

Regeringens proposition till Riksdagen 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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att en lag om skyddande av byggnadsarvet ska stiftas och att byggnadsskyddslagen från år 1985 ska upphävas.

Bevarandet och skyddandet av byggnadsarvet hör till värnandet om kulturarvet, vilket finska staten förpliktas till både i grundlagen och med stöd av vissa internationella konventioner. Syftet med denna proposition 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 man klarlägga grunderna för fastställandet av ersättningar till ägare av sådana byggnader som hör till byggnadsarvet och förtydliga de begränsningar som skyddsbesluten medför.

Genom propositionen strävar man också efter att förtydliga skyddet för byggnadsarvet

på planlagda områden. På dessa områden 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 föreslås det att markanvändnings- och bygglagen ska utökas med en bestämmelse om att det är staten som ska vara ersättningsskyldig när det gäller skyddande av en sådan byggnad på ett detaljplaneområde som är av nationell betydelse. Med anledning av lagförslaget föreslås det dessutom att en ändring av teknisk karaktär ska göras i strafflagen.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING	3
1.1 Byggnadsarvets kulturhistoriska värden	3
2 NULÄGE OCH BEDÖMNING	6
2.1 Skyddsförfarandet och skyddsmetoderna	6
2.2 Skyddsobjekten	8
2.3 Objekt vars skydd har reglerats särskilt	9
2.4 Åtgärdsförbud	11
2.5 Ersättningar	11
3 STÖD FÖR VÅRD AV BYGGNAD SARVET	13
4 UPPFÖLJNING	13
5 PRAXIS I DE NORDISKA LÄNDERNA	14
5.1 Sverige	14
5.2 Norge	15
5.3 Danmark	15
6 EUROPEISKA UNIONEN OCH INTERNATIONELLA KONVENTIONER	17
7 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	17
7.1 Skyddsobjekten	17
7.2 Förhållandet till markanvändnings- och bygglagen	19
7.3 Aktörer som får göra en framställning om skydd	20
7.4 Förbud mot äventyrande av byggnadsarvet	20
7.5 Fastställelseförfarandet	21
7.6 Statens byggnader	21
7.7 Ersättningar	22
8 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	23
8.1 Ekonomiska konsekvenser	23
8.2 Konsekvenser för myndigheternas uppgifter och förfaranden	24
8.3 Konsekvenser för miljön	25
8.4 Samhälleliga konsekvenser	25
9 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	26
9.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	26
DETALJMOTIVERING	27
1 LAGFÖRSLAG	27
1.1 Lag om skyddande av byggnadsarvet	27
1.2 Lag om ändring av 57 och 166 § i markanvändnings- och bygglagen	33
1.3 Lag om ändring av 48 kap. 6 § i strafflagen	34
2 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN OCH LAGSTIFTNINGSORDNING	34
LAGFÖRSLAG	37
Lag om skyddande av byggnadsarvet	37
Lag om ändring av 57 och 166 § i markanvändnings- och bygglagen	43
Lag om ändring av 48 kap. 6 § i strafflagen	44
BILAGOR	45
PARALLELLTEXT	45
Lag om ändring av 57 och 166 § i markanvändnings- och bygglagen	45
Lag om ändring av 48 kap. 6 § i strafflagen	46

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Den gällande byggnadsskyddslagen (60/1985) trädde i kraft år 1985. I och med den försköts tyngdpunkten för byggnadsskyddet inom planlagda områden mot den dåvarande byggnadslagens tillämpningsområde. Avsikten var att undvika sådana svårigheter som orsakades av att det var möjligt att tillämpa två olika lagar i samma syfte. Därför ändrades också byggnadslagens bestämmelser om sådana ersättningar som föranleddes av byggnadsskyddet, så att bestämmelserna överensstämde med principerna i byggnadsskyddslagen. För närvarande har 15 000–20 000 byggnader eller byggnadsgrupper skyddats i olika utsträckning i samband med planläggningen. Med stöd av byggnadsskyddslagen har drygt 250 byggnader eller byggnadsgrupper skyddats. Därutöver finns det ca 800 statsägda skyddade byggnader vars skydd regleras i förordningen om skydd för staten tillhöriga byggnader (480/1985), som har utfärdats med stöd av byggnadsskyddslagen. Genom kyrkomötets beslut har 43 av den evangelisk-lutherska kyrkans kyrkobyggnader skyddats i enlighet med kyrkolagen. Därutöver är de ca 500 kyrkor som är byggda före år 1917 automatiskt skyddade med stöd av kyrkolagen. En revidering av kyrkolagen pågår som bäst.

1.1 Byggnadsarvets kulturhistoriska värden

Med det allmänna begreppet kulturmiljö avses en miljö vars särdrag avspeglar olika kulturskeden samt växelverkan mellan människan och naturen. Kulturmiljön omfattar också människans förhållande till sin omgivning förr och nu. Kulturmiljön kan mer exakt beskrivas med begreppen kulturlandskap och byggd kulturmiljö. Till kulturmiljön hör också fornlämningar och vårdbiotoper.

Begreppet byggd kulturmiljö eller byggnadsarv hänsyftar både konkret till den byggda miljön och till markanvändningens

och byggandets historia samt till det sätt på vilket den byggda miljön har uppkommit. Den byggda kulturmiljön består av samhällsstrukturen, byggnaderna med sina interiörer och exteriörer, gårdar och parker samt av olika konstruktioner som t.ex. berör gator eller kanaler. Byggnadsarvet är i regel synonymt med den byggda kulturmiljön. Ibland används begreppet byggnadsarv särskilt i betydelsen gamla byggnader.

När det gäller att identifiera den byggda kulturmiljön och dess skyddsbehov är den kulturhistoriska värderingen av objekten väsentlig. Med hjälp av den kulturhistoriska värderingen strävar man efter att skapa en grund för prövningen av hurdana delar av vår miljö eller hurdana särdrag i miljön man vill bevara.

Värderingen innebär att objektens kulturhistoriska egenart analyseras och ställs i relation till en mer omfattande helhet, t.ex. en regional helhet, byggnadstypens historia eller en historisk företeelse. Därefter granskar man de betydelser som har kunnat identifieras och fastställer vilka objekt man på grund av deras särdrag och värden ska sträva efter att värna om och skydda. Värderingen innebär att objektens kulturhistoriska värde fastställs oberoende av deras bruksvärde eller instrumentella värde för uppnåendet av något annat mål. En avvägning där man beaktar de övriga värdenas inverkan och betydelse utförs vid beredningen av skyddsbesluten och vid säkerställandet av skyddet i anslutning till olika planerings-, renoverings- och utvecklingsprojekt som berör objekten.

Värderingen är bunden till omfattningen och kvaliteten av den information som finns att tillgå angående objektet. Det behövs såväl information om byggnadsarvet som allmän information om byggandet, kulturmiljön och historien samt om planeringen av markanvändningen.

Det finns ingen åldersgräns för de objekt som hänförs till byggnadsarvet. Det kan dock vara problematiskt att värdera objekt som hör till den allra nyaste arkitekturen och

att få sådana objekt skyddade. Eftersom det nyaste byggnadsbeståndets historiska perspektiv är kort, accentueras de arkitektoniska och byggnadstekniska kriterierna vid värderingen av dessa objekt.

I Finland har man av tradition indelat byggnadsarvet och kulturmiljöerna i olika kategorier, så att de har betraktats som betydelsefulla på det nationella planet, på landskapsplanet eller på lokalplanet. Denna värdehierarki grundar sig på hierarkin vid planeringen av markanvändningen och på det därmed anknutna behovet av selektion.

De kulturhistoriska värdena kompletterar ofta varandra, men de kan också utgöra förutsättningar för varandra. De kulturhistoriska värdena har i detta sammanhang indelats i historiska bevisvärden, autenticitetsvärden, konstnärliga och visuella värden samt identitets- och symbolvärden.

Historiska bevisvärden

De historiska bevisvärdena grundar sig på den ideella och reella historia som en byggnad eller ett område återspeglar. Dessa värden är ofta objektiva och i viss mån även mätbara, såsom objektets ålder, och kan ställas i relation till värdena hos det övriga byggnadsbeståndet t.ex. med hjälp av kvantitativa kriterier eller kriterier som beskriver objektets raritet eller universalitet.

Byggnadshistoriska värden

De byggnadshistoriska värdena omfattar egenskaper som berör byggnadernas, konstruktionernas och miljöernas arkitekturhistoria och byggnadsteknik samt byggprocesserna och byggandet, men även ombyggnader, utvidgningar och reparationer.

De byggnadshistoriska värdena är vanligtvis knutna till objektens fysiska egenskaper, men dessa värden är inte enbart materiella och de kan inte förstås enbart utgående från de fysiska egenskaperna. För att dessa värden ska kunna förstås krävs det även information om byggnadens ålder, historiska utveckling och stilhistoriska ställning, dvs. ett ramverk för tolkning och analys.

För att de byggnadshistoriska värdena ska kunna definieras måste man identifiera de

särdrag som förbinder objektet med utvecklingen av byggandet samt med stilhistoriska strömningar och företeelser över lag. Värdena hänför sig förutom till planeringen och byggandet, även till de renoverings- och ombyggnadsåtgärder som objektets användning krävt. De värden som hör samman med byggnadstekniken och byggandet gäller sådana typiska material- och byggnadstekniska lösningar som är anknutna till byggtiden och till byggherrens tillgångar och som avspeglar sin tid, samhällets materiella resurser och förhållandet till miljön. Värdena omfattar också byggnadstekniska, arkitektoniska och funktionella innovationer och förnyelser samt byggnadernas tekniska system. I en trafikmiljö kan det t.ex. vara fråga om en innovativ brokonstruktion eller om en tidig eller tidstypisk binstation.

De byggnadshistoriska värdena innefattar också element som hör samman med stadsbyggnadskonstens och planläggningens historia, liksom sådana detaljplanlösningar som berör t.ex. industrifastigheter eller herrgårdsområden.

Byggnadshistorian yppar sig också som arkeologiska skikt, strukturer och företeelser. I sådana fall är det fråga om fasta fornlämnningar, som regleras i lagen om fornminnen (295/1963).

Historiska värden

När det gäller historiska värden är det fråga om hur miljön eller en enskild byggnad avspeglar historiska processer, företeelser och skeenden, t.ex. bosättnings-, industrialiserings- eller skolväsendets utveckling. Man kan konstatera att de historiska värdena hör samman med orsakerna till att man över huvud taget har bebyggt eller bearbetat miljön.

Till de centrala historiska värdena hör också de ekonomi- och socialhistoriska betydelse som berör individernas och gruppernas ställning i samhället, liksom även de industriella, trafikmässiga, administrativa och kulturhistoriska aspekterna.

Landskaps- och miljöhistoriska värden

Kulturmiljön är en miljö som har formats av människan och vars särdrag avspeglar oli-

ka kulturskeden samt växelverkan mellan människan och naturen. Detta förhållande och denna växelverkan kan ha en flera hundra år lång historia. Markanvändningens historia avspeglar ett stort antal historiska värden - i synnerhet sådana faktorer som hör samman med ekonomihistorian, socialhistorian och teknikens historia. Liknande faktorer utgörs bl.a. av samhälls- och stadsstrukturen samt av infrastrukturens karaktär och placering.

Historiska parker återspeglar i likhet med arkitekturen stil- och smakströmningarna under olika tidsperioder. De tidigaste trädgårdarna var små geometriska nyttoträdgårdar som hörde samman med ståndskulturen. Fritt formade parker anlades i den inramning som naturen erbjöd. De första offentliga parkerna var stadsparker och efter 1800-talets mitt anlades parker i anslutning till offentliga byggnader, såsom stationshus, läroinrättningar och sanatorier.

Autenticitetsvärden

Autenticiteten kompletterar de historiska bevisvärdena. Autenticiteten innebär att man kan se hur byggnaden eller miljön har fortlevt och vad som har skett med den under årens lopp. Begrepp eller attribut som används i samband med autenticiteten är genuinitet, historiska skikt, kontinuitet, patina samt raritet och/eller universalitet.

Med autenticitet avses det sätt på vilket miljön eller byggnaden har bevarat sina ursprungliga eller historiskt betydelsefulla fysiska särdrag. Autenticiteten förknippas vanligtvis med byggnadens eller miljöns byggnads- eller uppkomstskede. Autenticiteten hör även i vidare bemärkelse samman med byggnadens eller miljöns ursprungliga användning eller med sådan omarbetsning eller användning av objektet som bedöms ha gett det positiva egenskaper som är värda att bevara. Därigenom uppkommer historiska skikt och kontinuitet.

Med patina avses sådana tecken på ålder och slitage som på ett positivt sätt avspeglar byggnadens och miljöns ålder och historia och vars bevarande är väsentligt för att

byggnadens ålder ska kunna observeras och dess särdrag bevaras.

Konstnärliga och visuella värden

När det gäller byggnadsarvets konstnärliga värde är det fråga om sådana allmänt erkända kvalitativa värden som framgår såväl av den historiska som av den övriga forskningen inom arkitektur och konst, men också av arkitektur- och konstkritiken samt av samhällsdebatten.

Det byggnadshistoriska värdet hör samman med byggnadens eller miljöns arkitektoniska formgivning, kvaliteten på genomförandet samt med olika innovativa, funktionella och strukturella lösningar. Det byggnadshistoriska värdet kan också hänföra sig till enskilda delar av en byggnad. Oftast är det fråga om en värdefull interiör eller om särdrag som hör samman med utsmyckningen eller detaljerna på byggnadens fasad.

Interiören utgör alltid en del av den arkitektoniska helheten. En byggnads interiör kan också i kulturhistoriskt avseende utgöra ett särskilt kulturminnesmärke. Interiörens betydelse och värde hänför sig till utrymmet och till de spår som dess användning lämnat samt till den fasta inredningen och de möbler eller anordningar som hör samman med utrymmets funktion och som har planerats särskilt för detta utrymme. Den fasta inredningen är av betydelse för helheten i synnerhet i det fall då den har ett historiskt, samhälleligt eller konstnärligt samband med byggnaden och då den finns kvar på sin ursprungliga plats.

De visuella värdena och de värden som hör samman med stadsbilden och landskapet hänför sig till objektets placering i miljön samt till miljöns struktur och det visuella uttrycket. En enskild byggnad kan vara en karaktäristisk del av en helhet eller ett element som präglar eller dominerar det område där den är belägen. I synnerhet sådana byggnader som är tänkta som arkitekturmonument innefattar miljövärden redan då de färdigställs. När det gäller omfattande helheter kan det också vara fråga om områden som är viktiga för stadsbilden, tätortsbilden eller stadsutrymmet. Stadsbilden kan även i sig vara av betydelse.

Identitets- och symbolvärden

De identitets- och symbolvärden som ska beaktas i samband med bevarandet av byggnadsarvet ska vara befintliga, erkända och accepterade eller tydligt definierbara i samhället.

Symbolvärdena kan också identifieras med hjälp av en historisk analys av objekten. En byggnad kan t.ex. vara särskilt representativ i historiskt avseende. Symbol- och identitetsvärdena kan hänföra sig till en historisk händelse, samhällets uppbyggnad, en samhällelig förändring eller någon annan liknande omständighet.

2 Nuläge och bedömning

2.1 Skyddsförfarandet och skyddsmetoderna

Byggnader, byggnadsgrupper och bebyggda områden har kunnat skyddas antingen med stöd av byggnadsskyddslagen eller med stöd av markanvändnings- och bygglagen. De metoder som föreskrivs i byggnadsskyddslagen används på områden för vilka det inte har fastställts någon detaljplan. Dessutom används dessa metoder på detaljplaneområden i sådana fall då det finns ett sådant behov av att skydda en byggnad eller byggnadsgrupp som inte kan tillgodoses med hjälp av detaljplanen. De skyddsföreskrifter som utfärdas i samband med skyddsbesluten kan också gälla byggnadernas interiörer och föreskrifterna är ofta så detaljerade att de inte kan utfärdas i form av detaljplanebestämmelser. Med stöd av byggnadsskyddslagen och den tidigare lagen om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader (572/1964) har ca 250 byggnader skyddats. Med stöd av förordningen om skydd för staten tillhöriga byggnader och den tidigare förordningen om skydd för staten tillhöriga kulturhistoriskt märkliga byggnader (278/1965) har ca 800 byggnader skyddats. Däremot finns det inte några uppgifter om antalet byggnader som har skyddats med stöd av detaljplaner, men det är uppskattningsvis fråga om ca 15 000–20 000 byggnader.

I markanvändnings- och bygglagen finns föreskrifter om sådana system som reglerar

skyddet av byggnadsarvet, såsom bestämmelser om de riksomfattande målen för områdesanvändningen, kraven på planernas innehåll och föreskrifter om systemet med rivningslov. Enligt de riksomfattande mål för områdesanvändningen som godkänts av statsrådet ska man vid områdesanvändningen bl.a. säkerställa att sådana nationellt betydande värden som hör samman med kultur- och naturarvet bevaras. Myndigheternas inventeringar utgör grunden för planeringen av områdesanvändningen.

På sådana områden för vilka det inte fastställts någon detaljplan skyddas kulturhistoriskt betydande byggnader alltid med de metoder som föreskrivs i byggnadsskyddslagen. Byggnadsskyddslagen tillämpas också i sådana fall då syftet är att bevara byggnadens interiör eller fasta inredning eller en sådan byggnad som inte kan skyddas med de metoder som planläggningen erbjuder.

På detaljplanerade områden är det i många fall, med tanke på skyddets syfte, tillräckligt att byggnadsskyddet genomförs med de metoder som detaljplaneringen erbjuder. Beträffande största delen av de kulturhistoriskt betydande byggnaderna skyddas bara fasaderna och eventuellt också trapphusen. Detta skydd har verkställts i samband med planläggningen. Inom ramen för planläggningsförfarandet är det också möjligt att granska en kulturhistoriskt betydande byggnad som del av en större helhet. Enligt markanvändnings- och bygglagen styr man med hjälp av detaljplanerna markanvändningen på det sätt som krävs med tanke på de lokala förhållandena, stads- och landskapsbilden samt främjandet av användningen av det befintliga byggnadsbeståndet. I samband med planläggningsförfarandet har kommuninvånarna större möjligheter att påverka sin egen miljö än i samband med det förfarande som regleras i byggnadsskyddslagen. Inom ramen för den helhet som regleras i detaljplanen kompenseras ägaren också för de olägenheter som skyddet medför. Vidare har bl.a. kommunens invånare, personer som äger mark i kommunen och sammanslutningar som är registrerade i kommunen rätt att anföra besvär över detaljplanen hos förvaltningsdomstolen.

På detaljplanenivå berör de noggrannaste föreskrifterna kraven på detaljplanens inne-

håll och detaljplanebestämmelserna (54 och 57 § i markanvändnings- och bygglagen). Värnandet om arkitekturen och stadsbilden utgör en allmän förutsättning för byggandet (118 §). Vidare bestäms det att en byggnad eller en del av en byggnad inte utan tillstånd får rivas på ett detaljplaneområde eller på ett område som omfattas av byggförbud för utarbetande av en detaljplan (127 §). För att rivningslov ska beviljas förutsätts det att rivningen inte innebär att traditions- eller skönhetsvärden eller andra värden som hänför sig till den byggda miljön förstörs (139 §). Markanvändnings- och bygglagens underhållsbestämmelser främjar också bevarandet av miljön (166 §).

Kommunen fattar beslut om byggnadsskyddet, liksom i övrigt om detaljplanens innehåll, på det sätt som bestämmelserna om detaljplanens innehåll i 54 § i markanvändnings- och bygglagen kräver. I 54 § 2 mom. i markanvändnings- och bygglagen bestäms det att man ska värna om den byggda miljön och att särskilda värden i anslutning till den inte får förstöras då detaljplanen utarbetas. Vid utarbetandet av detaljplanen ska olika intressen jämkas samman. I detta sammanhang ska man också ta hänsyn till att markägaren inte åläggs oskäligen begränsningar eller orsakas oskäligen olägenhet. I samband med skyddandet av sådana objekt som avses i 2 § i byggnadsskyddslagen kan man däremot också utfärda detaljplanebestämmelser som är oskäligen för markägaren. I detta fall är kommunen skyldig att betala ersättning för de begränsningar eller den olägenhet som orsakas av bestämmelserna. Ersättningsskyldigheten gäller inte byggnader som ägs av offentliga samfund. För de ersättningar som kommunen har betalat med anledning av sådana oskäligen detaljplanebestämmelser som gäller byggnadsskydd kan kommunen inom ramen för statsbudgeten beviljas understöd av statens medel (57 §).

Byggnadsskyddslagen tillämpas på områden som är planlagda eller som ska planläggas i det fall då det inte är möjligt att skydda objektet med stöd av markanvändnings- och bygglagen, då byggnadens fortlevnad inte i tillräcklig mån kan säkerställas med stöd av markanvändnings- och bygglagen, då byggnaden har ett betydande nationellt värde eller

då det annars finns särskilda skäl till det. I de ärenden som högsta förvaltningsdomstolen har avgjort har byggnadens fasta inredning utgjort ett sådant särskilt skäl på basis av vilket byggnadsskyddslagen blivit tillämplig. Det faktum att kommunen inte har vidtagit åtgärder för att ändra en föråldrad detaljplan har däremot enligt högsta förvaltningsdomstolen inte betraktats som ett sådant särskilt skäl som avses i detta sammanhang.

De beslut om skyddande av byggnader som grundar sig på byggnadsskyddslagen fattas av den regionala miljöcentralen, antingen på framställning eller på eget initiativ. En framställning om att en byggnad ska förklaras skyddad får göras av byggnadens ägare, en statlig myndighet eller det landskapsförbund eller den kommun inom vilken byggnaden är belägen samt av en registrerad förening på den ort där byggnaden är belägen. Innan miljöcentralen fattar beslut om saken ska den höra byggnadens ägare och innehavare, kommunen och museimyndigheterna. Skyddsföreskrifterna ska såvitt möjligt utformas i samförstånd med ägaren och innehavaren samt även grannarna. I praktiken hör man dock sällan grannarna. Detta torde bero på att man med hjälp av skyddsföreskrifterna strävar efter att bevara byggnader och att man därför bedömt att det inte kommer att ske några förändringar i grannarnas förhållanden. Skyddet kan dock medföra mer vidsträckt verkningar än sådana som bara berör de skyddade byggnaderna, vilket innebär att det kan finnas skäl att höra grannarna oftare än för närvarande.

Ett positivt skyddsbeslut ska underställas miljöministeriet för fastställelse. Ett negativt beslut vinner däremot laga kraft om det inte överklagas. Parterna får anföra besvär över både positiva och negativa beslut hos miljöministeriet. Besvärsmått tillkommer endast parterna, dvs. den som gjort framställningen, byggnadens ägare eller en sådan innehavare som kan jämföras med en ägare, Museiverket och den kommun inom vilken byggnaden är belägen. Ifall ändringssökanden anser att beslutet är lagstridigt får besvär över miljöministeriets beslut anföras hos högsta förvaltningsdomstolen.

Om miljöministeriet har för avsikt att fastställa ett skyddsbeslut som avviker från Mu-

seiverkets ståndpunkt, ska ministeriet inhämta utlåtande om saken av undervisningsministeriet. Miljöministeriet kan emellertid avgöra saken i strid med det som anförts i utlåtandet, om ministeriet anser att en sådan lösning är ändamålsenlig. I praktiken har ett utlåtande av undervisningsministeriet inhämtats bara ett fåtal gånger. I dessa fall har undervisningsministeriet förordat Museiverkets uppfattning, som delgetts miljöcentralen för avgörande av ärendet.

Skyddandet av en byggnad är beroende av prövning. Den prövning som utförs i samband med beslutsfattandet angående byggnadsskyddet berör förutom byggnadens kulturhistoriska värde även skyddets ändamålsenlighet. Trots att en byggnad är av kulturhistorisk betydelse kan omständigheterna vara sådana att det inte är möjligt att skydda byggnaden t.ex. på grund av att de behövliga reparationsåtgärderna skulle innebära att betydande autentiska värden går förlorade. Ibland kan däremot de begränsningar som skyddandet av en byggnad kräver innebära att möjligheterna att använda byggnaden inskränks. Om begränsningarna orsakar ägaren sådan olägenhet eller skada som inte är ringa till sin betydelse, ska staten betala full ersättning för detta till ägaren. För att man på riksnivå ska kunna utföra en enhetlig bedömning av de byggnader som ska skyddas och av de eventuella begränsningar som utfärdas för dem, är det motiverat att samma myndighet fastställer skyddsbesluten och bedömer skyddets ändamålsenlighet. Eftersom miljöministeriet är den myndighet som betalar ut sådana ersättningar som eventuellt ska erläggas med anledning av skyddet, har praxisen i samband med ersättningarna varit enhetlig. Vid miljöministeriet inleds årligen 10–15 ärenden som gäller underställelse av skyddsbeslut eller besvär över sådana beslut.

Trots att byggnadsskyddet grundar sig på två olika lagar har målen med skyddet uppnåtts relativt väl. Däremot kan det betraktas som otillfredsställande att den gällande byggnadsskyddslagen inte innehåller tydliga föreskrifter om vilka omständigheter som kan utgöra sådana särskilda skäl med stöd av vilka byggnadsskyddslagen kan tillämpas på planlagda områden. Begreppet fast inredning har också varit otydligt.

2.2 Skyddsobjekten

I Finland har man av tradition indelat byggnadsarvet och kulturmiljöerna i olika kategorier, så att de har betraktats som betydelsefulla på det nationella planet, på landskapsplanet eller på lokalplanet. Det faktum att ett objekt är av erkänd och välunderbyggd nationell betydelse utgör ett sådant särskilt skäl med stöd av vilket byggnadsskyddslagen blir tillämplig. Det är emellertid inte uteslutet att det kan finnas behov av att skydda ett objekt med stöd av byggnadsskyddslagen även i det fall då objektet är av betydelse på landskapsplanet eller lokalplanet.

Det har inte fastställts några åldersgränser för sådana byggnader på vilka byggnadsskyddslagen kan tillämpas. Det är emellertid problematiskt att värdera den nyaste arkitekturen och erhålla skydd för nya byggnader. T.ex. i Sverige har man ansett att ca 30 år utgör åldersgränsen för att ett objekt ska kunna värderas i kulturhistoriskt avseende. Även yngre byggnader eller områden ska dock kunna betraktas som eventuella skyddsobjekt, om det finns särskilda skäl till det. På grund av det korta historiska perspektivet accentueras arkitektoniska och byggnadstekniska kriterier vid värderingen av sådana byggnader.

Då byggnadsskyddet på planlagda områden i huvudsak verkställs med de metoder som detaljplaneringen erbjuder, omfattar skyddet i allmänhet ett större område än en enskild byggnad. Enligt de metoder som anges i byggnadsskyddslagen är det likaså möjligt att bestämma om mer omfattande skydd än sådant som bara gäller en enskild byggnad. Skyddet kan omfatta begränsade områdeshelheter som skyddas på grund av sin helhetsbetydelse eller på grund av enskilda byggnaders inbördes betydelse. Med stöd av lagen är det också möjligt att skydda en park eller något annat sådant område i anslutning till byggnad som har åstadkommit genom byggande eller plantering. En förutsättning är emellertid att området kan betraktas som en väsentlig del av byggnadens kulturhistoriska betydelse.

Byggnader som skyddas med stöd av byggnadsskyddslagen ska vara av kulturhistorisk betydelse och kunna identifieras som

en del av det nationella kulturarvet. Skyddsobjektet kan lika väl vara en arkitektoniskt framstående byggnad som en mindre men kulturellt värdefull och intressant byggnad eller konstruktion. Skyddsobjektet kan också vara en byggnad som har genomgått ett stort antal byggnadsskeden och därmed präglas av flera sådana historiska skikt som talar för att byggnaden ska skyddas.

I samband med skyddsbeslutet bedöms byggnadens exteriör och interiör vanligtvis som en helhet. Med stöd av byggnadsskyddslagen är det emellertid också möjligt att skydda en del av en byggnad eller dess särskilt värdefulla interiör, även om byggnaden inte skyddas som helhet. Skyddet kan också omfatta bara den fasta inredningen. I lagen definieras emellertid inte vad som avses med fast inredning. Avsaknaden av en sådan definition har medfört problem.

På grund av att processerna inom industrin har förändrats har det också blivit aktuellt att bevara det kulturarv som industrimiljöerna representerar. Detta är dock förbundet med många utmaningar. De stora lokaler och de produktionslinjer som processerna har krävt har blivit obehövligen för verksamheten och det har visat sig vara svårt att ens delvis bevara dem i det fall att man funnit ett nytt användningsändamål för byggnaden. Å andra sidan kan man t.ex. av säkerhetsskäl inte heller lämna kvar produktionslinjer eller motsvarande utrustning i industribyggnader som står tomma. Sådana maskiner och anordningar som är fast förknippade med fabriksbyggnadernas kulturhistoria och verksamhet, men som inte kan betraktas som fast inredning, har inte kunnat skyddas med de metoder som byggnadsskyddslagen erbjuder. Liknande svårigheter har också förekommit när det gällt att bevara konstruktioner, anordningar och arbetsmaskiner som finns utanför byggnaderna, såsom lyftkranar.

Då byggnader har skyddats med de metoder som planläggningen eller byggnadsskyddslagen erbjuder har man inte alltid nått det bästa tänkbara slutresultatet med tanke på byggnadsskyddet, eftersom både ägaren och myndigheterna har strävat efter att finna en lösning som tillfredsställer alla parter också i ekonomiskt hänseende. Detta har kunnat innebära att skyddsföreskrifterna har getts en

vagare utformning än vad byggnadens värde skulle ha krävt, då man har strävat efter att undvika sådan ersättningsskyldighet gentemot ägaren som uppkommer med stöd av byggnadsskyddslagen eller med anledning av oskäliga detaljplanebestämmelser. Då man i samband med planläggningen har försökt åstadkomma godtagbara lösningar har det också kunnat innebära att man har beviljat bygg rätt som varit alltför omfattande med tanke på byggnadsskyddet.

2.3 Objekt vars skydd har reglerats särskilt

Byggnadsskyddslagens tillämpningsområde omfattar inte fornlämningar, vilka regleras i lagen om fornminnen. Enligt lagen om fornminnen är fasta fornlämningar fredade såsom minnen av Finlands tidigare bebyggelse och historia. Bestämmelser om skydd av de evangelisk-lutherska församlingarnas byggnader finns i kyrkolagen. Med stöd av kyrkolagen kan man skydda kyrkor, klockstaplar, jordfästnings- och begravningskapell samt därmed jämförbara byggnader på en begravningsplats. De byggnader som avses i kyrkolagen omfattar också kyrkogårdar samt inhägnader och portar som hör till en kyrkogård eller begravningsplats, medan de övriga byggnader som ägs av församlingarna omfattas av byggnadsskyddslagen. Enligt kyrkolagen är alla kyrkor som är uppförda före 1917 skyddade utan något särskilt beslut. Kyrkliga byggnader som är yngre än detta kan skyddas genom beslut av kyrkostyrelsen. Skyddet av kyrkliga byggnader omfattar utöver byggnadens fasta inredning och gårdsplan även målningar och konstverk. Skyddet av dessa byggnader är således mer omfattande än det skydd som föreskrivs i byggnadsskyddslagen. Lagen om ortodoxa kyrkan, som trädde i kraft vid ingången av år 2007, innehåller motsvarande bestämmelser. I byggnadsskyddslagen finns emellertid inget omnämnande av denna lag.

Sådana kulturhistoriskt värdefulla byggnader som ägs av staten skyddas med stöd av förordningen om skydd för staten tillhöriga byggnader. I detta fall fattas skyddsbesluten av miljöministeriet. Museiverket har till uppgift att göra framställningar om skydd för

byggnader som tillhör staten. Sådana framställningar får också göras av det ämbetsverk eller den inrättning i vars besittning byggnaden är, en annan statlig myndighet, ett regionplansförbund, ett landskapsförbund eller av den kommun inom vilken byggnaden är belägen. Även en registrerad förening får göra en framställning om att en statsägd byggnad som finns på dess hemort ska förklaras skyddad.

Enligt förordningen om skydd för staten tillhöriga byggnader ska anläggnings- och förberedande planer eller motsvarande planer för reparations- eller ändringsarbeten som berör skyddade byggnader uppgöras i samarbete med Museiverket. Dessutom ska man vid behov inhämta ett utlåtande av Museiverket angående de detaljerade skissritningarna för reparations- eller ändringsarbetena.

Förut utfärdade undervisningsministeriet närmare bestämmelser och anvisningar om tillämpningen av förordningen och för närvarande hör detta till miljöministeriets behörighet. Undervisningsministeriet utfärdade år 1985 sådana tillämpningsanvisningar som man därefter har hänvisat till då statsägda byggnader och områden har förklarats skyddade genom olika skyddsbezeichnungar. Några mer detaljerade skyddsföreskrifter har vanligtvis inte utfärdats, utan skyddet har preciserats i takt med att skyddsobjekten blivit föremål för reparations- eller ändringsarbeten eller i samband med att staten sålt dem.

Man har strävat efter att skydda statsägda byggnader som helheter, förut på länsnivå och numera på regional nivå eller genom branschspecifikt skydd. Detta skydd är emellertid inte heltäckande. I synnerhet det branschspecifika skyddet har varit bristfälligt. Också när det gäller det nyare byggnadsbeståndet, som uppförts efter år 1940, är skyddsförteckningen ännu i huvudsak ogjord.

Med stöd av förordningen om skydd för staten tillhöriga byggnader har ca 800 statsägda byggnader skyddats. En del av dessa byggnader har sålts antingen till kommuner eller till privata aktörer. Trots ägarbytet är byggnaderna fortsättningsvis skyddade, om inte skyddet har upphävts genom ett särskilt beslut. I samband med försäljningen strävar man efter att förtydliga målen med byggnadsskyddet.

Statens byggnader förvaltades i tiden av Byggnadsstyrelsen och sektormyndigheterna. Byggnaderna renoverades och reparerades inom ramen för budgeten. Sedermera har det statsägda byggnadsbeståndet uppdelats i s.k. omsättnings- och anläggningstillgångar. Omsättningstillgångarna, som staten inte har någon användning för, har överförts till det statsägda Kapiteeli Oy eller Kruunukiinteistö Oy. Numera har Kapiteeli Oy sålts till Sponda Oy. Det byggnadsbestånd som staten använder förvaltas av det statliga affärsverket Senatfastigheter och av vissa andra aktörer, såsom Forststyrelsen. Till de fastighetsenheter som fortsättningsvis bedriver verksamhet med stöd av statens budgetmedel hör utöver Forststyrelsen också Sveaborgs förvaltningsnämnd, Museiverket, riksdagen och presidentens kansli.

Senatfastigheter hyr ut och istandsätter lokaler för statens organisationer. Om staten inte har någon användning för en byggnad strävar man efter att sälja den. I samband med försäljningen tillämpas lagen om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet (973/2002). Enligt denna lag ska miljöministeriets utlåtande inhämtas angående överlåtelser av fastighetsförmögenhet, om fastighetsförmögenheten kan vara av avsevärd kulturhistorisk betydelse. Sådan fastighetsförmögenhet som är av synnerligen stor kulturhistorisk betydelse får inte överlåtas. Miljöministeriet utreder fastighetsförmögenhetens kulturhistoriska betydelse i samarbete med Museiverket och säkerställer att målsättningarna för byggnadens skydd har uppdaterats innan den säljs. Vid försäljningen av sådana byggnader som har skyddats med stöd av förordningen om skydd för staten tillhöriga byggnader har det förekommit praktiska problem när det gäller skyddets omfattning och informationen om skyddet, eftersom det inte finns några anteckningar om skyddet i lagfarts- och anteckningsregistret och det inte heller har utfärdats några byggnadsspecifika skyddsföreskrifter för byggnaderna. Nuförtiden underrättas den regionala miljöcentralen om försäljningen av sådana byggnader, så att den har möjlighet att utfärda behövliga skyddsföreskrifter för byggnaderna och göra en anmälan om dem till lagfarts- och anteckningsregistret.

På grund av egendomsöverlåtelse har det skydd av statlig fastighetsegendom som grundar sig på en särskild förordning förlorat sin betydelse. Då Byggnadsstyrelsen i tiden svarade för renoveringen av statens fastigheter utfördes istandsättningen av kulturhistoriskt värdefulla byggnader i samarbete med Museiverket, vilket innebar att målsättningsarna för skyddet kunde fastställas då renoveringsåtgärder blev aktuella.

När det gäller skyddet enligt förordningen om skydd för staten tillhöriga byggnader utgörs den mest betydande skillnaden i förhållande till det skydd som grundar sig på byggnadsskyddslagen av att det inte utfärdas några skyddsföreskrifter för byggnaden i anslutning till skyddsbeslutet samt av att det inte finns någon information om skyddet i lagfarts- och inteckningsregistret. Vidare behandlas och avgörs de ärenden som berör skyddet av miljöministeriet istället för av den regionala miljöcentralen.

2.4 Åtgärdsförbud

Miljöcentralen ska enligt 9 § i byggnadsskyddslagen förbjuda att sådana åtgärder vidtas som äventyrar byggnadens kulturhistoriska värde när ett ärende som gäller skyddande av byggnaden har inletts och det kan vara fråga om en sådan byggnad som avses i byggnadsskyddslagen. Förbudet blir gällande då beslutet om det har delgetts och upphör att gälla då skyddsärendet har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft. Miljöcentralen ska behandla skyddsärendet inom två år efter att förbudet utfärdades. Syftet med åtgärdsförbudet är att förhindra att byggnaden rivs under den tid skyddsärendet är under behandling.

Åtgärdsförbuden har emellertid medfört ovisshet om vilka åtgärder som varit tillåtna för byggnadernas del. Det har hänt att byggnadens ägare trott att inga reparationer alls fått utföras och att byggnaden inte fått användas under den tid ett åtgärdsförbud varit gällande. Vissa ägare har också uppfattat åtgärdsförbudet som något negativt. Miljöcentralerna har trots lagens förpliktande ordalydelse ibland tolkat lagen så att åtgärdsförbud inte har utfärdats om byggnaden inte varit hotad, t.ex. i sådana fall där ägaren själv har

anhållit om att byggnaden ska förklaras skyddad. Beslut om utfärdande av åtgärdsförbud får överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt byggnadsskyddslagen har ägaren inte rätt till ersättning för den olägenhet och skada som åtgärdsförbudet medför. Syftet med åtgärdsförbudet har varit att skapa en sådan situation där det varit möjligt att fatta beslut om skyddet genom att byggnadens ägare ålagts temporära begränsningar. Begränsningarna har utfärdats i syfte att trygga ett allmänt intresse och därför har ägaren inte haft rätt till någon ersättning. Högsta domstolen konstaterade emellertid i en dom år 2004 (HD:2004:26) att den praxis som innebär att ersättning inte kan betalas med anledning av ett temporärt åtgärdsförbud strider mot grundlagen. Högsta domstolen återförvisade det aktuella ersättningsyrkandet till inlösningskommissionen för behandling. Nu finns det ett lagakraftvunnet beslut av jorddomstol i ärendet och ägaren har betalats ersättning.

2.5 Ersättningar

Om en byggnad som har skyddats med stöd av byggnadsskyddslagen på grund av skyddsföreskrifterna inte kan användas på sedvanligt sätt eller på ett sådant sätt som medför skälig nytta, är ägaren berättigad till full ersättning av staten för den olägenhet eller skada som åsamkats honom eller henne och som inte är ringa till sin betydelse. Ersättningen grundar sig på den olägenhet och skada som orsakas av byggnadens skyddsföreskrifter. Syftet är att trygga ägarens rätt att använda byggnaden på ett sådant ändamålsenligt sätt som är förenligt med gällande bestämmelser och föreskrifter. Ersättning betalas dock inte för sådan förlust av byggrätt som föranleds av byggnadsskyddet. En sådan ersättningsgrund finns inte heller någon annanstans i lagstiftningen.

Enligt 60 § i markanvändnings- och bygglagen är kommunen skyldig att se till att detaljplanerna är tidsenliga och vid behov vidta åtgärder för att ändra föråldrade detaljplaner. Kommunen blir inte ersättningsskyldig trots att byggrätten inskränks till följd av en ändring av detaljplanen, om planen motsvarar de lagstadgade kraven på planens innehåll.

Om ägaren ska vidta särskilda åtgärder för att värna om en byggnads kulturhistoriska värde, ersätts kostnaderna för detta av statens medel. Ersättningar betalas däremot inte för fullföljandet av den underhållsskyldighet som avses i markanvändnings- och bygglagen eller för byggnadens sedvanliga underhåll. Lagen innehåller inga föreskrifter om principerna för beräkning av ersättningen.

Enligt 12 § 1 mom. i byggnadsskyddslagen ska Museiverket och ägaren försöka nå en överenskommelse om ersättningens belopp. Den skriftliga överenskommelsen ska fastställas av miljöministeriet, som också betalar ersättningen. Om en överenskommelse inte nås, ska ägaren anhålla om att det ordnas en sådan inlösningsförrättning som avses i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977). Vid denna förrättning bestäms ersättningens grunder och belopp. Inlösningsförrättningen utförs av en inlösningskommission som består av en lantmätteriingenjör och två gode män. Inlösningskommissionens beslut kan överklagas hos jorrdomstolen. Jorddomstolens beslut blir gällande, om inte högsta domstolen beviljar besvärstillstånd i ärendet. Ifall omständigheterna har förändrats efter att ersättningen har betalats har både ägaren och staten rätt att föra frågan om rätten till ersättning till ny prövning.

Under den tid byggnadsskyddslagen varit gällande har Museiverket inte träffat några överenskommelser om ersättningens belopp med byggnadernas ägare. Däremot har högsta domstolen i två av sina domar bestämt att ersättningar ska betalas med anledning av byggnadsskyddsföreskrifter (HD:s domar dnr 1993:16 och 2003:85).

I det första ärendet ansåg byggnadens ägare att de skyddsföreskrifter som utgjorde hinder för att den berörda byggnadens affärslokal moderniserades och för att teaterlokalen byggdes om till en tvåvåningslokal innebar att ägaren gick miste om hyresinkomster. Därutöver skulle den detaljplaneändring som var under behandling vid den aktuella tidpunkten ha ökat bygggrätten. Den bästa affärslokalen kunde inte heller utnyttjas till fullo, eftersom man på grund av skyddet var tvungen att lämna ett öppet område runt byggnaden. Inlösningskommissionen förkas-

tade ägarens ersättningskrav, men jorrdomstolen konstaterade för teaterlokalens del att den inte kunde användas för något annat ändamål som medförde skäligen nytta. Eftersom den skada som orsakades av detta inte var av ringa betydelse, bestämde jorrdomstolen att ersättning skulle betalas till denna del. Högsta domstolen vidmakthöll efter omröstning jorrdomstolens beslut.

I det andra avgörandet konstaterade högsta domstolen att ägaren hade rätt till ersättning för de kostnader som orsakades av att denne blev tvungen att vidta sådana åtgärder för bevarande av byggnaden som det inte annars skulle ha funnits behov av eller anledning till, trots att det inte enligt skyddsföreskrifterna krävdes någon renovering eller restaurering av byggnaden.

De bestämmelser om grunderna för ersättningen som ingår i 11 § i byggnadsskyddslagen ger rum för tolkning. I samband med förhandlingarna om ersättningen har det orsakats oklarhet av att grunderna för ersättningen inte har definierats på något annat sätt i lagen än genom ett konstaterande av att den olägenhet eller skada som skyddsföreskrifterna medför inte får vara ringa till sin betydelse. I samband med ersättningsförhandlingarna och behandlingen av ersättningsärenden vid domstolen har man som grund för ersättningen också tagit hänsyn till förlo-rad bygggrätt samt till förlusten av kalkylerade hyresinkomster. Ersättningarna har grundat sig antingen på minskningen av byggnadens affärsekonomiska avkastning eller på de kostnader som hänfört sig till byggnadens underhåll. Ersättning har inte betalats för att tilläggsbyggandet har försvårats till följd av detaljplane- eller skyddsföreskrifterna, eftersom den ersättningsskyldighet som regleras i byggnadsskyddslagen endast gäller sådan olägenhet och skada som orsakas i fråga om den skyddade byggnadens användning. Det faktum att byggnaden inte kunnat användas på ett sådant sätt som medför skäligen nytta har däremot betraktats som en grund för ersättning, även om skyddsföreskrifterna inte i sig har hindrat en sedvanlig användning av byggnaden.

Enligt byggnadsskyddslagen betalas ersättning endast i sådana situationer där ägaren hindras använda byggnaden på sedvanligt

sätt eller på ett sådant sätt som medför skälig nytta, eller då ägaren orsakas kostnader av de särskilda åtgärder som ska vidtas med anledning av skyddet. En eventuell minskning av den byggrätt som anvisats för den berörda tomten i detaljplanen berättigar däremot inte till någon ersättning. Enligt markanvändnings- och bygglagen är kommunerna skyldiga att se till att detaljplanerna är aktuella och vid behov vidta åtgärder för att ändra föråldrade detaljplaner. Kraven på planens innehåll kan medföra att den byggrätt som tidigare fastställts i detaljplanen inskränks utan att det uppkommer någon ersättningsskyldighet. Genom att besvara sig över planen kan markägaren föra frågan om huruvida inskränkningen av byggrätten varit lagenlig till domstolen för avgörande.

Ersättningen fastställs med stöd av byggnadsskyddslagen också när det gäller en sådan byggnad som har skyddats i detaljplanen, men i detta fall är det kommunen som är ersättningsskyldig. Huvudregeln är att skyddsbestämmelserna ska vara skäliga för markägaren, varvid kommunen inte orsakas någon ersättningsskyldighet. För att de mål som uppställs för planen ska nås kan det emellertid också krävas oskäliga skyddsbestämmelser, vilket innebär att kommunen blir ersättningsskyldig. Ersättningsskyldighet kan också uppkomma i det fall där man inte kan kompensera oskäliga skyddsbestämmelser t.ex. med tilläggsbyggande, såsom i kommuner där det endast förekommer ringa byggande. Varken miljöministeriet eller Finlands Kommunförbund känner till några sådana fall där kommunerna skulle ha betalat ersättningar med anledning av oskäliga skyddsbestämmelser. Miljöministeriet har inte heller fått ta emot några ansökningar om behovsprövat understöd för sådana kostnader som orsakats av utbetalning av ersättningar.

3 Stöd för vård av byggnadsarvet

I statsbudgeten har både Museiverket och miljöministeriet beviljats ett anslag för stöd för vård av byggnadsarvet. År 2008 delade Museiverket ut sammanlagt 1 019 000 euro i bidrag för restaurering av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och 250 000 euro för restaurering av världsarvsobjekt samt för

forsknings- och upplysningsverksamhet gällande världsarvsobjekten.

Det anslag på 2,35 miljoner euro som anvisades miljöministeriet år 2008 fördelades mellan de regionala miljöcentralerna för vidare utdelning. Detta anslag var också avsett att täcka de ersättningar som betalas med anledning av att byggnader förklaras skyddade med stöd av byggnadsskyddslagen samt de understöd som kommunerna beviljas med anledning av ersättningar de betalat till byggnadernas ägare till följd av skyddsbestämmelser som utfärdats i detaljplanerna. Under år 2008 inlämnades inga sådana ansökningar om ersättningar eller understöd.

Museiverket får årligen ta emot ca 600 ansökningar om restaureringsbidrag. Ungefär en tredjedel av sökandena kan beviljas bidrag. Till de regionala miljöcentralerna inlämnas varje år ca 1 400 ansökningar om bidrag. Av dessa ansökningar godkänns likaså ungefär en tredjedel.

Museiverket strävar efter att bidragen ska beviljas för byggnader som har förklarats skyddade med stöd av byggnadsskyddslagen och för sådana byggnader vars restaurering kräver antikvarisk sakkännedom. De regionala miljöcentralerna beviljar däremot bidrag i huvudsak för sådana utredningar som värden av byggnadsarvet kräver och för sådana restaureringsåtgärder som är viktiga för bevarande av särdragen hos kulturhistoriskt betydande byggnader. Frågor som gäller arbetsfördelningen mellan de olika myndigheterna behandlas årligen vid myndigheternas gemensamma rådplägningsdagar.

4 Uppföljning

För att byggnadsskyddet ska vara trovärdigt och effektivt är uppföljningen och styrningen viktig. Dessutom är det viktigt att byggnadernas ägare erbjuds såväl kunskapsmässigt som ekonomiskt stöd. Målet med uppföljningen är bl.a. att trygga fortlevnaden av de värden och särdrag som utgör grund för skyddet. De regionala miljöcentralerna, Museiverket och kommunernas byggnadstillsynsmyndigheter svarar för uppföljningen över de byggnader som är skyddade med stöd av byggnadsskyddslagen. Dessutom är byggnadens ägare med stöd av skyddsfore-

skrifterna skyldig att höra Museiverket innan åtgärder vidtas beträffande byggnaden.

Museiverket för förteckning över de byggnader som har skyddats med stöd av förordningen om skydd för staten tillhöriga byggnader.

Det har i vissa avseenden förekommit brister vid uppföljningen över sådana byggnader som har skyddats med stöd av byggnadsskyddslagen. Detsamma gäller i fråga om den handledning och det stöd som erbjuds ägarna. Det har funnits knappt om resurser för uppföljningen. Museiverket och miljöcentralerna har inte heller alltid i tillräckligt god tid fått tillräcklig information om ombyggnadsarbeten eller om byggnadernas skick. Det har bara sporadiskt förekommit samarbete och kontakter mellan ägarna och myndigheterna. Det finns också behov av att utveckla arbetsfördelningen mellan Museiverket och miljöcentralerna samt uppföljningen över de skyddsobjekt som omfattas av kommunernas byggnadstillsyn.

5 Praxis i de nordiska länderna

I detta kapitel behandlas de nordiska ländernas speciallagar om byggnadsskydd. I de nordiska länderna uppmärksammas den byggda kulturmiljön vanligtvis också i den lagstiftning som gäller områdesanvändningen.

5.1 Sverige

Sveriges lag om kulturminnen mm. (kulturminneslagen) stiftades år 1988. Lagen är omfattande och innehåller bestämmelser om ortnamn, fornminnen, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen samt om utförelse och återlämnande av kulturföremål.

Byggnadsskyddet omfattar byggnader som har ett betydande kulturhistoriskt värde eller som ingår i ett kulturhistoriskt betydande bebyggelseområde. Också parker, trädgårdar och andra anläggningar med kulturhistoriskt värde kan vara föremål för byggnadsskydd. Som exempel nämns broar, murar, vallar och vallgravar, masugnar, kvarnar, sågar, brunnar och gruvor.

Statens byggnadsbestånd omfattas av särskilda bestämmelser. Om en statsägd bygg-

nad övergår i någon annans ägo blir byggnaden ett byggnadsminne, dvs. en byggnad som är skyddad med stöd av kulturminneslagen.

Skyddsförfarandet

Länsstyrelsen utfärdar skyddsbestämmelser som anger på vilket sätt byggnaden ska vårdas och underhållas samt i vilka avseenden den inte får ändras. Om det behövs får bestämmelserna också innehålla en områdesavgränsning.

Frågan om en byggnad ska förklaras för byggnadsminne kan väckas av var och en genom ansökan eller tas upp av länsstyrelsen på eget initiativ. Om beslutet medför rätt till ersättning eller inlösen för ägaren, ska länsstyrelsen undersöka om medel för detta finns tillgängliga.

Ett temporärt åtgärdsförbud får meddelas för högst sex månader. Åtgärdsförbudet får av synnerliga skäl förlängas. Länsstyrelsen får dessutom förordna att en anmälan ska göras innan en byggnad rivs eller ändras, varefter länsstyrelsen avgör om åtgärden får vidtas eller förbjuds.

Ersättning och inlösen

Fastighetens ägare har med anledning av skyddsbestämmelserna rätt till ersättning av staten om bestämmelserna 1) utgör hinder för rivning av en byggnad och skadan därav är betydande i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten, eller 2) på annat sätt innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom den berörda delen av fastigheten.

Ersättningen kan betalas i form av årliga belopp, så att ägaren eller staten har rätt att erhålla omprövning vid ändrade förhållanden.

Om skyddsbestämmelserna medför synnerliga men för användningen av fastigheten, är staten skyldig att lösa in fastigheten ifall ägaren begär det. Länsstyrelsen fattar beslut om ersättningen och inlösningen. På ersättningen och inlösningen tillämpas expropriationslagen. Ersättningen för minskning av fastighetens marknadsvärde bestäms som skillnaden mellan fastighetens marknadsvärde före och efter skyddsbeslutet. I detta sammanhang be-

aktas inte förväntningar på ändring av markanvändningen. Om det inte är uppenbart oskäligt, kan domstolen förordna att ersättningen ska betalas ut först när bestämda åtgärder har vidtagits för byggnadens del.

5.2 Norge

Den lag som gäller det norska kulturarvet härstammar från år 1978. Syftet med denna lag är att skydda arkeologiska minnesmärken, byggnadsminnen och minnesplatser samt kulturmiljöer med sina särdrag och detaljer, som en del av kulturarvet och identiteten samt miljön och resurserna.

Objekt som är byggda före år 1537 är automatiskt skyddade, liksom även över hundra år gamla samiska objekt. Konstruktioner som har uppförts under åren 1537–1649 är likaså automatiskt skyddade, om inte något annat bestäms. Myndigheterna ska säkerställa att alla automatiskt skyddade konstruktioner registreras, inklusive skyddszonerna.

Sådana åtgärder som påverkar en automatiskt skyddad byggnad ska anmälas till myndigheterna i så god tid som möjligt. Myndigheterna ska så fort som möjligt bestämma ifall åtgärden får vidtas eller inte. Beslutet får överklagas hos ministeriet. Det finns också bestämmelser om förfarandet i den situation där man först efter att arbetet har inletts upptäcker att arbetet medför olägenheter för ett skyddat objekt.

Då ett offentligt eller omfattande privat arbetsprojekt inleds, är den som ansvarar för projektet skyldig att utreda ifall arbetet påverkar ett sådant objekt som åtnjuter automatiskt skydd. Denna utredning kan utföras genom att projektplanen tillställs en myndighet som inom tre månader ska ge ett utlåtande om saken. Ifall myndigheten anser att projektet påverkar skyddsobjektet kan den förlänga tidsfristen med en månad, för att fatta beslut om hur projektet ska genomföras eller lindra skyddet. Ministeriet kan också förlänga denna tidsfrist. Projektet får inte inledas förrän tidsfristen har gått ut.

Särskilt skydd och betalning av ersättningar

Utöver det automatiska skyddet kan man också fatta beslut om skyddande av konstruk-

tioner eller objekt som har ett kulturhistoriskt eller arkitektoniskt värde. Ministeriet utfärdar sådana skyddsbestämmelser som också kan gälla fast inredning. Av särskilda skäl kan även stora möbler skyddas, varvid varje enskilt objekt ska preciseras. Skyddet kan likaså omfatta parker, trädgårdar, parkgångar, offentliga minnesmärken och platser som anknyter till historiska minnen. I skyddsbeslutet kan ministeriet förbjuda eller annars reglera åtgärder som strider mot skyddet.

Ministeriet har rätt att bevilja undantag från skyddsbestämmelserna när det gäller sådana åtgärder som inte orsakar betydande olägenhet för den skyddade byggnaden. Om de villkor som fastställts i samband med beviljandet av undantag ökar kostnaderna för arbetet, ersätts tilläggskostnaderna antingen helt och hållet eller delvis.

Administrativa åtgärder

Om en skyddad byggnad håller på att bli oreparerbar på grund av bristande underhåll, kan ägaren förordnas att reparera byggnaden inom en bestämd tid. Bidrag kan beviljas för istandsättandet och underhållet av byggnaden.

Innan skyddsbestämmelser utfärdas ska myndigheten publicera en kungörelse om saken åtminstone i två tidningar med stor upplaga. Kungörelsen ska innehålla en beskrivning av de planerade skyddsbestämmelserna och av deras sannolika konsekvenser. Ifall det är möjligt informeras ägarna om saken per brev och bereds tillfälle att inom en skälig tid ge ett utlåtande om skyddsbestämmelserna.

Ministeriet kan också utfärda ett temporärt åtgärdsförbud som gäller tills skyddsärendet har avgjorts.

5.3 Danmark

Den danska byggnadsskyddslagen trädde i kraft år 1997. Skyddsobjekten utgörs av sådana gamla byggnader som är av betydelse i arkitektoniskt eller kulturhistoriskt avseende eller med avseende på miljön och som belyser väsentliga särdrag i anslutning till boendets, arbetets eller produktionsverksamhetens utveckling eller den övriga samhällsutveck-

lingen. Vid tillämpningen av lagen ska man se till att de skyddade byggnaderna kan användas på ett ändamålsenligt sätt, med beaktande av deras särdrag, så att de bevaras också på lång sikt. De intressen som är förknippade med skyddandet och bevarandet av byggnader har beaktats i den lagstiftning som gäller planläggningen och i motsvarande lagstiftning. Inom det arbete som utförs i syfte att skydda och bevara byggnader iakttas så stor offentlighet som möjligt. Byggnadsskyddslagen gäller också konstruktioner, delar av byggnader, byggnadernas omedelbara omgivning, parker och liknande delar av helheter som är värda att skyddas.

Skyddet omfattar i första hand byggnader som är över 50 år gamla, men en byggnad kan skyddas oavsett sin ålder om den anses vara av särskilt värde eller det finns andra särskilda skäl till det. Byggnader som är uppförda före 1536 är skyddade genom ett särskilt beslut som har utfärdats med stöd av byggnadsskyddslagen. Kyrkobyggnader är skyddade med stöd av kyrkolagen.

En byggnad anses vara värd att skyddas då byggnaden har klassificerats som värd att skyddas i generalplanen eller då detaljplanen innehåller ett förbud mot rivning av byggnaden. En sådan byggnad får inte rivas förrän en officiell rivningsanmälan har gjorts och kommunstyrelsen har underrättat ägaren om huruvida rivningen kommer att förbjudas eller inte.

Skyddsförfarandet

Innan man fattar beslut om att en byggnad ska skyddas ska miljö- och energiministeriet sända en skriftlig anmälan om saken till byggnadens ägare eller innehavare, kommunstyrelsen, länsmuseummyndigheten och det regionala fackmannamässiga kulturmiljörådet, sådana riksomfattande föreningar som har beviljats rätt att göra framställningar enligt byggnadsskyddslagen samt sådana föreningar och liknande medborgarorganisationer som berörs av frågan om byggnadens fortbestånd. I anmälan ska dessa aktörer reserveras en tid på minst tre månader för att ge ett bemötande i ärendet. Under denna tid får byggnadsarbeten eller liknande arbeten inte inledas utan tillstånd av ministeriet. Därefter ska

ministeriet inom tre månader fatta beslut om huruvida byggnaden ska skyddas eller inte.

Efter att skyddsbeslutet har fattats ska ägaren eller innehavaren se till att byggnaden hålls i tillfredsställande skick. Ministeriets tillstånd ska inhämtas för all slags renovering, även underhållsreparationer. Tillstånd behövs också då ljusanordningar, antenner eller andra motsvarande anordningar eller skyltar fästs vid byggnadens fasad.

För rivning av en skyddad byggnad krävs tillstånd av ministeriet. Ministeriet kan också utfärda ett villkorligt tillstånd. Om rivningstillstånd förvägras kan ägaren begära att staten ska lösa in byggnaden. Inlösningsskyldighet föreligger emellertid endast om byggnaden medför väsentligt mindre nytta än en annan motsvarande byggnad som inte är belagd med rivningsförbud. Om ägaren och ministeriet inte når enighet beträffande ersättningen, avgörs saken av skattemyndigheten. Ett ärende som kan avgöras av skattemyndigheten kan inte föras till domstolen för avgörande, utan avgörs av en högre skattemyndighet.

Den särskilda byggnadsinspektionen

Alla ansökningar om rivning av skyddade byggnader sänds på remiss till byggnadsinspektionsmyndigheten, som har en fyraårig mandatperiod. Byggnadsinspektionsmyndigheten ger också utlåtanden angående hävning av skyddet, liksom om de reparationer som utförs i byggnaderna. Ministeriet kan inte bevilja rivningstillstånd i strid med detta utlåtande. Byggnadsinspektionsmyndigheten tillhandahåller också rådgivning för ministeriet i frågor som gäller byggnadsskydd.

Administrativa frågor

Miljö- och energiministeriet samlar in och registrerar uppgifter samt utarbetar sammandrag angående byggnadsskyddsintressena. I samband med kommunernas planläggning kan ministeriet i samarbete med kommunerna utreda och registrera städernas och byggnadernas skyddsvärden. Ministeriet utarbetar vart fjärde år en förteckning över skyddade byggnader.

Ministeriet kan i samarbete med de berörda myndigheterna avtala om att vissa byggnader som tillhör staten, kommunerna, kyrkan eller olika stiftelser inte får rivas eller överlåtas till någon annan innan ministeriet har möjlighet att ge ett utlåtande om saken.

Ministeriet har i vissa fall rätt att lösa in privatägda skyddade byggnader.

6 Europeiska Unionen och internationella konventioner

Europeiska Unionen har inga författningar som berör byggnadsskydd.

Finland har anslutit sig till flera av Unescos och Europarådets konventioner som berör kultur- och byggnadsarvet. Till de mest betydande konventionerna hör Unescos konvention om skydd för världens kultur- och naturarv (den s.k. världsarvskonventionen från år 1972), Unescos konvention om skydd för privat egendom under väpnade konflikter (den s.k. Haagkonventionen från år 1954) jämte sina två protokoll, Europarådets konvention till skydd för Europas arkitekturarv (den s.k. Granadakonventionen från år 1985) och Europarådets landskapskonvention (den s.k. Florenskonventionen från år 2000). Både Finlands gällande byggnadsskyddslagstiftning och den föreslagna nya lagen är förenlig med dessa konventioner. En arbetsgrupp som tillsatts av undervisningsministeriet har utarbetat planer för sådana åtgärder som Haagkonventionen och dess tilläggsprotokoll kräver bl.a. när det gäller att föra förteckning över byggnader, samt andra behövliga åtgärder.

7 Målsättning och de viktigaste förslagen

Byggnadsarvet utgör en del av det nationella kulturarvet, som var och en enligt 20 § i grundlagen bär ansvar för. Förutom det allmänna ansvar för bevarande av kulturarvet som åligger samhället bär också de som äger eller förfogar över sådan egendom ansvar för att kulturarvet bevaras. Vidare kan man konstatera att även alla andra ska avhålla sig från sådan verksamhet som skadar kulturarvet. Det ansvar för bevarande av kulturarvet som åligger ägaren kan omfatta alla olika aktörer,

dvs. staten, kommuner, församlingar, privatpersoner, företag och sammanslutningar.

Det är i huvudsak ett allmänt intresse att byggnadsarvet bevaras. Därför föreslås det fortfarande inte att offentliga samfund ska ha rätt till ersättning för den olägenhet eller skada som eventuellt medförs av bevarandet av byggnadsarvet. Värnandet om byggnadsarvet kan emellertid också kräva att ägarens rätt att använda byggnaden begränsas. Sådana begränsningar medför dock rätt till kompensation i enlighet med de garantier som föreskrivits som skydd för den privata äganderätten, i det fall då olägenheterna överskrider en viss gräns.

Målsättningen är att de begränsningar som behövs för bevarande av byggnadsarvet ska medföra så små ingrepp som möjligt i de berörda aktörernas rättigheter. Detta tillvägagångssätt är motiverat också med tanke på statsfinanserna. I mån av möjlighet borde också metoder som bygger på frivillighet prioriteras när det gäller att uppnå ett önskat slutresultat.

7.1 Skyddsobjekten

Byggnadsarvets dimensioner och grunderna för värderingen av de objekt som hänför sig till byggnadsarvet ska framför allt bedömas med avseende på Europarådets konvention om arkitekturarvet, som också är gällande i Finland, samt med avseende på Europarådets rekommendationer som fullföljer och kompletterar denna konvention.

Konventionens tillämpningsområde omfattar enskilda byggnader och konstruktioner (kulturminnesmärken) samt byggnadshelhet som är av avsevärd betydelse i historiskt, arkeologiskt, konstnärligt, vetenskapligt, samhälleligt eller tekniskt avseende. Konventionens tillämpningsområde omfattar också byggnadernas inredning och utrustning. En byggnadshelhet kan utgöras av en sådan enhetlig samling byggnader i en stad eller på landsbygden som utgör en topografiskt urskiljbar helhet.

Den gällande byggnadsskyddslagens bestämmelser om byggnader, byggnadsgrupper och bebyggda områden motsvarar förhållandevis väl den definition som ingår i konventionen. De bebyggda miljöer som avses i

konventionen är emellertid mer omfattande än vad som avses i byggnadsskyddslagens bestämmelser, i synnerhet när det gäller konventionens hänvisning till helheter som är skapade i samspelet mellan människa och natur. Man har strävat efter att utarbeta propositionen så att den är förenlig med konventionen.

De stater som har anslutit sig till världsarvskonventionen kan föreslå att deras skyddsobjekt ska upptas i världsarvsförteckningen. Dessa objekt kan t.ex. utgöras av byggnader som representerar en betydande historisk period eller som avspeglar den traditionella bebyggelsen inom en viss kultur. För Finlands del var fyra objekt upptagna i världsarvsförteckningen i början av år 2009, nämligen Sveaborg, gamla Raumo, Petäjävesi gamla kyrka samt Verla träsliperi och pappfabrik i Jaala. De nämnda objekten är också sådana nationellt betydande byggnadsskyddsobjekt som enligt de riksomfattande målen för områdesanvändningen ska utgöra grund för planeringen av områdesanvändningen. De finländska objekt som upptas i världsarvsförteckningen kommer även i framtiden att vara sådana objekt som är av nationell betydelse.

I lagförslaget bevaras den gällande byggnadsskyddslagens värdegrund. Definitionen av objekten ska emellertid förtydligas. Sakkunnigbedömningen ska förenhetligas och göras formbunden, så att alla delaktiga känner till och kan diskutera förutsättningarna för skyddet. Enligt lagstiftningen om Museiverket har Museiverket till uppgift att vara sakkunnigmyndighet med ansvar för skyddet av kulturarvet. Inom ramen för denna uppgift värderar Museiverket de byggnader och bebyggda miljöer som är av nationell betydelse. Till Museiverkets uppgifter hör bl.a. också att svara för utforskandet av kulturarvet samt för dokumenterandet och tillhandahållandet av information om det. Till detta hör även omfattande inventeringar och utredningar. Museiverket har bl.a. utfört en omfattande utredning angående de nationellt betydande kulturhistoriska miljöerna och fastställt de nationella objektens betydelse. Utredningen är för närvarande i granskningsskedet. De regionala museimyndigheterna utför också sakkunniguppdrag inom sina egna områden.

Vid värderingen av objekten är det fråga om fastställande av objektets kulturhistoriska värde, inte bruksvärdet eller det instrumentella värdet, dvs. byggnadsarvets betydelse för främjandet av något annat intresse. I samband med skyddsbesluten bedömer man också vilken inverkan och betydelse andra än kulturhistoriska aspekter har, såsom skyddets allmänna ändamålsenlighet och skälighet. Dessa frågor bedöms även när det gäller att säkerställa skyddet i samband med sådana projekt som gäller planering, renovering eller utveckling av skyddsobjektet.

Objektets kulturhistoriska värde kan också bestämmas utgående från att det har en särskild betydelse som skildrare av samhällsförändringar. Som exempel på sådana objekt kan man nämna byggnader och konstruktioner som hänför sig till industrialiseringen, bilmens inträde, återuppbyggnadsskedet eller till skolväsendets eller hälso- och sjukvårdens utveckling. Dessutom kan objektet vara av kulturhistorisk betydelse på grund av sin byggnadstekniska karaktär och särprägel eller på grund av att det på ett representativt sätt beskriver utvecklingen av materialanvändningen.

Vid värderingen av objekten bör man beakta att Finlands byggnadsbestånd är förhållandevis ungt i jämförelse med det europeiska byggnadsbeståndet. Samhällsutvecklingen har medvetet avspeglats i byggandet och den nya arkitekturen har använts för att bygga upp den nationella identiteten. Detta är fallet t.ex. i fråga om försvarsmaktens, industrins och högskoleväsendets byggnader.

Åkrar och skogsdungar hör inte till de skyddsobjekt som regleras i den föreslagna lagen om skyddande av byggnadsarvet, även om de utgör viktiga inslag i landskapet. Sådana vidsträckta områden som inte ansluter sig till användningen av en byggnad kan bäst bevaras med sådana metoder som regleras i andra lagar, såsom markanvändnings- och bygglagen eller naturvårdslagen (1096/1996). Enligt markanvändnings- och bygglagen är det möjligt att i samband med planläggningen skydda och bevara öppna platser och vidsträckta bebyggda områden, t.ex. förorter.

Den park eller trädgård som finns i anslutning till en byggnad eller byggnadsgrupp utgör ofta en del av den helhet vars fortbestånd

och skötsel ska tryggas. Skyddsföreskrifterna kan också gälla objektets fortlöpande vård och underhåll.

Med stöd av den gällande byggnadsskyddslagen är det också möjligt att skydda byggnadens fasta inredning. Den fasta inredningen har emellertid inte definierats i lagen. Detta har medfört problem, i synnerhet i konfliktsituationer. En byggnad är en helhet, vars interiör, utrymmesdisposition och rumsindelning utgör en väsentlig del av arkitekturen och kulturhistorian. Med avseende på byggnadens syfte och funktion kan dessa faktorer betraktas som primära i förhållande till byggnadens yttre arkitektur. Rumsdispositionen, den fasta inredningen och lösöret är av betydelse i det fall då de har ett starkt historiskt samband med byggnaden - i konstnärligt, tekniskt eller socialt avseende - och har bevarats i autentiskt skick. Interiörerna ska granskas som helheter, som konstverk eller som historiska dokument med olika skikt. Det kan vara fråga om en inredning som skapats av en känd formgivare, men lika väl kan det vara fråga om en interiör som är karaktäristisk för en kasern, ett sjukhus, en skola, ett bostadshus eller en industribyggnad.

Om interiören bildar en särskilt betydande kulturhistorisk helhet föreslås det att man med stöd av lagen om skyddande av byggnadsarvet också ska kunna skydda sådana föremål som vanligtvis betraktas som lös egendom, såsom lampor eller konstverk som har planerats för ett särskilt utrymme. En sådan särskilt betydande helhet kan t.ex. utgöras av en byggnad där en känd upphovsmans planer har förverkligats i ett visst utrymme, vars karaktär förändras om inte helheten kan bevaras. Det finns emellertid endast ett fåtal sådana objekt och avsikten är att man ska vara mycket restriktiv när det gäller detta skydd.

7.2 Förhållandet till markanvändnings- och bygglagen

Det föreslås att byggnadsskyddet på detaljplaneområden fortsättningsvis i huvudsak ska verkställas i samband med planläggningen. Detaljplanen ska enligt lagen utarbetas så att man värnar om den byggda miljön och naturmiljön och så att särskilda värden i anslutning till dem inte förstörs. Man har inte för

avsikt att göra några väsentliga ändringar i fråga om den gränsdragning som fastställts mellan markanvändnings- och bygglagen och den gällande byggnadsskyddslagen, men gränsdragningen ska förtydligas. Enligt den gällande lagstiftningen har det varit möjligt att tillämpa båda lagarna på samma objekt. Enligt lagförslaget ska detta alltjämt vara möjligt.

Av de byggnader som är värda att skyddas på detaljplaneområden har största delen skyddats i samband med planläggningen. En väsentlig del av planläggningen utgörs av kartläggning och bedömning av byggnadernas skyddsvärden. De skyddsbestämmelser som utfärdas i samband med planläggningen lämpar sig särskilt väl för sådana situationer där det är fråga om skydd av omfattande helheter och byggnadernas omgivningar, såsom öppna platser, parker och gårdsmiljöer. Den föreslagna lagens 3 § innehåller en bestämmelse som innebär att det kommer att vara naturligare än förut att också skydda mer vidsträckta helheter.

Byggnader som är belägna på detaljplaneområden kan också skyddas med de metoder som föreskrivs i speciallagstiftningen. Detta är fallet då det antingen är fråga om en särskilt värdefull byggnad eller om en situation där de metoder som planläggningen erbjuder inte kan betraktas som tillräckliga med hänsyn till byggnadens kulturhistoriska egenart och särdrag. I dessa situationer är det oftast fråga om att det finns skäl att bevara och skydda byggnadens interiör. I undantagsfall är det möjligt att byggnadens fasad skyddas genom detaljplanebestämmelser medan föreskrifter om skydd av interiören utfärdas med stöd av speciallagen.

Detaljplanerna innefattar i allmänhet inte bestämmelser som gäller byggnadernas interiörer. I vissa kommuner har man emellertid ansett att det i särskilda fall också är möjligt att utfärda sådana detaljplanebestämmelser som berör en byggnads interiör. Innan markanvändnings- och bygglagen trädde i kraft, under den tid byggnadslagen (370/1958) var gällande, konstaterade högsta förvaltningsdomstolen i sitt avgörande HFD:1974-A-II-69 som berörde en affärsbyggnad att det var möjligt att inkludera bestämmelser om skydd av trapphus i detaljplanen.

Den gällande byggnadsskyddslagen har kunnat tillämpas på detaljplaneområden då det har funnits särskilda skäl till det. I praktiken har det dock förekommit ovisshet om vad som avsetts med sådana särskilda skäl. Enligt högsta förvaltningsdomstolen har det varit möjligt att tillämpa byggnadsskyddslagen med stöd av dessa särskilda skäl i sådana fall där också byggnadens fasta inredning har skyddats. Däremot konstaterade högsta förvaltningsdomstolen i sitt beslut 17.11.2000 L 2965 att det faktum att staden inte hade sett till att de berörda byggnaderna hade skyddats genom en ändring av detaljplanen inte utgjorde ett sådant särskilt skäl som möjliggjorde skyddande av byggnaderna med stöd av byggnadsskyddslagen. För att saken ska förtydligas innehåller den föreslagna lagen ett konstaterande om att de särskilda skälen ska höras samman med planläggningssituationen.

7.3 Aktörer som får göra en framställning om skydd

Det föreslås att kretsen av aktörer som får göra en framställning om skyddande av en byggnad ska utvidgas, så att en sådan framställning också ska kunna göras av en annan sammanslutning än en registrerad förening, t.ex. av en stiftelse. För närvarande kan en framställning om skydd göras av en registrerad förening på den ort där byggnaden är belägen. Nu föreslås det att en registrerad sammanslutning inom sitt verksamhetsområde ska få göra en sådan framställning, om det hör till dess verksamhetsfält att värna om kulturarvet. Detta betyder att antalet föreningar som är berättigade att göra en framställning om skyddande av en byggnad däremot inskränks. Målet är att de aktörer som får göra sådana framställningar ska ha bättre förutsättningar att göra välunderbyggda framställningar, såsom lagen kräver.

7.4 Förbud mot äventyrande av byggnadsarvet

Ett ärende som gäller skyddande av byggnadsarvet inleds antingen på initiativ av den regionala miljöcentralen eller på framställning som gjorts till miljöcentralen. Under

den tid ärendet är under behandling kan det finnas behov av att förbjuda byggnadens ägare att vidta sådana åtgärder som kan äventyra byggnadens kulturhistoriska värde. Genom förbudet har man inte för avsikt att ställa upp hinder för sådana åtgärder som behövs för att byggnaden ska bevaras i sitt befintliga skick eller för att byggnaden repareras eller skador förebyggs. Syftet är inte heller att förhindra att byggnaden används på ett sådant sätt som lämpar sig för byggnaden, med värnande om dess kulturhistoriska egenart.

Efter att ett byggnadsskyddsärende har inlett kan det räcka flera år innan ärendet har avgjorts av högsta förvaltningsdomstolen. Ofta finns det behov av att förhindra att byggnaden under denna tid skadas t.ex. till följd av väderleksförhållandena, eller av att minimera riskerna för detta. Därför föreslås det att miljöcentralen ska ges befogenheter att bestämma att ägaren ska vidta sådana skäliga åtgärder som förhindrar att byggnadens värden omintetgörs under den tid skyddsärendet är under behandling. Sådana åtgärder kan t.ex. innebära att öppningar i byggnaden ska stängas eller att brandfarliga material som lagrats i byggnaden ska föras bort. Åtgärderna kan anses vara jämförbara med sådant sedvanligt underhåll av byggnaden som avses i markanvändnings- och bygglagen. Åtgärderna kan inte anses medföra sådan olägenhet eller skada för byggnadens ägare att statens ersättningsskyldighet aktualiseras.

Vidare föreslås det att den regionala miljöcentralen ska ges rätt att i samband med ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet utfärda föreskrifter som medför ytterligare förpliktelser för ägaren. Miljöcentralen ska t.ex. kunna förbjuda sådan verksamhet som skadar byggnadens värde eller ålägga ägaren att vidta sådana tekniska åtgärder som verksamheten kräver. Om föreskrifterna i ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet orsakar byggnadens ägare betydande olägenhet eller skada, är ägaren berättigad till ersättning för skadan eller olägenheten av statens medel. Ett förbud mot rivning av byggnaden eller en förlust av den eventuella ekonomiska vinning som kunde erhållas genom rivningen kan emellertid inte utgöra en sådan olägenhet eller skada som ägaren är berättigad till ersättning för.

I avvikelse från den gällande lagen föreslås det att miljöcentralen ska ges prövningsrätt när det gäller att utfärda förbud mot äventyrande av byggnadsarvet. Särskilt i en sådan situation där byggnadsskyddsärendet inleds vid miljöcentralen på initiativ av ägaren eller med ägarens samtycke är det i allmänhet inte befogat att utfärda ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet i samband med att ärendet inleds. I denna situation är ägaren vanligtvis villig att värna om och underhålla byggnaden. Om det senare framgår att byggnadens skyddsvärden äventyras t.ex. på grund av alltför omfattande moderniseringar, eller ifall omständigheterna förändras på något annat sätt, är det också under den tid skyddsprocessen pågår möjligt att utfärda ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet.

I den gällande byggnadsskyddslagen bestäms det att det är obligatoriskt att utfärda åtgärdsförbud samt att miljöcentralen ska avgöra skyddsärendet inom två år efter att förbudet utfärdades. Eftersom det emellertid i 23 § 1 mom. i förvaltningslagen (434/2003) bestäms att ett ärende ska behandlas utan oskäligt dröjsmål, har man inte i lagförslaget föreslagit någon särskild tidsfrist för ärendets behandling.

Enligt den gällande lagen ska uppgifter om att det gjorts en framställning om skyddande av en byggnad införas i lagfarts- och inteckningsregistret då miljöcentralen har informerat den behöriga domaren om att ett åtgärdsförbud har utfärdats. Dessa uppgifter kvarstår i registret tills ärendet slutgiltigt har avgjorts. Miljöcentralen ska också göra en anmälan om ärendets slutliga avgörande till lagfarts- och inteckningsregistret. Det föreslås att bestämmelser om detta arrangemang också ska inkluderas i den nya lagen om skyddande av byggnadsarvet, så att en anmälan ska göras då ett ärende inleds vid miljöcentralen.

Ett beslut om förbud mot äventyrande av byggnadsarvet är ett förvaltningsbeslut. Besvär över beslutet får anföras hos förvaltningsdomstolen.

7.5 Fastställelseförfarandet

Det föreslås att det förfarande för fastställelse av den regionala miljöcentralens beslut som föreskrivs i den gällande lagen ska vid-

makthållas, liksom miljöministeriets ställning som första besvärinstans. Miljöcentralerna har varierande resurser för byggnadsskyddet och därför finns det skäl att genom fastställelseförfarandet säkerställa att ärendena behandlas likvärdigt inom hela landet. I genomsnitt inleds sammanlagt 50—70 byggnadsskyddsärenden per år vid landets miljöcentraler, vilket är ett förhållandevis litet antal. Vid somliga miljöcentraler inleds vissa år inte ett enda byggnadsskyddsärende. Skyddsärendena är till sin karaktär sådana att de ska behandlas utgående från sina särdrag och därför är det inte möjligt att meddela några andra än processuella anvisningar för ärendenas behandling. Avgörandena ska emellertid vara förenliga med de riktlinjer som allmänt omfattats i byggnadsskyddsbesluten inom landet, i synnerhet när det gäller skyddets ändamålsenlighet och statens eventuella ersättningsskyldighet. Under fastställelse- och besvärprocessen ändras nästan 25 procent av de beslut som fattats vid miljöcentralerna.

Vid miljöministeriet inleds årligen 10—15 byggnadsskyddsärenden inom ramen för fastställelseförfarandet eller med anledning av besvär. Ett positivt skyddsbeslut innebär också att ägaren har rätt att få ersättning av staten för den eventuella olägenhet eller skada som skyddsföreskrifterna medför. Dessa ersättningar är av avsevärd ekonomisk betydelse. Det föreslås att uppgiften att förhandla om ersättningarna ska överföras från Museiverket till miljöministeriet. Ministeriet betalar nämligen ut ersättningarna inom ramen för de anslag som anvisats för ministeriet i statsbudgeten. Då ministeriet också fastställer besluten kan ministeriet bättre bedöma de ekonomiska konsekvenserna av de skyddsföreskrifter som utfärdas för skyddsobjektet. Objektets kulturhistoriska värde bestäms emellertid av Museiverket.

Efter att beslutet har fastställts har parterna ännu möjlighet att anförda laglighetsbesvär över beslutet hos högsta förvaltningsdomstolen.

7.6 Statens byggnader

Statens fastighetspolitik och fastighetsförvaltning har från och med 1990-talets början

stegvis setts över. Fastighetsenheterna har minskat i antal och sådana fastigheter som staten inte haft behov av har sålts till privata aktörer. Byggnadsstyrelsen omvandlades först till Statens fastighetsverk och därefter till affärsverket Senatfastigheter, som förvaltar största delen av de fastigheter som staten utnyttjar. Senatfastigheter verkar delvis i fri konkurrens med övriga fastighetsägare, i synnerhet när det gäller kontorslokaler. Till de övriga fastighetsenheterna hör bl.a. Forststyrelsen, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Museiverket. Av de fastigheter som staten inte har behov av har största delen numera överförts till Sponda Oy.

Då staten har sålt en del av sina byggnader och omorganiserat sina fastighetstillgångar förfogar staten nu både över sådana byggnader som har skyddats med stöd av förordningen om skydd för staten tillhöriga byggnader eller med stöd av byggnadsskyddslagen och över sådana byggnader som har skyddats i detaljplaner. Senatfastigheter har utarbetat en skyddsstrategi för de fastigheter som är av värde. I strategin görs det inte någon åtskillnad mellan byggnaderna på basis av det sätt på vilket de har skyddats, utan samma principer gäller för alla fastigheter av värde. Då man uppställer mål för totalrenoveringen av en byggnad fastställs de mål som berör byggnadsskyddet i samarbete med Museiverket och fogas till det material som gäller projektet. Ett utlåtande angående planskisserna ska begäras av Museiverket, som också följer upp att målen nås.

Eftersom statens ägarroll har förändrats och fastigheterna ofta byter ägare finns det inte längre skäl att bibehålla en särskild förordning om skydd för statsägda byggnader. Statens verksamhet kräver inte heller att statsägda byggnader skyddas genom speciallagstiftning.

Det föreslås således att statens särskilda ägarställning ska avskaffas och att förordningen om skydd för staten tillhöriga byggnader ska upphävas. För sådana byggnader som redan har skyddats ska byggnadsspecifika skyddsföreskrifter utfärdas. Därefter ska en tillbörlig anmälan om skyddet göras till lagfarts- och inteckningsregistret. De byggnader som har skyddats med stöd av förordningarna om skydd för staten tillhöriga

byggnader ska således fortsättningsvis vara skyddade med stöd av det tidigare beslutet. De regionala miljöcentralerna ska se till att behövliga byggnadsspecifika skyddsföreskrifter utfärdas för dessa byggnader, i samma ordning som ett beslut om skyddande av en byggnad fattas.

Under övergångsperioden måste man förbereda sig på att det kommer att finnas behov av att precisera skyddsföreskrifterna och justera skyddets omfattning och inriktning. Ett sådant behov uppkommer i synnerhet då skyddade byggnader överförs från staten till andra ägare.

Dessutom föreslås det att skyldigheten att föra förteckning över sådana fastigheter som har skyddats med stöd av förordningarna om skydd för staten tillhöriga byggnader ska överföras från Museiverket till de regionala miljöcentralerna.

7.7 Ersättningar

Det föreslås att grunden för statens ersättningsskyldighet fortsättningsvis ska regleras på samma sätt som i den gällande lagen. Det föreslås dock att ägaren, under de förutsättningar som anges i lagen, ska vara berättigad till ersättning också för sådan skada eller olägenhet som uppkommer till följd av ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet. Olägenheten eller skadan ska uppkomma av att skyddsföreskrifterna eller förbudet mot äventyrande av byggnadsarvet försämrar ägarens möjligheter att använda byggnaden på sedvanligt sätt eller hindrar att byggnaden används på ett sådant ändamålsenligt sätt som tillåts enligt gällande bestämmelser och föreskrifter.

Det föreslås även att ägaren ska vara berättigad till ersättning i det fall att ett skyddsbeslut eller ett beslut om förbud mot äventyrande av byggnadsarvet innehåller föreskrifter om sådana skydds- eller reparationsåtgärder som behövs för att byggnadens kulturhistoriska värde ska bevaras, ifall åtgärderna anses vara av betydelse för ägaren och inte kan anses vara förenliga med den normala skyldigheten att underhålla byggnaden. I 166 och 167 § i markanvändnings- och bygglagen finns bestämmelser om underhåll av byggnader

der och miljövård. I markanvändnings- och bygglagen föreskrivs en särskild skyldighet att vårda byggnadsskyddsobjekt. De kostnader som uppkommer till följd av markanvändnings- och bygglagens bestämmelser om underhållsskyldighet eller av att denna skyldighet försummas ersätts inte.

I 57 § i markanvändnings- och bygglagen finns en hänvisning till ersättningsbestämmelserna i den gällande byggnadsskyddslagen. Enligt denna paragraf kan bestämmelser som behövs för att skydda sådana objekt som avses i 2 § i byggnadsskyddslagen tas in i detaljplanen trots att de inte är skäliga för markägaren. Angående rätten till ersättning gäller då det som bestäms i byggnadsskyddslagen, men i detta fall är det kommunen som är ersättningsskyldig.

Det föreslås att den ersättningsskyldighet som föreskrivs i markanvändnings- och bygglagen ska ändras så att staten ska vara ersättningsskyldig då det är fråga om objekt av nationell betydelse, också när det gäller byggnader som har skyddats genom detaljplanebestämmelser, ifall bestämmelserna är oskäliga för ägaren. Då ska det i planen finnas en anteckning om att byggnaden är av nationell betydelse. Vid det samråd myndigheterna emellan som avses i 66 § 2 mom. i markanvändnings- och bygglagen har den regionala miljöcentralen och Museiverket bl.a. möjligheter att påverka utarbetandet av sådana planer som berör de riksomfattande målen för områdesanvändningen eller som annars är av betydelse med tanke på kulturmiljön. I detta sammanhang har de också möjligheter att påverka skyddsbestämmelsernas innehåll. Båda myndigheterna har dessutom rätt att besvara sig över de detaljplaner som kommunerna utarbetar.

Det föreslås att bestämmelserna i lagen om skyddande av byggnadsarvet i tillämpliga delar ska tillämpas också på den ersättnings-

skyldighet som föreskrivs för staten i markanvändnings- och bygglagen.

8 Propositionens konsekvenser

8.1 Ekonomiska konsekvenser

Även om man strävar efter att de begränsningar som krävs för bevarande och skyddande av byggnader som hör till byggnadsarvet ska utarbetas i samarbete med ägarna, på ett sådant sätt att begränsningarna inte hindrar ägaren från att använda byggnaden på sedvanligt sätt eller på ett sådant sätt som medför skälig nytta, finns det emellertid situationer där de begränsningar som uppställs för byggnadens användning överskrider ersättningströskeln. I och med att denna proposition ger mer omfattande möjligheter att skydda byggnader än den gällande byggnadsskyddslagen, kommer man troligtvis i fortsättningen att bli tvungen att betala ersättningar oftare än förut. Under den gällande lagstiftningens giltighetstid har staten två gånger betalat ersättningar i anslutning till byggnadsskyddet, senast år 2003. I båda fallen betalades ersättningarna med stöd av högsta domstolens dom. Den ersättningssumma som betalades år 2003 var större än hela det anslag som reserverats för ändamålet i statsbudgeten. Anslaget var också avsett att täcka bidragen för vård av byggnadsarvet. På basis av dessa ersättningsfall kan man uppskatta att det nuvarande anslaget inte kommer att vara tillräckligt ifall ersättningsskyldighet uppkommer. Anslaget har sedan år 2006 varit 2,35 miljoner euro. Utbetalningen av ersättningar ökar emellertid byggnadsskyddets trovärdighet och skapar möjligheter att effektivisera byggnadsskyddet. Byggnadsskyddets trovärdighet skulle förbättras ytterligare om anslaget för vård av byggnadsarvet kunde höjas så att man hade möjlighet att bevilja fler bidrag än förut.

Förändringen av anslaget under momentet 35.20.64 (Bidrag för vård av byggnadsarvet, reservationsanslag 3 år), med tusen euros noggrannhet.

Anslaget på 5 miljoner mark i budgeten för åren 2000 och 2001 har omvandlats till euro och avrundats till närmaste tusental.

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
841	841	1 241	2 671	850	850	2 350	2 350	2 350

År 2003 betalades 1 446 000 euro i ersättningar med stöd av 11 § i byggnadsskyddslagen. För detta ändamål beviljades 1 430 000 euro i tilläggsbudgeten.

Under åren 2004 och 2005 beviljade Statens bostadsfond bidrag för vård av byggnadsarvet i sådana fall då bidraget användes för reparationer som krävdes för att bevara det kulturhistoriska värdet hos bostadshus. År 2006 överfördes anslaget för detta bidrag, 1,5 miljoner euro per år, till det moment som gäller bidrag för vård av byggnadsarvet.

I enstaka fall kan propositionen också medföra ekonomiska konsekvenser i den situation där ägaren är berättigad till ersättning med anledning av sådana föreskrifter som utfärdas för den tid ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet är gällande. Detta är fallet då föreskrifterna hindrar att byggnaden används på sedvanligt sätt eller på ett sådant sätt som medför skälig nytta, eller då ägaren förpliktas vidta sådana åtgärder som inte hör till byggnadens normala underhåll. Det faktum att föreskrifterna om den fasta inredningen förtydligas kan också medföra en ökning av ersättningsarnas belopp, även om den föreslagna ändringen gäller noggrant avgränsade situationer. Ersättningsfrågorna kommer troligtvis att vara av stor betydelse särskilt i små kommuner.

Dessutom måste man bereda sig på att bevarandet av byggnadsarvet kommer att kräva att det i en del kommuner utarbetas sådana detaljplaner som innefattar bestämmelser som är oskäligen för byggnadens ägare. I detta fall är kommunen enligt 57 § 3 mom. i markanvändnings- och bygglagen ersättningsskyldig. Om de detaljplanebestämmelser som är oskäligen för ägaren gäller en byggnad som är av nationell betydelse föreslås det emellertid att staten ska vara ersättningsskyldig. Kommunerna har även för närvarande med stöd av markanvändnings- och bygglagen rätt att

inom ramen för statsbudgeten få understöd för sådana ersättningar som kommunerna har betalat med anledning av oskäligen detaljplanebestämmelser. Man känner inte till huruvida kommunerna i praktiken har betalat ersättningar med anledning av det byggnadsskydd som har verkställts i samband med detaljplanerna. Miljöministeriet har emellertid inte fått ta emot några ansökningar om understöd för sådana ersättningar och Finlands Kommunförbund känner inte heller till några sådana fall.

8.2 Konsekvenser för myndigheternas uppgifter och förfaranden

Enligt lagförslaget ska den regionala miljöcentralen fortsättningsvis vara den myndighet som fattar beslut om skyddet. Skyddsbesluten ska, liksom för närvarande, fastställas av miljöministeriet. Däremot föreslås det att kravet på att ett utlåtande ska begäras av undervisningsministeriet i det fall då man har för avsikt att fastställa ett skyddsbeslut i strid med Museiverkets ståndpunkt ska slopas. De regionala miljöcentralerna och Museiverket ska utöva tillsyn över att lagen följs. Till denna del föreslås således inga organisatoriska ändringar. En förändring utgörs emellertid av att man i ärenden som gäller den allmänna utvecklingen och styrningen av den verksamhet som berör bevarandet av byggnadsarvet inom samernas hembygdsområde ska begära ett utlåtande av sametinget. Dessutom föreslås det att samemuseet Siida i samarbete med Museiverket ska fungera som sakkunnig i ärenden som gäller bevarande av byggnadsarvet.

Då förordningen om skydd för staten tillhöriga byggnader upphävs, kommer arbetsmängden vid Museiverket och de regionala miljöcentralerna att öka till följd av de skyddsföreskrifter som ska utfärdas för de

skyddade byggnaderna. Eftersom byggnaderna fortsättningsvis kommer att vara skyddade, kan emellertid skyddsföreskrifterna för sådana byggnader som kvarstår i statens ägo även utfärdas senare. Det är viktigt att skyddsföreskrifterna är tillbörliga i synnerhet då en byggnad säljs och därför är det naturligt att skyddsföreskrifter utfärdas för byggnaden i samband med försäljningen. Eftersom försäljningen av byggnaderna troligtvis kommer att fördelas över en period på flera år, kan utfärdandet av skyddsföreskrifter inte antas öka myndigheternas uppgifter i någon stor utsträckning. Det kommer dock att ställas nya krav på myndigheternas och de övriga aktörernas resurser samt på organiseringen av processerna och de därmed anknutna förfarandena.

För att man ska kunna trygga byggnadsskyddet och stöda och handleda byggnadernas ägare krävs det också aktivare uppföljning över byggnadernas skick och aktivare samarbete myndigheterna emellan än vad som är fallet för närvarande. Uppföljningen ska utvecklas till en fungerande del av den övriga uppföljningen av kulturmiljöns tillstånd. Dessutom ska man se till att byggnadernas ägare har möjligheter att få tillräcklig information om byggnadernas historia och värden samt om skyddets innebörd. Ägarna ska också ges tydliga anvisningar om kontakterna till myndigheterna. De inventeringar av kulturmiljön som utförs på det nationella planet, landskapsplanet och lokalplanet ger emellertid endast grundläggande information om de byggnader som bör skyddas. För det skydd som avses i lagen om skyddande av byggnadsarvet krävs det noggrannare information om byggnadernas historia och värden samt om skyddets innebörd. Denna information sammanställs i huvudsak i samband med behandlingen av skyddsframställningarna, vilket innebär att informationens kvalitet och kvantitet ska uppmärksammas redan då en framställning om skydd görs.

Utvecklandet av uppföljningen och styrningen samt stödet till ägarna ökar likaså arbetsmängden vid de regionala miljöcentralerna och Museiverket. Det krävs också att uppföljnings- och styrningsmetoderna utvecklas, i första hand genom samarbete mellan miljöförvaltningen och Museiverket,

samt att de olika aktörernas ansvar och uppgifter preciseras.

Vidare ska man sträva efter att öka medborgarnas möjligheter att utöva inflytande i ärenden som berör deras livsmiljö. Medborgarna ges bättre möjligheter än förut att få information om miljön och påverka sin livsmiljö. Även om byggnadsskyddet egentligen inte förändrar miljön utan närmast bevarar den, kan skyddsbesluten också medföra begränsningar när det gäller möjligheterna att utveckla närmiljön. Därför ska man se till att informationsförmedlingen i samband med beredningen av byggnadsskyddsärenden förbättras ytterligare.

8.3 Konsekvenser för miljön

Propositionen påverkar indirekt människors hälsa, levnadsförhållanden och trivsel, eftersom man genom propositionen strävar efter att trygga förutsättningarna för att vårda och bevara byggnadsarvet och påverka beslutsfattandet om det. Bevarandet av den bebyggda miljöns historiska skikt bidrar på ett positivt sätt till att öka människors medvetenhet om vårt gemensamma förflutna, vilket ofta är ett stöd när det gäller att finna sin egen identitet. Dessutom bidrar detta till att miljön upplevs som trivsam.

Propositionen har betydande konsekvenser för samhällsstrukturen, byggnadsbeståndet, landskapet, stadsbilden och kulturarvet. Avsikten med lagförslaget är att delar av den nuvarande samhällsstrukturen ska bevaras.

Då byggnadsbeståndet bevaras och renoveringarna utförs med respekt för byggnadernas egenart och särdrag innebär det också att byggmaterialen används ända till slutet av sin livscykel. De flesta byggmaterial är dessutom producerade i närheten av byggnaden. Ett arbetsintensivt renoveringssätt där materialen utnyttjas effektivt minskar också transportkostnaderna.

8.4 Samhälleliga konsekvenser

Målet med propositionen är att säkerställa att det nationellt värdefulla byggnadsarvet bevaras i tillräckligt stor omfattning och att byggnader som av särskilda skäl bör skyddas inte byggs om eller rivs, utan att de hålls i ett

sådant skick som överensstämmer med deras värde. Syftet är att den bebyggda miljön ska bevaras i välvårdat skick och att byggmaterialen ska användas effektivt ända till slutet av sin livscykel. Det bevarade byggnadsarvet förutspås bl.a. i framtiden ha en positiv inverkan på kulturturismens utveckling. Intresset för vård av byggnadsarvet bidrar också till ökad arbetskraft och yrkesskicklighet inom detta område. Dessutom leder det till att renoveringsmaterialen utvecklas och till att efterfrågan på sådana material ökar.

Propositionen har inga konsekvenser för jämlikheten mellan könen.

9 Beredningen av propositionen

9.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Miljöministeriet tillsatte 21.4.2006 en arbetsgrupp för att bereda en totalrenovering av byggnadsskyddslagen. Arbetsgruppen skulle särskilt utreda frågor gällande de ersättningar som betalas med stöd av byggnadsskyddslagen samt frågor som berörde vissa grundläggande fri- och rättigheter samt inskränkningar av dem. Arbetsgruppen hade också till uppgift att granska de olika lagarnas tillämpningsområden. Målet var att arbetsgruppen skulle definiera byggnadsarvet på ett sådant sätt som motsvarar den rådande uppfattningen och ta hänsyn till de statliga myndigheternas särskilda intressen av att bevara byggnadsarvet. Dessutom skulle arbetsgruppen granska förutsättningarna och grunderna för ersättningarna, både ur ägarens och ur statens perspektiv. Vid beredningsarbetet beaktades också det arbete som utförts av den tidigare arbetsgrupp som hade till uppgift att planera en delreform av byggnadsskyddslagen.

Arbetsgruppen bestod av representanter för finansministeriet, undervisningsministeriet, Museiverket, Tavastehus miljöcentral, Finlands Kommunförbund och Finlands Fastig-

hetsförbund rf. I arbetsgruppen fanns dessutom permanenta sakkunniga från justitieministeriet och miljöministeriet.

På basis av arbetsgruppens preliminära utkast ordnades 20.11.2007 ett diskussionsmöte där olika aktörer hördes. Till mötet kallades 31 aktörer som representerade olika myndigheter och organisationer inom fastighetsbranschen samt medborgarorganisationer. Därutöver fanns kallelsen och det preliminära utkastet tillgängliga på miljöministeriets webbplats. Sammanlagt gavs 17 kommentarer till utkastet. De flesta av dem gällde ersättningsfrågan och definitionen av skyddsobjekten.

Arbetsgruppens förslag sändes under hösten 2008 på remiss till olika myndigheter, kommuner och organisationer. Utlåtanden inlämnades av sammanlagt 48 aktörer. Bl.a. justitieministeriet och finansministeriet lämnade in utlåtanden. Enligt utlåtandena förhöll man sig huvudsakligen positivt till propositionen. Mest återhållsamma kommentarer gavs angående förhållandet mellan lagförslaget och markanvändnings- och bygglagen. Finansministeriet motsatte sig det förslag till ändring av markanvändnings- och bygglagen som innebär att staten ska vara ersättningskyldig istället för kommunen när det gäller skyddande av nationellt betydande objekt som är belägna på detaljplaneområden. Förbehåll framfördes också beträffande fastställelseförfarandet vid miljöministeriet, i huvudsak av de regionala miljöcentralerna. Justitieministeriet förhöll sig likaså förbehållsamt till lagförslaget, men konstaterade att det inte strider mot grundlagen. Sametinget konstaterade i sitt utlåtande att samerna borde ha rätt att fungera som sakkunniga i frågor som berör det samiska byggnadsarvet i samernas hembygdsområde. Propositionen har justerats till denna del. Med anledning av utlåtandena justerades ytterligare bl.a. vissa punkter gällande ersättningarna och myndigheternas inspektionsrätt.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag**1.1 Lag om skyddande av byggnadsarvet**

1 §. Lagens syfte. Syftet med denna lag är att värna om den byggda kulturmiljön och främja en kulturellt hållbar användning av den. Genom lagen strävar man också efter att trygga fortbeståndet för det byggnadsarv som representerar olika epoker och olika delar av landet. Genom paragrafens ordalydelse vill man skapa en positiv inställning till byggnadsarvet och till de förpliktelser som det medför.

I enlighet med de målsättningar som föreskrivs i 20 § i grundlagen strävar man genom denna lag också efter att förbättra parternas möjligheter att delta i ärendenas beredning.

2 §. Tillämpningsområde. På detaljplaneområden ska skyddandet av byggnadsarvet enligt propositionen fortsättningsvis i första hand ombesörjas genom planläggningen. Lagen om skyddande av byggnadsarvet (nedan speciallagen) ska tillämpas på detaljplaneområden och på sådana områden som omfattas av byggförbud för utarbetande av en detaljplan endast ifall skyddet inte kan verkställas med stöd av markanvändnings- och bygglagens bestämmelser, eller ifall det annars finns särskilda skäl för att skydda objektet i enlighet med speciallagen. I de fall där det inte är möjligt att skydda en byggnad med stöd av markanvändnings- och bygglagen eller markanvändnings- och bygglagen inte erbjuder tillräckliga eller ändamålsenliga skyddsmetoder ska det således vara möjligt att tillämpa speciallagen. Enligt lagförslaget kan speciallagen tillämpas då skyddsobjektet är av nationell betydelse, då de metoder som planläggningen erbjuder är otillräckliga med avseende på skyddsbehovet samt då det finns särskilda skäl till det på grund av situationen inom detaljplaneringen. Speciallagen ska kunna tillämpas på grund av detaljplaneringssituationen t.ex. i det fall då detaljplanen betraktas som föråldrad med avseende på värnandet om byggnadsarvet men kommunen inte vidtar några åtgärder för att utreda och

avhjälpa situationen genom en ändring av detaljplanen. Det finns likaså särskilda skäl för att tillämpa speciallagen i en sådan situation där planläggningen fördröjs, antingen på grund av kommunens inställning till saken eller på grund av att resurserna för planläggningen är begränsade och det finns risk för att den berörda byggnaden rivs eller förfaller på grund av sin ålder.

Lagen ska inte tillämpas på fornlämningar eller på evangelisk-lutherska eller ortodoxa kyrkans kyrkliga byggnader. Angående dessa byggnader finns det särskild lagstiftning.

3 §. Skyddsobjekt. De objekt som avses i paragrafens 1 mom. har behandlats närmare i avsnitt 7.1. Utöver byggnader och konstruktioner kan skyddet också omfatta deras omedelbara omgivning, såsom gårdar, parker eller trädgårdar. Detta innebär att det ska utföras en samtidig bedömning av de områdeshelheter som är av betydelse antingen ur ett helhetsperspektiv eller med tanke på det inbördes förhållandet mellan byggnaderna. Olika slags utredningar och inventeringar kan utnyttjas vid bedömningen av skyddsobjektets betydelse med avseende på byggnadshistoria, byggnadskonst, byggnadsteknik eller särskilda miljövärden, eller vid bedömningen av betydelsen med avseende på byggnadens användningsskeden. Man bör emellertid ta hänsyn till att värderingsgrunderna kan ha förändrats under årens lopp.

I paragrafen föreslås det att skyddet ska definieras så att byggnadens fasta inredning omfattar dörrar, fönster, lister, eldstäder, ytmaterial, tekniska anordningar, fasta inventarier eller annan därmed jämförbar inredning samt sådana maskiner och anläggningar som hänförs sig till byggnadens användningsändamål. Det föreslås också att man i samband med utfärdandet av skyddsföreskrifter ska fastställa vilken del av den fasta inredningen som skyddas.

Syftet är att man med stöd av 2 mom. också ska kunna skydda sådana delar av byggnadens inredning som normalt inte räknas till den fasta inredningen. Avsikten är att möjliggöra att en sådan helhet som en känd

formgivare har planerat för ett visst utrymme bevaras. Denna möjlighet att skydda byggnadens inredning är avsedd att användas i specialfall, i samverkan med byggnadens ägare, då det är fråga om att skydda betydande värden.

Det föreslås dessutom att skyddet ska kunna omfatta sådana konstruktioner, maskiner och anordningar t.ex. i nedlagda industrianläggningar som gör det möjligt för människor att förstå den industriella verksamhetens syfte och särdrag.

4 §. Myndigheter. Det föreslås att miljöministeriet ska bära det allmänna ansvaret för att kulturarvet bevaras. Museiverket ska fortsättningsvis fungera som sakkunnigmyndighet. I enlighet med den samiska självstyrelselagens principer ska också samemuseet Siida fungera som sakkunnig i ärenden som berör samernas hembygdsområde.

5 §. Inledande av ett ärende. Ett ärende som gäller skydd av byggnadsarvet ska inledas vid den regionala miljöcentralen. I likhet med vad som bestäms i den gällande lagen föreslås det att sådana aktörer som kan anses ha sakkännedom och intressen i ärenden som gäller byggnadsarvet, utöver byggnadens ägare och innehavare, ska ha rätt att göra en framställning om skyddande av en byggnad. Till dessa aktörer hör den kommun inom vilken den berörda byggnaden är belägen, landshöfdens förbund samt olika statliga myndigheter och registrerade sammanslutningar. Sådana statliga myndigheter som kan tänkas ha intressen som berör byggnadsarvet är t.ex. Forststyrelsen och Vägverket. Den regionala miljöcentralen kan även ta ett ärende som berör byggnadsarvet till prövning på eget initiativ, t.ex. i det fall då miljöcentralen har tagit emot en anmälan om rivning av en byggnad. I paragrafen föreslås det att registrerade sammanslutningars rätt att göra skyddsframställningar ska begränsas genom ett krav på att det ska höra till sammanslutningens verksamhetsfält att värna om kulturarvet. Verksamhetsfältet ska framgå av sammanslutningens stadgar.

Paragrafens 3 mom. föreslås innehålla en bestämmelse om skyddsframställningens form, innehåll och specificering. Syftet är att framställningen ska vara sådan att den regio-

nala miljöcentralen kan inleda skyddsförandet på basis av den.

6 §. Förbud mot äventyrande av byggnadsarvet. Genom det åtgärdsförbud som föreskrivs i den gällande byggnadsskyddslagen strävar man efter att säkerställa att de skyddsvärden som hänför sig till en byggnad som eventuellt ska förklaras skyddad bevaras under skyddsprocessen. Det föreslås att vissa preciseringar ska göras i denna reglering.

Det förbud som den regionala miljöcentralen utfärdar med stöd av denna paragraf ska benämnas förbud mot äventyrande av byggnadsarvet. Benämningen åtgärdsförbud, som används i den gällande byggnadsskyddslagen, ger inte en riktig bild av regleringens innebörd. Det är nämligen inte enbart fråga om att man ska avhålla sig från sådana åtgärder som försämrar byggnadens skyddsvärde, utan byggnadens ägare eller innehavare kan vid behov också förpliktas att vidta åtgärder, t.ex. reparera byggnadens yttertak, för att byggnadens skyddsvärden ska bevaras.

Enligt 9 § i byggnadsskyddslagen ska ett åtgärdsförbud alltid utfärdas då de lagstadgade villkoren för förbudet är uppfyllda. Nu föreslås det emellertid att det ska finnas rum för prövning när det gäller att utfärda ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet. Genom denna ändring strävar man efter att betona att behovet av ett förbud ska prövas från fall till fall. Syftet är dock inte att begränsa den regionala miljöcentralens behörighet att utfärda förbud i de situationer där det verkligen behövs. Den regionala miljöcentralen ska utfärda ett förbud i sådana fall där det krävs för att skyddet ska säkerställas. I de situationer där byggnaden hotas av rivning ska ett förbud alltid utfärdas.

Ett beslut om förbud mot äventyrande av byggnadsarvet ska fattas av den regionala miljöcentralen. Den regionala miljöcentralen ska på tjänstens vägnar avgöra huruvida ett sådant förbud behövs. Det krävs alltså inte något yrkande av den aktör som gjort skyddsframställningen för att miljöcentralen ska kunna avgöra ärendet. Ett beslut om förbud mot äventyrande av byggnadsarvet ska kunna fattas under den tid då det egentliga skyddsärendet är under behandling vid den regionala miljöcentralen. Beslutet kan såle-

des fattas tidigast efter att skyddsärendet har inletts.

Utgångspunkten är att den regionala miljöcentralen ska sträva efter att avgöra ett ärende som gäller förbud mot äventyrande av byggnadsarvet så snart som möjligt efter att ärendet har inletts. I vissa situationer är det emellertid inte nödvändigt att förbudsärendet avgörs omedelbart efter att skyddsärendet har inletts, utan ärendet kan också avgöras i ett senare skede av behandlingen. I den föreslagna bestämmelsen ges myndigheten rätt att pröva i vilket skede av förfarandet det är ändamålsenligt att avgöra förbudsärendet.

Genom ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet får byggnadens användning inte begränsas i större utsträckning än vad som krävs för säkerställande av skyddet under den tid processen pågår. Ägaren ska inte heller åläggas mer omfattande förpliktelser än vad som krävs för detta syfte. Förbudets centrala innehåll utgörs i allmänhet av att rivning av byggnaden eller annan verksamhet som försämrar byggnadens skyddsvärde förbjuds. Förbudet kan också innefatta föreskrifter om istandsättningsarbeten och andra föreskrifter genom vilka man strävar efter att värna om byggnadens skick, t.ex. föreskrifter om att öppningar i byggnaden ska stängas, brandfarliga material föras bort eller dörrar reglas.

Syftet med förbudet mot äventyrande av byggnadsarvet är att förhindra att byggnadens skick försämras under den tid processen för skyddande av byggnaden pågår. Avsikten är inte att man genom förbudet ska utfärda föreskrifter om sådana omständigheter som i sak hör till området för det egentliga skyddet. Mycket långtgående begränsningar eller förpliktelser kan dessutom medföra ersättningskyldighet för staten, ifall byggnadens ägare eller innehavare orsakas betydande olägenhet av dem.

Om de begränsningar eller förpliktelser som föreskrivs i förbudet mot äventyrande av byggnadsarvet emellertid i ett senare skede visar sig vara otillräckliga med avseende på tryggheten av skyddet, ska den regionala miljöcentralen vara behörig att utfärda sådana kompletterande föreskrifter som är nödvändiga för säkerställande av skyddet. En sådan situation kan t.ex. uppkomma då byggnadens

fortbestånd kräver att dess yttertak renoveras, men beslutet om förbud mot äventyrande av byggnadsarvet inte innehåller någon förpliktelse om att åtgärder för upprätthållande av byggnadens skick ska vidtas.

Ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet och ett beslut om komplettering av förbudet blir enligt paragrafens 3 mom. gällande då beslutet har delgetts. På delgivningen av beslutet tillämpas förvaltningslagen (434/2003), där det bestäms att beslutet ska delges genom bevislig delgivning. På grund av förbudets syfte ska förbudet vara gällande tills skyddsärendet har avgjorts genom ett laga kraft vunnet beslut. Om besvärsmyndigheten emellertid anser att det inte finns förutsättningar för skydd eller att förbudet av någon annan orsak inte längre behövs, ska myndigheten kunna bestämma att förbudet upphävs.

7 §. Hörande av parterna och inhämtande av utlåtanden. Syftet med denna paragraf är att förstärka växelverkan mellan parterna i samband med avgörandet av ärendena. Till parterna hör ägarna och innehavarna av den byggnad som ska skyddas, den som gjort framställningen om skyddet, Museiverket eller någon annan statlig myndighet, sametinget i ärenden som gäller det samiska byggnadsarvet inom samernas hembygdsområde, den kommun inom vilken byggnaden är belägen, landskapsförbundet samt den intilliggande fastighetens ägare och innehavare.

Paragrafens 1 mom. föreslås innehålla föreskrifter om vilka parter som ska höras innan ärendet avgörs. Eftersom skyddsärendets avgörande kan ha konsekvenser för den intilliggande fastigheten, föreslås det att också dess ägare eller innehavare ska höras. Vid hörandet av parterna ska förvaltningslagens bestämmelser iakttas.

För att skapa ökad växelverkan föreslås det i 2 mom. att den regionala miljöcentralen, efter att ett skyddsärende har inletts, enligt prövning ska kunna ordna en särskild sammankomst där man kan behandla olika aspekter på skyddet. Avsikten är inte att sammankomsten ska ersätta det egentliga hörandet, utan syftet är att erbjuda andra aktörer som är intresserade av saken en möjlighet att ta del av ärendet och därmed i enlighet med principerna om god förvaltning förbättra

medborgarnas möjligheter att delta i och påverka ärendena.

Paragrafens 3 mom. föreslås innehålla sådana föreskrifter om kallelsen till sammankomsten som i synnerhet berör situationer där det finns tiotals parter i ärendet eller där man inte har kännedom om alla parter.

8 §. Föresättningar för skydd. I denna paragraf definieras vilka kulturhistoriska värden som ska ansluta sig till en byggnad för att den ska kunna skyddas. Det ska fortsättningsvis finnas rum för prövning när det gäller skyddandet av en byggnad. Syftet med paragrafen är att förtydliga de kriterier som tillämpas vid bedömningen av föresättningarna för skyddet på alla tre hierarkiska nivåer. Dessa kriterier kan överlappa varandra eller stå i konflikt med varandra. Den byggnad som ska skyddas behöver inte, och kan inte heller, uppfylla alla dessa kriterier. Föresättningarna för skyddet har behandlats mer ingående i avsnitt 7.1.

9 §. Skyddsbeslut. I enlighet med vad som framförts i avsnitt 7.5 föreslås det att miljöministeriet fortsättningsvis ska fastställa de skyddsbeslut som fattats av den regionala miljöcentralen och dessutom fungera som första besvärinstans i dessa ärenden. Eftersom det finns rum för prövning vid det beslutsfattande som gäller skydd av byggnadsarvet är det motiverat att besluten fastställs av en och samma myndighet, så att man kan säkerställa att ärendena behandlas likvärdigt och hålla sig à jour med statens ersättningskyldighet. Om beslutet är lagstridigt får besvär över miljöministeriets beslut anföras hos högsta förvaltningsdomstolen.

Det faktum att skyddsbeslutet ändras eller upphävs kan medföra lika betydande konsekvenser som själva skyddsbeslutet. Därför är det ändamålsenligt att samma behandlingsordning tillämpas också när det är fråga om ändring eller upphävande av ett skyddsbeslut.

10 §. Skyddsföreskrifternas innehåll. Den paragraf föreslås innehålla bestämmelser om de behövliga föreskrifter som ska framgå av miljöministeriets beslut om skyddande av en byggnad. Dessa föreskrifter är bindande både för ägaren och för myndigheterna. Det primära syftet med skyddsföreskrifterna är att förhindra att byggnaden rivs. Av föreskrifterna ska det också framgå vilka särdrag

hos byggnaden som ska bevaras för att syftet med skyddet ska nås. Värnandet om dessa särdrag kan medföra begränsningar i fråga om byggnadens användning, t.ex. när det gäller placeringen av luftkonditioneringssystem. Dessutom kan man utfärda föreskrifter om att reparationer av byggnaden ska utföras med traditionella metoder eller om att byggnaden ska återställas i det skick den hade innan sådana reparationer vidtogs som försämrade dess kulturhistoriska värde.

11 §. Överlåtelse av en byggnad som ägs av staten. Det finns nästan tusen byggnader som har skyddats med stöd av förordningarna om skydd för staten tillhöriga byggnader. Med stöd av övergångsbestämmelserna kommer dessa byggnader fortsättningsvis att vara skyddade. Då en sådan byggnad säljs eller på något annat sätt överläts ur statens besittning ska en anmälan om saken göras till miljöcentralen. Miljöcentralen ska därefter inleda ett ärende som gäller skyddande av byggnaden med stöd av denna lag. Eftersom det inte har utfärdats några skyddsföreskrifter för dessa byggnader, ska miljöcentralen genom sitt beslut utfärda sådana föreskrifter och se till att information om skyddet införs i lagfarts- och inteckningsregistret. Vid behov kan miljöcentralen också fatta beslut om att skyddet upphävs.

12 §. Anmälan om skydd. Syftet med denna paragraf är att säkerställa att information om att en skyddsprocess har inletts och om det skyddsbeslut som har fattats alltid fogas till fastighetens registreringsuppgifter. Den gällande lagen innehåller en motsvarande bestämmelse.

13 §. Ersättningar. En förutsättning för att ersättning ska betalas till följd av att en byggnad har skyddats eller med anledning av ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet är att den skada eller olägenhet som orsakas av detta är betydande. Enligt den gällande lagen har ägaren rätt till ersättning om byggnaden till följd av skyddsföreskrifterna inte kan användas på sedvanligt sätt eller på ett sådant sätt som medför skälig nytta och den olägenhet eller skada som orsakats av detta inte är ringa till sin betydelse. Genom lagförslaget har man inte för avsikt att ändra den nuvarande ersättningströskeln. Vid bedömningen av skadans eller olägenhetens betydelse ska

man således fästa vikt vid att skyddsföreskrifterna eller förbudet mot äventyrande av byggnadsarvet hindrar att byggnaden används på sedvanligt sätt eller på ett sådant sätt som medför skälig nytta, samt vid att skadan eller olägenheten inte är av ringa betydelse. Det finns endast ett fåtal sådana rättsfall angående ersättningssituationer som man i tillämpliga delar kunde stöda sig på vid bedömningen av ersättningströskeln. Dessa rättsfall har refererats närmare ovan i avsnitt 2.5 i den allmänna motiveringen.

På senare tid har det finskspråkiga uttrycket ”merkityksellinen haitta”, dvs. betydande olägenhet, använts som ett kriterium på ersättningsgillhet i lagstiftningen, bl.a. i naturvårdslagen (53 §). I den finskspråkiga lagtexten har andra uttryck utnyttjats t.ex. i lagen om fornminnen (12 §), där uttrycket ”huomattava haitta” används. På svenska används emellertid även här uttrycket betydande olägenhet också i lagen om fornminnen.

Enligt markanvändnings- och bygglagen krävs det att en byggnad ska hållas i sådant skick att den hela tiden uppfyller de sanitära kraven, kraven på säkerhet och användbarhet och inte medför miljölägenheter eller förfullar omgivningen. Dessutom bestäms det att byggnadsskyddets syfte ska beaktas i samband med byggnadens användning och underhåll, vilket gäller både sådana byggnader som skyddas i detaljplaner och sådana byggnader som skyddas med stöd av den föreslagna lagen om skyddande av byggnadsarvet. Kommunens byggnadstillsynsmyndighet svarar för tillsynen över detta. Sådana reparationsuppmaningar som utfärdas med stöd av markanvändnings- och bygglagen medför inte någon ersättningskyldighet.

Som sedvanliga reparationskostnader betraktas också de kostnader som orsakas av att byggnaden iståndsätts på ett sådant sätt att det är möjligt att vidta de restaureringsåtgärder som hör samman med bevarandet av byggnadens kulturhistoriska värde. Det är även möjligt att utfärda sådana skyddsföreskrifter för byggnadens exteriör och fasta inredning som innebär att bara rekonstruerande åtgärder och åtgärder som bevarar det ursprungliga är tillåtna. I detta fall kan skyddsföreskrifterna orsaka ägaren större kostnader av byggnadens sedvanliga underhåll än vad

motsvarande åtgärd skulle medföra när det gäller en byggnad som inte är skyddad. I 2 mom. föreslås det att sådana kostnader ska vara ersättningsgilla.

Föreskrifter som utfärdas för den tid ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet är gällande orsakar i allmänhet inte byggnadens ägare några betydande olägenheter, eftersom de är tidsbegränsade. Dessa föreskrifter kan t.ex. innefatta krav på att brandsäkerheten ska förbättras eller på att en byggnad som står kall ska hållas uppvärmd. Ifall föreskrifterna konstateras medföra betydande olägenhet ska staten emellertid vara ersättningskyldig.

14 §. Förändrade förhållanden. Denna paragraf föreslås innehålla föreskrifter om möjligheten att föra ersättningsfrågan till ny prövning efter att förhållandena har förändrats. Motsvarande föreskrifter finns också i den gällande lagen. I denna paragraf föreslås det dock, i avvikelse från den tidigare lagstiftningen, att förändringen i förhållandena ska vara väsentlig. Avsikten är inte att höja tröskeln för ny prövning, utan att betona att förändringen uttryckligen ska vara av betydelse med avseende på bevarandet av byggnadsarvet. Dessutom krävs det att den skada eller olägenhet förändringen medför inte har beaktats förut, i samband med att ersättningen fastställdes. En sådan förändring kan t.ex. uppkomma till följd av behövliga byggnadstekniska lösningar.

Paragrafen kan bli tillämplig t.ex. i en sådan situation där värnandet om byggnadens kulturhistoriska värden till följd av klimatförändringen fordrar mer omfattande eller krävande underhåll än vad som kunde förutses då ersättningen fastställdes. En tillfällig minskning av hyresintäkterna utgör däremot inte en sådan ersättningsgill förändring av förhållandena som avses i denna paragraf. I ett sådant fall där byggnaden inte kan utnyttjas på samma sätt som förut t.ex. på grund av att de lagstadgade kraven har förändrats och det enligt skyddsföreskrifterna inte är möjligt att genomföra behövliga ändringar i byggnaden kan ägaren emellertid vara berättigad till ersättning.

15 §. Bestämmande av ersättningen. Det föreslås på samma sätt som i den gällande lagen att man ska försöka nå avtal om ersätt-

ningen. Syftet med denna paragraf är att betona att frivilliga arrangemang kommer i första hand. Det föreslås dock att miljöministeriet ska svara för avtalsarrangemangen istället för Museiverket. Ersättningen betalas också av de anslag som anvisats för miljöministeriet. För att säkerställa att den kulturhistoriska sakkännedomen är tillräcklig, föreslås det emellertid att miljöministeriet alltid ska höra Museiverket innan ett avtal ingås.

I fall inte avtal om ersättningen nås ska byggnadens ägare ha rätt att hos lantmäteriverket anhålla om ett förrättningsförordnande för bestämmande av ersättningen i enlighet med lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter. I detta fall bestäms ersättningens belopp av en inlöseningskommission, som består av en förrättningsingenjör och två gode män. En motsvarande bestämmelse finns också i den gällande lagen.

Inlösningsförfarandet tillämpas också i de fall där rätten till ersättning grundar sig på markanvändnings- och bygglagens bestämmelser.

16 §. Beviljande av bidrag. Man har redan i flera års tid enligt prövning beviljat bidrag både inom ramen för det budgetanslag som anvisats för miljöministeriet (bidrag för vård av byggnadsarvet) och inom ramen för det anslag som beviljats Museiverket (bidrag för restaurering). Bidraget är avsett för underhåll och renovering av skyddade byggnader som ägs av kommuner eller av privata aktörer, i synnerhet för sådana åtgärder som på grund av byggnadens kulturhistoriska värde är mer krävande än det normala underhållet av en byggnad. Bidrag kan också beviljas för en byggnad som inte är skyddad, om den är av kulturhistorisk betydelse.

17 §. Nödvändiga istandsättningsarbeten. I denna paragraf föreslås det att den regionala miljöcentralen, i likhet med vad som bestäms i den gällande lagen, fortsättningsvis ska ha rätt att vid vite eller vid äventyr att arbetet utförs på ägarens bekostnad förplikta denne att vårda och underhålla en skyddad byggnad. Om syftet med skyddet också kräver sådana istandsättningsåtgärder som anges i 166 § markanvändnings- och bygglagen, ska kommunens byggnadstillsynsmyndighet fatta beslut om dem.

18 §. Inspektionsrätt. Enligt denna paragraf ska myndigheterna ha tillträde till lokalerna i en byggnad för att kunna genomföra en inspektion ifall det finns skäl att misstänka att skyddsföreskrifterna eller de föreskrifter som har utfärdats i anslutning till ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet har överträtts. I sådana byggnadsskyddsobjekt som omfattas av hemfridskyddet får inspektioner emellertid utföras endast om det finns en misstanke om sådant straffbart förfarande som kan medföra fängelsestraff. Myndigheterna får begära handräckning av polisen vid genomförandet av inspektionerna.

19 §. Anmälan om skada. I denna paragraf föreslås det att ägaren till en skyddad byggnad ska åläggas en skyldighet att göra en anmälan till den regionala miljöcentralen i det fall att byggnaden har skadats eller förstörts. Det föreslås också att den regionala miljöcentralen ska ha rätt att fatta beslut om de behövliga åtgärder som ska vidtas med anledning av skadan, vilket bl.a. kan innebära att skyddsföreskrifterna ändras eller, om byggnaden har förstörts på ett sådant sätt att det inte längre finns någon grund för skyddet, att skyddsbeslutet upphävs.

20 §. Ordnande av uppföljning. Det föreslås att miljöministeriet ska åläggas en skyldighet att ordna riksomfattande uppföljning över denna lags funktion och över de skyddade objektens skick och utveckling. Det föreslås också att miljöministeriet ska ges befogenheter att genom förordning utfärda närmare bestämmelser om den riksomfattande uppföljningen och om uppföljningssystemen. Kommunerna och de regionala miljöcentralerna svarar för den regionala uppföljning som avses i markanvändnings- och byggförordningen.

21 §. Ändringssökande. I denna paragraf föreslås det att miljöministeriet fortsättningsvis ska vara första besvärinstans i ärenden som gäller skyddande av byggnadsarvet. Förslaget överensstämmer med det fastställelseförfarande som föreskrivs i 9 §.

Däremot föreslås det att bestämmelserna om sökande av ändring i beslut om förbud mot äventyrande av byggnadsarvet ska ses över så att ändringssökandet överensstämmer med den normala besvärsväg som gäller för beslut som fattats av regionalförvaltnings-

myndigheterna. I ett beslut om förbud mot äventyrande av byggnadsarvet ska ändring således sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen istället för hos högsta förvaltningsdomstolen. Med ett beslut om förbud mot äventyrande av byggnadsarvet jämställs också de föreskrifter som kompletterar förbudet. Behörig förvaltningsdomstol är den inom vars domkrets föremålet för förbudet är beläget. På förfarandet tillämpas förvaltningsprocesslagens bestämmelser.

22—23 §. Hänvisning till strafflagen. Straffbestämmelserna överensstämmer med den gällande lagen.

24 §. Ikraftträdande. I denna paragraf föreslås det att de ärenden som har inletts med stöd av byggnadsskyddslagen när den föreslagna lagen träder i kraft ska behandlas i enlighet med byggnadsskyddslagen. På byggnader som har förklarats skyddade innan denna lag har trätt i kraft tillämpas emellertid bestämmelserna i denna lag. De byggnader som har skyddats med stöd av förordningarna om skydd för staten tillhöriga byggnader ska fortsättningsvis vara skyddade. Ifall dessa byggnader överläts vidare förblir skyddet gällande tills man i enlighet med denna lag har fattat beslut om skyddet genom att utfärda skyddsföreskrifter för byggnaderna.

1.2 Lag om ändring av 57 och 166 § i markanvändnings- och bygglagen

57 §. Detaljplanebestämmelser. På detaljplaneområden skyddas byggnadsarvet i huvudsak med de metoder som hör samman med planläggningen. För att skydda en sådan byggnad som avses i lagen om skyddande av byggnadsarvet kan man i detaljplanen också inkludera bestämmelser som inte uppfyller det allmänna kravet på att skyddsföreskrifterna ska vara skäligen för markägaren. När det gäller rätten till eventuell ersättning för detta iakttas de bestämmelser om ersättningsskyldighet och de procedurbestämmelser som ingår i lagen om skyddande av byggnadsarvet.

Enligt den föreslagna lagen om skyddande av byggnadsarvet är staten skyldig att betala ersättning med anledning av oskäligen skyddsföreskrifter. I den gällande bestämmelsen i

markanvändnings- och bygglagen bestäms det däremot att kommunen är skyldig att betala ersättning med anledning av det skydd som fastställs vid planläggningen. Denna praxis har försatt kommunerna i en ojämlik ställning, eftersom det i synnerhet i små kommuner saknas resurser för betalning av eventuella ersättningar. Därför är det möjligt att en välbevarad del av ett kommuncentrum som det skulle vara ändamålsenligt att skydda i en detaljplan antingen delvis eller helt och hållet har lämnats utan skyddsbestämmelser till följd av ersättningsskyldigheten. Den rådande praxis som innebär att byggnadsskyddsärendet överförs från en myndighet till en annan är problematisk också för byggnadens ägare. Det kan nämligen ta mycket lång tid att avgöra ärendet och ägaren kan inte under denna tid göra upp några planer för byggnadens framtida användning. Det föreslås således att denna paragraf ska ändras så att den ersättningsskyldighet som följer av att en byggnad skyddas i detaljplanen ska fördelas mellan staten och kommunen. Den föreslagna ändringen innebär också att de kommunala och statliga myndigheterna ska bilda sig enhetlig uppfattning om skyddsobjektets användning. Det föreslås att staten ska svara för de kostnader som eventuellt föranleds av att byggnader som är av nationell betydelse skyddas i en detaljplan, medan kommunerna ska stå för de eventuella ersättningar som föranleds av skyddandet av byggnader som är av regional eller lokal betydelse. Statsmakten har ett särskilt intresse av att byggnader som är av nationell betydelse skyddas. Därför kan nationellt betydande byggnader både enligt den gällande byggnadsskyddslagen och enligt den föreslagna lagen skyddas med stöd av speciallagen också när de är belägna på detaljplaneområden. Om en nationellt betydande byggnad skyddas i detaljplanen, är det dock följdriktigt att staten svarar för de ersättningar som skyddet eventuellt föranleder. Det ska framgå av detaljplanen att byggnaden är av nationell betydelse.

Enligt den gällande lagen omfattar kommunens ersättningsskyldighet inte byggnader som ägs av offentliga samfund. Denna princip ska även ingå i den föreslagna lagen. Staten ska inte heller vara ersättningsskyldig när

det är fråga om byggnader som ägs av kommunen.

166 §. Underhåll av byggnader. I denna paragraf ändras hänvisningen till byggnadsskyddslagen, som föreslås bli upphävd, till en hänvisning till den föreslagna lagen om skyddande av byggnadsarvet.

1.3 Lag om ändring av 48 kap. 6 § i strafflagen

6 §. Byggnadsskyddsbrott. Det föreslås att hänvisningsbestämmelsen i denna paragraf ska ändras så att den avser lagen om skyddande av byggnadsarvet. Dessutom föreslås det att bestämmelsens ordalydelse ska ändras så att den överensstämmer med den förändrade terminologin. Eftersom ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet, liksom det tidigare åtgärdsförbudet, och ett beslut om bevarande av byggnadsarvet blir gällande då beslutet har delgetts byggnadens ägare och innehavare, kan straffbarheten likaså aktualiseras först då beslutet har delgetts.

2 Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning

Regeringens proposition med förslag till lag om skyddande av byggnadsarvet bör granskas med avseende på grundlagens (731/1999) bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet med avseende på de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Bedömningen gäller främst bestämmelserna om jämlikheten (6 §), egendomsskyddet (15 §) och ansvaret för miljön (20 §). Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna bör man särskilt granska de byggnadsskyddsföreskrifter som kan orsaka ägaren betydande olägenhet genom att ägaren hindras använda byggnaden på det sätt som tillåts enligt övriga gällande bestämmelser och föreskrifter. I propositionen föreslås dessutom en inskränkning av hemfridsskyddet, som hör samman med privatlivsskyddet, i den situation där det finns grundad anledning att misstänka en överträdelse av byggnadsskyddsföreskrifterna eller de föreskrifter som har utfärdats i anslutning till ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet.

Enligt 20 § 1 mom. i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. I rättslitteraturen har man ansett att denna paragraf har karaktären av en deklaration och att den får sitt materiella innehåll genom lagstiftningen. Ansvaret för bevarandet av det nationella kulturarvet innebär för ägarens del åtminstone att han eller hon svarar för den i bygglagstiftningen fastställda skyldigheten att svara för byggnadens underhåll och för de skäligen kostnader som föranleds av detta. Enligt 20 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och för att var och en ska ha möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. I samband med byggnadsskyddet innebär ansvaret för miljön i synnerhet att det allmänna strävar efter att se till att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. I propositionen föreslås det, utöver att parterna ska höras, att det ska vara möjligt att ordna en sammankomst där de vars förhållanden eller intressen ärendet avsevärt kan inverka på har möjlighet att framföra sina synpunkter. I ärenden som gäller det samiska byggnadsarvet inom samernas hembygdsområde föreslås det att ett utlåtande ska begäras av sametinget. Möjligheterna att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön tillgodoses delvis också i samband med planläggningen.

Den gällande byggnadsskyddslagen stiftades i vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskottet granskade (GrUU 6/1983 rd) för byggnadsskyddslagens del särskilt åtgärdsförbudet och ersättningsbestämmelserna samt förhållandet mellan byggnadsskyddslagen och den byggnadslag som var gällande vid den aktuella tidpunkten. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande att bestämmelser om åtgärdsförbud kan utfärdas i vanlig lagstiftningsordning ifall åtgärdsförbudet endast förpliktar ägaren att avhålla sig från att riva byggnaden eller från att vidta åtgärder som äventyrar dess kulturhistoriska värde under den tid frågan om skyddandet av byggnaden är under prövning hos en myndighet. Dessutom förutsatte grundlagsutskottet att förbudet inte i övrigt hindrar ägaren från att använda byggnaden på sedvanligt sätt eller på ett sådant sätt som medför skäligen nyt-

ta och inte heller från att ändra dess användningsändamål. För ersättningsbestämmelsernas del konstaterade grundlagsutskottet vidare att man ska ta hänsyn till ändringar i de omständigheter som inverkar på saken, eftersom det krävs varaktighet av byggnadsskyddet för att målen med skyddet ska nås.

Enligt 15 § 1 mom. i grundlagen, som gäller egendomsskyddet, är vars och ens egendom tryggad. För att skydda det byggnadsarv som är av nationell betydelse kan det emellertid finnas behov av att utfärda sådana föreskrifter som medför en tillfällig eller varaktig inskränkning av äganderätten i anslutning till ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet eller i ett skyddsbeslut.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 25/1994 rd, s. 4—5) uppställt följande allmänna villkor för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Begränsningarna ska grunda sig på en bestämmelse på lagnivå samt vara noggrant avgränsade och tillräckligt exakt definierade. Grunderna för begränsningarna ska vara godtagbara med avseende på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de ska vara påkallade av vägande samhälleliga skäl. Sådana begränsningar som kränker kärnområdet för en grundläggande fri- eller rättighet kan inte föreskrivas i lag. Vidare ska begränsningarna vara nödvändiga för att det eftersträfvade målet ska nås. Till sin omfattning ska begränsningarna stå i riktig proportion till det rättsgoda som skyddas genom de grundläggande fri- eller rättigheterna och till det samhälleliga intresse som ligger till grund för begränsningen. Då en grundläggande fri- eller rättighet begränsas ska man dessutom sörja för tillräckliga rättsskyddsarrangemang samt se till att begränsningarna inte står i strid med sådana internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland.

Lagen om skyddande av byggnadsarvet föreslås innehålla sådana bestämmelser som begränsar användningen av viss egendom och som därmed ska bedömas i enlighet med de allmänna grunderna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Frågan om huruvida dessa bestämmelser är godtagbara ska bedömas med avseende på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna

som helhet. Rättsskyddskravet och kravet på att regleringen ska vara proportionerlig är emellertid särskilt viktiga i detta sammanhang.

De föreskrifter som utfärdas för skyddsobjekten och de begränsningar som föranleds av dessa föreskrifter är påkallade för att det nationella kulturarvet ska bevaras. Föreskrifterna utfärdas på basis av sakkunnigutlåtanden och utlåtanden av de berörda parterna. Begränsningarna är nödvändiga för att syftet med byggnadsskyddet ska uppnås. Ägaren kan trots begränsningarna använda sin byggnad antingen för byggnadens ursprungliga ändamål eller på något annat sätt som är lämpligt med tanke på byggnadens betydelse. Med tanke på byggnadsskyddets syfte kan begränsningarna inte betraktas som oskäliga för ägaren, då man också beaktar de föreslagna ersättningsbestämmelserna. Ersättningsbestämmelserna innebär att ägaren, om denne anser att skyddet medför betydande olägenhet eller skada, har rätt att föra ärendet till prövning enligt lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter. När det gäller lagligheten av ett skyddsbeslut eller ett beslut om förbud mot äventyrande av byggnadsarvet har ägaren därutöver rätt att i sista hand föra ärendet till högsta förvaltningsdomstolen för avgörande.

Lagförslaget innehåller också bestämmelser om ägarens rätt till ersättning för sådan betydande olägenhet eller skada som orsakas denne under den tid ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet är gällande. Ersättningsgrunderna är desamma som gäller i samband med skyddandet av en byggnad.

Propositionen är således förenlig med de krav som grundlagen ställer.

För att man ska kunna konstatera ifall föreskrifterna i ett skyddsbeslut eller ett beslut om förbud mot äventyrande av byggnadsarvet har iakttagits föreslås det att myndigheten ska ha rätt att inspektera byggnadsskyddsobjektet. Inspektionsrätten kan emellertid kräva att myndigheterna får tillträde till sådana lokaler som omfattas av hemfridsskyddet. Enligt 10 § 3 mom. i grundlagen kan man genom lag bestämma om sådana åtgärder som medför ingrepp i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att ett

brott ska kunna utredas. Den inspektionsrätt som föreslås för tryggande av byggnadsarvet är nödvändig för att man ska kunna utreda vilka åtgärder som har vidtagits för istandsättning av en kulturhistoriskt betydande byggnad, om det finns grundad anledning att misstänka att byggnadens istandsättning i väsentlig utsträckning har försummats eller att istandsättningsåtgärderna kan äventyra byggnadens kulturhistoriska värden.

Det kan konstateras att parterna har getts tillräckliga möjligheter att delta i beslutsfattandet och att rätten till ändringssökande har tryggats. När det gäller lagligheten av miljöministeriets skyddsbeslut får besluten över-

klagas genom besvär hos en oavhängig domstol, dvs. högsta förvaltningsdomstolen.

Med hänvisning till det som anförts ovan anser regeringen att lagen om skyddande av byggnadsarvet kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom propositionen innehåller sådana förslag som medför begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, föreslår regeringen emellertid att ett utlåtande angående propositionen ska inhämtas av riksdagens grundlagsutskott.

Med anledning av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

*Lagförslag***1.****Lag****om skyddande av byggnadsarvet**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.**Allmänna bestämmelser****1 §***Lagens syfte*

Syftet med denna lag är att 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. Den byggda kulturmiljön kallas byggnadsarv.

När ärenden som gäller skyddande av byggnadsarvet bereds ska parterna ges möjlighet att delta i beredningen.

2 §*Tillämpningsområde*

Denna lag tillämpas på skyddandet av byggnadsarvet, om inte något annat föreskrivs i lagen.

Bestämmelser och skyddandet av byggnadsarvet på detaljplaneområden samt på områden som omfattas av byggförbud för utarbetande av en detaljplan finns i markanvändnings- och bygglagen (132/1999).

Utan hinder av vad som föreskrivs i 2 mom. tillämpas denna lag också på ett sådant område som avses i 2 mom. om

1) objektet är av nationell betydelse,

2) objektets fortbestånd och skydd inte kan tryggas med stöd av markanvändnings- och bygglagen eller med stöd av bestämmelser eller föreskrifter som har utfärdats med stöd av den, eller

3) det på grund av situationen inom detaljplaneringen finns särskilda skäl att skydda objektet i enlighet med denna lag.

Bestämmelser om fasta fornlämningar finns i lagen om fornminnen (295/1963) och bestämmelser om kyrkliga byggnader i kyrkolagen (1054/1993) samt i lagen om ortodoxa kyrkan (985/2006).

3 §*Skyddsobjekt*

För bevarande av byggnadsarvet kan man skydda byggnader, konstruktioner, byggnadsgrupper eller bebyggda områden som är av betydelse med avseende på byggnadshistoria, byggnadskonst, byggnadsteknik eller särskilda miljövärden eller med avseende på en byggnads användning eller händelser som är förknippade med den.

Skyddet kan också omfatta en del av en byggnad, en byggnads fasta inredning eller ett område som har åstadkommits genom byggande eller plantering. Med fast inredning avses dörrar, fönster, lister, eldstäder, ytmaterial, tekniska anordningar, fasta inventarier och annan därmed jämförbar inredning samt sådana maskiner och anläggningar som

hänför sig till byggnadens användningsändamål och som är permanent installerade i byggnaden.

Det som nedan bestäms om byggnader gäller på motsvarande sätt övriga skyddsobjekt som avses i 1 och 2 mom.

4 §

Myndigheter

Miljöministeriet svarar för den allmänna utvecklingen och styrningen av verksamheten för bevarande av byggnadsarvet.

De regionala miljöcentralerna och Museiverket främjar och utövar tillsyn över bevarandet av byggnadsarvet med stöd av denna lag.

Museiverket verkar som sakkunnig i frågor som gäller bevarande av byggnadsarvet. I ärenden som berör det samiska byggnadsarvet verkar samemuseet Siida som sakkunnig i samarbete med Museiverket.

2 kap.

Beslut om skydd

5 §

Inledande av ett ärende

Ett ärende som gäller skyddande av en byggnad inleds vid den regionala miljöcentralen på framställning eller på den regionala miljöcentralens eget initiativ.

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 får, inom sitt verksamhetsområde, göra en framställning om skyddande av en byggnad.

Framställningen ska vara skriftlig och innehålla uppgift om varför byggnaden bör skyddas. Framställningen ska också innehålla uppgift om var byggnaden är belägen och, om möjligt, uppgift om byggnadens ägare eller innehavare.

6 §

Förbud mot äventyrande av byggnadsarvet

Den regionala miljöcentralen kan förbjuda sådana åtgärder som äventyrar en byggnads kulturhistoriska värde (förbud mot äventyrande av byggnadsarvet). Den regionala miljöcentralen 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 den regionala miljöcentralen utfärda nödvändiga föreskrifter som kompletterar förbudet.

Förbudet träder i kraft då beslutet om det har delgetts. Förbudet gäller tills skyddsärendet har avgjorts genom ett laga kraft vunnet beslut, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat.

7 §

Hörande av parterna och inhämtande av utlåtanden

Den regionala 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. Den regionala 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 sameetinget.

När ett skyddsärende har inletts kan den regionala 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 syn-

punkter på skyddsbehovet, skyddets ändamål och skyddsmetoderna.

Kallelsen till en sådan sammankomst som avses i 2 mom. delges antingen per brev eller, om det inte på förhand är känt vilka som ska kallas till sammankomsten, genom att saken kungörs i minst en tidning med allmän spridning på den ort där byggnaden är belägen.

8 §

Förutsättningar för skydd

En byggnad kan skyddas om den är av betydelse på det nationella planet, på landskapsplanet eller på lokalplanet.

En byggnads betydelse bedöms på följande grunder:

- 1) byggnaden är sällsynt eller unik (raritet),
- 2) byggnaden i historiskt avseende är typisk för området (typisk karaktär),
- 3) byggnaden har typiska drag som avspeglar ett visst område eller en viss tid (representativitet),
- 4) byggnadens ursprungliga eller därmed jämförbara användning, byggnadssätt, arkitektur eller stil framträder och fortbestår (autenticitet),
- 5) byggnaden är av betydelse som vittnesbörd om en historisk händelse eller företeelse eller som ett sådant exempel som beskriver och ökar kunskapen om händelsen eller företeelsen (historiskt bevisvärde), eller
- 6) olika konstruktioner, material och stilar som avspeglar den historia och kontinuitet som hänför sig till byggandet, byggnadsvården och byggnadens användning är synliga på byggnaden (historiska skikt).

9 §

Skyddsbeslut

Den regionala miljöcentralen beslutar om skyddande av en byggnad. Skyddsbeslutet ska tillställas miljöministeriet för fastställelse.

På ändring eller upphävande av ett skyddsbeslut tillämpas det som bestäms om framställningar om skydd och om det beslutsfattande som gäller skyddet.

10 §

Skyddsföreskrifternas innehåll

Av beslutet ska det framgå vilket område skyddet gäller. En skyddad byggnad får inte rivas. Skyddsbeslutet ska innefatta sådana föreskrifter som behövs för att byggnadens kulturhistoriska betydelse ska bevaras. Skyddsföreskrifterna ska om möjligt utarbetas i samförstånd med byggnadens ägare och innehavare.

I skyddsföreskrifterna kan det bestämmas att

- 1) byggnaden ska hållas i det skick som skyddet kräver,
- 2) byggnadens användning inte får äventyra dess kulturhistoriska betydelse,
- 3) restaureringar eller renoveringar av byggnaden ska utföras på ett sådant sätt att åtgärderna inte äventyrar syftet med skyddet, samt att
- 4) sådana kontakt som säkerställandet av skyddet kräver ska hållas med de myndigheter som utövar tillsyn över skyddet.

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 den regionala miljöcentralen inleda skyddandet av byggnaden.

Överlåtaren ska utan dröjsmål underrätta den behöriga regionala 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 den regionala miljöcentralen, ett skyddsbeslut har vunnit laga kraft eller skyddet har upphävts genom ett laga kraft vunnit beslut, ska miljöcentralen 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

Om skyddet eller ett sådant förbud mot äventyrande av byggnadsarvet som avses i 6 § medför betydande skada eller olägenhet för byggnadens ägare har ägaren rätt att få full ersättning för skadan eller olägenheten av staten. Staten representeras i ersättningsärendena av miljöministeriet.

De kostnader som föranleds av sådan reparationsskyldighet som avses i markanvändnings- och bygglagen eller som annars föranleds av byggnadens sedvanliga underhåll betraktas inte som ersättningsskyldiga kostnader vid prövningen av 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.

Det som i detta kapitel bestäms om byggnadens ägares rätt till ersättning gäller också en sådan innehavare av en byggnad som är jämförbar med en ägare samt en innehavare av arrende- eller nyttjanderätt eller någon annan motsvarande särskild rättighet som hänför sig till byggnaden. Skador eller olägenheter som orsakats en kommun, staten eller ett statligt affärsverk ersätts inte.

14 §

Förändrade förhållanden

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

15 §

Bestämmande av ersättningen

Miljöministeriet ska sträva efter att nå avtal om ersättningens belopp med den som är berättigad till ersättning. Innan ett skriftligt avtal om saken ingås ska miljöministeriet höra Museiverket.

Om ett avtal angående ersättningen inte nås, kan en ansökan om förrättning för bestämmande av ersättningen göras hos den behöriga lantmäteribyrån. Om ansökan inte görs inom två år från det att det beslut som ersättningsyrkandet grundar sig på vann laga kraft, har rätten till ersättning gått förlorad.

På bestämmande av ersättningen tillämpas lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/77), om inte något annat följer av denna lag.

4 kap.

Säkerställande av skyddet

16 §

Beviljande av bidrag

Ägaren till en byggnad som förklarats skyddad kan inom ramen för statsbudgeten beviljas bidrag för byggnadens skötsel och underhåll.

Ägaren till en kulturhistoriskt betydande byggnad kan beviljas bidrag även då byggnaden inte har förklarats skyddad med stöd av denna lag. Bidragstagaren ska iaktta de villkor som anges i bidragsbeslutet.

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 den regionala miljöcentralen vid vite eller äventyr att miljöcentralen 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 föranleds 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).

Det som bestäms i 1 mom. tillämpas på motsvarande sätt, om någon i strid med denna lag eller ett förbud eller föreskrifter som grundar sig på denna lag har ändrat, flyttat eller rivit en byggnad.

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 den regionala miljöcentralen rätt att få tillträde till byggnaden eller dess lokaler. En bostad får emellertid inspekteras endast om det finns en misstanke om sådant straffbart förfarande som kan medföra fängelsestraff.

I fråga om polisens skyldighet att ge handräckning föreskrivs i 40 § i polislagen (493/1995).

19 §

Anmälan om skada

Om en byggnad som förklarats skyddad har skadats eller förstörts, ska byggnadens ägare eller innehavare utan dröjsmål anmäla detta till den regionala miljöcentralen. Miljöcentralen ska omedelbart, efter att ha underhandlat om saken med Museiverket, fatta beslut om behövliga åtgärder.

20 §

Ordnande av uppföljning

Miljöministeriet svarar för upprätthållandet av sådana uppföljningssystem som behövs för den riksomfattande uppföljningen av hur denna lag fungerar samt av de skyddade objektens skick och utveckling. Närmare be-

stämmelser om uppföljningen och uppföljningssystemen kan utfärdas genom förordning av miljöministeriet.

De regionala miljöcentralerna, landskapsförbunden 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 miljöcentrals beslut om skyddande av en byggnad får ändring sökas hos miljöministeriet.

I en regional miljöcentrals beslut om förbud mot äventyrande av byggnadsarvet får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Behörig förvaltningsdomstol är den inom vars domkrets byggnaden är belägen.

I övrigt ska förvaltningsprocesslagen (586/1986) tillämpas på sökande av ändring.

22 §

Hänvisning till strafflagen

I fråga om straff för byggnadsskyddsbrott föreskrivs i 48 kap. 6 § 1 mom. i strafflagen.

23 §

Byggnadsskyddsförseelse

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet

1) bryter mot ett sådant förbud mot äventyrande av byggnadsarvet som avses i 6 §,

2) bryter mot sådana föreskrifter om skyddande av en byggnad som avses i 10 §, eller

3) underlåter att göra en sådan anmälan om en skada som avses i 19 §,

ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för byggnadsskyddsförseelse dömas till böter.

24 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Genom denna lag upphävs byggnadsskyddslagen (60/1985) av den 18 januari 1985 jämte ändringar.

På ett ärende som gäller förbud mot åtgärder som äventyrar en byggnads kulturhistoriska värde och som är omhängigt när denna lag träder i kraft tillämpas de bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande.

På en byggnad som har förklarats skyddad före denna lags ikraftträdande tillämpas det

som i denna lag föreskrivs bestäms om skyddade byggnader. På ett förbud mot åtgärder som äventyrar en byggnads kulturhistoriska värde och som har utfärdats före denna lags ikraftträdande tillämpas det som i denna lag föreskrivs om förbud mot äventyrande av byggnadsarvet.

Ett beslut om skyddande av en statsägd byggnad som har fattats med stöd av de bestämmelser som var gällde vid denna lags ikraftträdande förblir gällande tills ett beslut om skyddande av byggnaden har fattats i enlighet med denna lag.

2.

Lag**om ändring av 57 och 166 § i markanvändnings- och bygglagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i markanvändnings- och bygglagen av den 5 februari 1999 (132/1999) 57 § 3 mom.
 och 166 § 2 mom. som följer:

57 §

Detaljplanebestämmelser

 I detaljplanen kan utan hinder av 2 mom.
 tas in de bestämmelser som behövs för att
 skydda objekt som avses i 3 § i lagen om
 skyddande av byggnadsarvet (/). Angå-
 ende rätt till ersättning i detta fall gäller vad
 som bestäms i 13—15 § i den nämnda lagen.
 När det gäller skydd av andra objekt än såda-
 na som är av nationell betydelse är dock
 kommunen ersättningsskyldig. För ersätt-
 ningar som kommunen betalat kan den bevil-
 jas understöd av statens medel inom ramen
 för budgeten. Vad som ovan bestäms om

kommunens ersättningsskyldighet gäller inte
 byggnader som ägs av offentliga samfund.

166 §

Underhåll av byggnader

 Vid användningen och underhållet av en
 byggnad som enligt en plan ska skyddas eller
 som skyddats med stöd av lagen om skyd-
 dande av byggnadsarvet (/) ska dessut-
 om syftet med byggnadsskyddet beaktas.

 Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag**om ändring av 48 kap. 6 § i strafflagen**

I enlighet riksdagens beslut
ändras i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 48 kap. 6 § 1 mom. 2 punkten, så-
dan den lyder i lag 578/1995, som följer:

6 §

Byggnadsskyddsbrott

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet utan i lagen förutsatt tillstånd river, förstör, skadar eller täcker ett objekt i den byggda miljön som

2) med stöd av lagen om skyddande av byggnadsarvet (/) har skyddats eller om-

fattas av ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet,

ska för byggnadsskyddsbrott dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 20

Helsingfors den 12 juni 2009

Republikens President

TARJA HALONEN

Miljöminister *Paula Lehtomäki*

*Bilagor
Parallelltext*

2.

Lag

om ändring av 57 och 166 § i markanvändnings- och bygglagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i markanvändnings- och bygglagen av den 5 februari 1999 (132/1999) 57 § 3 mom.
och 166 § 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

57 §

Detaljplanebestämmelser

I detaljplanen kan utan hinder av 2 mom. tas in de bestämmelser som behövs för att skydda objekt som avses i 2 § byggnadsskyddslagen (60/1985). Angående rätt till ersättning i detta fall gäller vad som bestäms i 11 § samt 12 § 2 och 3 mom. byggnadsskyddslagen. Ersättningsskyldig är emellertid kommunen. För ersättningar som kommunen betalt kan den beviljas understöd av statens medel inom ramen för budgeten. Vad som ovan bestäms om kommunens ersättningsskyldighet gäller inte byggnader som ägs av offentliga samfund.

166§

Underhåll av byggnader

Vid användningen och underhållet av en byggnad som enligt en plan skall skyddas eller som skyddats med stöd av byggnadsskyddslagen skall dessutom syftet med byggnadsskyddet beaktas.

Föreslagen lydelse

57 §

Detaljplanebestämmelser

I detaljplanen kan utan hinder av 2 mom. tas in de bestämmelser som behövs för att skydda objekt som avses i 3 § i *lagen om skyddande av byggnadsarvet* (/). Angående rätt till ersättning i detta fall gäller vad som bestäms i 13—15 § i *den nämnda lagen*. När det gäller skydd av andra objekt än sådana som är av nationell betydelse är dock kommunen ersättningsskyldig. För ersättningar som kommunen betalat kan den beviljas understöd av statens medel inom ramen för budgeten. Vad som ovan bestäms om kommunens ersättningsskyldighet gäller inte byggnader som ägs av offentliga samfund.

166 §

Underhåll av byggnader

Vid användningen och underhållet av en byggnad som enligt en plan ska skyddas eller som skyddats med stöd av *lagen om skyddande av byggnadsarvet* (/) ska dessutom syftet med byggnadsskyddet beaktas.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag**om ändring av 48 kap. 6 § i strafflagen**

I enlighet riksdagens beslut
ändras i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 48 kap. 6 § 1 mom. 2 punkten, så-
 dan den lyder i lag 578/1995, som följer:

Gällande lydelse

6 §

Byggnadsskyddsbrott

Den som uppsåtligen eller av grov oakt-
 samhet utan i lagen förutsatt tillstånd river,
 förstör, skadar eller täcker ett objekt i den
 byggda miljön som

 2) med stöd av byggnadsskyddslagen
 (60/85) har skyddats eller beslutats att under-
 kastas åtgärdsförbud

skall för *byggnadsskyddsbrott* dömas till
 böter eller fängelse i högst två år.

Föreslagen lydelse

6 §

Byggnadsskyddsbrott

Den som uppsåtligen eller av grov oakt-
 samhet utan i lagen förutsatt tillstånd river,
 förstör, skadar eller täcker ett objekt i den
 byggda miljön som

2) *med stöd av lagen om skyddande av
 byggnadsarvet (/) har skyddats eller om-
 fattas av ett förbud mot äventyrande av bygg-
 nadsarvet,*

skall för *byggnadsskyddsbrott* dömas till
 böter eller fängelse i högst två år.

 Denna lag träder i kraft den 20.
