

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om skyddande av byggnadsarvet samt till lagar om ändring av 57 och 166 § i markanvändnings- och bygglagen och 48 kap. 6 § i strafflagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 juni 2009 en proposition med förslag till lag om skyddande av byggnadsarvet samt till lagar om ändring av 57 och 166 § i markanvändnings- och bygglagen och 48 kap. 6 § i strafflagen (RP 101/2009 rd) till miljöutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och kulturutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandena (GrUU 6/2010 rd och KuUU 10/2009 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- byggnadsråd Matti Vatiilo och äldre regeringssekreterare Satu-Kaarina Virtala, miljöministeriet
- äldre budgetsekreterare Päivi Valkama, finansministeriet
- överintendent Mikko Härö och jurist Matleena Haapala, Museiverket
- arkitekt Annu Tulonen, Tavastlands miljöcentral

- ordförande Anna Brunow, Statens arkitekturkommission
- chefsjurist Anu Kärkkäinen, Finlands Fastighetsförbund rf
- ombudsman Vesa Juola, Arkitektbyråernas Förbund ATL rf
- ordförande Hanni Sipponen, Docomomo Suomi Finland ry
- ordförande Risto Iivonen, Samfundet för byggnadskonst rf
- vice ordförande Lauri Jääskeläinen, Föreningen för samhällsplanering rf.

Skriftligt utlåtande har lämnats av

- Kyrkostyrelsen
- Kymenlaakson maakuntamuseo
- Sametinget
- Senatfastigheter
- Finlands Kommunförbund
- Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry
- Alvar Aalto -säätiö
- Stiftelsen för Kulturarvet i Finland
- Främjandet av Kulturarvet i Finland rf
- Finlands Naturskyddsförbund rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om skyddande av byggnadsarvet och att byggnadsskyddslagen från 1985 upphävs.

Bevarandet och skyddandet av byggnadsarvet ingår i åtgärderna för att värna kulturarvet, vilket finska staten förpliktas till både i grundlagen och med stöd av vissa internationella konventioner. Syftet med propositionen är att uppdatera och se över bestämmelserna om bevarande av byggnadsarvet så att de stämmer bättre överens med de internationella konventionerna inom området. Dessutom ska grunderna för ersättningar till ägare av sådana byggnader som hör till byggnadsarvet klarläggas och de begränsningar som skyddsbesluten medför förtydligas.

Genom propositionen strävar man också efter att förtydliga skyddet för byggnadsarvet på plan-

lagda områden. Där ska byggnadsarvet i huvudsak skyddas med stöd av markanvändnings- och bygglagen.

Den föreslagna lagen om skyddande av byggnadsarvet ska inte tillämpas på evangelisk-lutherska eller ortodoxa kyrkans kyrkliga byggnader.

Vidare föreslår regeringen att markanvändnings- och bygglagen utökas med en bestämmelse om att staten är ersättningsskyldig när det gäller att skydda en sådan byggnad på ett detaljplaneområde som är av nationell betydelse. Det ingår dessutom en ändring av teknisk karaktär i strafflagen.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Sammanfattningsvis finner utskottet propositionen nödvändig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Propositionen avser att uppdatera bestämmelserna om byggnadsarvet och anpassa dem bättre till internationella fördrag inom området. Syftet är också att förtydliga skyddet av byggnadsarvet på detaljplanerade områden och skyddet ska huvudsakligen basera sig på metoderna i markanvändnings- och bygglagen. Vidare ska kriterierna för ersättning till den som äger ett byggnadsarv och begränsningar på grund av ett skyddsbeslut klarläggas.

Utskottet välkomnar reformen. Lagförslaget förtydligar definitionen på skyddsobjekt, preciserar en rad oklarheter med tillämpningen, ger större insyn i skyddsprocessen och ökar därmed

förståelsen för skyddet. Utskottet föreslår trots det en del ändringar som refereras nedan.

Kriterier för att bevara byggnadsarvet

Byggnadsarvet ingår i det nationella kulturarvet. Begreppsmässigt innebär kulturmiljö en miljö som manifesterar olika kulturella skeden och återspeglar samspelet mellan människa och natur. Den byggda miljön, alltså byggnadsarvet, syftar dels helt konkret på den byggda miljön, dels på markanvändningens och byggandets historia och uppkomst inklusive varierande strukturer som gårdar, parker och gator.

Regeringen vill behålla värdegrunden i den gällande lagen om skyddandet av byggnadsarvet och förtydliga definitionen av skyddsobjekt. Objekten värderas utifrån sitt kulturhistoriska värde, medan betydelsen av andra värden och faktorer, till exempel den allmänna nyttan av att skydda ett objekt, bedöms i samband med skyddsbeslutet. Det ingår i Museiverkets upp-

drag att värdera byggnader och byggd miljö med rikstäckande värde.

Finlands byggnadsarv är till största delen av ungt datum. Därför har frågorna kring byggnadsskydd aktualiserats kraftigare först de senaste decennierna. Eftersom det historiska perspektivet är kort, kan också andra värden än de historiska, till exempel arkitektoniska och byggnadstekniska kriterier, inta en större roll vid värderingen av unga byggnader. Utskottet understryker vikten av att öka den allmänna förståelsen för kulturmiljön och de många olika kriterierna vid värdering. Det är i sig ett viktigt mål att kulturmiljön bör röna samma uppskattning som naturmiljön. När det finns en större förståelse för att kulturmiljöns mångfald behövs, är det lättare att uppfylla skyddsmålen. Den optimala situationen är att skyddet sker frivilligt. Starkare interaktionsprocesser, större insyn i samverkansförfarandena och överlag större öppenhet ökar förståelsen och acceptansen för skyddet. Sammantaget sett bör målet vara att förhållandena ska vara sådana att ägaren får ett ekonomiskt och kulturellt mervärde som är större än merkostnaderna för att vårda byggnadsarvet.

Rätt att delta

Enligt 20 § i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Med hänvisning till grundlagsbestämmelsen anser utskottet det viktigt att propositionen de facto på många sätt stärker rätten att delta.

Målformuleringen i 1 § i det första lagförslaget är bra. Lagen ska enligt förslaget trygga den byggda kulturmiljöns mångfald med avseende på tid och rum, värna om dess egenart och särdrag samt främja kulturellt hållbar vård och användning av den. Enligt 2 mom. ska parterna ges möjlighet att delta i beredningen när ärenden om skyddande av byggnadsarvet bereds. Det är grunden för en mer detaljerad reglering av rätten att delta.

Vid sidan av syftesparagrafen spelar också 7 § om hörande av parterna och 5 § om inledandet av ett ärende en stor roll. Enligt 5 § 2 mom. får byggnadens ägare, en statlig myndighet, ett landskapsförbund, den kommun där byggnaden är belägen eller en registrerad sammanslutning i vars verksamhet det ingår att värna om kulturarvet göra en framställning om att en byggnad ska skyddas. Det är enligt utskottet motiverat att rätten utvidgas från föreningar till sammanslutningar på den ort där byggnaden finns, men att den samtidigt begränsas till de som eftersträvar att värna kulturarvet i sitt geografiska verksamhetsområde, som kan omfatta mer än bara en ort. Här är det alltså syftet med verksamheten, inte den juridiska formen som är avgörande.

Byggnadsskyddet genomförs huvudsakligen med hjälp av markanvändnings- och bygglagen och då spelar växelverkan i deltagandet kanske en ännu viktigare roll. Genom planläggning har 15 000–20 000 byggnader eller byggnadsgrupper skyddats i lägre eller högre grad, medan ungefär 250 byggnader eller byggnadsgrupper (och dessutom cirka 800 statsägda byggnader, varav 660 används av universitet eller högskolor) är skyddade genom byggnadsskyddslagen. Vid planläggning har kommuninvånarna större möjligheter att påverka besluten och ägaren kan få kompensation för olägenheter inom ramen för detaljplanen. Om man ser till helheten spelar alltså markanvändnings- och bygglagen en stor roll för byggnadsskyddet när detaljplanen är den primära skyddsmekanismen på detaljplaneområden.

Skyddsobjekt

Propositionen förtydligar de fall då den föreslagna lagen också kan tillämpas på detaljplanerade områden. Enligt 2 § 3 mom. 3 punkten kan speciallagen tillämpas på detaljplaneområden också när det på grund av läget inom detaljplaneringen finns särskilda skäl att skydda objektet enligt den föreslagna lagen. I detaljmotiven sägs det att detta kan komma i fråga om detaljplanen kan anses vara föråldrad när det gäller att värna om byggnadsarvet, men kommunen inte startar en ändring av detaljplanen för att utreda och av-

göra frågan. En annan orsak kan vara att planläggningen drar ut på tiden. Det är en betydande förbättring att de särskilda skälen utvidgas eftersom lagen då kommer att fungera bättre, menar utskottet.

En viktig reform har med byggnadernas interiör och fasta inredning att göra. Inte bara möjligheten att skydda fast inredning utan också fasta inventarier och därmed jämförlig inredning är till fördel för det övergripande skyddet av interiörer och exteriörer som klassas som värdefulla.

En stor fråga inom byggnadsskyddet är hur man ska kunna bevara så stora sammanhängande delar att deras kulturminnesvärde består. Konventionen om skydd för byggnadskulturarvet i Europa inbegriper den byggda miljön i ett mycket brett perspektiv. Till exempel miljöer kan delvis avse verk skapade av människan och naturen i förening, dvs. områden som är delvis bebyggda och tillräckligt särpräglade och homogena för att vara topografiskt definierbara och som är av framträdande historiskt, arkeologiskt, konstnärligt, vetenskapligt, socialt eller tekniskt intresse. Här fokuseras uppmärksamheten också på att förbättra omgivningen och kvaliteten på den eller på behovet av en sorts skyddszon. Regeringens ambition är att lagen bättre ska leva upp till det.

Enligt propositionen kan skyddet gälla dels enskilda byggnader, dels den omedelbara omgivningen kring en byggnad. Med tanke på helheten är det därför viktigt att också öppna platser och parker kring byggnaderna kan skyddas. Enligt 3 § i det första lagförslaget kan byggnader och grupper av byggnader skyddas, men också byggda områden som enligt motiven avser till exempel öppna platser eller parker. När de finns på detaljplanerade områden är det vanligen lämpligt att skydda dem genom planläggning eftersom områdena är så stora. Det är bra, menar utskottet, att också de här områdena kan skyddas med stöd av en speciallag, om det kommer fram särskilda skäl för att skydda dem.

I detta sammanhang framhåller utskottet att det för att skydda kulturhistoriskt värdefulla byggnader ofta kan bli nödvändigt att begränsa tung trafik i närheten av byggnaderna. I plan-

läggningen och i förfaranden enligt vägtrafiklagen bör man då vara uppmärksam på att styra trafiken så att den inte riskerar det skyddade byggnadsbeståndet eftersom lagen om skyddande av byggnadsarvet inte ger några möjligheter till detta.

Statsrådet har beträffande den byggda kulturmiljön godkänt en förteckning över byggda kulturmiljöer av riksintresse som inventering enligt målen för den riksomfattande områdesanvändningen av den byggda kulturmiljön från och med den 1 januari 2010.¹ De 1 260 objekt som har valts ut för inventeringen på riksnivå ger en varierad och samlad bild regionalt, tidsmässigt och typmässigt av den byggda miljöns historia och utveckling. Målet är att bevara struktur, by- och stadsbild, befintliga byggnader och befintlig miljö i byggda kulturmiljöer av riksintresse och att anpassa eventuell nybyggnad och andra förändringar till den specifika kulturmiljön med sina särdrag. Vad som ska bevaras och i vilken omfattning avgörs vid planläggningen. De objekt som utredningen gäller kräver inga orimliga planbestämmelser för att kunna skyddas. Det faktum att ett objekt eller ett område tas in i förteckningen över byggda kulturmiljöer av riksintresse har i sig inga ekonomiska konsekvenser. Det primära målet är att den byggda kulturmiljön ska kunna skyddas med normala medel, goda reparationsmetoder och kontrollerad förändring.

Regeringen föreslår att statens särskilda ägarställning slopas och att förordningen om skydd för staten tillhöriga byggnader upphävs. Sedan statens ägarställning ändrades har det inte ansetts nödvändigt att ha kvar en specifik förordning om skydd för statliga byggnader. Det har väckt en viss oro att statens särskilda status som ägare av byggnadsarv förändrats när en stor del av fastigheterna har försvunnit eller försvinner ur statens ägo. Genom förordningen har cirka 800 byggnader skyddats och de kommer sannolikt att fortsatt vara skyddade, om skyddet inte upphävs genom ett särskilt beslut. I 11 § i det

¹ Statsrådets beslut 22.12.2009; beslutet har överklagats och har inte vunnit laga kraft.

första lagförslaget sägs det att den behöriga myndigheten ska underrättas om skyddade byggnader överförs på någon annan. Myndigheten ska då starta processen för att utfärda skyddsföreskrifter eller ändra beslutet. Bestämmelsen säkerställer att informationen går fram till de nya ägarna. Om egendomen kan ha stor kulturhistorisk betydelse, krävs det ett utlåtande enligt lagen om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet (973/2002) från miljöministeriet där nödvändiga skyddsföreskrifter utreds. Skyddsföreskrifterna blir en stor belastning på närings-, trafik- och miljöcentralerna och Museiverket när stora byggnadsbestånd överläts. Det är enligt utskottet viktigt att säkerställa att de byggnader som avses här kan skyddas. Anmälningsförfarandet är därför nödvändigt och utskottet understryker att resursbehovet måste beaktas. Dessutom kan traditionerna och kunskapen om byggnadsunderhållet minska vid överföringen. Till exempel universitetsfastigheterna ingår i ett nationellt sett betydande byggnadsarv och förutsättningarna för att bevara, skydda och värna arvet får inte försämrats.

Förbud mot att äventyra byggnadsarvet

Skydd för byggnadsarvet initieras antingen av myndigheten själv eller via initiativ till den, ofta också på initiativ av ägaren. Enligt den gällande lagen är myndigheten skyldig att förbjuda ägaren att vidta åtgärder som kan äventyra byggnadens kulturhistoriska värde (åtgärdsförbud). Regeringen föreslår att förbudet att äventyra byggnadsarvet, som motsvarar åtgärdsförbudet, ska kombineras med prövningsrätt. Att det absoluta förbudet avskaffas motiverar regeringen bland annat med att det inte är lämpligt att införa ett förbud, särskilt inte när ett skyddsärende initieras av ägaren eller med samtycke från ägaren. I motiven sägs det dock att förbudet också får införas under en pågående process om det senare framgår att byggnadsvärdena sätts på spel eller om förhållandena i övrigt har förändrats.

I sitt utlåtande går grundlagsutskottet in på förbudet att äventyra byggnadsarvet och motiven till prövningsrätten och anser att bestämmelserna bör kompletteras enligt motiven. Förbud

ska alltså åläggas om det är nödvändigt för att säkerställa skyddet. För att garantera att begränsningarna på grund av förbudet är godtagbara och proportionerliga och för att tillgodose ägarens rättssäkerhet och principerna för god förvaltningssed måste det införas en skyldighet för myndigheterna att fatta ett skyddsbeslut inom två år från att förbudet ålades.

Utskottet har tittat noggrannare på förbudet och anser det viktigt att regleringen utformas så att samarbetet mellan myndigheterna och ägaren eller innehavaren till byggnaden kan ordnas smidigt, men trots det kräver ett förbud när det är nödvändigt. Förbudet behöver enligt förslaget inte utfärdas när ett skyddsärende initieras av ägaren eller med ägarens samtycke och skyddet inte kräver att ett förbud utfärdas. Utskottet hänvisar till utlåtandet från grundlagsutskottet och föreslår att bestämmelserna kompletteras med att det ska vara obligatoriskt att utfärda ett förbud när det krävs för att garantera att en byggnad skyddas. Detta är nödvändigt för att förtydliga att syftet inte är att begränsa myndighetens befogenheter att tillämpa förbudet i situationer när det behövs.

Följaktligen anser utskottet att det precis som i den gällande lagen behövs bestämmelser om att beslutet måste fattas inom två år efter att förbudet har utfärdats. En frist är enligt utskottet förenlig med andan i propositionen trots att den inte är nödvändig i och med att vi har förvaltningslagen. En särskild bestämmelse om en frist medverkar emellertid till smidigare samarbete mellan ägaren eller innehavaren av byggnaden och myndigheten och till en god anda tack vare att den då garanterar att skyddsförslagen inte kan dra ut på tiden av orsaker som har med myndigheternas verksamhet att göra, men inte hänförs till byggnadsskyddet.

Ersättningskriterium

Enligt 13 § i det första lagförslaget har ägaren rätt att få full ersättning av staten, om skyddet eller sådant förbud mot att äventyra byggnadsarvet som avses i 6 § medför betydande skada eller olägenhet. Enligt propositionen är det inte meningen att ersättningströskeln ska ändras trots

att paragrafformuleringen ändras. De bestämmelser som utfärdas för den tid förbudet gäller medför vanligen ingen betydande skada för ägaren eftersom de är temporära. Om det trots det uppstår betydande skada uppkommer rätt till ersättning.

I sitt utlåtande går grundlagsutskottet in på begreppet "betydande skada" och anser att det är vidare och mer mångtydigt än vissa andra begrepp, men påpekar samtidigt att det förekommer i den nyaste lagstiftningen och har bland annat tagits in i naturvårdslagen med utskottets medverkan. Ersättningströskeln preciseras dock i någon mån av 13 § 2 mom. enligt vilket det främst är kostnader som överskrider det sedvanliga underhållsansvaret som är ersättningsgilla, påpekar grundlagsutskottet. Vidare anser grundlagsutskottet att det ur grundlagssynvinkel inte finns något att invända mot bestämmelserna, men de måste preciseras med att innehållet i och giltighetstiden för skyddsföreskriften eller förbudet måste beaktas när det bedöms hur betydande en skada eller en olägenhet är.

Utskottet har tittat närmare på ersättningsbestämmelsen och anser att det med hänsyn till propositionen och utlåtandet från grundlagsutskottet är nödvändigt att precisera bestämmelserna för att undvika tolkningsproblem. Vidare understryker utskottet att syftet i och för sig är att ersättningskriterierna huvudsakligen ska finnas kvar i samma form som tidigare trots att formuleringen ändras. Också kulturutskottet säger i sitt utlåtande att detta bör säkerställas. En skada eller en olägenhet måste till exempel bero på att en byggnad inte kan användas helt och hållet för sitt normala ändamål eller inte användas alls på grund av skyddsföreskrifterna eller förbudet att äventyra byggnadsarvet. Här hänvisar utskottet till motiven i propositionen (RP 101/2009 rd, s. 31) där det sägs att "betydande" (merkitykselinen) är synonymt med "att skadan eller olägenheten inte är av ringa betydelse". I den gällande lagen regleras frågan alltså genom en negation, medan den i propositionen vänds i något positivt utan att det är meningen att något ska ändras i sak. Utskottet föreslår att paragrafen, som det sägs i propositionen, preciseras genom ett till-

lägg om de viktigaste motiven till kriterierna för att bedöma hur betydande en skada eller en olägenhet är.

Vidare anser utskottet det vara nödvändigt att säkerställa att samma kriterier tillämpas på ersättningsskyldigheten i 14 §. Följaktligen föreslår utskottet att 14 § kompletteras med detta enligt det som sägs i detaljmotiven.

Effektiv verkställighet

Det är mycket viktigt att vårt värdefulla byggnadsarv kan bevaras för kommande generationer som ett betydande inslag i omgivningen. Målen med byggnadsskyddet kan anses ha uppfyllts relativt väl, men det bör fortlöpande ses till att lagen fungerar bra.

Propositionen tar större hänsyn till internationella överenskommelser än tidigare propositioner. Dessutom är lagen mer användbar och exakt i många hänseenden. Ändå är det i slutändan allra viktigast med målen att lagen kommer till användning. Den nya speciallagen bör alltså tillämpas aktivt på detaljplaneområden och då bör de kulturhistoriska särdragen i tillräckligt hög grad vara den primära utgångspunkten för skyddsbesluten. Lagen ger goda möjligheter att skydda byggnader, men den kräver mycket av den som tillämpar den. Staten måste därför aktivt erbjuda både kunskap och kompetens om skyddet av byggnadsarvet. Också överlåtelse av statliga byggnader utan att målen med byggnadsskyddet äventyras kräver större kunskaper om fastighetstillgångarna och aktivt samarbete mellan de nya ägarna, miljöförvaltningen och Museiverket.

För att målen ska kunna nås måste närings-, trafik- och miljöcentralerna ha fullgoda kunskaper om kultur- och byggnadsarvet inom sina distrikt och bevaka debatten om byggnadsbeståndet. Enligt dagens bedömningar behövs det inte orimligt stora resurser för detta, men förvaltningen är satt under stor press på grund av målen för den offentliga ekonomin. Dessutom medför det enormt mycket extra arbete när statliga byggnader överförs. Med pensionsavgångarna går förvaltningen miste om en del kompetens som måste kunna ersättas för att närings-, trafik-

och miljöcentralerna ska ha tillgång till adekvata kunskaper i framtiden. Utskottet understryker att centralerna bör ha tryggad kapacitet att främja och övervaka att målen med byggnadsskyddet uppfylls.

Stöd till vård av byggnadsarvet

Statsbudgeten har ett anslag på 2,35 miljoner euro för vård av byggnadsarvet. Årligen får Museiverket cirka 600 ansökningar om restaureringsbidrag, medan de regionala miljöcentralerna, numera närings-, trafik- och miljöcentralerna, får in omkring 1 400 ansökningar. Ungefär en tredjedel får bidrag. Anslaget spelar en enormt stor roll och det behövs mer pengar, understryker utskottet. Bidragen har ett stort incitamentvärde för att komma i gång med skyddet. Fokus bör därför ligga på att förbättra möjligheterna till bidrag och sedan riktas på en positiv utveckling. När anslagen är säkra och tillräckligt stora ökar intresset för skyddet och motivationen för praktisk handling samtidigt som staten blir mer trovärdig i sitt uppdrag att värna och stödja byggnadsarvet. Frivilligt skydd av byggnadsarvet är eftersträvarsvärt av många orsaker och den bästa vägen mot ett bestående slutresultat. Utskottet menar att möjligheterna till ekonomiskt stöd via till exempel skatteförmåner bör utredas för att det också ska vara motiverande att satsa på dyrare specialåtgärder.

Avslutningsvis vill utskottet också påpeka att 57 § i det andra lagförslaget, alltså markanvändnings- och bygglagen, föreskriver att staten är ersättningsskyldig vid objekt av nationell betydelse och kommunen vid andra objekt. I princip utvidgas alltså statens ersättningsskyldighet. Men staten har bara två gånger betalat ersättning enligt den gällande lagen, och då var det på grund av domar från högsta domstolen. Det ökar inte precis trovärdigheten för byggnadsskyddet. För byggnadsskyddet är det därför bättre att arbetet görs med bidrag för vård av byggnadsarvet än genom ersättningar. Det är trots det viktigt att det följs upp om ändringen sätter press på statsbudgeten.

Detaljmotivering

4 §. Myndigheter. Den 1 januari 2010 trädde regionförvaltningsreformen i kraft och då införlivades de regionala miljöcentralerna i närings-, trafik- och miljöcentralerna. Utskottet har därför gjort en teknisk ändring i 2 mom., det vill säga ändrat de regionala miljöcentralerna till närings-, trafik- och miljöcentralerna.

5 §. Inledande av ett ärende. På grund av regionförvaltningsreformen inför utskottet samma tekniska ändring i 1 mom. som i 4 §.

6 §. Förbud mot äventyrande av byggnadsarvet. Utskottet föreslår att behovsprövningen kompletteras med att förbud måste utfärdas när det är nödvändigt för att garantera skyddet. Det är motiverat eftersom förbudet enligt propositionen är behovsprövat. Syftet med förbudet är dock inte att begränsa myndighetens behörighet att utfärda förbud i situationer då det verkligen behövs, sägs det i propositionen. Prövning motiveras i synnerhet med situationer när det är ägaren själv som anhåller om skydd eller när skyddet aktualiseras med ägarens samtycke och det i dessa fall inte behövs något förbud mot att äventyra byggnadsarvet. Utskottet håller med om detta, men understryker att det kan förekomma så många olika situationer och att förhållandena kan ändras mycket snabbt. Det finns ingen anledning att införa ett fullständigt behovsprövat byggnadsskydd eftersom lagen ska fullfölja det byggnadsskydd som är målet.

Dessutom ändrar utskottet de regionala miljöcentralerna till närings-, trafik- och miljöcentralerna i 1, 2 och 4 mom.

7 §. Hörande av parterna och inhämtande av utlåtanden. På grund av regionförvaltningsreformen inför utskottet samma tekniska ändring i 1 och 2 mom. som i 4 §.

9 §. Skyddsbeslut. På grund av regionförvaltningsreformen inför utskottet samma tekniska ändring i 1 mom. som i 4 §.

11 §. Överlåtelse av en byggnad som ägs av staten. På grund av regionförvaltningsreformen inför utskottet samma tekniska ändring i paragrafen som i 4 §.

12 §. Anmälan om skydd. På grund av regionförvaltningsreformen inför utskottet samma tekniska ändring i paragrafen som i 4 §.

13 §. Ersättningar. Med hänvisning till utlåtandet från grundlagsutskottet föreslår miljöutskottet att bestämmelsen om ersättningar preciseras i 2 mom. Vid bedömningen av hur betydande en skada eller en olägenhet är ska man beakta innehållet och varaktigheten beträffande skyddsföreskriften eller åtgärdsförbudet. Utskottet menar att detta förtydligar kriterierna för bedömningen av skadeståndsskyldigheten, till exempel ersättning för att ett inkomstbringande användningsändamål måste avbrytas på grund av förbudet.

14 §. Förändrade förhållanden. Utskottet föreslår att ersättningskriteriet i 13 § också nämns här. Utan denna precisering kan det nämligen vara oklart hur självständigt 14 § ska tillämpas i förhållande till 13 §. Dessutom föreslår utskottet ett nytt 2 mom. om att 13 § tillämpas på ersättningsskyldigheten och ersättningsbeloppet.

17 §. Nödvändiga istandsättningsarbeten. På grund av regionförvaltningsreformen inför utskottet samma tekniska ändring i 1 mom. som i 4 §.

18 §. Inspektionsrätt. Med hänvisning till utlåtandet från grundlagsutskottet föreslår miljöutskottet att inspektionsrätten ska begränsas till

hemfridsskyddade lokaler, inte till bostad som regeringen föreslår. Det är motiverat eftersom bestämmelsen avser att innefatta alla lokaler som används för stadigvarande boende.

Som grundlagsutskottet påpekar är det dessutom ett villkor för inspektionsrätt att, som 10 § 3 mom. i grundlagen kräver, en åtgärd som ingriper i hemfriden är nödvändig för att ett straffbart förfarande ska kunna undersökas. Det är också ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet föreslår att paragrafen ska föreskriva att inspektion bara får utföras om det är nödvändigt för att utreda ett straffbart förfarande.

Vidare inför utskottet samma tekniska ändring i 1 mom. som i 4 §.

19 §. Anmälan om skada. På grund av regionförvaltningsreformen inför utskottet samma tekniska ändring i paragrafen som i 4 §.

20 §. Ordnande av uppföljning. På grund av regionförvaltningsreformen inför utskottet samma tekniska ändring i 2 mom. som i 4 §.

21 §. Ändringssökande. På grund av regionförvaltningsreformen inför utskottet samma tekniska ändring i 1 och 2 mom. som i 4 §.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 och 3 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om skyddande av byggnadsarvet

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1—3 §
(Som i RP)

4 §

Myndigheter

(1 mom. som i RP)

Närings-, trafik- och miljöcentralerna och Museiverket främjar och utövar tillsyn över bevarandet av byggnadsarvet med stöd av denna lag.

(3 mom. som i RP)

2 kap.

Beslut om skydd

5 §

Inledande av ett ärende

Ett ärende som gäller skyddande av en byggnad inleds vid *närings-, trafik- och miljöcentralen* på framställning eller på den centralens eget initiativ.

(2 och 3 mom. som i RP)

6 §

Förbud mot äventyrande av byggnadsarvet

Närings-, trafik- och miljöcentralen kan förbjuda sådana åtgärder som äventyrar en bygg-

nads kulturhistoriska värde (*förbud mot äventyrande av byggnadsarvet*). Förbud mot äventyrande av byggnadsarvet ska dock alltid utfärdas när det är nödvändigt för att garantera skyddet. Centralen kan även förplikta byggnadens ägare eller innehavare att vidta behövliga skyddsåtgärder för att säkerställa byggnadens skydd.

Ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet kan utfärdas då ett ärende som gäller skyddande av en byggnad har inletts. Om förbudet inte tillräckligt väl tryggar byggnadens fortlevnad, kan *närings-, trafik- och miljöcentralen* utfärda nödvändiga föreskrifter som kompletterar förbudet.

(3 mom. som i RP)

Närings-, trafik- och miljöcentralen ska behandla ett skyddsärende inom två år från det att ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet har utfärdats.

7 §

Hörande av parterna och inhämtande av utlåtanden

Närings-, trafik- och miljöcentralen ska, innan den fattar beslut om skyddet, ge byggnadens och fastighetens ägare och, om byggnaden eller fastigheten inte är i ägarens besittning, dess innehavare samt den intilliggande fastighetens ägare eller innehavare tillfälle att bli hörda. *Närings-, trafik- och miljöcentralen* ska också begära ett utlåtande av den kommun inom vilken byggnaden är belägen samt av Museiverket. I ärenden som gäller det samiska byggnadsarvet inom samernas hembygdsområde ska ett utlåtande begäras av sametinget.

När ett skyddsärende har inletts kan *närings-, trafik- och miljöcentralen* ordna en sammankomst där byggnadens och fastighetens ägare eller innehavare, den som gjort framställningen om skyddet, en statlig myndighet, landskapsförbundet, den kommun inom vilken byggnaden är belägen samt den vars förhållanden eller intressen ärendet avsevärt kan inverka på har möjlighet att föra fram synpunkter på skyddsbehovet, skyddets ändamål och skyddsmetoderna.

(3 mom. som i RP)

8 §
(Som i RP)

9 §
Skyddsbeslut

Närings-, trafik- och miljöcentralen beslutar om skyddande av en byggnad. Skyddsbeslutet ska tillställas miljöministeriet för fastställelse.

(2 mom. som i RP)

10 §
(Som i RP)

11 §

Överlåtelse av en byggnad som ägs av staten

Om en staten tillhörig byggnad som tidigare har skyddats med stöd av bestämmelserna om skydd för staten tillhöriga byggnader överläts till någon annan, ska *närings-, trafik- och miljöcentralen* inleda skyddandet av byggnaden.

Överlåtaren ska utan dröjsmål underrätta *närings-, trafik- och miljöcentralen* om överlåtelsen av en sådan byggnad som avses i 1 mom.

12 §
Anmälan om skydd

När ett ärende som gäller skyddande av en byggnad har inletts vid *närings-, trafik- och miljöcentralen*, ett skyddsbeslut har vunnit laga

kraft eller skyddet har upphävts genom ett laga kraft vunnet beslut, ska *centralen* anmäla detta till den behöriga registreringsmyndigheten, som ska göra en anteckning om saken i lagfarts- och inteckningsregistret. Den fastighet på vilken byggnaden är belägen ska nämnas i anmälan.

3 kap.

Statens ersättningsskyldighet

13 §

Ersättningar

(1 mom. som i RP)

De kostnader som föranleds av sådan reparationsskyldighet som avses i markanvändnings- och bygglagen eller som annars föranleds av byggnadens sedvanliga underhåll betraktas inte som ersättningsskyldigheten och ersättningens belopp. Om ägaren till följd av skyddsföreskrifterna måste vidta särskilda åtgärder för att byggnadens kulturhistoriska värde ska bevaras, ska de kostnader som föranleds av åtgärderna ersättas av statens medel. *Innehållet i och giltighetstiden för skyddsföreskriften eller förbudet ska beaktas vid bedömningen av hur betydande skadan eller olägenheten är.*

(3 mom. som i RP)

14 §

Förändrade förhållanden

Om skyddandet av byggnaden till följd av en väsentlig förändring i förhållandena orsakar sådan *betydande* skada eller olägenhet som inte har beaktats då ersättningen bestämdes, har byggnadens ägare rätt till ersättning för denna skada eller olägenhet.

Bestämmelserna i 13 § ska tillämpas på ersättningsskyldigheten och ersättningsbeloppet.

15 §
(Som i RP)

4 kap.

Säkerställande av skyddet

16 §
(Som i RP)

17 §

Nödvändiga istandsättningsarbeten

Om ägaren har försummat att underhålla eller istandsätta byggnaden på ett sådant sätt som syftet med bevarandet eller skyddandet av byggnaden kräver, kan *närings-, trafik- och miljöcentralen* vid vite eller äventyr att *centralen* låter utföra arbetet på ägarens bekostnad förplikta ägaren att inom en viss tid vidta behövliga åtgärder för att istandsätta byggnaden eller återställa den i ursprungligt skick. De kostnader som förädlades av åtgärderna betalas i förskott av statens medel och indrivs till staten i den ordning som föreskrivs i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007).

(2 mom. som i RP)

18 §

Inspektionsrätt

Om det finns grundad anledning att misstänka att de föreskrifter som gäller skyddande av en byggnad eller som har utfärdats i anslutning till ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet har överträtts, har Museiverket eller den museimyndighet som Museiverket förordnat samt *närings-, trafik- och miljöcentralen* rätt att få tillträde till byggnaden eller dess lokaler. *Hemfrids-skyddade lokaler* får emellertid inspekteras endast om det finns en misstanke om sådant straffbart förfarande som kan medföra fängelsestraff och om det är nödvändigt för att utreda det straffbara förfarandet.

(2 mom. som i RP)

19 §

Anmälan om skada

Om en byggnad som förklarats skyddad har skadats eller förstörts, ska byggnadens ägare eller innehavare utan dröjsmål anmäla detta till *närings-, trafik- och miljöcentralen*. *Centralen* ska omedelbart, efter att ha underhandlat om saken med Museiverket, fatta beslut om behövliga åtgärder.

20 §

Ordnande av uppföljning

(1 mom. som i RP)

Närings-, trafik- och miljöcentralerna, landshovsman och kommunerna svarar inom sina respektive områden för uppföljningen av den byggda kulturmiljöns skick och utveckling på det sätt som föreskrivs särskilt.

5 kap.

Särskilda bestämmelser

21 §

Ändringssökande

I en regional miljöcentralens beslut om skyddande av en byggnad får ändring sökas hos miljöministeriet.

I ett beslut från en *närings-, trafik- och miljöcentral* om förbud mot äventyrande av byggnadsarvet får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Behörig förvaltningsdomstol är den inom vars domkrets byggnaden är belägen.

(3 mom. som i RP)

22—24 §
(Som i RP)

MiUB 3/2010 rd — RP 101/2009 rd

Helsingfors den 25 mars 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Susanna Huovinen /sd
vordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Timo Heinonen /saml
Rakel Hiltunen /sd
Timo Juurikkala /gröna
Antti Kaikkonen /cent
Timo Kaunisto /cent
Timo Korhonen /cent

Merja Kuusisto /sd
Markku Laukkanen /cent
Tapani Mäkinen /saml (delvis)
Sanna Perkiö /saml
Janne Seurujärvi /cent
Pauliina Viitamies /sd
Anne-Mari Virolainen /saml
ers. Kari Kärkkäinen /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

RESERVATION

Motivering

Enligt betänkandet bevarar propositionen med förslag till lag om skyddande av byggnadsarvet värdegrunden i den gällande lagen om byggnadsskyddet och förtydligar definitionen på skyddsobjekt. Det faktum att skyddet utsträcks till interiören och att skyddsobjekten ska bevaras i homogena grupper är en positiv utgångspunkt i betänkandet.

Utskottet påpekar bland annat att propositionen tillåter att inte bara enskilda byggnader utan också omgivningen direkt omkring en byggnad kan skyddas. Konventionen om skydd för byggnadskulturarvet i Europa uppfattar byggd miljö i mycket vid bemärkelse.

Däremot blir byggnadsskyddet nu betydligt osäkrare än förr samtidigt som allmänhetens möjligheter att enligt 20 § i grundlagen påverka beslutsfattandet i fråga om sin livsmiljö försämrats.

5 §. Inledande av ett ärende. Enligt propositionen får ägaren, en statlig myndighet, den kommun där byggnaden är belägen eller en registrerad sammanslutning till vars verksamhetsfält det hör att värna om kulturarvet göra en framställning om att en byggnad ska skyddas.

Propositionen beaktar helt riktigt föreningar, men också till exempel stiftelser i och med att den talar om sammanslutningar. Men regeringen har en alltför snäv syn på sammanslutningar i och med att den talar om sammanslutningar som värnar om kulturarvet. Om man ser till det civila samhället och andan i Århuskonventionen hade registrerad sammanslutning i vars verksamhetsfält det ingår att värna kulturarvet eller miljön varit ett bättre alternativ. Det kommer att handla om den byggda miljön och en sammanhållen enhet i ett vidare perspektiv, något som miljöutskottet också påpekar (s. 7).

6 §. Förbud mot äventyrande av byggnadsarvet. Enligt den gällande lagen om byggnadsskydd leder en framställning om skydd i sak alltid till rivnings- och åtgärdsförbud. Propositionen och 6 § avviker helt och hållet från detta och föreskriver att närings-, trafik- och miljöcentralen har rätt att förbjuda åtgärder som kan äventyra en byggnads kulturhistoriska värde (förbud mot äventyrande av byggnadsarvet).

Grundlagsutskottet krävde emellertid att förbudet alltid utfärdas när det är absolut nödvändigt för att garantera skyddet, men formuleringen är bristfällig och garanterar inte att skyddsmålet nås. Förbudet måste i stället alltid utfärdas när det är nödvändigt för att garantera skyddet. Därför bör man inte villkora 6 § med ordet absolut.

7 §. Hörande av parterna och inhämtande av utlåtanden. Utöver de som räknas upp bör paragrafen också nämna de sammanslutningar i 5 § i vars verksamhetsfält det ingår att värna kulturarvet eller miljön. Det sägs ut i ett särskilt moment.

21 §. Ändringssökande. För att ligga i linje med markanvändnings- och bygglagen och för att beakta Århuskonventionen (2004) bör paragrafen få följande moment i slutet: Inom sitt geografiska verksamhetsområde har också registrerade sammanslutningar i vars verksamhetsfält det ingår att värna kulturarvet och miljön rätt att söka ändring.

Förslag

Jag föreslår

att lagförslag 2 och 3 godkänns enligt betänkandet och

att lagförslag 1 godkänns med ändringar (Reservationens ändringsförslag).

Reservationens ändringsförslag

1.

Lag**om skyddande av byggnadsarvet**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1—4 §
(Som i MiUB)

2 kap.

Beslut om skydd

5 §

Inledande av ett ärende

(1 mom. som i MiUB)

Byggnadens ägare, en statlig myndighet, ett landskapsförbund, den kommun inom vilken byggnaden är belägen eller en sådan registrerad sammanslutning till vars verksamhetsfält det hör att värna om kulturarvet *och miljön* får, inom sitt verksamhetsområde, göra en framställning om skyddande av en byggnad.

(3 mom. som i MiUB)

6 §

Förbud mot äventyrande av byggnadsarvet

Närings-, trafik- och miljöcentralen kan förbjuda sådana åtgärder som äventyrar en byggnads kulturhistoriska värde (*förbud mot äventyrande av byggnadsarvet*). Förbud mot äventyrande av byggnadsarvet ska dock alltid utfärdas när det är (*utesl.*) nödvändigt för att garantera

skyddet. Centralen kan även förplikta byggnadens ägare eller innehavare att vidta behövliga skyddsåtgärder för att säkerställa byggnadens skydd.

(2—4 mom. som i MiUB)

7 §

Hörande av parterna och inhämtande av utlåtanden

(1—3 mom. som i MiUB)

Också de som nämns i 5 § 2 mom. ska ha möjlighet att lämna utlåtande och komma till utfrågningen. (Nytt)

8—12 §
(Som i MiUB)

3 kap.

Statens ersättningsskyldighet

13—15 §
(Som i MiUB)

4 kap.

Säkerställande av skyddet

16—20 §
(Som i MiUB)

5 kap.

Särskilda bestämmelser

21 §

Ändringssökande

(1 och 2 mom. som i MiUB)

*Inom sitt geografiska verksamhetsområde har registrerade sammanslutningar i vars verksamhetsfält det ingår att värna kulturarvet och miljön rätt att söka ändring. (Nytt)
(4 mom. som 3 mom. i MiUB)*

22—24 §
(Som i MiUB)

Helsingfors den 25 mars 2010

Pentti Tiusanen /vänst