker ämbetet vidare tillmötesgå byggherrens önskemål om en snabb arbetstakt. Goda exempel på möjligheterna att samordna de arkeologiska arbetena med byggnadsarbeten på sådant sätt att de ömsesidiga olägenheterna reduceras till minsta möjliga kan visas från ett flertal platser, varibland här särskilt må nämnas Stockholm — där inte minst det stora tunnelbanebygget givit rika erfarenheter — samt Lund.

Företagna undersökningars omfattning samt de därav föranledda kostnadernas storlek och betydelse beröres närmare i några remissyttranden. *Riksantikvarieämbetet* anför i denna del följande.

Det är icke möjligt för riksantikvarieämbetet att framlägga några uppgifter om hur totalkostnaderna vid olika företag av här aktuell art fördelat sig. Ofta rör det sig emellertid om mycket omfattande företag, där såsom ovan framhållits kostnaderna för de arkeologiska undersökningarna icke kan antagas ha varit särskilt stora i förhållande till övriga kostnader. Om exploatören i förväg söker kontakt med riksantikvarieämbetet beredes han också tillfälle att pröva om han vill avstå från sitt tillämnade företag eller påtaga sig erforderliga undersökningskostnader. En skälighetsprövning äger f. ö. regelbundet rum, varvid ämbetet bedömer i vad mån bidrag från ämbetets sida rimligen bör lämnas till undersökningens genomförande. Omfattande undersökningar har sålunda under sistförflutna år ägt rum bl. a. i Lödöse utan att några större kostnader härigenom vållats för samhällets eller de enskilda exploatörernas del.

Byggnadsstyrelsen uppger att styrelsen vållats kostnader för undersökning av fast fornlämning, vilka vid något tillfälle uppgått till ca 50 000 kronor. Dessa kostnader har drabbat byggnadsanslagen som oförutsedda kostnader. Styrelsen fortsätter.

Ur finansieringssynpunkt är det för styrelsens vidkommande inte av någon betydelse om ifrågasvarande kostnader kommer att belasta anslaget för

byggnadsobjektet eller om medel ställs till förfogande ur ett annat statligt anslag i särskild ordning. Däremot kan, om kostnaderna av här ifrågavarande slag blir avsevärda, en invärdering på vederbörande fastighetsfond ske som resulterar i en snedbelastning i fråga om fastighetsunderhållet. I de fall styrelsen haft anledning förvänta att fornynd förekommit på byggnadsplatsen, har styrelsen sökt skaffa särskilt kalkylunderlag för att få med kostnaderna i den kostnadsram som redovisas i samband med anslagsäkandena.

Landsantikvarien i Stockholms län, vars yttrande avgivits i samråd med länsarkitekten i länet, anför att för de aktuella motionernas del torde i Stockholms län endast Sigtuna stad bli relevant fall. Härom anföres i yttrandet följande.

Sedan den 1 juli 1962, då landsantikvariebefattning inrättades i länet, har här inom den gamla stadskärnan, där s. k. kulturlager förefinnes, endast företagits ett mera omfattande schaktningsarbete som har föranlett vetenskaplig undersökning. Kostnaderna för arkeologisk arbetsledning, som fick särskilt anställas för uppgiften, samt till stor del även för erforderlig grovarbetskraft, har här bestridits av riksantikvarieämbetet. Enligt vad landsantikvarien har inhämtat hos ämbetet skulle de undersökningar, som tidigare har påkallats vid liknande arbeten i staden, delvis ha bekostats med medel som ämbetet hade ställt till förfogande. Även här har gällt, att erforderlig arbetsledning i regel icke hade kunnat erhållas bland ämbetets ordinarie tjänstemän utan fått tillfälligt anställas. Vanligen skulle ämbetet då ha bekostat denna arbetsledning, medan kostnaderna för grovarbetskraften hade fått åvila arbetsföretaget, där så funnits skäligt.

Under hänvisning till ovan anförda förhållanden synes man sålunda kunna sätta i fråga, huruvida de i varje fall i Sigtuna utförda undersökningarna har inneburit sådant men för enskild person eller sammanslutning, som åsyftas i motionerna. Utan att förneka det principiellt berättigade i motionärernas uttalande, att bevarandet av kulturhistorisk värdefulla fornminnen vore ett riksintresse, synes erfarenheterna från Stockholms län i berörda fall tyda på att skälighetsprincipen enligt 6 och 9 §§ fornminneslagen har tillgodosetts. Härutöver kan framhållas, att merkostnaderna för dessa undersökningar, särskilt vid de större arbetsföretag som motionärerna främst åberopar, torde vara så relativt blygsamma i förhållande till företagets sammanlagda kostnad, att de i praktiken är av underordnad betydelse och svårigen skulle kunna motivera en högre hyressättning.

Landsantikvarien i Uppsala län anför följande.

Inom Uppsala län har undersökningar av den art som beröres i motionerna utförts huvudsakligen i Uppsala och Enköping. Under de senaste åren har dessa undersökningar bekostats av företagen i enlighet med den i motionen citerade § 9 i fornminneslagen. Det har i samtliga fall gällt större företag, varför de extrakostnader, som varit för handen, har utgjort endast en mycket liten procent av de sammanlagda byggnadskostnaderna. Efter samråd med landsantikvarien — — — har i byggnadskostnaderna inräknats en summa för de undersökningar som uttalats som önskvärda från fornminnes- och kulturminnesvårdens sida. I regel har anställts en arkeologisk grävningssedare som dagligen befunnit sig på arbetsplatsen och lett undersökningen under landsantikvariens eller antikvariens överinseende.

Grävningsledaren har helt varit avlönad av företaget, som också ställt grov-arbetskraft gratis till förfogande.

I yttrandet från *landsantikvarien i Östergötlands län* uttalas.

I Östergötland har under åren 1960—1963 företagits åtta större arkeologiska undersökningar med anledning av grundgrävningar i de av våra städer, där äldre bebyggelse lämningar, som kan hänföras till fasta fornlämningar, finnes. En beräkning av kostnaderna för dessa arbeten har gjorts på närslutna bilaga. Det framgår av denna att företagaren eller byggherren fått svara för arbetskostnaderna, som i många fall stigit till rätt avsevärda belopp och som i intet fall ingick i de planerade byggnadskostnaderna. En stor del av kostnaderna för dessa arbeten har emellertid icke betalats av byggherren utan kommit att åvila Östergötlands museum, som fått svara för arbetsledning och kulturhistorisk kontrollant. Enligt närslutna bilaga har kostnaderna för läns museet uppgått till ca 26 393 kronor i form av löner, resor, material m. m. Därtill har museet betalat konserveringskostnader med 3 500 kronor, då medel därför saknats.

Östergötlands museum har liksom många läns museer ytterst knappa anslag för sin verksamhet. De byggnadshistoriska undersökningar som utförts med anledning av § 9 i lag om fornminnen av den 12 juni 1942, åvilas inte museet utan riksantikvarieämbetet, men då bristen på statliga anslag samt kompetenta arkeologer har medfört, att lagen ej skulle kunna följas, om museet ej åtagit sig dessa arbeten, har detta blivit ett tvång. Museet har därigenom åsamkats mycket stora kostnader, och som en följd därav fått en betydande del av sitt övriga verksamhetsprogram allvarligt rubbat, eftersom det varit omöjligt att anskaffa vikarier.

En annan olägenhet av nu rådande förhållanden består i att museet måste på ett icke önskvärt polismässigt sätt bevaka fornminneslagens efterlevnad och nästan utan undantag komma i konfliktsituationer med kommuner och företagare. Då museet för sin ekonomi står i beroende av dessas välvilja, är det en i fortsättningen ohållbar situation. Den hårdast drabbade parten av nu rådande anordning är därför läns museernas landsantikvarieinstitution.

Beträffande behovet av utredning och reformer på förevarande rättsonråde framföres i remissvaren bl. a. följande synpunkter.

Riksantikvarieämbetet anser att en utredning av i motionerna omförmäلت slag icke är nödvändig. Det vore emellertid enligt ämbetets mening till fördel om det av ämbetet disponerade årliga anslaget till undersökning och vård av fornlämningar och byggnadsminnesmärken kunde utökas. Härom anför ämbetet.

F. n. utgår detta anslag med ett belopp av 325 000 kronor. Med hänsyn till de omfattande vårdnadsuppgifter av bl. a. ödekyrkor, ruiner och fornminnen som åligger ämbetet har endast en obetydlig del av detta anslag — 10 000 à 20 000 kronor — kunnat reserveras för sådana oförutsedda arkeologiska undersökningar. Självfallet förslår dessa medel ej långt. Om det berörda anslaget utökades skulle ämbetet emellertid beredas möjlighet att i större utsträckning än hittills skett i ömmande fall lämna bidrag till grävningsundersökningar, som förorsakats av olika exploateringsföretag. Att helt bekosta sådana undersökningar med allmänna medel vore däremot enligt ämbetets bestämda mening orimligt annat än i enstaka undantagsfall.

Ämbetet uttalar vidare att ämbetet, som under flera år i sina riksdagspetita begärt en höjning av sagda anslag, kommer att för nästkommande budgetår upprepa denna sin ansökan. Ämbetet är också berett att söka sprida känndomen om fornminneslagen och dessutom att finna ytterligare utvägar att — såsom redan sker vid exempelvis vägbyggen — på ett tidigt stadium nå kontakt även med enskilda exploatörer av mark med fornlämningar.

Byggnadsstyrelsen anför följande.

Principiellt anser byggnadsstyrelsen att i de fall kännedom finnes, t. ex. genom fornminneskarta eller dylikt, att inom visst område fasta fornlämningar kan förväntas i samband med uppförande av byggnad, bör det ankomma på byggherren att bedöma risken av att påträffa fornlämningar och uppskatta kostnaderna härför. I de fall där sådan kännedom saknas, synes det kunna ifrågasättas — vilket också kommer till uttryck i gällande lagtext — att byggherren skall stå för kostnaderna för påträffad fast fornlämnings undersökning och eventuella åtgärder för dess bevarande. Samma sak bör gälla där visserligen kännedom funnits om att fasta fornlämningar kan förväntas, men där kostnaderna för deras undersökning och eventuella bevarande efter hand inte visar sig stå i rimlig proportion till kostnaderna för byggnadsobjektets genomförande.

När det gäller sanering av gammal bebyggelse — en väsentlig fråga för planväsendet — kommer frågan om fornfynd in som en viktig del. Ett saneringsobjekt är normalt belastat med höga tomtkostnader varför det är angeläget att verksamheten så långt möjligt befrias från tilläggskostnader av olika slag.

Sammanfattningsvis kan konstateras att bevarande av fornlämningar i och för sig kan sägas vara ett riksintresse, inte ett intresse för enskild person. En ökning av resurserna på detta området synes därför motiverad.

Jämväl *länsstyrelsen i Östergötlands län* ifrågasätter, om icke ett något olika betraktelsesätt bör anläggas, när det gäller fornlämningar vilka ej förut varit kända utan uppdragats först i samband med att byggnadsarbeten vidtagits, och fornlämningar som varit bekanta redan innan sådana arbeten skett, eftersom exploatören i förra fallet lättare torde kunna ställas inför oväntade och kostnadsfördyrande situationer än i det senare. *Landsantikvarien i samma län* finner det synnerligen angeläget att alla kostnader, som är förenade med undersökningar av ifrågavarande slag, gäldas av statsmedel. *Byggnadsnämnden i Vadstena* instämmer i motionernas syfte att åvägabringa klarare bestämmelser om statens skyldighet att svara för de kostnader som tillämpningen av lagen föranleder.

Länsstyrelsen i Uppsala län finner den föreslagna utredningen vara en förutsättning för att bedöma frågan, huruvida de av motionärerna påtalade verkningarna av 9 § fornminneslagen har påstådd betydelse och omfattning. Därest utredningsmaterialet skulle ge vid handen att bestämmelsen, såsom den hittills tillämpats, i vissa fall medfört en uppenbart oskäligen fördyring av byggnadskostnaderna synes det länsstyrelsen önskvärt, att man i ökad utsträckning kunde lägga de ifrågavarande kostnaderna på det allmänna. Skulle paragrafens nuvarande lydelse anses lägga hinder i vägen härför, bör

den enligt länsstyrelsens mening omarbetas. *Länsarkitekten i samma län* anför.

De exempel på fornminneslagens konsekvenser som motionärerna tagit upp kan vara ekonomiskt mycket kännbara för vissa städer och för enskilda personer. Av rättviseskäl synes det icke omotiverat att de ersättningsbestämmelser som gäller byggnadsminnen tillämpas även på fornminnen. Även kunde man finna lämpliga former för en utjämning och en rättvisare fördelning av vissa extra kostnader, t. ex. genom att länsbostadsnämnderna vid sin beräkning av belåningsvärdet kunde ta hänsyn till en högre produktionskostnad betingad av en fast fornlämning. Verkningarna för de enskilda byggarna eller hyresgästerna skulle därigenom mildras. Lånemyndigheterna har ju redan nu möjlighet att ta hänsyn till kostnadsökningar, som sammanhänger med intresset att skydda kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Fornminneslagen har, särskilt i jämförelse med naturskyddslagen, en utomordentligt stark ställning, vilket givit förutsättningar för en effektiv fornminnesvård. Värdefull natur — i form av t. ex. en grusås — kan däremot ofta skyddas endast om markägaren får kontant ersättning eller kompenseras i annan form. I sådana fall däremot, då exploatering förhindras genom fornlämningar, utgår icke någon ersättning. Där ett fornminnesområde ingår som en mindre del i ett större skyddsvärt åsparti kan av denna olikhet betingade svårigheter uppstå vid värderingen av området. En bättre samordning i detta hänseende av lagstiftning, som har till syfte att skydda natur- och kulturvärden, skulle underlätta arbetet både för dem som skall handskas med bestämmelserna och för dem som har att bedöma angelägenhetsgraden av olika kostnadskrävande skyddsåtgärder.

Landsantikvarien i Uppsala län yttrar.

Så länge det gäller större byggnadsföretag, stora varuhus, banker och försäkringsbolag — oftast är det just sådana större företag som bygger i de centrala delarna, i den gamla stadskärnan — finner undertecknad det vara helt i sin ordning att de arkeologiska undersökningarna bekostas av företagen själva. Det borde vara lika naturligt att avsätta en summa för en eventuell arkeologisk undersökning av kulturlager på den plats där den nya byggnaden skall uppföras, som att i byggnadskostnaderna medtaga en summa för byggnadens konstnärliga utsmyckning, det senare i anslutning till ett förslag som en gång väcktes av Arthur Engberg.

Annorlunda och så mycket mera komplicerat är förhållandet när mindre företag och enskilda personer skall svara för av dylika undersökningar betingade extrakostnader. Här vill jag uttala som synnerligen önskvärt att extrakostnaderna mera än vad fallet hittills varit täckes av allmänna medel och att en bestämd norm härför fastställes. Man skulle kanske kunna tänka sig att, om extrakostnaderna översteg en viss procent av byggnadskostnaderna, bidrag utginge av allmänna medel. Dylika bidrag finge i sådana fall bli föremål för prövning och avgöras från fall till fall.

Slutligen vill jag föra på tal de fall, då de framgrävda resterna av äldre bebyggelse anses ha så stort kulturhistoriskt värde att man beslutar om deras bevarande. Vid sådana tillfällen blir en justering av planen för den avsedda nybebyggelsen nödvändig, en justering som kan innebära avsevärda förluster för byggherren. Där skulle man som en självklarhet önska att ersättning alltid kunde utgå av allmänna medel och anslag i högre grad än hittills beviljades till lämningarnas iståndsättande och konservering.

HSB finner det klart orättvist att ifrågavarande kostnader för fornminnesvård slumpmässigt drabbar endast vissa medborgare. Det allmänna bör enligt HSB svara för dels kostnaderna för undersökning och åtgärder enligt 9 § fornminneslagen, dels de kostnader som vid fornminnesfynd uppkommer på grund av avbrott eller hinder i byggnadsarbete. En sådan ordning förmenas även vara till gagn för fornminnesvärden, eftersom denna därigenom blir oberoende av byggherrars naturliga strävan att hålla dylika kostnader nere.

Svenska riksbyggen anför.

Enligt vår mening bör olika minnesmärken av värde bevaras. Detta gäller inte endast fasta fornminnen utan vid förnyelsen av äldre stadsdelar reses krav på att byggnader och särskilda miljöer även skall skyddas. Skyddet av dessa värden kan inte helt överlämnas till markägaren eller byggherren utan måste ske genom statens försorg. Om kostnaderna ensidigt belastar markägare och byggherrar uppstår en benägenhet att övervältra dessa på de boende eller också uppkommer en situation, där bebyggelsen förhindras.

Omfattningen av de minnesmärken, som kräver skydd, kan inte utan vidare anges. Mycket talar för att saneringsverksamheten kommer att öka och utsträckas till ur dessa synpunkter rätt känsliga stadsområden. Vidare får vi räkna med att i många expanderande tätorter finns fornlämningar, som innebär betydande komplikationer vid en fortsatt bebyggelseplanering. Stockholmsregionen är ett sådant exempel. I den mån dessa minnesmärken skall skyddas eller utgrävas talar skäl för att kostnaderna täckes genom det allmännas försorg. Det är nämligen ett allmänt intresse att dessa värden bevaras.

Vår tids ökade stadsbyggande kräver respekt för äldre byggnader, särskilda miljöer och fasta fornlämningar. Men även om hänsyn alltså skall visas mot vissa kulturvärden, finns det dock anledning att varna för alltför långt gående åtgärder i dessa avseenden. Allt gammalt och värdefullt kan inte bevaras i en tid med en stark omformning av samhället. Något får offras för att lämna plats för modern bebyggelse.

Dessa frågor bedömes också olika beroende på lokala och regionala myndigheters allmänna syn. Detta är inte helt tillfredsställande. En mera enhetlig syn på dessa frågor är alltså att rekommendera.

Det nuvarande systemet innebär i stort att myndigheterna endast föreskriver vad som skall bevaras, flyttas eller utgrävas. Åtgärderna måste vidtagas för att få planer fastställda eller nödiga byggnadstillstånd. Kostnaderna får bestridas av markägaren eller byggherren. Skulle kostnaderna föranledda av myndigheternas beslut helt eller delvis bestridas av myndigheten själv uppkommer säkerligen en helt annan prövning.

Mycket talar alltså enligt vår mening för en fördelning av kostnaderna mellan markägaren och staten. Ett anslag på statsbudgeten för detta ändamål blir därför starkt motiverat. Det bör dock understrykas att det rör sig om väsentliga belopp. Kostnader för att bevara och restaurera äldre och värdefulla byggnader eller utgräva fasta fornlämningar är som regel höga.

Frågan om skydd för värdefulla minnesmärken i samband med en alltmer ökad saneringsverksamhet eller en exploatering av nya markområden med fasta fornlämningar är alltså synnerligen aktuell.

Utskottet

Fornminneslagens stadganden om villkoren för rätt att rubba, förändra eller borttaga fast fornlämning kompletteras i 8 och 9 §§ med bestämmelser som avser att skydda fornlämningar mot onödig förstörelse. Enligt 8 § bör sålunda vid planerande av väganläggning eller annat arbetsföretag i god tid inhämtas, huruvida fast fornlämning kan beröras av företaget, och om så är fallet samråd så snart ske kan äga rum med riksantikvarien eller ombud som denne utsett därtill. Anträffas under grävning eller annat arbete tidigare okänd fornlämning, skall arbetet i vad det rör fornlämningen omedelbart avbrytas och den som leder arbetet utan dröjsmål anmäla förhållandet till riksantikvarien eller dennes ombud. I anslutning härtill stadgas i 9 § att om det med anledning av allmänt eller större enskilt arbetsföretag som berör fast fornlämning erfordras, att särskild undersökning av fornlämningen företages eller särskild åtgärd vidtages för att bevara den, kostnaden därför skall åvila företaget, såvitt det icke på grund av särskilda förhållanden finnes obilligt.

I motionerna behandlas frågan om tillämpningen av 9 § med utgångspunkt från det fall att arbetsföretaget gäller bostadsbyggande inom samhällen som av ålder varit bebyggda. Motionärerna framhåller att företagaren visserligen enligt huvudregeln i dylika fall själv skall betala sådana åtgärder som avses i lagrummet men att hyresgästen i sista hand får svara för kostnaderna i form av högre hyror. Vid rådande förhållanden sägs vidare byggherrarna ofta hysa betänkligheter mot att påbörja nybyggen inom områden, där fasta fornlämningar kan påträffas. Motionärerna ifrågasätter om undantagsbestämmelsen i 9 § tillämpas i en omfattning som kan anses tillräcklig med hänsyn till att fornminnesskyddet är av allmänt intresse. En rimlig och rättvis avvägning mellan de motstående intressen som här möts kan enligt motionärerna ske först mot bakgrund av en utredning rörande bestämmelsens hittillsvarande verkningar. I motionerna hemställs om en sådan utredning.

Såsom understrukits i motionerna och flera remissvar är uppgiften att skydda och bevara fornminnen en angelägenhet för det allmänna. Fornminneslagen är ett medel i det allmännas hand att fylla denna uppgift. Lagens bestämmelser syftar till en sådan avvägning mellan förekommande motstående intressen att fornminnesvårdens krav kan tillgodoses under vederbörlig hänsyn till övriga berättigade intressen. Denna tankegång kommer till uttryck bl. a. i 9 §. Å ena sidan har här fornminnesvårdens principiella krav att fornlämningar lämnas orubbade fått vika för annat allmänt eller enskilt intresse, exempelvis av att visst företag kommer till stånd. Å andra sidan har fornminnesvården ansetts böra i så måtto kompenseras att företagaren i regel skall bekosta sådana åtgärder som avses i lagrummet. Undantagsregeln bör enligt motivuttalanden gälla exempelvis sådana fall,

då undersökning av fornlämningen redan varit planerad, då fornlämningen är av så ringa betydelse att det ej är påkallat att vidtaga särskild åtgärd för dess bevarande eller då fornlämningen ej förut varit känd. Av det sagda torde framgå att frågan huruvida det allmänna i större utsträckning än hittills bör svara för kostnader av angivet slag måste bedömas med försiktighet, även om det i enstaka fall kan vara motiverat med ökad insats av allmänna medel.

Att en utvidgning av det allmännas ersättningsskyldighet i förevarande hänseende kan få olämpliga konsekvenser har belysts vid remissbehandlingen. Riksantikvarieämbetet har sålunda påpekat att i anslutning till grusförekomster icke sällan förekommer fasta fornlämningar, vilka måste undersökas och avlägsnas, om en exploatering av gruset skall kunna ske. Vid ett avlägsnande av fornlämningarna inträder en stegring i markens värde. I likhet med ämbetet finner utskottet det orimligt att genom anslag av allmänna medel till de undersökningar, som måste föregå en sådan exploatering, bidra till markvärdestegringen och därigenom till en ökad vinst för företagaren. Motsvarande synpunkter torde såsom ämbetet funnit kunna anläggas på exploatering av mark för annat ändamål, t. ex. vid bebyggelse inom tätorter. Särskilda problem kan uppkomma också i sådana fall, där arbetsföretag icke föregåtts av sådan planering som avses i 8 § fornminneslagen. Utskottet vill i sammanhanget erinra om sitt av 1963 års riksdag godkända uttalande om den nya ekonomiska kartans betydelse som upplysningskälla och om önskemålet om en mera allmän spridning av riksantikvarieämbetets förteckning över de på kartan markerade fornlämningarna.

I anledning av vad motionärerna anfört om att ifrågasvarande kostnader i sista hand kommer att drabba hyresgästerna vill utskottet i anslutning till vad som anförts av bl. a. riksantikvarieämbetet framhålla, att det icke är självklart, att dessa kostnader skall påverka hyrorna. Snarare bör förekomsten av fasta fornlämningar inverka sänkande på det pris, som vid en exploatering kan uttagas för råmarken.

Som motionärerna och flera remissinstanser framhållit kan omständigheterna i samband med bebyggelse inom tätorter vara sådana att en tillämpning av huvudregeln i 9 § fornminneslagen ter sig obillig. Undantagsbestämmelsen i lagrummet ger visserligen möjlighet att låta det allmänna svara för ifrågasvarande kostnader. Uppkommande olägenheter kan således i och för sig avhjälpas redan inom ramen för gällande rätt, förutsatt att allmänna medel står till förfogande för ändamålet. Riksantikvarieämbetet uppger att tillgängliga anslag är otillräckliga. Huru därmed än må förhålla sig, får utvecklingen på samhällsbyggandets område anses ha gått så långt, att i en del fall kostnaderna för undersökning eller bevarande av fast fornlämning fått större ekonomisk betydelse än som kunnat förutses vid lagens tillkomst. Genom motionerna aktualiseras därför även frågan om nämnda om-

ständigheter bör föranleda lagändring. I likhet med länsstyrelsen i Uppsala län finner utskottet att en utredning i enlighet med motionärernas förslag utgör en förutsättning för att nämnda fråga skall kunna bedömas. En sådan utredning, vilken också tillstyrkts av flertalet remissinstanser, bör därför komma till stånd. Härvid bör särskilt belysas den omfattning i vilken kostnaderna för åtgärder enligt 9 § fornminneslagen bekostats av företagare eller det allmänna samt dessa kostnader ställas i relation till de totala byggnadskostnaderna. Hänsyn bör även tagas till sådana kostnader som för-
ordats av att arbetena med företaget måst avbrytas på grund av bestämmelserna i 8 § fornminneslagen.

På grund av det anförda får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I: 227 och II: 273, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en utredning i överensstämmelse med vad utskottet ovan förordat beträffande kostnaderna för undersökning och bevarande av fast fornlämning.

Stockholm den 3 november 1964

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Alexanderson, Ebbe Ohlsson, Svante Kristiansson, Jonasson, Akesson, Erik Jansson och Lennart Geijer*;

från andra kammaren: herrar Johansson i Torp, Wachtmeister, fru Torbrink, herrar Grebäck, Hamrin i Kalmar, Ekström i Iggesund, Tobé och Hammarberg.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.