



9 mars 2016

Till
Kulturdepartementet

Ku2015/02403/KL – Remissvar avseende Riksantikvarieämbetets rapport Översyn av regelverket om kulturföremål

Sammanfattning

Sveriges Auktionsföretags Förening ("**Auktionsföretagsföreningen**") avstyrker att Riksantikvarieämbetets rapport Översyn av regelverket om kulturföremål ("**Rapporten**") och förslagen i denna läggs till grund för lagstiftning. Enligt Auktionsföretagsföreningens uppfattning är Rapporten undermålig och förslagen i denna adresserar inte flera väsentliga brister i

gällande utförelse reglering i kulturmiljölagen (1988:950) ("**KML**") och kulturmiljöförordningen (1988:1188) ("**KMF**"). Det kan bl.a. ifrågasättas om lagstiftningen i dess nuvarande och föreslagna utformning är förenlig med äganderättsskyddet enligt regeringsformen, EU:s rättighetsstadga och Europakonventionen.

Svensk kulturmiljölagsstiftning är ålderdomlig, bristfällig och ojämn samt innehåller en stor mängd juridisk-tekniska oklarheter och ofullkomligheter. Lagstiftningen – i först hand KML och KMF – står sig inte väl vid en jämförelse med lagstiftningen i många andra länder. Behovet av en generell och övergripande översyn och reformering av inte bara utförelse reglerna utan av hela kulturmiljölagsstiftningen är därför stort. Auktionsföretagsföreningen föreslår därför att en riktig offentlig utredning tillsätts för att göra en grundlig både materiell och lagteknisk översyn av denna. En sådan utredning bör ledas av en erfaren och kvalificerad "neutral" ordförande som är fristående från partsintressen och såldes utan koppling till myndigheter och andra aktörer som är verksamma inom kulturmiljövården.

Om lagstiftaren inte är beredd att göra den rekommenderade förutsättningslösa översynen av utförelse lagstiftningen för att uppgradera denna efter de krav som bl.a. följer av EU-rätten och Europakonventionsrätten, anser Auktionsföretagsföreningen att det allvarligt bör övervägas att helt slopa utförelse reglerna.

1. Inledning

Auktionsföretagsföreningen har beretts tillfället att yttra sig över Rapporten och får med anledning härav inkomma med följande yttrande.

Auktionsföretagsföreningen är branschorganisation för de ledande auktionsföretagen i Sverige med inriktning på konst och antikviteter. Till medlem av föreningen kan antas auktionsföretag som anordnar katalogiserade antik- och konstauktioner med hög kvalitet och som därtill förbinder sig att följa föreningens etiska regler.

Föreningen representerar i allt väsentligt alla auktionsföretag som kvalificerar för medlemskap. F.n. är följande auktionshus medlemmar i föreningen:

- W.A. Bolin
- Bukowskis
- Crafoord Auktioner
- Göteborgs Auktionsverk
- Helsingborgs Auktionsverk
- Probus Auktioner
- Stockholms Auktionsverk
- Uppsala Auktionskammare

Auktionsföretagsföreningen vill i sammanhanget erinra om att föreningen den 17 oktober 2014 i brev till Kulturdepartementet föreslog att en offentlig utredning borde tillsättas för att göra en bred översyn av kulturmiljölagstiftningen och då inte minst utförelsereglerna.

Auktionsföretagsföreningen återkom till saken i brev till departementet den 12 februari 2015. Det som tas upp i dessa brev berör i stor utsträckning de frågor som behandlas i Rapporten och vad som sägs i breven är alltså aktuellt och fortfarande Auktionsföretagsföreningens ståndpunkter. Breven (bilagorna 1 och 2) åberopas därför som remissyttrande utöver vad som sägs nedan när det gäller Rapporten.

2. Allmänt om de svenska utförelsereglerna

De svenska utförelsereglerna har sedan flera decennier varit i behov av en radikal översyn och reformering. Reglerna i sin nuvarande utformning säkerställer inte att kulturföremål som är av stor betydelse för det nationella kulturarvet bevaras i riket. Däremot leder de till byråkrati och tar de värdefulla resurser i anspråk hos de tillståndsgivande myndigheterna samtidigt som de medför betydande krångel och förorsakar påtagliga kostnader för enskilda utan någon egentlig nytta.

Den nuvarande kulturmiljölagstiftningen och utförsellagstiftningen bygger på ett förlegat snävt nationalistiskt och objektsfixerat synsätt. Problemen har bl.a. belysts i antologin *Kulturarv – Att skapa historia för framtiden, 2015*¹, särskilt s. 43-51. De förslag som läggs fram i Rapporten råder inte bot på dessa grundläggande brister och tillkortakommanden i den nuvarande lagstiftningen. Förslagen i Rapporten innebär endast en begränsad uppdatering av gällande föråldrade regler, utan att något i grunden görs för att reformera regel-systemet.

Som ett belysande exempel kan nämnas att nuvarande lagstiftning inte hindrar att ett unikt och komplett möblemang som är specialritat för att stå i en viss byggnadsminnesförklarad byggnad och som också stått i byggnaden i många hundra år brutalt tas ur sitt historiska sammanhang och säljs styckvis möbel för möbel. Om däremot en enstaka stol från det unika möblemanget efter det att detta har splittrats, förs över Öresundsbron krävs utförseltillstånd. Detta är en orimlig reglering.

Det är anmärkningsvärt att Riksantikvarieämbetet låtit detta sakernas tillstånd bestå under lång tid utan att kraftfullt påtala problemen för lagstiftaren. Det är i sammanhanget betecknande att bakgrunden till Rapporten är ett initiativ från regeringen och inte ett initiativ från Riksantikvarieämbetet (se prop. 2012/13:96 s. 72 f.).

3. Internationella förhållanden

En avgörande brist i Rapporten är att denna, frånsett en begränsad redovisning av förhållandena i Danmark, Finland och Norge, helt förbigått förhållandena i andra länder och inte redovisar vilka regler som gäller i sådana i sammanhanget centrala länder som exempelvis Frankrike, Grekland, Italien, Nederländerna, Spanien, Storbritannien och Tyskland.² Detta är så mycket märkligare som lättillgängliga översikter finns publicerade om vad som gäller i

¹ Citeras i det följande "*Kulturarv*".

² Rapporten ger även i vissa andra delar ett något hafsigt intryck. Som exempel kan hänvisas till s. 11 där det påstås att tillståndsbefogenheter den 1 juli 1986 överfördes från Kungl. Maj:t. Vid denna tidpunkt hade emellertid 1974 års regeringsform trätt i kraft varför det var tillståndsbefogenheter från regeringen och inte Kungl. Maj:t som överfördes.

dessa länder, se exv. Boesch, Sterpi och Parkhouse (ed.): *The Art Collecting Legal Handbook* (2013) och Nafziger och Paterson (ed.): *Handbook on the Law of Cultural Heritage and International Trade* (2014).

4. EU-rätten och Europakonventionen

En annan avgörande brist i Rapporten är att denna över huvud taget inte analyserar om de svenska utförelsereglerna är förenliga med äganderättsskyddet i regeringsformen, EU:s rättighetsstadga och Europakonventionen.

Såvitt bekant har denna fråga inte prövats av någon svensk domstol. Däremot har äganderättsinskränkningar som följer av byggnadsminnesförklaringar (motsv.) och utförelseregler vid några tillfällen prövats av Europadomstolen, bl.a. i målen *Beyeler mot Italien*, målnr 33202/96 och *Potomska och Potomski mot Polen*, målnr 33949/05. Slutsatsen av dessa domar är att den som äger en kulturhistoriskt värdefull byggnad eller kulturhistoriskt värdefulla föremål får tåla vissa inskränkningar i sin dispositionsrätt över egendomen, men att en proportionalitetsbedömning skall göras och att inskränkningarna måste kunna motiveras även med beaktande av denna. Det får sålunda anses vara en godtagbar inskränkning i äganderätten att en stat håller sig med en utförelselagstiftning och också att utförelse hindras av egendom som bedöms vara av stor betydelse för det nationella kulturarvet, men helt säkert bara om staten till fulla internationella marknadsvärdet löser in de föremål för vilka utförelse nekas.

Däremot är det tveksamt om det är förenligt med äganderättsskyddet att som i Sverige ha en utförelselagstiftning som kan förbjuda utförelse av ett föremål utan att staten löser in detta till fulla internationella marknadsvärdet. Denna tveksamhet får anses accentuerad när ett betydligt högre värde på föremålet kan påräknas om detta säljs i utlandet än på den begränsade svenska marknaden.

5. Ett fristående beslutsorgan bör inrättas

Ett problem med den nuvarande lagstiftningen som inte heller adresseras i Rapporten är att de statliga museer och andra förvaltningsmyndigheter och organ som f.n. handlägger och fattar beslut i utförelseärenden ibland har ett intresse av att själva förvärva aktuella föremål till sina samlingar. Här föreligger en påtaglig risk för att jävsituationer uppstår. Det får inte föreligga någon misstanke om att man, inom ramen för den praxis som tillämpas med "preliminära utförelseförbud"³, belägger föremål som man gärna vill förvärva med preliminära utförelseförbud för att hålla priserna nere. Ett sådant agerande är naturligtvis oacceptabelt. För att undanröja alla misstankar om att det ändå förekommer, anser Auktionsföretagsföreningen att det bör övervägas att införa en särskild nämnd under en oberoende ordförande för att ta ställning till i vart fall de ärenden då utförelsetillstånd kan komma att nekas.

I exempelvis England och Wales finns ett system av förordat slag. Där prövas en ansökan om utförelsetillstånd av the Export Licensing Unit of the Arts Council. I tveksamma fall prövas en ansökan av the Reviewing Committee on the Export of Works of Art and Objects of Cultural Interest.

6. Legalitetsprincipen

I Rapporten förs ett mycket märkligt resonemang om att enskild egendom som har stor betydelse för det nationella kulturarvet till viss del också utgör "samhällelig egendom" (s. 17 i Rapporten). Detta synsätt strider mot äganderättsskyddet i såväl regeringsformen, EU:s rättighetsstadga som Europakonventionen och Auktionsföretagsföreningen ser det som bekymmersamt att Riksantikvarieämbetet uttrycker sig på detta sätt.

I Rapporten tas även på andra ställen alltför lätt på grundläggande rättsprinciper. På s. 14 i Rapporten påstås med hänvisning till de nationella målen för kulturmiljöarbetet att ett "mångfaldsperspektiv" alltid skall genomsyra tillämpningen av 5 kap. KML. Detta påstående

³

Jfr Auktionsföretagens brev till regeringen den 17 oktober 2014 s. 11 och Kulturarv s. 50.

må vara ”politiskt korrekt” för stunden, men något lagstöd för en sådan rättstillämpning finns inte. Lagstiftningen skall tillämpas utifrån hur lagtexten formulerades då den tillkom eller omformulerats då den eventuellt senare har ändrats (1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen).

7. Inlösen då utförelsetillstånd vägras

Det är rimligt att staten kan förhindra utförelse av kulturföremål som bedöms vara av stor betydelse för det nationella kulturarvet.

Denna inskränkning i äganderätten måste dock för att vara proportionell kombineras med en skyldighet för staten att, om ägaren så önskar, till fullt internationellt marknadsvärde lösa in de föremål för vilka utförelsetillstånd nekats.

Det hävdas i Rapporten att det statsfinansiella läget inte medger en sådan ordning. Denna ståndpunkt är inte acceptabel. Sveriges statsfinanser står sig som bekant väl vid en internationell jämförelse. Därtill kommer att det i Sverige finns flera betydande outnyttjade möjligheter att ordna finansiering genom medel från Allmänna arvsfonden och statliga spel och lotterier. Allmänna arvsfonden skulle mycket väl – efter en ändring av 5 § lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden – kunna användas för finansiering av inlösen av kulturhistoriskt värdefull egendom och även för andra angelägna förvärv av sådan egendom till de statliga museerna. Motsvarande gäller för överskottet från statliga spel och lotterier. Auktionsföretagsföreningen anser att överskottet från dessa borde delas mellan sport och kultur. I sammanhanget kan hänvisas till the Heritage Lottery Fund i Storbritannien som varje år finansierar betydande inköp till de brittiska museerna. Detta säkerställer inte bara att kulturegendom som är av stor betydelse för det nationella kulturarvet stannar i landet utan bidrar också till att turistindustrin gynnas. Detta har man insett i många länder, exempelvis i Spanien där stora belopp genom åren satsats av spanska staten för strategiska inköp till museer.

Ett alternativ till inlösen är den ordning som finns i England och Wales. Om utförelse nekas föreskrivs samtidigt en tidsperiod inom vilken "a matching offer" till ett "fair market price" kan göras av antingen en allmän institution eller en enskild inhemsk köpare (en inhemsk köpare skall i sådana fall förbinda sig att i skälig omfattning tillhandahålla föremålet för visning på en allmän institution). Om inget matchande bud erhålls inom den föreskrivna tiden får föremålet exporteras fritt. Eftersom de brittiska kulturinstitutionerna har relativt god tillgång på finansiering genom bl.a. the Heritage Lottery Fund, är det många föremål som på detta sätt förvärvas till museerna och därmed stannat inom landet och detta utan att säljarna drabbas ekonomiskt. En sådan ordning borde också kunna övervägas för Sverige.

8. Konkurrensförhållanden för de svenska auktionshusen

Att regleringen i kulturmiljölagstiftningen och då särskilt utförelseregleringen 5 kap. KML i många detaljer är tekniskt undermålig gör det lätt att mer eller mindre legalt kringgå den reglering som finns. Detta underminerar respekten för regelsystemet och dess legitimitet.

När utförelsereglerna tillkom på 1920-talet var det en stor sak att flytta utomlands. Numera är det i stort inte konstigare eller mer omständligt att flytta från Sverige till London eller Geneve än att flytta mellan två svenska orter. Den som flyttar från Sverige kan enligt 5 kap. 11 § första stycket 1 KML inte nekas att ta med sig några föremål hur viktiga de än är för det nationella kulturarvet och väl utflyttad finns inga begränsningar att sälja föremålen. Efter avyttringen kan återflyttning ske till Sverige. Besväret med en sådan temporär utflyttning för att kringgå utförelsereglerna kan vara värt att ta om det rör sig om mer betydande värden. Sådana temporära utflyttningar förekommer också. Domstolarna har i sin rättstillämpning t.o.m. accepterat att en syskonskara med ett syskon bosatt utomlands fördelar ett arv på sådant sätt att allt värdefullt lösöre som kräver utförelsetillstånd tillskiftas den utomlands bosatte, mot att skiftesreverser tillskiftas övriga. Regelsystemet kan på detta sätt helt sättas åt sidan (Kammarrättens i Stockholm dom den 29 maj 2013, mål nr 2069-13). Det innebär att unika och mycket värdefulla kulturföremål inte bara försvinner ut ur landet, utan också att konkurrensen snedvrids till de svenska auktionsföretagens nackdel. Föremål som förts ut ur Sverige säljs regelmässigt också i utlandet genom något stort globalt verksamt auktions-

företag och går därmed de svenska auktionsföretagen förbi. Denna snedvridning av konkurrensen är särskilt ovälkommen då de föremål som på detta sätt förs ut ur landet ofta är mycket värdefulla och därmed de mest attraktiva försäljningsobjekten för auktionsföretagen.

Detta är bekymmersamt eftersom de svenska auktionsföretagen redan genom andra lagstiftningsåtgärder har getts sämre konkurrensförutsättningar sett i relation till de stora globalt verksamma auktionsföretagen. Skatteverket inhämtar i betydande omfattning kontrolluppgifter från svenska auktionsföretag. Detta får en del personer att välja utländska auktionsföretag då de skall sälja. Vidare är de svenska reglerna för s.k. följerättsersättning mer långtgående och därmed ofördelaktigare för köpare än i många andra länder.⁴

Problemet med att undantagsreglerna i 5 kap. 11 § första stycket 1 KML kan missbrukas uppmärksammas i Rapporten, men några åtgärder för att hindra missbruk föreslås inte, oklart varför (Rapporten s. 31).

9. En offentlig utredning bör tillsättas

Som framgått föreslog Auktionsföretagsföreningen redan 2014 att en riktig offentlig utredning skall tillsättas för att göra en ordentlig översyn och modernisering av kulturmiljölagen. Behovet av en sådan utredning har inte minskat p.g.a. Rapporten. Skälen för en utredning är idag om möjligt ännu starkare mot bakgrund av bristerna i Rapporten och dess förslag.

Den föreslagna utredningen bör ledas av en i förhållande till partsintressen neutral ordförande. Auktionsföretagsföreningen är för sin del beredd att på ett konstruktivt sätt medverka i ett sådant utredningsarbete.

10. De föreslagna ändringarna i KML och KMF

⁴ Det senare gör att det är mycket angeläget att det förslag som lagts fram i SOU 2014:36 av Följerättsutredningen om högre tröskelvärde för att följerättsersättning skall tas ut genomförs.

Om regeringen trots den allvarliga kritiken mot Rapporten skulle gå vidare med förslagen i denna, har Auktionsföretagsföreningen följande synpunkter på förslagen i Rapporten. Angivna sifferreferenser avser punkter i Rapporten.

5.1.1 Föremålens ekonomiska värdegränser

Auktionsföretagsföreningen anser att värdegränser är ett alltför trubbigt instrument som ofta leder fel när det gäller att bedöma ett föremåls kulturhistoriska värde. De värdegränser som föreslås i Rapporten är därtill otillräckligt motiverade och framstår som ganska slumpmässigt valda. Många föremål av högt kulturhistoriskt värde faller under de angivna värdegränserna samtidigt som en mängd föremål som inte är av stor betydelse för det nationella kulturarvet rymms inom de föreslagna värdegränserna.

I den mån värdegränser skall ges avgörande betydelse, är de föreslagna värdegränserna i förhållande till varandra dåligt motiverade. I vilken utsträckning de föreslagna värdegränserna 0 kr., 20.000 kr., 40.000 kr. eller 100.000 kr. valts för en viss föremålskategori måste övervägas och motiveras bättre. Som exempel kan nämnas att för de föreslagna nya föremålskategorierna Fotografier och film resp. Leksaker och spel så föreslås värdegränserna 20.000 kr. resp. 40.000 kr. Varför just dessa valts och varför olika värdegränser valts har inte motiverats närmare i Rapporten.

I Rapporten konstateras korrekt (s. 36 f.), vilket också varit allmänt känt under en längre tid⁵, att det är oklart vilket värde som de olika värdegränserna tar sikte på. Är det försäljningsvärdet i Sverige eller internationellt och skall kostnader i samband med försäljningen medräknas, eller är det möjligen försäkringsvärdet? Rapporten ger inget svar på vilket värde som åsyftas. Vilket värde som skall gälla diskuteras inte ens.

Auktionsföretagsföreningen tillstyrker att en särskild kategori för kyrkliga inventarier tillförs.

5.1.2 Föremålens åldersgränser

⁵

Se bl.a. Kulturarv s. 48.

Förslagen i detta avsnitt tillstyrks.

Förslagen kommer dock, även om de leder till snar lagstiftning, i stor utsträckning för sent. När det gäller högkvalitativa svenska möbler från tidigt 1900-tal (the "Swedish Grace") så är det inte mycket som längre finns kvar inom landet. Exporten har varit mycket omfattande under de senaste decennierna utan att lagstiftaren tidigare gjort något åt saken. Det är inte heller mycket av den svenska möbelskatten från denna tid, möbler som man förknippar med namn som Axel Einar Hjorth, Carl Malmsten, Erik "Klot-Johan" Johansson, Otto Schultz, Erik Chambert och tillverkare som NK och Boet, som finns bevarade på svenska muser. Detta eftersom de flesta museer som skildrar svenskt konsthantverk – både statliga centralmuseer och de regionala museerna med annan huvudman – byggde upp sina samlingar under slutet av 1800-talet. Muserna gjorde under årtiondena därefter få förvärv.⁶

5.1.3 Föremålens ursprung

Auktionsföretagsföreningen tillstyrker att åtskillnaden mellan svenska respektive utländska föremål tas bort för flertalet föremålskategorier.

Auktionsföretagsföreningen tillstyrker också att den nuvarande begränsningen av tillståndsplikten i vissa fall till allmogeföremål tas bort.

Auktionsföretagsföreningen ifrågasätter om det finns bärande skäl att i så många fall som föreslås i Rapporten tillämpa olika värdegränser för svenska och icke svenska föremål. I vart fall har några tillräckligt bärande skäl till sådan åtskillnad inte redovisats i Rapporten.

Begreppet "samling" bör definieras och tydliggöras. F.n. råder viss förvirring kring när föremål ingår i en samling och när de inte gör det.

Auktionsföretagsföreningen tillstyrker att alla föremål av metall bör omfattas, inte bara de av guld, silver och brons.

⁶

Jfr Kulturarv s. 47-48 och 65-78.

Beträffande påpekandet i Rapporten (s. 42 f.) att massproducerade föremål som bl.a. ångmaskiner inte bör omfattas av lagstiftningen, vill Auktionsföretagsföreningen påpeka att ånglok och ångbåtar tillverkade före 1917 i egenskap av transportmedel omfattas av utförselrestriktionerna enligt nuvarande lagstiftning (bilagan punkt 10 a) till KMF). Måhända skulle Järnvägsmuseum (Trafikverket) resp. Sjöhistoriska museet vara mer lämpade att ta ställning till ansökningar om utförseltillstånd beträffande sådana transportmedel än som f.n. Nordiska museet (31 § KMF).

5.1.4 Bedömningskriterier

Auktionsföretagsföreningen tillstyrker att de mer detaljerade bedömningskriterier som föreslås i Rapporten skrivs in i lagtexten.

Mer detaljerade bedömningskriterier bör motverka den något ojämna bedömningspraxis som föreligger mellan de olika organ som f.n. tar ställning till ansökningar om utförseltillstånd. Sålunda är det en allmän uppfattning bland auktionsföretagen att Nordiska museet betydligt oftare vägrar utförseltillstånd än exempelvis Nationalmuseum. Auktionsföretagsföreningen ifrågasätter om det finns sakliga skäl för denna ojämnhet i bedömningen.

Auktionsföretagsföreningen anser inte att det är lämpligt att Riksantikvarieämbetet genom föreskrifter eller allmänna råd preciserar bedömningskriterierna ytterligare. Någon delegerad normgivning till Riksantikvarieämbetet bör inte förekomma annat än möjligen när det gäller verkställighet av lag (8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen).

5.1.5-8. Övriga förslag

Auktionsföretagsföreningen har ingen erinran mot de förslag i Rapportens som redovisas i avsnitten 5.1.5-8.

11. Avslutning

Detta remissyttrande har beslutats av samtliga medlemmar i Auktionsföretagsföreningen. Yttrandet är enhälligt.

SVERIGES AUKTIONSFÖRETAGSFÖRENINGEN

Lena Hafdell
ordförande, VD Göteborgs Auktionsverk