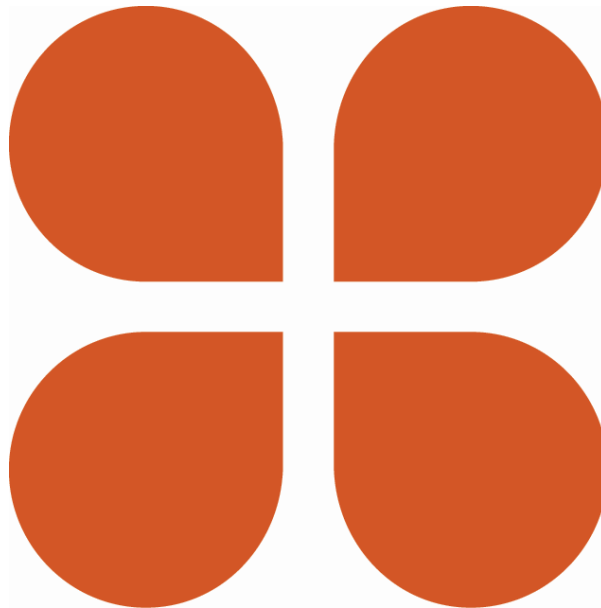


Vägledning för tillämpning av Kulturmiljölagen

## Byggnadsminnen

Ändring och hävande (3 kap 14-15 § §) -





**Innehåll:**

2	Ändring (14 §) .....	4 -
2.1	Bakgrund.....	4 -
2.2	Tillämpning.....	4 -
2.3	Vägledning.....	5 -
2.3.1	När behövs tillstånd? .....	5 -
2.3.2	Innehåll i ansökan.....	6 -
2.3.3	Särskilda skäl för beslut .....	6 -
2.3.4	Villkor i beslut.....	6 -
3	Jämkning och hävande (15 §).....	8 -
3.1	Bakgrund.....	8 -
3.2	Tillämpning.....	8 -
3.3	Vägledning.....	9 -

## 2 Ändring (14 §)

*Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen lämna tillstånd till att ett byggnadsminne ändras i strid mot skyddsbestämmelserna. -*

*Länsstyrelsen får ställa de villkor för tillståndet som är skäliga med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. Villkoren får avse hur ändringen skall utföras samt den dokumentation som behövs. -*

*I villkoren för ett tillstånd enligt 3 kap. 14 § kulturmiljölagen (1988:950) ska det alltid ingå att byggnadens utseende och beskaffenhet före ändringen ska dokumenteras på ett lämpligt sätt. (KMF 16 §) -*

### 2.1 Bakgrund

Motsvarande bestämmelser fanns även i byggnadsminneslagen. Även om tanken med ett byggnadsminne är att det i princip ska bevaras för all framtid finns det möjlighet att ändra byggnadsminnet i strid mot dess skyddsbestämmelser. Bestämmelser i andra lagar gällande till exempel säkerhet, utrymning, miljö eller hälsa kan ställa krav på att byggnader eller anläggningar måste ändras.

### 2.2 Tillämpning

Undersökningar som Riksantikvarieämbetet gjort visar att i genomsnitt drygt vart tionde byggnadsminne ändras varje år. Att en så förhållandevis stor andel av landets kulturhistoriskt mest värdefulla byggnader ändras årligen beror troligen på att skyddsbestämmelserna kräver tillstånd även för små ändringar och tillägg. Länsstyrelserna är också beredda att tillmötesgå ägarnas önskemål om ändringar så att byggnadsminnena får en användning som i sin tur tryggar ett långsiktigt bevarande.

Den vanligaste yttre åtgärden är olika former av takarbeten och innefattar främst åtgärder som montering av antenner på tak, åtgärder på skorstenar, till- och ombyggnad av takkupor, liksom även omläggning och ommålning av tak.

Tekniska installationer av olika slag är den vanligaste inre åtgärden. Det gäller i första hand ventilation, hissinstallationer och olika sorters installationer för bergvärme eller fjärrvärme.

Krav på förbättrad och ökad tillgänglighet är förhållandevis sällan angett som motiv för ändring av byggnadsminnena. Att det är så få ärenden av denna typ pekar på att byggnadsminnena i hög grad inte är offentliga, varför krav och behov av olika anpassningar för utrymning och ökad tillgänglighet inte är lika uttalade som för publika byggnader.

Under åren 2005–2008 fattade länsstyrelserna totalt 76 avslagsbeslut gällande ansökningar om ändring. 31 av besluten gällde både tillstånd och avslag. Att det fattas så få rena avslagsbeslut är troligen på grund av att länsstyrelsen haft möjlighet att samråda om lämpliga åtgärder innan ansökan om tillstånd inlämnats. Vad som är avgörande är hur den föreslagna åtgärden påverkar det kulturhistoriska värdet av respektive byggnadsminne. Att några speciella åtgärder alltid skulle leda fram till ett avslag kan inte utläsas ur de undersökningar Riksantikvarieämbetet gjort.

## 2.3 Vägledning

Ett byggnadsminne får ändras om det finns särskilda skäl. Det är inte ändringens fysiska omfattning som är avgörande, utan dess påverkan på byggnadsminnets kulturhistoriska värden. Skyddsbestämmelserna behöver inte vara ett hinder för mer omfattande byggnadsåtgärder, men kräver alltid en prövning utifrån de kulturhistoriska värdena i varje enskilt fall.

Tillstånd behövs för ändringar som strider mot skyddsbestämmelserna. Alla ändringar av ett byggnadsminne är alltså inte tillståndspliktiga, utan kan beröra en del av byggnadsminnet som inte omfattas av skyddsbestämmelserna. Frågan om en ändring i byggnaden kräver tillstånd bör avgöras från fall till fall. En grundläggande regel är att alla åtgärder som medför ändring eller ingrepp i byggnadens skyddade delar är tillståndspliktiga. Underhåll som inte tillför nya egenskaper eller funktioner av de skyddade delarna av byggnadsminnet kräver normalt inte tillstånd. För säkerhets skull bör ägaren alltid ta kontakt med länsstyrelsen innan några förändringar görs. En tidig diskussion med länsstyrelsen innan projektering och tillståndsansökan spar ofta tid och förenklar arbetet.

Fastighetsregleringar som innebär att ett byggnadsminne minskas i omfattning bör inte hanteras som ett tillståndsärende utan istället som ett ärende om jämkning av byggnadsminnet, (se avsnittet om 15 §).

### 2.3.1 När behövs tillstånd?

Varje byggnadsminne har särskilt anpassade skyddsbestämmelser som anger vilka ändringar som kräver tillstånd. Tillstånd krävs för förändringar som påverkar det kulturhistoriska värdet. För byggnader krävs i regel tillstånd för att:

- riva, flytta, bygga om eller bygga till
- göra andra ingrepp i eller ändra exteriören, till exempel byta tak- och fasadmaterial, dörrar eller fönster
- ändra, göra ingrepp i eller komplettera stommen (dvs. bärande delar och konstruktioner)
- ändra äldre planlösning/rumsindelning
- ändra, göra ingrepp i eller komplettera fast inredning, t.ex. snickerier, dörrar, fönster, listverk, trappor, räcken, golvbeläggning, kakelugnar
- ändra eller göra nya installationer, som el- och rördragningar, ventilation
- byta material eller färgtyp till annat material eller annan färgtyp
- ta bort, ändra, täcka över eller måla över ytskikt som omfattas av skyddsbestämmelser
- ändra färgsättning
- tillfoga utvändiga lösa tillskott som påverkar byggnadens karaktär eller arkitektoniska helhetsverkan, som större skyltar, markiser, antenner

För markområde, park och trädgård krävs i regel tillstånd för att:

- uppföra nya byggnader eller ändra befintliga så att helhetskaraktären påverkas
- ändra, ta bort eller placera t.ex. hägnader, trappor, dammar, broar, skulpturer, större skyltar, belysning eller andra permanenta eller tillfälliga fasta anordningar
- ändra mark, markbeläggning, vegetation, väg/gångsystem

### **2.3.2 Innehåll i ansökan**

Ansökningshandlingarna bör vara så utförliga som möjligt och tydligt redogöra för de åtgärder som planeras. Mer omfattande arbeten i form av renoveringar eller ombyggnader ställer också högre krav på handlingarna. Det är viktigt att motivet till de planerade åtgärderna anges. Inför konserveringsarbeten bör ett åtgärdsprogram upprättas av konservator.

Ansökningshandlingarna bör innehålla ritningar, fotografier samt arbets- och materialbeskrivning som beskriver nuläget samt föreslagna åtgärder tillsammans med en motivering och de särskilda skäl man vill anföra.

### **2.3.3 Särskilda skäl för beslut**

När det gäller ändringar som följer av önskemål om en ny användning av byggnaden bör prövningen vara restriktiv. Ändringar i strid mot skyddsbestämmelserna bör i dessa fall endast tillåtas om de kan göras utan att de kulturhistoriska värdena minskar. Utgångspunkten för vad som kan medges bör vara motiveringen till byggnadsminnesförklaringen. Beroende på vilka värden som byggnadsminnesförklaringen avser att skydda kan olika nya användningssätt vara möjliga, eller inte möjliga. Ett särskilt skäl för tillstånd kan vara att ta hänsyn till bestämmelser i andra lagar och därmed ändra ett byggnadsminne.

Enligt Riksantikvarieämbetets mening är det byggnadsminnet som sådant som sätter gränserna för vilka nya användningssätt som kan komma i fråga. Det bör dock betonas att det inte är själva användningen i sig som prövas, utan vilka ändringar i byggnaden en viss användning kan kräva, bl.a. utifrån den lagreglering som gäller för en viss verksamhet. Användningen av ett byggnadsminne kan inte regleras med skyddsbestämmelser i KML, däremot i en kommunal detaljplan.

Frågan om vad som är särskilda skäl eller inte måste bedömas vid varje enskild ansökan om ändring av ett byggnadsminne. Någon generell vägledning kan inte ges i detta fall.

### **2.3.4 Villkor i beslut**

Länsstyrelsens tillståndsprövning omfattar såväl lämpligheten av föreslagna åtgärder som sättet på vilket dessa åtgärder ska utföras. I ett beslut om tillstånd får länsstyrelsen ställa skäliga villkor. Villkoren får avse hur ändringen ska utföras samt den dokumentation som behövs. Varje beslut bör därför endast innehålla de villkor som kan vara skäliga i varje en-

skilt fall. Det är till exempel inte alltid det behövs att en antikvarisk expert medverkar under byggnadstiden. Villkoren bör kommuniceras med sökanden innan beslut fattas om dessa går sökanden emot. Som oskäligt framstår också ett villkor som i praktiken är mycket svårt att uppfylla.

Genom att sådana lämpliga villkor ställs kan länsstyrelsen se till att ändringen utförs på ett sätt som inte minskar anläggningens kulturhistoriska värden. Villkoren kan till exempel gälla att en ändring ska utföras på ett visst sätt, med användning av ett visst material eller att färgborttagning endast får omfatta det yttersta färgskiktet.

Länsstyrelsen kan ställa villkor om dokumentation av de delar av byggnadsminnet som berörs av sökandens ansökan. I villkoren för ett tillstånd ska det alltid ingå att byggnadens utseende och beskaffenhet före ändringen ska dokumenteras på ett lämpligt sätt. (KMF 16 §)

I de fall en restaurering eller ändring av ett byggnadsminne utförs med antikvarisk medverkan är det angeläget att den antikvariske experten medverkar under hela planerings- och byggprocessen, från det att projektet aktualiseras till den avslutande besiktningen. Expertens uppgift är dels att följa upp att arbetena utförs i enlighet med beslutet och de godkända handlingarna, dels att dokumentera åtgärder och undersöka historiska spår som framkommer under arbetena och avrapportera processen, (se även avsnittet om antikvarisk medverkan).

Att ge den antikvariske experten befogenhet att avbryta pågående (felaktigt utförda) arbeten kan inte ställas som villkor. Istället finns det möjlighet för länsstyrelsen enligt § 16 att förelägga ägaren att avbryta pågående arbete.

I beslutsskrivelsen bör det anges att tillståndet endast gäller under de förutsättningar som är kända vid beslutstillfället och att tillståndet kan komma att omprövas om det under arbetets gång framkommer nya omständigheter. Exempelvis kan dittills okända byggnadsdelar eller detaljer, som har betydelse för ställningstagandet till ändringen, bli synliga under arbetet. I sådana fall bör länsstyrelsen kontaktas som meddelar om ärendet behöver omprövas.

Beslut bör vara tidsbegränsade så att de åtgärder som godkänts bör vara genomförda inom en tidsperiod på högst fem år. Skälet för detta är att rådande förhållanden kan komma att ändras över tid.

Beslut i efterhand där länsstyrelsen godkänner redan utförda arbeten bör undvikas, även om åtgärderna har utförts på ett ur antikvarisk synpunkt acceptabelt sätt. Om länsstyrelsen vill ha någon form av dokumentation av de utförda åtgärderna kan detta kommuniceras i ett yttrande till ägaren. En annan form kan vara att länsstyrelsen gör ett tillsynsbesök som utmynnar i ett tillsynsbeslut. Har däremot åtgärder gjorts som inte är förenliga med syftet med

byggnadsminnesförklaringen kan länsstyrelsen istället utreda möjligheterna att förelägga ägaren att göra en rättelse, (se avsnittet om 16 §).

Beslut ställs till fastighetsägaren. Även kommunen ska underrättas när beslutet vunnit laga kraft enligt 12 § KMF. Beslut kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

I de fall länsstyrelsen avslår en ansökan om tillstånd till ändring bör avslaget tydligt motiveras.

### **3 Jämkning och hävande (15 §)**

*Om bibehållandet av ett byggnadsminne medför hinder, olägenhet eller kostnad som inte står i rimligt förhållande till dess betydelse, får länsstyrelsen jämka skyddsbestämmelserna eller häva byggnadsminnesförklaringen. Länsstyrelsen får också häva en byggnadsminnesförklaring som framstår såsom ändamålslös.*

*Regeringen får häva en byggnadsminnesförklaring eller jämka skyddsbestämmelser, om regeringen ger tillstånd till expropriation som rör byggnaden eller kringliggande område och byggnadsminnesförklaringen eller skyddsbestämmelserna inte kan bestå utan olägenhet för expropriationsändamålet.*

*Vid beslut om att häva en byggnadsminnesförklaring eller att jämka skyddsbestämmelser får länsstyrelsen eller regeringen förordna att den som begär hävandet eller jämkningsen skall bekosta särskild dokumentation av byggnaden, om det är skäligt.*

#### **3.1 Bakgrund**

Bestämmelser om jämkning av skyddsbestämmelser och hävande av byggnadsminnen fanns även i byggnadsminneslagen, men vissa skillnader fanns dock. Regeringen hade en mer uttalad roll när det gällde hävande av byggnadsminnen som hindrade genomförande av detaljplan eller när större allmänna intressen berördes. Detta ändrades när KML infördes 1988, så att regeringen enbart befattar sig med ärenden som rör expropriation. Samtidigt infördes även bestämmelser om att fastighetsägaren skulle bekosta en dokumentation i samband med jämkning eller hävande.

#### **3.2 Tillämpning**

24 byggnadsminnen av totalt drygt 2100 har hävts genom årens lopp. Sju av dessa är byggnadsminnen som brunnit ned och där kvarvarande delar efter branden inte varit möjliga att återanvända i nya byggnader. Tretton byggnadsminnen har hävts då länsstyrelsen bedömt att byggnadsminnenas kulturhistoriska värden inte längre varit så höga att de bör skyddas. Tio av dessa är f d statliga byggnadsminnen som övergått i enskild ägo och där länsstyrelsen gjort en annan bedömning än vad Riksantikvarieämbetet (och regeringen) tidigare gjort. Resterande har hävts av andra olika orsaker.

De ärenden där en fastighetsägare ansökt om hävande av byggnadsminnet och där länsstyrelsen avslagit denna begäran är också förhållandevis få. Fyra överklaganden av länsstyrelsens beslut om att inte häva ett byggnadsminne skedde mellan 2000-2008. Samtliga



ledde till avslag i länsrätterna och ingen av dessa domar har överklagats till högre instans. Det krävs med andra ord starka skäl för att häva ett byggnadsminne.

Riksantikvarieämbetet överklagade 2007 länsstyrelsens beslut att häva byggnadsminnet f.d. Generalstabens stalletablisement (Swartlings ridskola) i Stockholm. Ärendet avgjordes i kammarrätten och kommenteras i bilagda dokument.

Antalet jämkningar av skyddsbestämmelser är inte heller så många sett över den tid som lagstiftningen funnits. Ett exempel på avslag på en fastighetsägares begäran om jämkning kommenteras i bilagda dokument.

Regeringen har inte fattat några beslut enligt KML om hävande av byggnadsminnen. Att regeringen över huvud taget kan fatta beslut om jämkning eller hävande av byggnadsminnen som föräns av expropriation hör samman med att regeringen beslutar om tillståndet till expropriation. Men i Expropriationslagen finns även möjlighet för regeringen att delegera ärenden om dessa tillstånd till länsstyrelsen.

### 3.3 Vägledning

En anläggning som förklaras som byggnadsminne ska i princip förbli sådan för all framtid som en del av vårt gemensamma kulturarv. Bestämmelserna om jämkning och hävande bör därför ses som undantagsregler som ska tillämpas ytterst restriktivt. En byggnadsminnesförklaring får bara hävas i rena undantagsfall och bara efter en noggrann prövning av att förutsättningarna för ett upphävande är uppfyllda. En följd av den stränga bedömningen vid inrättandet av ett byggnadsminne gör att skälen för att jämka skyddsbestämmelser eller häva ett byggnadsminne också måste vara mycket starka. Att ägaren till exempel försummar vården och underhållet av en anläggning utgör inte skäl för hävande. I sådana fall kan länsstyrelsen istället förelägga ägaren att vidta rättelse enligt 16 § och därigenom se till att skyddsbestämmelserna efterlevs. Om skyddsbestämmelserna anger, vilket oftast är fallet, att byggnaderna ska vårdas och underhållas så att de kulturhistoriska värdena inte minskar är de kostnader som uppkommit på grund av eftersatt underhåll inget skäl för att häva ett byggnadsminne.

När det gäller önskemål från en ny ägare av ett byggnadsminne om hävande, bör beaktas att den nye ägaren har köpt eller övertagit anläggningen inklusive byggnadsminnesförklaringen med de skyddsbestämmelser som gäller för dess användning. Den köpeskilling som den nye ägaren fått betala har bestämts bland annat utifrån de särskilda förutsättningar som en byggnadsminnesförklaring innebär. Med hänsyn härtill är utrymmet för en ny intresseavvägning mellan den nye ägarens enskilda intressen och de allmänna intressena begränsat.

När en byggnad skadats svårt eller förstörts, genom till exempel en brand, och ett återuppbyggande eller en rekonstruktion av den skadade byggnaden framstår som ändamålslös,

kan länsstyrelsen häva byggnadsminnet. Ett byggnadsminne kan också hävas i de fall åtgärder gjorts, och som inte kunnat förhindras, i byggnadsminnets omedelbara närhet och som till den grad påverkar byggnadsminnet negativt. I sådana fall kan det anses ändamålslost att lägga ned resurser och kostnader på att försöka upprätthålla byggnadsminnet.

Skulle ett byggnadsminne helt eller delvis förstöras av en brand får länsstyrelsen ta ställning till om en återuppbyggnad är möjlig eller önskvärd ur kulturhistorisk synpunkt. En återuppbyggnad av enbart kulturhistoriska skäl torde endast komma ifråga i mycket speciella fall, till exempel om byggnaden kan anses vara oersättlig eller om vissa delar skadats som utgör en viktig del av en anläggning.

Jämkning innebär en anpassning till ändrade förhållanden eller en modifiering av skyddsbestämmelserna. Jämkning innebär snarast en minskning av skyddsgraden och inte en ökning av vad som ska omfattas av skyddsbestämmelserna. Om det är fråga om det senare bör länsstyrelsen istället överväga om att utöka byggnadsminnet med ett nytt beslut enligt 1 §.

Jämkning kan vara aktuellt när byggnader har rivits inom byggnadsminnet eller om vissa byggnader eller delar av byggnader bedöms ha ett lägre kulturhistoriskt värde än vad byggnadsminnet i övrigt har. Märk att beslut om att jämkning inte är detsamma som ändring av byggnadsminne enligt 14§. Det finns alltså inte möjlighet att jämka skyddsbestämmelser med stöd av 14§.

Fastighetsregleringar inom ett byggnadsminne kan ändra förutsättningarna för skyddet och det kan i sådana fall även bli aktuellt att jämka skyddsbestämmelserna.

Som villkor i beslut kan länsstyrelsen ställa krav på skälig dokumentation som ska bekostas av ägaren. Dokumentationen förutsätts ersätta de kulturhistoriska värden som går förlorade vid hävande eller jämkning. Länsstyrelsen bör utförligt ange vad som ska dokumenteras. Det är dock inte skäligt att fastighetsägaren ska dokumentera ytterligare eventuellt kvarvarande delar av ett byggnadsminne som inte omfattas av det aktuella beslutet om jämkning.

Beslut om hävande, men inte jämkning, ska genast antecknas i fastighetsregistret enligt 8 §. Även kommunen ska underrättas när beslut om hävning eller jämkning vunnit laga kraft enligt 12 § KMF. Riksantikvarieämbetet ska underrättas om besluten för att kunna anteckna dessa i registret över landets byggnadsminnen enligt 14 § KMF.