

Kritik mot Kulturnämnden i Stockholms stad för det sätt på vilket en byggnad "k-märkts"

Beslutet i korthet: Kulturhistorisk klassificering av byggnader svarar mot ett allmänintresse, som kommer till uttryck på olika ställen i lagstiftningen. Bl.a. kan kulturhistoriskt värdefulla byggnader skyddas enligt bestämmelser i plan- och bygglagen. Lagstiftaren har däremot avvisat förslag om införande av kommunal kulturminnesmärkning. Icke författningsreglerad kulturminnesmärkning av enskilda byggnader som syftar till bygglovsrestriktioner bör därmed inte förekomma, särskilt inte om det sker utan beaktande av enskilds rätt.

I detta fall har Kulturnämnden i Stockholms stad klassificerat en viss byggnad på ett sätt som varit ägnat att fungera som en bygglovsrestriktion. En underrättelse till ägaren gav uttryck för att detta också var avsikten. Kulturnämnden kritiseras därför.

Anmälan

AA anmälde Stockholms stadsmuseum till JO. Han bifogade ett brev som han fått från Stockholms stadsantikvarie, där det framgick att det hus han ägde hade "k-märkts". I anmälan anfördes att stadsmuseet hade beslutat om k-märkning av byggnader i Norra Ängby. Beslutet innebar att fastigheterna förlorade i värde. Värdeminskningen kunde enligt AA uppskattas till mellan två och tre miljoner kronor per fastighet. Beslutet innebar även att nödvändiga renoveringsåtgärder blev väsentligt dyrare. Stadsmuseet hade fattat beslutet utan kontakt med berörda fastighetsägare.

AA anmärkte vidare att för vanliga människor är anskaffandet av en egen bostad den största affär de gör i sitt liv. Med framhållande av särskilt de ekonomiska aspekterna anförde han att "känslan av konfiskering av ens fortsatta liv är fruktansvärd".

Utredning

Kulturnämnden i Stockholms stad anmodades att yttra sig. Nämnden beslutade att som svar till JO överlämna ett tjänsteutlåtande från kulturförvaltningen samt en utredning från stadsledningskontorets juridiska avdelning, se bilaga. Av utredningen framgick bl. a. följande.

Kulturnämnden ska utgöra stadens kompetens i arkeologiska och stadsbyggnads-historiska frågor. Nämnden har hand om förvaltningen av stadsmuseet. Inom stadsmuseet finns kulturmiljöenheten. Där arbetar man bl.a. med att göra bedömningar av byggnaders och bebyggelsemiljöers kulturhistoriska värden, s.k. kulturhistoriska klassificeringar. Bedömningarna redovisas genom att det för varje bedömd fastighet anges en av fyra färgkategorier:

Blå färg innebär att byggnad inom fastigheten enligt stadsmuseets bedömning motsvarar fordringarna för byggnadsminnen enligt kulturminneslagen.

Grön färg innebär att stadsmuseet bedömt bebyggelsen som särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Detta motsvarar kravet i 3 kap. 12 § plan- och bygglagen (PBL).

Gul färg innebär att stadsmuseet anser att bebyggelsen är av positiv betydelse för stadsbilden och/eller av visst kulturhistoriskt intresse.

För övriga byggnader, som inte klassificeras, används grå färg.

Vad gäller det område där anmälares fastighet är belägen anfördes att stadsdelen Norra Ängby är ett småstugeområde som på 1930-talet byggdes ut genom Stockholms stads satsning på s.k. självbyggeri med ett antal typiserade småstugor av en utpräglad enhetlig karaktär. Stadsdelen är sedan år 1987 av Riksantikvarieämbetet utpekad som ett område av riksintresse för kulturmiljövården. Den ingick i ett klassificeringsprojekt, som beskrevs enligt följande.

Stadsmuseets arbete med att inventera och klassificera ytterstadens byggnader, det s.k. Ytterstadsprojektet, påbörjades under hösten 2004 och avslutades under 2009. I Ytterstadsprojektet, som omfattade byggnader som uppförts före år 1990, har totalt 59 av stadens 97 ytterstadsdelar behandlats. Arbetet har alltså omfattat ett mycket stort antal fastigheter. Totalt i ytterstaden lär det finnas ca 60 000 byggnader. Enbart i stadsdelen Norra Ängby har ca 1 500 byggnader inventerats.

Klassificeringen av byggnader föregås av att stadsmuseet först utför en *inventering* av byggnaderna. Inventeringsarbetet innebär i korthet att man samlar information och material om varje byggnad såsom uppgifter om byggnadens tillkomsttid, byggherre, arkitekt, ritningar, bygglovspliktiga om- och tillbyggnader m.m. Vidare studerar man byggnaden exteriört på plats och fotograferar den. Inventeringsarbetet har utförts av en projektgrupp om ca 7 personer – byggnadsantikvarier och fotografer – inom stadsmuseets kulturmiljöenhet, under ledning av Stockholms stadsantikvarie och enhetschefen för kulturmiljöenheten samt ansvarig projektledare för Ytterstadsprojektet.

Inventeringsmaterialet har ställts samman och beretts inom projektgruppen som föredragit materialet, inkluderande förslag till bedömningar/klassificeringar av varje fastighets kulturhistoriska värde, för en särskild klassificeringsgrupp (expertgrupp) bestående av stadsantikvariern och ca 4-5 av kulturmiljöenhetens byggnadsantikvarier, samtliga med lång erfarenhet av kulturhistoriska bedömningar. Stadsantikvariern har med stöd av gällande delegationsordning fattat de formella besluten om klassificering för varje fastighet. Klassificeringarna har föredragits och beslutats etappvis, huvudsakligen stadsdel för stadsdel.

Stadsantikvariens beslut rörande klassificeringen/bedömningen av fastigheternas kulturhistoriska värden har noterats i föredragningsmaterialet till

klassificeringsgruppens möten. Uppgifter om klassificeringsnivå med motivering, tidpunkter för inventeringen och klassificeringsbeslutet m.m. har också, av stadsmuseet, förts in i RAÄ:s Bebyggelseregister (dock utan att direkt göras allmänt tillgängliga, se nedan).

Besluten om de kulturhistoriska klassificeringarna har sedan etappvis, normalt ca 5 stadsdelar åt gången, anmälts till kulturnämnden. Efter att kulturnämndens protokoll från det sammanträde där besluten anmälts hos nämnden justerats, har uppgifterna i Bebyggelseregistret gjorts tillgängliga för allmänheten. Klassificeringarna har också gjorts tillgängliga för allmänheten bl.a. hos stadsmuseet i det s.k. Faktarummet.

Det ovan beskrivna förfarandet har huvudsakligen skett i enlighet med en av stadsmuseinämnden godkänd beslutsordning beträffande kulturhistorisk klassificering.

Några särskilda underrättelser till varje enskild fastighetsägare under pågående inventerings- och klassificeringsarbete har inte gjorts. Löpande under hela projektets gång har emellertid funnits information på stadsmuseets hemsida och generell information har också skett genom anslag på stadsdelarnas anslagstavlur, tidningsartiklar osv. Stadsmuseet lämnar också upplysningar när enskilda hör av sig t.ex. på telefon till museet.

Under hösten 2008 erhöll stadsmuseet resurser för och påbörjade ett utskick av information till varje enskild fastighetsägare i ytterstaden vars fastighet erhållit en grön- eller blåmarkerad klassificering. Informationen till fastighetsägare i stadsdelen Norra Ängby skickades ut under hösten 2009.

Klassificeringsbeslutet beträffande bebyggelsen i Norra Ängby fattades enligt vad som uppgavs i utredningen av stadsantikvarien den 6 mars 2008. Det anmälades till kulturnämnden, som godkände anmälan den 25 mars 2008.

Av utredningen framgår att eventuella ekonomiska konsekvenser för berörda fastighetsägare inte vägdes in. I sitt yttrande över JO-anmälan har det från kulturnämndens sida i denna del anförts att den inte kan bedöma huruvida värdet påverkas för en fastighet som blir kulturhistoriskt klassificerad.

Kulturnämnden hade särskilt anmodats att yttra sig över vilka möjligheter fastighetsägare har att överklaga besluten om kulturhistoriska klassificeringar. I utredningen konstaterades därvid inledningsvis att kulturnämndens beslut om kulturhistoriska klassificeringar inte utgör beslut som äger någon rättskraft gentemot andra myndigheter eller enskilda; besluten är inte bindande eller verkställbara. Sammanfattningsvis ansågs besluten om kulturhistoriska klassificeringar inte utgöra sådana beslut enligt plan- och bygglagen som kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Möjligheten att överklaga de kulturhistoriska klassificeringarna skulle därför avgöras enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen om laglighetsprövning. De kunde enligt utredningen därför inte omprövas eller överklagas enligt förvaltningslagens bestämmelser.

I tjänsteutlåtandet från kulturförvaltningen angavs att förvaltningen skulle se över sina rutiner för kulturhistorisk klassificering och den information som lämnas om den rättsverkan som besluten har m.m. Förvaltningen skulle därefter informera kulturnämnden om detta.

AA bereddes tillfälle att kommentera kulturnämndens yttrande.

Bedömning

Det aktuella ärendet

Stockholms stads kommunstyrelse gav 2004 stadsmuseinämnden i uppdrag att göra en kulturhistorisk klassificering av bl.a. Norra Ängby. Den inventering som följde – ”Ytterstadsprojektet” – pågick i cirka fem år och omfattade ett mycket stort antal byggnader. Den innebar att detaljerad information om varje byggnad inhämtades samt att byggnaden studerades på plats och fotograferades.

Information om projektet gjordes tillgänglig för allmänheten på olika sätt, men berörda fastighetsägare underrättades inte om inventeringen, och gavs följaktligen inte heller tillfälle att yttra sig över de överväganden som gjordes beträffande deras respektive hus.

På grundval av inventeringen tog stadsantikvarien den 6 mars 2008 ställning till klassificering av enskilda byggnader. Något formligt beslut existerar dock inte. Stadsantikvariens ställningstagande anmäldes därefter till kulturnämnden den 25 mars samma år, varvid nämnden, som det får förstås, godkände detsamma. Nämnden beslöt även att handlingarna i ärendet skulle tillställas stadsbyggnadsnämnden för kännedom.

I oktober 2009 erhöll anmälaren i detta ärende en skrivelse undertecknad av stadsantikvarien BB. Den var rubricerad ”Ni äger en K-märkt fastighet!” och innefattade en underrättelse om att hans fastighet, V 3, klassificerats som kulturhistoriskt värdefull i den näst högsta klassen, grönt. Av skrivelsen framgick att många byggnader i området blivit förändrade, vilket gjorde att ”de få välbevarade stugorna har ett dokumentvärde” och att V 3 var en stuga av det slaget. I skrivelsen angavs vidare:

I och med att byggnaden är grönklassad kan 3 kap. 12 § i plan- och bygglagen tillämpas, dvs. byggnadens kulturhistoriska värde får inte förvanskas genom ombyggnad eller andra förändringar. [...] Tänk på att alla yttre förändringar kräver bygglov och för väsentliga inre förändringar ska en bygganmälan göras.

I ett till underrättelsen bilagt faktablad fanns allmän information. Där stod bl.a. att begreppet k-märkt inte hade någon juridisk innebörd. Det angavs även att för en byggnad som – i likhet med anmälarens hus – grönmarkerats gällde 3 kap. 12 § (numera 8 kap. 13 §) plan- och bygglagen, varefter bl.a. den bestämmelsen återgavs med tillägget att den gällde såväl interiör som exteriör.

Den rättsliga ramen

Den klassificering som gjorts i det här aktuella ärendet svarar inte mot någon rättslig reglering. Den kulturhistoriska klassificeringen av byggnader i allmänhet utgör dock ett allmänintresse, som kommer till uttryck i bl.a. plan- och bygglagstiftningen. Klassificeringsverksamheten som sådan har därigenom ett övergripande lagstöd. Det frågan här gäller är vilken skyldighet det allmänna har i förhållande till en enskild fastighetsägare, som motsätter sig en ”k-märkning”. Av

intresse för den bedömningen är bl.a. hur den intresseavvägning som därvid måste ske har hanterats i lagstiftningssammanhang.

I kulturminneslagen och plan- och bygglagen finns bestämmelser som reglerar hur särskilt skydd för byggnader som är av kulturhistoriskt värde ska åstadkommas.

En byggnad kan enligt närmare bestämmelser i kulturminneslagen av länsstyrelse förklaras för byggnadsminne. Ägarens rättigheter ska beaktas, se 3 kap. 3 § kulturminneslagen. Beslut om byggnadsminnesförklaring kan överklagas till domstol.

I 8 kap. plan- och bygglagen finns bestämmelser till skydd för kulturhistoriska intressen. Enligt 13 § får en byggnad som är särskilt värdefull från kulturhistorisk synpunkt inte förvanskas (förvanskningförbud). Enligt 14 § ska ett byggnadsverks underhåll anpassas till omgivningens karaktär och byggnadsverkets värde från kulturhistorisk synpunkt. Om byggnadsverket därvid är särskilt värdefullt, ska det underhållas så att de särskilda värdena bevaras. En ändring eller flyttning av en byggnad ska vidare utföras varsamt så att hänsyn tas till dess kulturhistoriska värden (17 §).

Tillsyn över förvanskningförbudets efterlevnad sker som regel i samband med byggnadsnämndernas prövning av bygg- och rivningslov m.m. (se 9 kap. plan- och bygglagen). Prövningen sker i former där den enskildes rätt beaktas och med möjlighet till överklagande. En kommun kan vidare i detaljplan utöka skyldigheten för en fastighetsägare att söka bygglov, 4 kap. 15 §. I detaljplanen kan kommunen också ställa upp varsamhets- eller skyddsbestämmelser och rivningsförbud för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (prop. 2009:10:170 s. 191 f.). Detta regleras närmare i 4 kap. 16 § 2 och 3. Avsikten är att reglerna ska kunna användas även för att skydda enstaka byggnader. Förfarandet, inklusive tillvaratagandet av berörda fastighetsägars rättigheter, regleras i 5 kap. Beslut om detaljplan får överklagas enligt vad som närmare anges i 13 kap.

Sammanfattningsvis föreligger det ett antal möjligheter att till skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse inskränka fastighetsägarens rätt. Gemensamt för dessa är dock som framgått att de föreskriver ett förfarande där ägarens rättigheter beaktas.

Lagstiftaren har övervägt om särskilda regler om kulturminnesmärkning bör införas. Det skedde efter det att Kulturbebyggelseutredningen i sitt slutbetänkande *K-märkt – förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse* (SOU 2004:94) föreslagit att kommuner i plan- och bygglagen skulle ges befogenhet att besluta om kulturminnesmärkning av enskilda byggnader. Innebörden av ett sådant beslut skulle bl.a. vara att byggnaden omfattades av förvanskningförbudet i 8 kap. 13 §. Syftet var att åstadkomma ett för ägaren och allmänheten tydligt ställningstagande som klargjorde de värden byggnaden bedömts ha och vilka konsekvenser denna bedömning kunde föra med sig (a. bet. s. 159). Genom beslutet om märkning skulle frågan om byggnadens klassificering

avgöras; saken skulle inte kunna bli föremål för något förnyat övervägande i bygglovsprocessen (a. bet s.173). – Regeringen avvisade förslaget under hänvisning till de rättsliga möjligheter som redan finns till skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (se regeringens skrivelse 2009/10:74 s. 8 f. och 2009/10:KrU8). Regeringen påpekade att en kommun enligt plan- och bygglagen har befogenhet att i detaljplan m.m. meddela särskilda bestämmelser med exempelvis preciserade krav eller förhöjd bygglovsplikt.

Innebörden av den ovan beskrivna regleringen och lagstiftarens just redovisade ställningstagande är att frågor om tillämpligheten av förvanskningsförbudet i plan- och bygglagen ska avgöras i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i den lagen. Det bör mot den bakgrunden inte komma i fråga att kommuner bakvägen, genom en icke författningsreglerad kulturminnesmärkning, söker ställa upp bygglovsrestriktioner, särskilt inte om det sker utan kommunikation med den enskilde och i former som inte medger överklagande, dvs. utan sådana rättssäkerhetsgarantier som ska tillämpas när restriktioner enligt plan- och bygglagen beslutas.

Bedömning av det som anmälts

I den underrättelse om beslutet som i detta fall tillställdes fastighetsägaren angavs att dess innebörd var att 3 kap. 12 § (numera 8 kap. 13 §) i plan- och bygglagen kunde tillämpas, vilket medförde att byggnadens kulturhistoriska värde inte fick förvanskas genom ombyggnad eller andra förändringar. Ingenstans i den av stadsantikvarien undertecknade handlingen framgick att klassificeringen skulle sakna rättslig verkan. Underrättelsen gav i stället ett klart intryck av att det förelåg särskilda bygglovsrestriktioner för byggnaden. Det till underrättelsen bifogade faktabladet förändrar inte den helhetsbilden.

Vilken konkret effekt kulturnämndens klassificeringar får för den enskilde fastighetsägaren ger utredningen ingen fullständig bild av. Klassificeringens betydelse för fastighetsvärdet synes inte ha intresserat kommunen; anmälares uppgift om en värdepåverkan i miljonklassen har i nämndens yttrande till JO lämnats obestridd. Nämnden har i stället framhållit att de kulturhistoriska klassificeringarna saknar rättskraft och att de inte är bindande för andra myndigheter. Det sätt på vilket förfarandet genomfördes innebär dock en uppenbar risk för att klassificeringsfrågan – tillämpligheten av plan- och bygglagens förvanskningsförbud – inte kommer att bli föremål för något förnyat övervägande i en eventuell bygglovsprocess. Den kulturhistoriska klassificeringen var med andra ord ägnad att påverka fastighetsägarens rättsliga ställning och fungera som en bygglovsrestriktion. Det senare torde också ha varit avsikten, eftersom en individuell klassificering, byggnad för byggnad, enligt plan- och bygglagens normer, annars framstår som meningslös. En sådan avsikt kommer även till uttryck i den skrivelse som tillställdes anmälares.

Den kulturhistoriska klassificeringen ter sig mot denna bakgrund som en sådan bygglovsrestriktion som enligt vad som ovan sagts bör anses otillåten.

Kulturnämnden har i alla händelser saknat befogenhet att fatta något beslut med det innehåll som förmedlades i underrättelsen till anmälaren.

Kulturnämnden i Stockholms stad ska mot denna bakgrund kritiseras för klassificeringen av anmälares byggnad