



Stockholms
universitet



Byte av värmesystem i kulturhistoriskt värdefulla byggnader

- *Intressekonflikter mellan energieffektivisering
och kulturhistoriskt bevarande?*

Lovisa Fransson



Stockholms
universitet

Omslagsbild: Gamla pappershandeln i Edsbyn som valde att energieffektivisera genom att sätta in en luftvärmepump som komplementvärme till den tidigare direktelen.

Foto: Michael Ahne, Läns museet Gävleborg.

Lovisa Fransson/REKO, 2021-01-28
Stockholms universitet, Juridiska Institutionen.

Förord

Denna rapport är författad inom det av Energimyndigheten finansierade forskningsprogrammet *Rätten, hållbar energianvändning och bevarandet av kulturvärden* (REKO). Projektet är en samverkan mellan Stockholms och Uppsala Universitet inom ämnena juridik och kulturvård. Att få möjligheten att skriva, och lära mig så mycket, om både hållbar energianvändning och bevarandet av kulturvärden har varit minst sagt intressant. Att miljörätten kan spela en avgörande roll för vår planets ekologiska framtid har jag länge varit varse om, men att miljörätten blir synnerligen intressant när den ställs på sin spets inför andra samhälleliga utmaningar, såsom att bevara kulturvärden, var en insikt som fick ordentligt fäste i mig först nu. För definitionen av hållbarhet är mångfacetterad, och oavsett om energieffektiva byggnader ingår i en framtidsvision som de flesta nog hoppas på, är det även viktigt att kulturarvet som det befintliga byggnadsbeståndet bär med sig förvaltas hållbart till framtida generationer.

Jag vill ägna detta utrymme till att ge ett stort tack till Energimyndigheten för att ni prioriterar så viktig och samhällsaktuell forskning. Dessutom vill jag tacka Anna Christiernsson, docent och biträdande lektor i miljörätt på Stockholms Universitet samt projektledare för REKO, samt min forskningsassistentskollega Edith Lalander Malmsten, för ett gott samarbete och stöd under författandet av denna rapport. Ni har verkligen funnits där vid alla frågor – stora som små! Det har varit skönt att bolla idéer och tankar med er under projektets gång och jag har uppskattat er snabbtänkheter, likväl som er humor. Därutöver vill jag tacka övriga i projektgruppen, det vill säga Tor Broström, professor i kulturvård vid Uppsala universitet, Mia Geijer, adjungerad lektor i kulturvård och bebyggelseantikvarie vid Länsstyrelsen i Örebro samt Melina Malafry, postdoktor i miljörätt vid Uppsala universitet. Ni har funnits där och varit till stort stöd under författandet av denna rapport. Jag uppskattar er spetskompetens, att ni alltid snabbt har svarat på mina frågor oavsett hur mycket övrigt ni har haft att göra och att ni har tagit er tid till att läsa igenom rapporten och inkomma med synpunkter. Även tack till Jonas Ebbesson, professor i miljörätt vid Stockholms Universitet, Jason J Czarnecki, professor i miljörätt vid Elisabeth Haub School of Law, Pace University, USA samt Åsa Romson, f.d. klimat- och miljöminister och Senior expert och forskare vid IVL Svenska Miljöinstitutet, för era kommentarer under min och Ediths presentation av våra rapporter under miljörättslunchen på Juridiska Institutionen vid Stockholms universitet i december. Era synpunkter skapade en intressant diskussion som gav utrymme för reflektion och eftertanke och som bidrog konstruktivt till rapporternas utformning.

Slutligen vill jag även tacka Maria Pettersson, professor i rättsvetenskap vid Luleå tekniska Universitet, för mycket värdefulla kommentarer från ett vetenskapligt och språkligt perspektiv. Ett stort tack går också till Carl-Gustaf Hagander, arkitekt och f.d. tekniskt råd vid Mark- och miljööverdomstolen, samt Otto Ryding, antikvarie och expert på Boverket, för de värdefulla kommentarer ni gett utifrån ett sakfrågeperspektiv och som tillfört viktiga insikter som delgivits i rapporten. Slutligen, tack till Camilla Altahr-Cederberg, byggnadsantikvarie och utredare, och Nils Åberg, verksjurist, båda på Riksantikvarieämbetet, för era konstruktiva kommentarer.

Nu, mot hållbarheten och vidare.

Stockholm, januari 2021
Lovisa Fransson

Abstract

It is said that our generation is the last one that have the power to stop climate change. In order for us to do so, a lot of measures however need to be taken, in which law can play a crucial role to guide actors forward. Among other measures, the energy use needs to decrease, foremost in the rich countries which stands for the majority of the world's energy consumption. In order to tackle this issue, EU has agreed to achieve 32,5 percent energy efficiency to 2030, compared with 2005 levels. To reach this goal, it is fundamentally necessary to achieve energy efficiency in already existing buildings since the sector "buildings and services" stands for around 40 percent of the total energy use in the EU, as well as in Sweden in particular. Among these 40 percent, the vast half of the energy use in Sweden goes to heating systems and water heating. Hence, making heating systems more energy efficient is a substantial step forward in reducing the total energy use within Sweden, and a measure we must take to achieve EU's energy goal. However, energy efficiency is not the only factor that is important for achieving a sustainable development and a healthy planet to leave to the coming generations, but other goals also needs to be respected and encouraged, but sometimes different sustainability goals conflicts. Since the preservation of cultural heritage values also is a sustainability goal, even acknowledged by the UN's sustainability agenda 2030 by its strategic development goal 11, we need to make sure that energy efficiency measures do not distort the cultural values of buildings. A legal conflict of interest is thus at hand, and in order to address this conflict this report aims to assess how the current applicable law deals with this conflict of interest and whether it is furthering both of the sustainability goals, or if it can be amended to better align with these goals.

This report focuses on how current laws are furthering energy efficiency and the preservation of cultural heritage values when it comes to specifically change of heating systems. The scope of this report covers only heating systems in terms of heat pumps, long distance heating and geothermal heating systems. The reason why solar cells are not included, which indeed is a sustainable heating solution, is because it has already been covered by another report in this research project. Hence, what all of the covered heating systems have in common is that the installation of those mostly only effect buildings interiorly. Moreover, this report looks into how different formal instances are handling the trial of whether a change of heating system can be allowed, and arrives at the conclusion that the trial variates depending on whether it concerns a church, a building memorial or a building that is only covered by the Swedish Plan- and Building Act (PBA). While building's cultural values are often given substantial attention when it comes to churches and building memorials, such concerns tend to lack for buildings only covered by the PBA. Yet, such buildings can be of great cultural value. Still, if a building has not been marked out by a protection provision in the local plans, the property owner is not even obliged to notify the municipality of the planned installation. In such cases, the assessment of whether the measure is distorting the building's cultural value are left entirely to the property owner or the building constructor, whom in many cases lack sufficient antiquary knowledge. To prevent such buildings from falling outside any sort of formal trial, it is highly important that municipalities keep their local plans updated on where there are buildings of cultural value so that these are covered by the obligation of notification. Also, property owners must be informed if their building is covered by a protection provision in order to become aware of their duty to notify the municipally if changing heating system. What regards the matter of energy efficiency, the report shows that it is apparent that none of the reviewed trial instances are given particular weight to property owner's interest of making their building more energy efficient. Rather, they are formulating this as the property owner's interest of achieving a more economic heating system. Not until trial instances gives energy efficiency, as well as the perseverance of cultural heritage values, more attention can these two sustainability goals fairly be balanced.

Sammanfattning

Det är sagt att det är vår generation som har makten att göra något åt klimatförändringarna. För att detta ska ske krävs en rad olika åtgärder, varav juridik kan spela en vägledande och handlingsdirigerande roll. Bland annat behövs åtgärder tas för att minska energianvändningen, inte minst i de rika länderna där energiförbrukningen är som högst. För att åstadkomma energieffektivisering inom en snar framtid har FN satt upp delmål 7 om ren energi i Agenda 2030 och EU har antagit mål om att de ska ha uppnått en 32,5 procentig energieffektivisering till år 2030, i jämförelse med 2005 års nivåer. I syfte att uppnå dessa mål och ta ett viktigt steg för att bekämpa klimatförändringarna, spelar energieffektivisering av befintlig bebyggelse en stor roll. Sektorn bostad och service står nämligen för ungefär 40 procent av Sveriges, och EU:s, totala energianvändning och av denna sektorn beräknas ungefär hälften av energin gå till uppvärmning och varmvatten. På så vis kan alltså energieffektivisering, inte minst av värmesystem, i befintliga byggnader föra oss en bra bit framåt i resan mot en energieffektivare värld.

Definitionen av en hållbar utveckling är dock mångfacetterad och inbegriper flera olika mål, som dessvärre inte sällan står i konflikt med varandra. Eftersom värnandet av kulturarvet också är ett hållbarhetsmål, fastslagit i FN:s globala agenda 2030 genom delmål 11, måste detta mål respekteras vid energieffektivisering av befintliga byggnader. Eftersom en del av det befintliga byggnadsbeståndet är kulturhistoriskt värdebärande, får dessa kulturvärden enligt plan- och bygglagen inte förvanskas. En gränsdragningsfråga uppstår därmed om även kulturhistoriskt värdefulla byggnader bör energieffektiviseras, och i så fall hur en sådan energieffektivisering kan utföras utan att förvanska kulturarvet. För att adressera dessa frågor syftar rapporten till att utreda hur nuvarande lagstiftning påverkar denna intressekonflikt, specifikt när det kommer till energieffektivisering genom värmesystem, och huruvida den nuvarande rättsliga utformningen effektivt främjar de båda hållbarhetsmålen eller om nuvarande utformning bör ändras.

Rapporten fokuserar på att undersöka hur den juridiska avvägningen mellan bevarandet av kulturvärden och energieffektivisering sker när det kommer till energieffektivisering genom att fastighetsägare byter från ett energiineffektivt värmesystem, såsom direktverkande el, till de mer energieffektiva alternativen luftvärmepump, fjärrvärme eller geoenergi. Solceller lämnas utanför rapportens avgränsning eftersom det redan har berörts i en studie inom ramen för detta forskningsprojekt. Vad de värmesystem som behandlas i rapporten har gemensamt är att de främst påverkar byggnader interiört. Vidare undersöker rapporten hur prövningen av sådana värmesystemsinstallationer genomförs, och hur prövningen skiljer sig åt beroende på om ändringsåtgärden vidtas i ett byggnadsminne, en kyrka eller en byggnad som enbart omfattas av plan- och bygglagen. De viktigaste slutsatserna är att den formella granskningen av byte av värmesystem i byggnader som enbart prövas enligt plan- och bygglagstiftningen riskerar att bli mindre omfattande än andra åtgärder på grund av att interiöra åtgärder oftast faller utanför ramen för bygglovsplikt. I vissa fall blir en formell granskning överhuvudtaget inte aktuellt. Mot bakgrund av att plan- och byggförordningens kapitel 6 § 5 p. 7 anger att anmälningsplikten endast omfattar underhållsåtgärder av byggnader med särskilt bevarandevärde som är utmärkta med skyddsbestämmelse i plan faller många underhållsåtgärder i form av byte av värmesystem utanför ramen för någon form av formell prövning. För att förhindra en situation där sådana åtgärder hamnar i ett rättslöst vakuum och bevarandet av byggnadens kulturvärde lämnas helt till fastighetsägares och byggherrars egna bedömning, är det mycket angeläget att byggnaders kulturvärde i så stor utsträckning som möjligt markeras med skyddsbestämmelse när detta är kulturhistoriskt motiverat. I syfte att se till att de kommunala planerna skyddar den befintliga byggelsens kulturvärden föreslås det att kommuner i högre utsträckning genomför kulturmiljöinventeringar och uppdaterar sina planer utefter dessa, samt att det på regeringsnivå

fördelas medel och övriga resurser för ändamålet. För att anmälningsplikten ska efterlevas är det därtill väsentligt att definitionen av underhåll i plan- och bygglagstiftningen tydliggörs, så att det klart framgår vilka byggnader och åtgärder omfattas. Dessutom bör det införas krav på att fastighetsägare till byggnader som är utmärkta med skyddsbestämmelse i plan informeras om detta, så att de får kännedom om att anmälningsplikt för underhåll råder. Det är också av stor vikt att kommuner har tillgång till och involverar antikvarisk kompetens i byggprocesserna då bedömningen om åtgärdens påverkan på kulturvärdet annars lätt hamnar i skymundan eller utförs bristfälligt. Rapporten når, efter granskning av en vetenskaplig studie i kulturmiljövård och ett antal fallstudier, slutsatsen att det är byggnadstekniskt möjligt att vidta värmesystemsinstallationer utan att förvanska byggnaders kulturvärden. Huruvida de båda hållbarhetsmålen kan uppnås samtidigt är snarare en fråga om resursprioriteringar, då bristen på antikvarisk kompetens hos kommuner ofta leder till att byggnaders kulturvärden försummas.

När det kommer till strävandet efter energieffektivitet spelar fastighetsägares vilja en avgörande roll, då det är deras vilja att genomföra åtgärden som avgör om den företas eller inte. Vad som är anmärkningsvärt är dock att prövningsinstanserna sällan, eller aldrig, anger fastighetsägares vilja att energieffektivisera sitt värmesystem som ett särskilt skäl till varför ändringar tillåts. Istället ger prövningsinstanserna fastighetsägares ekonomiska intresse av att installera ett mer energieffektivt värmesystem ofta stor vikt vid den proportionalitetsavvägning som ska göras vid prövningen av åtgärdens lagförenlighet. Inte förrän såväl bevarandet av kulturvärden som vikten av energieffektivisering ges större vikt och rättsligt erkännande av prövningsinstanserna kan en balanserad och transparant avvägning mellan dessa två hållbarhetsmål göras.

Innehållsförteckning

FÖRORD	3
ABSTRACT	4
SAMMANFATTNING	5
1 INLEDNING	9
1.1 BAKGRUND	9
1.2 METOD OCH MATERIAL	10
1.3 DEFINITIONER OCH BEGREPP	11
1.3.1 Kulturhistoriskt värde och kulturvärde	11
1.3.2 Kulturhistorisk klassificering	12
2 VÄGEN TILL DET ENERGIEFFEKTIVA VÄRMESYSTEMET I KULTURHISTORISKT VÄRDEFULLA BYGGNADER	13
2.1 VÄRMEPUMPAR	13
2.1.1 Vätska-vätskapump: berg-, sjö-, grundvatten- och jordvärme	14
2.1.2 Luft-luftvärmepump och luft-vätskavärmepump	14
2.2 FJÄRRVÄRME	15
2.3 GAMLA HUS KOMPLEXITET: RISKER MED KALL MURSTOCK	16
2.4 SAMMANFATTNING OM EFFEKTER PÅ KULTURVÄRDE OCH ENERGIEFFEKTIVITET	17
3 RÄTTSLIGA KRAV PÅ ENERGIEFFEKTIVISERING: FRÅN EU- TILL NATIONELL NIVÅ .	18
3.1 EU:S ENERGIPRE STANDADIREKTIV – FRÅN RAMDIREKTIV TILL 2020	18
3.2 DEN SVENSKA IMPLEMENTERINGEN	19
4 RÄTTSLIGA KRAV PÅ BEVARANDET AV KULTURVÄRDEN I BYGGPROCESSER	20
4.1 STATLIGA BYGGNADSMINNEN	20
4.1.1 Naturhistoriska riksmuseet - renovering av befintligt fjärrvärmesystem	22
4.2 ENSKILDA BYGGNADSMINNEN	23
4.2.1 Avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen	24
4.2.2 Gamla pappershandeln i Edsbyn - installation av värmepump	25
4.3 KYRKOR	28
4.3.1 Ludgo Kyrka - pilotprojekt för luftvärmepumpar som komplement till direktel i kyrkor	31
4.4 SÄRSKILT VÄRDEFULLA BYGGNADER ENLIGT PBL	32
4.4.1 Varsamhetskravet	33
4.4.2 Förvanskningförbudet	33
4.4.3 Underhållskravet	33
4.4.4 När är en ändring av värmesystem bygglovspliktigt?	34
4.4.5 När är ändring av värmesystem anmälningspliktigt?	36
4.4.6 Kontrollplan och dess säkerställande av energieffektivitet och varsamhet	38
4.4.7 Kontrollansvarig och sakkunniga	39
4.4.8 Start- och slutbesked	40
4.4.9 Slutbeskedets betydelse för kulturvärden i praktiken	42
4.4.10 Utredningsförslag om att ta bort sakkunniga från byggprocessen	43
4.4.11 Remissinstansernas åsikt till förslaget om att ta bort certifierade sakkunniga	45
4.5 FALLSTUDIER PÅ SÄRSKILT VÄRDEFULLA BYGGNADER ENLIGT PBL	47
4.5.1 Vätan och Brilljantsmycket: Icke lov- eller anmälningspliktig åtgärd trots utpekad kulturhistoriskt värde	47
4.5.2 Fysioterapifallet: Betydelsen av påverkan på stadsbilden	48
4.5.3 Gamla stan-fallet: Fjärrvärmeinstallationen i gamla stan	50
4.5.4 Östermalmsfallet: Installationen av värmeväxlare på Östermalmstaket	52
4.5.5 Akalla-fallet: Energieffektivisera genom frånluftspumpar på höghus	53
5 AVSLUTANDE DISKUSSION	54
6 KÄLLFÖRTECKNING	57

1 Inledning

1.1 Bakgrund

För att nå uppsatta miljömål, såsom delmål 7 om ren energi i FN:s hållbarhetsagenda eller det mer explicita målet att åstadkomma 32,5 procent energieffektivisering till år 2030 i jämförelse med 2005 års nivåer enligt EU:s energieffektiviseringsdirektiv, krävs det att åtgärder vidtas snarast.¹ Därtill har de politiska partierna i Sverige genom energiöverenskommelsen fastslagit att vi ska ha uppnått 100 procent förnybar energi till 2040 samt en energieffektivisering på 50 procent till 2030, också det i jämförelse med 2005 års nivåer.² Med andra ord är målsättningarna för energieffektivisering många och ambitiösa. Samtidigt beräknas sektorn bostäder och service stå för cirka 40 procent av Sveriges totala energianvändning, och i denna sektor går över hälften av energianvändningen till uppvärmning och varmvatten.³ För att uppnå nämnda miljömål krävs därför att befintliga byggnader kraftigt minskar sin energiförbrukning, bland annat genom att fastighetsägare byter till ett mer energieffektivt värmesystem. Detta kan dock optimistiskt även uttryckas som att det *finns en stor potential att nå uppsatta miljömål* förutsatt att vi riktar in oss på att energieffektivisera redan befintliga byggnader.

Medan energieffektivisering av fastigheter visserligen leder till minskad energiförbrukning och på så vis utgör ett steg i riktning mot att nå klimatmålen, riskerar energieffektiviserande åtgärder även att medföra följd effekter på befintliga byggnader som inte alltid är önskvärda. I de globala hållbarhetsmålen inbegrips nämligen i definitionen "hållbara städer och samhällen" inte bara en klimatsmart- och resilient stadsmiljö, utan även att miljön ska värna och skydda kulturarven.⁴ Dessutom har det på nationell nivå tagits fram en samlad arkitekturpolicy för gestaltad livsmiljö med syfte att bevara arkitekturens, formens och designers bidrag till samhällsbyggnaden.⁵ Denna arkitekturpolicy befäster precis som målet om energieffektivisering en intergenerationell aspekt, där syftet är att göra skapa och en god livsmiljö även för kommande generationer.⁶ I dagsläget antas dock, som följd av fokuseringen på energieffektivisering, en renoveringsvåg uppstå inom EU i syfte att öka befintliga byggnaders energieffektivitet.⁷ Emellertid riskerar kulturvärden att gå förlorade i byggprocesser, vilket har belysts i tidigare undersökningar.⁸

Huruvida de två hållbarhetsmålen, *energieffektivisering av befintliga byggnader respektive bevarandet av kulturhistoriskt värdefulla byggnader*, är motstridiga eller om de kan uppnås parallellt, t.ex. genom samordning, ska behandlas härnäst. Energieffektivisering kan ske på många olika sätt, såsom genom minskad energianvändning eller ökad isolering i byggnader. Fokus för föreliggande rapport är emellertid om energieffektivisering av befintliga byggnader genom att fastighetsägare byter värmesystem går att uppnå utan att byggnaders kulturhistoriska

¹ SDG 7 i FN:s globala hållbarhetsagenda 2030 (togs 2015), i synnerhet 7.3 om att "fördubbla ökningen av energieffektivitet" samt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2002 av den 11 december 2018 om ändring av direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet, preamble (6), (45) samt artikel 1.1.

² Överenskommelse om den svenska energipolitiken (mellan de dåvarande regeringspartierna Socialdemokraterna, Miljöpartiet och dåvarande oppositionspartier Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna) 2016-06-10.

³ Statens energimyndighets rapport "Energiläget 2020", (ET 2020:1, maj 2020), s. 55f. Med bostads- och servicesektorn inbegrips hushåll, offentlig verksamhet, övrig serviceverksamhet, jordbruk, skogsbruk, fiske och bygg men av dessa står hushåll och lokaler för ungefär 90 procent av sektorns energianvändning.

⁴ Se exempelvis FN:s hållbarhetsagenda 2030, SDG 11 – i synnerhet 11.3.

⁵ Proposition 2017/18:110: *Politik för gestaltad livsmiljö*.

⁶ Jfr. ibid, *Politik för gestaltad livsmiljö*, s. 6 samt Plan- och bygglagen (2010:900), kapitel 1 § 1.

⁷ Den europeiska gröna given, s. 9.

⁸ Se exempelvis Riksantikvarieämbetets rapport "Kulturvärden försvinner i byggprocessen" (2018).

värde förvanskas i processen. Eftersom detta är en juridisk rapport kommer främst rättens roll som styrmedel för energieffektivisering och värnande om kulturhistoriska värden i befintliga byggnader att behandlas. Särskilt fokus ligger på hur intressekonflikter mellan dessa två mål behandlas; har rätten redan samordnat dessa eller görs en avvägning i varje enskilt fall?

1.2 Metod och material

Under författandet av rapporten analyserades och behandlades inledningsvis utredningar på området, såsom Riksantikvarieämbetets rapport ”*Kulturvärden försvinner i byggprocessen*”.⁹ Därefter granskades gällande rätt för hållbarhetsmålen. Vad gäller krav på energieffektivisering aktualiserades främst en EU-rättslig metod, då det visade sig att den mesta lagstiftningen om energieffektivisering härrör från EU-direktiv¹⁰ varav vissa har implementerats direkt i svensk rätt¹¹. Vid granskningen av gällande rätt för byggnaders kulturhistoriska värden uppdagades det att byggnaders kulturvärde kan få rättsligt erkännande och skydd genom olika institut och lagar, såsom kulturresevat,¹² byggnadsminnesförklaring¹³ eller genom kulturhistorisk markering i kommunernas detaljplaner eller områdesbestämmelser.¹⁴ Parallellt med dessa skyddsformer råder ett allmänt förvanskingsförbud som innebär att byggnader som är särskilt värdefulla med hänsyn till sina kulturvärden aldrig ska förvanskas, samt ett krav på att ändringar ska utföras varsamt med hänsyn till dessa värden.¹⁵ Förvanskingsförbudet och varsamhetskravet gäller vid alla byggåtgärder, oavsett om de är lov- eller anmälningspliktiga samt oavsett om byggnadernas kulturvärden är utmärkta i de kommunala planerna.¹⁶ De olika kulturhistoriska skydden för byggnader kom vidare att bli styrande för denna rapports disposition och struktur.

För att få mer praktisk inblick använde jag mig dels av ”*Energiboken*”¹⁷ som behandlar tidigare exempel på energieffektivisering genom värmesystem i kulturhistoriska byggnader, samt vilka praktiska lösningar som går att utföra i symbios med kulturvärdet samt vilka som utgör risk för försummande. Därutöver begärde jag ut flertalet allmänna handlingar för att granska ärenden som avser hur olika offentliga organ har prövat ansökningar om energieffektivisering i olika kulturhistoriskt värdefulla byggnadsverk. Granskningen av kommunala ansökningar och beslut omfattade såväl bygglovspliktiga åtgärder som åtgärder som enbart krävde anmälan på grund av deras interiöra karaktär.¹⁸ Då samtliga av de kommunalt granskade ärendena härrör från Stockholms stad är urvalet inte representativt. Skälet varför enbart kommunala ärenden från Stockholms stad granskades beror främst på metodologiska fördelar, då Stockholms stad har en digital sökfunktion för ärenden vilket gjorde att det enkelt gick att identifiera de ärenden som

⁹ Riksantikvarieämbetets rapport: ”*Kulturvärden försvinner i byggprocessen*”, Riksantikvarieämbetets redovisning av regeringsuppdrag om hur kulturhistoriska värden integreras och tas tillvara ”*Kulturhistoriska värden i plan- och byggprocesser*” (2020) samt SOU 2008:110: *Vägen till ett energieffektivare Sverige*

¹⁰ Se t.ex. ramdirektivet om byggnaders energiprestanda (2002/91/EG), omarbetning av energiprestandadirektivet 2010 (2010/31/EU) samt 2018 (2018/844/EU).

¹¹ Se t.ex. lag (2006:985) om energideklarationer för byggnader som implementerade EU:s energiprestandadirektiv.

¹² Miljöbalk (1998:808), se kapitel 9 § 7.

¹³ Kulturmiljölag (1988:950), se kapitel 3 om enskilda byggnadsminnen & Förordning (2013:558) om statliga byggnadsminnen. Även kyrkor erhåller ett speciellt skydd genom kulturmiljölagen.

¹⁴ Plan- och bygglag (2010:900), se kapitel 8 §§ 13 och 17 om förvanskingsförbudet och varsamhetskravet, samt kapitel 8 § 14 om krav på att byggnadsverk ska underhållas på ett sådant sätt att deras energieffektiviserande egenskaper i huvudsak bevaras samtidigt som underhållet ska anpassas efter byggnadsverkets värde utifrån historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt.

¹⁵ Plan- och bygglagen kapitel 8 §§ 13 & 17.

¹⁶ Plan- och bygglagen kapitel 8 §§ 13 & 17.

¹⁷ Svenska byggnadsvårdsföreningen, Ohlén et al, ”*Energiboken – varsam energiförbättring för småhusägare*”.

¹⁸ Jfr Riksantikvarieämbetet, ”*Kulturvärden försvinner i byggprocessen*”, s. 11.

berörde värmesystem, samt att Stockholms stadsmuseums kulturhistoriska klassificeringskarta gjorde det möjligt att identifiera kulturhistoriska byggnader. Riksantikvarieämbetet har dock identifierat Stockholms kommun som den kommun som, tillsammans med Gotland, utmärker sig mest när det kommer till att tillvara kulturvärden i byggprocessen.¹⁹ Därför kan det antas att fallstudierna ger en bild av hur kulturvärden beaktas när tillgången på antikvarisk kunskap och rutinerna för dess kontroll är relativt goda, och att om de inte beaktas där ger det en indikation på att det inte heller skulle beaktats i många andra kommuner. När det kommer till byggnader som omfattas av andra skydd än kommunens har dock urvalet av fallstudier varit mer geografiskt utspritt över hela landet.

1.3 Definitioner och begrepp

1.3.1 Kulturhistoriskt värde och kulturvärde

Innan rapporten går vidare och behandlar det substantiella ämnet bör olika begrepp tydliggöras och särskiljas. Begreppen "kulturhistoriskt värde" och "kulturvärde" ska till exempel inte förväxlas. Med kulturhistoriskt värde avses nämligen en immateriell eller materiell företeelse som kan förmedla kunskap och förståelse till dess betraktare om ett kulturhistoriskt sammanhang eller skeende, inklusive de förhållanden som råder idag.²⁰ Ett byggnadsverk anses därför ha ett kulturhistoriskt värde om det kan förmedla kunskap om människors livsvillkor i skilda tider. Lite förenklat kan det beskrivas som att ju bättre byggnadsverket kan förmedla kulturhistorisk kunskap, desto högre kulturhistoriskt värde har den.²¹ Kulturvärde däremot utgör ett samlingsbegrepp för företeelser som har ett värde baserat på kulturhistoriska, estetiska, sociala, ekologiska eller ekonomiska aspekter.²² Dessa aspekter av kulturvärde är emellertid bara olika sätta att värdera kulturarvet på. En byggnad kan därför anses ha ett högt kulturvärde av sociala skäl, såsom att det är en populär besöksplats, utan att för den delen förmedla särskilt mycket kunskap om kulturella sammanhang och därför vara av lågt kulturhistoriskt värde.²³

Mot bakgrund av att rapporten tar sikte på byggnader med kulturhistoriskt värde kommer främst det snävare begreppet "kulturhistoriskt värde" att användas framför begreppet "kulturvärde". Detta överensstämmer med kulturmiljölagens definition av byggnadsminnen som "en byggnad som har ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde eller som ingår i ett bebyggelseområde med synnerligen högt kulturhistoriskt värde".²⁴ I den mån rapporten behandlar plan- och bygglagen används dock begreppet kulturvärde, eftersom plan- och bygglagens bestämmelser inte enbart omfattar kulturhistoriska värden utan även andra kulturvärden såsom miljömässiga och konstnärliga värden.²⁵ Begreppet kulturvärde kommer också att användas för "byggnader" i mer allmänna termer då det inte framgår vilken lagstiftning som avses. Ibland har dock valet gjorts att använda begreppet kulturhistoriskt värde även i plan- och bygglagssammanhang, men då har det gjorts strategiskt för att påvisa att det är just det som avses. Att en byggnad har ett

¹⁹ Riksantikvarieämbetet, "Kulturvärden försvinner i byggprocessen", s. 24.

²⁰ Rapport från Riksantikvarieämbetet "Plattform kulturhistorisk värdering och urval – grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet" (2015-01-19), s. 12

²¹ ibid. s. 37.

²² Rapport från Riksantikvarieämbetet "Plattform kulturhistorisk värdering och urval – grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet" (2015-01-19), s. 13f.

²³ Ibid, s. 24–25 & s. 12.

²⁴ Kulturmiljölagen kap 3 § 1.

²⁵ Se plan- och bygglagen kap 8 § 13 som anger att byggnader som är särskilt värdefulla från "historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt" inte får förvanskas eller kap 8 § 17 som anger att en ändring ska utföras varsamt med hänsyn till byggnadens karaktärsdrag och dess "tekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden".

värde innebär att den har genomgått någon form av värdering.²⁶ Vissa byggnader har genomgått en värdering redan innan de har blivit föremål för en bygg- eller ändringsprocess hos en kommun, länsstyrelse eller Riksantikvarieämbetet, exempelvis genom en byggnadsinventering utförd av antikvarisk expertis som har funnit att byggnaden har ett kultur- eller kulturhistoriskt värde. I andra fall värderas byggnader först direkt av de formella institutionerna i samband med beslut om byggnadsminnesförklaring eller införande av kulturvärdesskydd i planbestämmelse. Långt ifrån alla kulturhistoriska byggnader har emellertid varit föremål för en värdering av en formell institution. Detta behöver dock inte nödvändigtvis innebära att byggnaden saknar ett kulturhistoriskt värde, då värderingsbegreppet är oavhängigt att en formell institution ska ha utfört värderingen. Att kulturvärdet bäst tillvaratas genom ett formellt erkännande är en annan fråga. I de fall där värderingen endast är gjord av privatpersoner åtnjuter kulturhistoriska byggnader nämligen inte samma direkta skydd av lagen, men de omfattas fortfarande av plan- och bygglagens (2010:900) förvanskningförbud och varsamhetskrav som kortfattat anger att ändringar ska utföras med hänsyn till byggnadens kulturhistoriska värde.²⁷

1.3.2 Kulturhistorisk klassificering

För att kunna granska särskilt värdefulla byggnader utifrån kulturhistorisk synpunkt enligt plan- och bygglagen har jag begärt ut bygglovsansökningar och anmälningar från Stockholms stad avseende ändringar i värmesystem. För att identifiera vilka byggnader som är kulturhistoriskt värdefulla användes Stockholms stadsmuseums webbkarta för kulturhistorisk klassificering,²⁸ som är ett resultat av stadsmuseets kulturmiljöinventering. Olika kommuner har olika metoder för att peka ut kulturhistoriskt värdefulla byggnader men i Stockholms stad är det stadsmuseet som har i uppdrag att peka ut vilka byggnader och miljöer som är kulturhistoriskt värdefulla.²⁹ Stockholms stadsmuseum har delat kulturhistoriskt värdefulla byggnader i tre olika kategorier;

”**Blått** är den högsta klassen och omfattar bebyggelse av synnerligen högt kulturhistoriskt värde.

Grön klassning innebär också ett högt kulturhistoriskt värde och betyder att bebyggelsen är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Gult är den tredje nivån som används vid klassificering. En gulklassning på Stadsmuseets kulturhistoriska klassificeringskarta innebär att fastigheten har bebyggelse av positiv betydelse för stadsbilden och/eller av visst kulturhistoriskt värde”³⁰

Den kulturhistoriska klassificeringen används sedan löpande i arbetet hos Stockholms stads stadsbyggnadskontor, bl.a. vid bygglovsprövningar och detaljplanering.³¹ Den kulturhistoriska klassificeringen är dock inte rättsligt bindande utan utgör snarare ett kunskapsunderlag i plan- och byggbeslut och som en indikation på var det kan finnas kulturhistoriska värden. När en

²⁶ Rapport från Riksantikvarieämbetet ”Plattform kulturhistorisk värdering och urval – grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet” (2015-01-19), s. 15.

²⁷ Jfr plan- och bygglagen kap 8 § 17.

²⁸ Webbkarta: Stadsmuseets kulturhistoriska klassificering, tillgänglig här: <http://kartor.stockholm.se/bios/dpwebmap/cust_sth/kul/klassificering/>, hämtad 2020-11-09.

²⁹ Stadsmuseets kulturhistoriska klassificering, tillgängligt här: <<https://stadsmuseet.stockholm.se/om-hus2/klassificering-och-k-markning/stadsmuseets-kulturhistoriska-klassificering/>>, uppdaterad 2020-09-28, hämtad 2020-10-16 (framöver ”Stockholms stadsmuseums kulturhistoriska klassificering”).

³⁰ Stockholms stadsmuseums kulturhistoriska klassificering.

³¹ Ibid.

detalj- eller översiktsplan ändras, eller ett bygglov avser en blå- eller grönklassad byggnad, ska detta dock skickas på remiss till kulturförvaltningen som bl.a. använder sig av stadsmuseets kulturhistoriska klassificering för att bedöma byggnadsåtgärdens påverkan på kulturvärdet. Även bygglovsansökningar som avser gulklassade byggnader kan behövas skickas ut på remiss till kulturförvaltningen om de ligger inom ett riksintresse för kulturmiljövården,³² då en ändring kan påverka helhetsintrycket av bebyggelsen trots att den inte är så stor sedd för sig. Eftersom ett hundratal detaljplaner utarbetas eller ändras per år i Stockholms Stad och då skickas ut på remiss till kulturförvaltningen är ändå stadsmuseets kulturmiljöinventering väl inarbetad i Stockholms stadsplanering, och därför även i vissa bygglovsbeslut som har remitterats till kulturförvaltningen.³³ Däremot är det viktigt att notera att den kulturhistoriska klassificeringen, trots dess vikt i kommunpraxis, inte är rättsligt bindande - något som JO har fastslagit genom att klargöra att kommunal kulturmiljömärkning, d.v.s. klassificering, inte ska fungera som en bygglovsrestriktion utan snarare som ett kunskapsunderlag.³⁴

2 Vägen till det energieffektiva värmesystemet i kulturhistoriskt värdefulla byggnader

Under energikrisen på 1970-talet var målet att komma bort från oljeberoendet vilket ledde till det idag knappt finns några oljepannor kvar. Byte av värmesystem kan nu för tiden motiveras av energibesparing, ekonomisk besparing eller omställning till förnybar energi. Effekterna av ett byte av värmekälla måste utvärderas med en livscykelanalys. I en del fall är det en enkel bedömning och i andra fall är det mer komplicerat och svårt att ge entydiga svar. I det följande beskrivs olika värmekällor med fokus på de tre ovannämnda motiverande faktorerna.

2.1 Värmepumpar

För varje kWh el som tillförs en värmepump så kan den typiskt avge mellan 3 och 5 kWh i värme. Jämfört med direktverkande el minskar därför den energi man betalar för med en faktor 3 till 5. På så vis kan värmepumpar beskrivas som ett energieffektivt system. Miljöeffekterna av värmepumpar beror dock inte bara på hur energieffektivt systemet är, utan också på hur elen produceras.³⁵ Vad de olika tekniska procedurerna har gemensamt är att energin i slutändan förs ut till byggnader genom någon form av värmepump, som riskerar att påverka byggnaders antikvariska intryck. Tre typer av värmepumpar behandlas i det följande, nämligen vätska-vätska, luft-luft samt luft-vätskapump. Skillnaden mellan dessa är att den förstnämnda variabeln benämner hur värmen leds in till byggnaden, medan den andra variabeln anger hur värmen leds ut i byggnaden. Exempelvis innebär en luft-luftvärmepump att fukten från utomhusluften förs in i pumpen för att sedan tempereras och pumpas ut som luft i byggnaden. Vätska-vätskapump innebär däremot att värmen förs in i pumpen genom ett vattenburet system, t.ex. vätskan i kollektorsslangen vid bergvärme, och sedan förs ut i byggnaden i ett vattenburet system genom byggnadens radiatorer. Luft-vätskavärmepump är en hybrid av dessa system och innebär att luft förs in i pumpen som är kopplad till byggnadens vattenburna system där värmen förs ut.

³² Jfr MB kap 3 § 6.

³³ Dessa interna rutiner framgick efter telefonintervju med Elisabeth Ek, antikvarie Stadsutvecklingsenheten /Kulturförvaltningen Stockholms stad och Ida Holsner, antikvarie, Stockholms stadsmuseum den 2020-11-11.

³⁴ 2012/12:JO1, Beslut av JO Axberger den 23 februari 2012, dnr 5716-2010, "Kritik mot kulturnämnden i Stockholms stad, som 'k-märkt' en byggnad utan lagstöd", s. 398.

³⁵ Dessa uppgifter har inhämtats från Tor Broström, professor i kulturvård vid Högskolan på Gotland, genom mejlväxling den 2020-11-13.

2.1.1 Vätska-vätskapump: berg-, sjö-, grundvatten- och jordvärme

Lagrad solenergi, även kallat geoenergi, är ett samlingsbegrepp för den värme som uppstår från den solenergi som finns omkring oss och som har lagrats i berggrunden, på sjö- eller havsbotten eller i grundvattnet.³⁶ Geoenergin kan tas tillvara genom en teknisk procedur och värma upp eller kyla ner byggnader. Eftersom all geoenergi härstammar från solenergi räknas geoenergi som en förnybar energikälla.³⁷ Statens geologiska undersökningar har bl.a. rekommenderat att geoenergi i högre utsträckning bör ersätta direktel och uppvärmning med fossila bränslen, samt framhållit att geoenergi tillsammans med andra förnybara energislag kan utgöra en viktig del i uppnåendet av EU:s klimat- och energieffektiviseringsmål.³⁸ En nackdel är att miljöfarliga ämnen såsom sulfider³⁹ riskerar att frigöras vid upptagning av bergvärme, samt att risker för marksjunkningar och jordskalv ökar något. Det finns även en risk av att ytvattnet förgiftas av det upptagande vattnet, men detta kan enkelt förhindras genom att det upptagna vattnet förs tillbaka till marken efter att det har värmt upp byggnaden.⁴⁰

De olika teknikerna för att utvinna energi från berg-, sjö-, grundvatten- och jordvärme skiljer sig något åt men har desto fler gemensamma variabler. Bland annat kräver alla geoenergisystem lite förenklat beskrivet att en kollektorsslang förs ner i jorden fylld med någon form av vätska som sedan pumpas upp till en högre temperatur genom en värmepump.⁴¹ På så vis är de kritiska momenten för byggnaders antikvariska värde vid dragning av geoenergi dels borrningen och införseln av slangen, dels värmepumpen. Eftersom de flesta geoenergisystem är anslutna till byggnaders källare syns i de flesta fall inte själva borrningen eller kollektorsslangen. Oftast handlar det enbart om håltagning i begränsad omfattning som medför ingen eller ringa påverkan på byggnadens kulturhistoriska värden. I de fall då byggnaden inte har en källare som är belägen under markplan kan dock inte slangen föras in i byggnaden genom källaren, utan måste föras in genom byggnadens yttersida. I sådana fall har antikvariskt acceptabla lösningar hittats, såsom att slangen bekläds av en låda eller stuprörsliknande skydd som sedan målas i samma kulör som byggnadens fasad.⁴² Den främsta antikvariska frågan som uppstår i samband med installation av geovärme är alltså själva värmepumpen, som har en innerdel som måste placeras någonstans.

2.1.2 Luft-luftvärmepump och luft-vätskavärmepump

Eftersom luft-luftvärmepumpar och luft-vätskavärmepumpar har så många gemensamma drag behandlas de tillsammans. Med en luftvärmepump utnyttjas fukten i utomhusluften genom att pumpen suger in utomhusluften och värmer upp den. När luften är varm skickas den vid fall av luft-luftvärmepump in i bostaden, respektive leds ut genom byggnadens radiatorer gällande luft-vätskavärmepump. Nackdelarna är att alla luftvärmepumpar kräver el, anordningen vara högljudd, de kan uppfattas som oestetiska samt att de fungerar sämre ju kallare det är och vid en viss temperatur kan stängas av helt. Detta innebär att det alltid måste finnas en sekundär värmekälla, oftast el.⁴³ Trots nackdelarna har luftvärmepumpar beskrivits som en "relativ billig investering som ger hyfsat bra energibesparing".⁴⁴ Dock kommer luftvärmepumpar normalt

³⁶ Sveriges geologiska undersökning (SGU), Erlström m.fl. "Geologisk information för geoenergianläggningar – en översikt", (SGU-rapport 2016:16), s. 5 samt 8–11.

³⁷ Geoenergi erkändes som en förnyelsebar energi av Energimyndigheten 2007, se SGU rapport 2016:16, s. 6.

³⁸ Ibid, s. 6.

³⁹ D.v.s. salt och ester av svavelväte.

⁴⁰ Coley David, "Energy and Climate Change – creating a sustainable future" (2018), s. 525.

⁴¹ SGU rapport 2016:16, "Geologisk information för geoenergianläggningar – en översikt", s. 8–11.

⁴² Dessa uppgifter om antikvariska lösningar delgavs av Hans Lund, energiexpert på Stockholm Exergi genom telefonintervju den 17 november 2020.

⁴³ Ohlén et al, "Energiboken – varsam energiförbättring för småhusägare", s. 131ff.

⁴⁴ Ohlén et al, "Energiboken – varsam energiförbättring för småhusägare", s. 131.

sett inte upp i samma energibesparingseffekter som kan uppnås av geovärme.⁴⁵ Avvägningen mellan värmepumpens fördelar och negativa inverkan på kulturvärden har ställts på sin spets i kyrkor. Länge betraktades luftvärmepumparna som estetiskt oacceptabla. Till skillnad från vätska-vätskavärmepumpar har nämligen luftvärmepumpar en utomhusdel, som därför kan påverka byggnadens exteriöra kulturvärde. I Ludgo Kyrka, norr om Nyköping, lät församlingen som ett pilotprojekt installera två luft-luftvärmepumpar som komplement till det befintliga elvärmesystemet.⁴⁶ Detta resulterade i att värmepumparna stod för cirka halva energitillförseln vilket gav en energibesparing på drygt 22 700 kWh/år jämfört med enbart direktverkande el.⁴⁷

En luftvärmepump kan också användas som skyddsvärme, det vill säga att värmen ställs in på en relativt låg temperatur, omkring 10 grader, för att bromsa förfall av byggnader, exempelvis under renoveringar. Detta förekom i den byggnadsminnesförklarade gamla pappershandeln i Edsbyn där det installerades en luftvärmepump under en renovering och för att motverka bland annat interiöra köldskador.⁴⁸ Luftvärmepumpar har visat sig vara effektiva mot fuktproblem i äldre byggnader eftersom även en liten temperaturhöjning håller den relativa fuktigheten under skadliga nivåer. I byggnadsminnet Klints Othem på Gotland eliminerade en värmepump i stort sett fuktproblemen.⁴⁹ Även om pumpen kan upplevas som visuellt störande bör detta vägas mot dess fördelar i energieffektiviseringssyfte, då en luftvärmepump drar cirka en tredjedel av el än direktel i samma syfte. Faktum är att värmepumpen kan vara avgörande för att en förfallande byggnad ska överleva ytterligare en generation.⁵⁰ I en sådan situation kan det ifrågasättas vad som egentligen på långt sikt bäst gagnar bevarandet av kulturvärden; att byggnaden kortsiktigt inte påverkas estetiskt eller att dess förfall bromsas upp?

2.2 Fjärrvärme

Fjärrvärme innebär att värme alstras i en fjärrvärmecentral som därefter distribueras ut till fastigheter genom ett fjärrvärmenät, det vill säga ledningar under marken. Fjärrvärme kan ha olika värmekällor. I Sverige kommer en stor del av fjärrvärmen från bioenergi i form av restprodukter från skogsavverkning, träavfall från pappers- eller träindustrin samt avfall från hushåll och verksamheter. Ökad värmeförsörjning via fjärrvärme har beskrivits som en central komponent till att luftkvaliteten blev bättre i de svenska storstäderna omkring 1900-talets mitt.⁵¹ Fjärrvärme gör det också möjligt att ta tillvara på överskottsvärme från lokala industrier eller datahallar, en lösning som är vanligare förekommen på vissa orter än andra.⁵²

⁴⁵ Thermia, ”Stora värmepumpsboken: En handbok inför, under och efter köp av värmepump” (2020), s. 63

⁴⁶ Spara och Bevara, goda exempel ”Luft/luftvärmepump ger skonsamt inneklimat i historisk miljö”, tillgänglig här <<http://www.sparaochbevara.se/goda-exempel/luftluftvarmepump-ger-skonsamt-inneklimat-i-historisk-miljo/>>, hämtad 2020-10-29.

⁴⁷ Broström T., Högsolan på Gotland Centrum för energieffektivisering i kulturhistoriskt värdefulla byggnader rapport 2010:1, ”Luft-luftvärmepumpar för skyddsvärme i kyrkor”, s. 17.

⁴⁸ Spara och Bevara, goda exempel, ”Skyddsvärme med luft-/värmepump håller energikostnaderna nere”, tillgänglig här: <<http://www.sparaochbevara.se/goda-exempel/gamla-pappershandeln-i-edsbyn-halsingland/>>, hämtad 2020-10-29.

⁴⁹ Spara och Bevara, goda exempel, ”Byggnadsminne fick värmepump”, tillgängligt här:

<<http://www.sparaochbevara.se/goda-exempel/byggnadsminne-fick-varmepump/>>, hämtad 2020-10-29.

⁵⁰ Ibid, ”Byggnadsminne fick värmepump”.

⁵¹ Energiföretagen, ”Fjärrvärme – resurseffektiv uppvärmning”, tillgängligt här:

<<https://www.energiforetagen.se/energifakta/fjarrvarme/>> (uppdaterad 2020-02-20, hämtad 2020-10-28).

⁵² I exempelvis Luleå kommer en stor del av värmen från överskottsgas från SSAB:s ståltillverkningsindustrier, se Luleå energi, ”Fjärrvärme i Luleå” tillgängligt här: <https://www.luleaenergi.se/sv/privatkund/fjarrvarme/fjarrvarme/allmant-om-fjarrvarme/> (hämtad 2021-01-11)

Bioenergi har beskrivits som en del av ett globalt kretsloppssystem genom att biomassan först fångar Co₂, sedan frigör det vid eldning för att återskapa och binda nytt Co₂.⁵³ Genom att fjärrvärmens tar tillvara på energin från restprodukter från skogsbruket utnyttjas energin och resurserna som annars hade behövts omhändertas på ett annat sätt.⁵⁴ Visserligen kan eldning av biobränslen frigöra miljögifter, men avfall från skogsbruket är något av det renaste som det går att elda och tillsammans med reningstekniker minimeras påverkan.⁵⁵ Så länge fjärrvärmens härrör från förnybara källor inklusive biobränslen är det mycket mer energieffektivt än många äldre värmesystem såsom eldning med kol eller olja. Eftersom ett fjärrvärmeverk kan försörja många, över 100 000-tals hushåll, är det rent produktivitetmässigt ett energieffektivt system; det arbete som läggs ner på att hålla systemet igång ger bra utslag på antal använda kWh. Det ekonomiska utbytet av att byta till fjärrvärme varierar dock, då fjärrvärmesystemen skiljer sig över landet. En förutsättning för att det ska vara möjligt att ansluta till fjärrvärme är att fastigheten ligger inom ett område där fjärrvärmeledningar är dragna. Skulle fastigheten ligga mer avlägset kan det finnas möjlighet för grannar att gå ihop och bilda ett närvärmeverk, det vill säga att de tillsammans bildar en egen mindre fjärrvärmeanläggning.⁵⁶

Rent estetiskt medför fjärrvärmeanslutning interiöra ändringar i form av håltagning. Finns inte radiatorer sedan tidigare behövs även sådana placeras ut i byggnaden då värmen slutligen leds ut via ett vattenburet system. Om en byggnad har skyddsvärda delar interiört behöver därför håltagning och eventuell installation av radiatorer ske varsamt m.h.t. byggnadens kulturvärde.⁵⁷ Därutöver måste en fjärrvärmecentral placeras ut någonstans i byggnaden. I många fall handlar det om att en befintlig värmepanna byts ut mot en fjärrvärmecentral, och då finns det redan ett pannrum vilket gör det enklast att ta bort pannan och sätta dit en värmeväxlare istället. I sådana fall medför en fjärrvärmeinstallation alltså inga exteriöra ändringar på byggnader då befintligt pannrum används som fjärrvärmerum. Saknas det däremot lämpligt utrymme för centralen så finns det för en möjlighet för villor att placera fjärrvärmecentralen utanför huset i ett så kallad "fasadskåp".⁵⁸ Vid installation av fasadskåp medför alltså även fjärrvärmeanslutning exteriör påverkan på byggnaden, vilket kan påverka dess kulturvärde.

2.3 Gamla hus komplexitet: risker med kall murstock

Att byta värmesystem i ett gammalt hus är emellertid inte alltid så lätt då oanade följder ibland kan inträffa som ett resultat av komplexiteten i gamla hus. Gamla byggnader som tidigare värmts upp genom oljepanna har anpassats till ett visst inneklimat och fuktnivå som upprätthållits genom murstocken som gått genom huset. När murstocken slutar användas så kyls den ner, vilket inte bara leder till en förändrad temperatur och fuktnivå i pannrummet, utan även i övriga rum som påverkas av murstockens temperatur. När spillvärmens från murstocken förloras ökar vanligtvis även luftfuktigheten. Dessutom avtar den naturliga ventilation som skapats omkring murstockens värme vilket kan leda till att ventilationen i byggnaden delvis avstannar. Ett exempel på sådana effekter finns beskrivet i "Energiboken" som berättar om en familj som köpt en gammal prästgård och sedan bestämt sig för att byta ut sin värmepanna till bergvärme. Effekterna av detta blev dock inledningsvis inte som de hade tänkt sig. Istället

⁵³ Coley David, "Energy and Climate Change – creating a sustainable future" (2018), s. 499.

⁵⁴ Ibid. s. 499-501.

⁵⁵ Coley David, "Energy and Climate Change – creating a sustainable future" (2018), s. 503-505.

⁵⁶ Ohlén et al, "Energiboken – varsam energiförbättring för småhusägare", s. 130.

⁵⁷ Det har i antikvariska förundersökningar angetts att sektionsradiatorer är att föredra framför panelradiatorer i äldre byggnader, se t.ex. Stockholms Stad, dnr. 2018-18600, antikvarisk förundersökning, 2018-12-20.

⁵⁸ Svensk Fjärrvärme, "Fjärrvärmecentralen: Utförande och Installation", Tekniska bestämmelser F:101 (2014), s. 9.

uppstod problem med både fukt och mögel i det gamla pannrummet och i väggisoleringen, samt ventilationen i huset försämrades.⁵⁹

Att ovanstående effekter kan inträffa påvisar inte minst det stora behovet av *kunskap om gamla byggnaders komplexitet* innan ändringar av energi- och ventilationssystem vidtas. En positiv effekt med att byta just från oljepanna till bergvärme, eller geoenergi för del delen, är att byggnadens gamla radiatorer som har använts till oljepannan likväl kan användas till dessa värmesystem.⁶⁰ Ett mer hållbart värmesystem i en byggnad med en gammal oljepanna kan även åstadkommas genom att byta ut bränslet från oljan mot bibränslen, såsom ved eller pellets.⁶¹ På så vis kan pannans gamla radiatorsystem fortsatt användas fast genom en mycket mer hållbar värmekälla samtidigt som de ovannämnda problemen med kall murstock inte uppstår.

2.4 Sammanfattning om effekter på kulturvärde och energieffektivitet

Hur installation av ovan beskrivna värmesystem kan påverka en byggnads kulturhistoriska värde sammanfattas i nedanstående tabell. Av tabellen framgår att en vätska-vätskavärmepump har högst energieffektivitet förutsatt att energin härrör från geoenergi, samt att påverkan på kulturvärdet begränsas till byggnadens interiörer. Även gällande fjärrvärme är installationens påverkan i de flesta fall är begränsad till byggnadens interiörer, förutom då det saknas möjlighet att placera fjärrvärmecentralen interiört och den därför placeras på husväggen i ett fasadskåp. Vidare är energieffektiviteten hög för fjärrvärme, medan miljövänligheten är svårare att mäta eftersom fjärrvärme kan produceras av olika värmekällor. Förutsatt att fjärrvärmens härrör från bioenergi är det dock ett hållbart alternativ, även om det inte når upp till samma förnybarhet som geovärme. Avseende de två typerna av luftvärmepumparna är dessa mer energieffektiva än direktverkande el, men de når sällan upp till samma energieffektivitet som fjärrvärme eller geovärme. Dessutom kräver båda luftvärmepumparna att en utomhusdel av pumpen sätts upp på eller nära intill byggnaders fasad vilket gör att de även alltid påverkar byggnader exteriört.

Värmetyp	Energieffektivitet	Påverkan på kulturvärdet
vätska-vätska VP*	hög	interiört genom håltaning och radiatorer
luft-luft VP	mellan	interiört och exteriört
luft-vätska VP	mellan	interiört och exteriört
fjärrvärme	mellan/hög	interiört genom håltagning och radiatorer ev. exteriör påverkan om fasadskåp krävs

VP = värmepump.

*Med vätska-vätskavärmepump avses i detta fall geovärme, det vill säga berg-, sjö-, grundvatten- och jordvärme.

⁵⁹ Ohlén et al, ”Energiboken – varsam energiförbättring för småhusägare”, s. 127f.

⁶⁰ Jfr. Ibid, s. 127–130.

⁶¹ Ohlén et al, ”Energiboken – varsam energiförbättring för småhusägare”, s. 130.

3 Rättsliga krav på energieffektivisering: från EU- till nationell nivå

Innan vi går vidare till att behandla regleringen kring olika kulturhistoriska skydd av byggnader, och hur dessa skyddsmekanismer har tillämpats i praktiken vid byte av värmesystem, ska först en djupare inblick ges i vilka de rättsliga kraven på energieffektivisering egentligen är.

3.1 EU:s energiprestandadirektiv – från ramdirektiv till 2020

Det finns många EU-direktiv som ställer krav på energieffektivisering. Det mest grundläggande för byggnader är ramdirektivet om byggnaders energiprestanda.⁶² Direktivets syfte är att förbättra byggnaders energiprestanda genom fastställande av minimikrav, energicertifiering samt regelbunden kontroll av värmepannor.⁶³ Direktivets krav på energiprestanda omfattar nya byggnader, samt befintliga som genomgår en renovering och som har en golvyta större än 1000 kvm.⁶⁴ Därutöver omfattas nya byggnader som också har en golvyta överstigande 1000 kvm av ännu striktare krav, då det måste göras en bedömning om det är tekniskt, miljömässigt och ekonomiskt genomförbart att välja alternativa el- och värmesystem. Vad gäller elförsörjningen anges förnybar el som ett exempel, medan det för värmeförsörjningen anges att i första hand kombinerad värme- och elproduktion bör eftersträvas, i andra hand fjärrvärme och i tredje hand värmepumpar.⁶⁵ När en byggnad som omfattas av direktivet säljs ska ett energicertifikat, d.v.s. energideklaration, tillgängliggöras för den potentiella köparen.⁶⁶ För byggnader som utnyttjas av en offentlig myndighet och som ofta besöks av allmänheten gäller istället ett tröskelvärde på 250 kvm för att de ska omfattas av kravet på energicertifikat.⁶⁷ Medlemsländer kan undanta vissa byggnader från kraven på energiprestanda. Hit hör bland annat byggnader med officiellt skydd som del av utvald miljö, eller med särskilt arkitektoniskt eller historiskt värde, under förutsättningen att kravefterlevnad skulle leda till att oacceptabla förändringar eller särdrag.⁶⁸ Ramdirektivet har därefter omarbetats vid två tillfällen, första gången 2010⁶⁹ och den andra vid 2018⁷⁰. Möjligheten att undanta byggnader av arkitektoniskt eller historiskt värde har inte ändrats genom de nya versionerna av direktivet.⁷¹ Däremot klargör 2018 års direktiv att:

“man bör främja forskning kring nya lösningar och utprovning av dessa för att förbättra historiska byggnaders och platsers energiprestanda, samtidigt som man värnar om kulturarvet och bevarar det.”⁷²

Det kan därmed understrykas att i takt med klimatkrisens erkännande⁷³ och breda medvetandegörande har också behovet av att adressera klimatutvecklingen på politisk nivå ökat, även för situationer där det tidigare ansågs att den kunde bortses ifrån. Med andra ord är signalen från

⁶² Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG av den 16 december 2002 om byggnaders energiprestanda.

⁶³ Direktiv 2002/91/EG, artikel 1.

⁶⁴ Direktiv 2002/91/EG, artikel 4–6.

⁶⁵ Direktiv 2002/91/EG, artikel 5 st. 2.

⁶⁶ Direktiv 2002/91/EG, artikel 7.

⁶⁷ Direktiv 2010/31/EU, artikel 12 st. 1b.

⁶⁸ Direktiv 2002/91/EG, artikel 4.3.

⁶⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda.

⁷⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/844 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda och av direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet.

⁷¹ Direktiv 2010/31/EU, artikel 4.2a.

⁷² Direktiv (EU) 2018/844, preamble (18).

⁷³ Europaparlamentets resolution om klimat- och miljöodläget (2019/2930(RSP)).

EU tydlig. Det finns inte längre utrymme att helt undanta kulturhistorisk värdefulla byggnader från EU:s krav på energiprestanda, utan även sådana byggnader bör energieffektiviseras i den mån som är möjlig samtidigt som kulturarvet värnas och bevaras. EU överlämnar dock denna praktiska, antikvariska och byggnadstekniska gränsdragningen till medlemsstaterna själva.

3.2 Den svenska implementeringen

På nationell nivå har frågan hur ramdirektivet ska implementeras i Sverige behandlats dels i en statlig utredning 2004⁷⁴, dels genom en tilläggsutredning 2005⁷⁵. Så småningom ledde detta fram till att Sverige antog lagen om byggnaders energideklarationer.⁷⁶ Av lagen framgår att allmänna byggnader, såsom köpcentrum och teatrar, som överstiger 250 kvm² samt byggnader som upplåts med nyttjanderätt måste upprätta en energideklaration.⁷⁷ Bostadsrättsföreningar upplåts med nyttjanderätt och måste därför alltid ha en giltig energideklaration.⁷⁸ Skyldigheten att upprätta en energideklaration åligger bostadens ägare och innefattar ett ansvar att visa energideklarationen för allmänheten på en väl synlig plats i byggnaden samt att vid försäljning visa den för spekulanter och överlåta den till den nye ägaren.⁷⁹

I energideklarationen ska det framgå hur byggnadens energiprestanda och energieffektivitet kan förbättras.⁸⁰ Har byggnaden en rumsuppvärmning som överstiger 70 kW ska dessutom dess värmesystem inspekteras och värmegeneratorns verkningsgrad i förhållande till byggnadens värmebehov bedömas innan en energideklaration upprättas.⁸¹ Denna skyldighet gäller oavsett om byggnaden omfattas av skyldigheten att energideklarera, så länge som verkningsgraden på 70 kW är uppnådd.⁸² För enplanshus, byggnader med god dokumenterad energiprestanda eller om kostnaden för värmesystemsbesiktningen överstiger halva byggnadens försäljningsvärde, får byggnaden undantas från inspektion. Såväl själva energideklarationen, som inspektion av värmesystem ska utföras av en oberoende expert, även en så kallad energiexpert.⁸³ Denne ska besitta särskild sakkunskap om energianvändning och inomhusmiljö i byggnader samt vara certifierad av ett ackrediterat organ enligt europarättslig standard.⁸⁴

Regeringen får meddela undantag då krav på energideklaration inte gäller.⁸⁵ Av den svenska förordningen om energideklarationer för byggnader framgår att ”byggnader som huvudsakligen används för andakt eller religiös verksamhet” får undantas från kravet att energideklarera, men vad avser byggnader med ett kulturhistoriskt värde i övrigt nämns inga fler undantag.⁸⁶ På så vis har Sverige valt att implementera direktivet mer strikt än vad EU-rätten föreskriver, då byggnader som är en del av en officiellt skyddad miljö eller av historiskt eller arkitektoniskt värde inte har undantagits från kravet på energideklaration. Skälet till detta är att Sverige, efter uttalande från Riksantikvarieämbetet, inte ansåg att det var nödvändigt att undanta historiska

⁷⁴ SOU 2004:109, *Energideklarering av byggnader: För effektivare energianvändning*.

⁷⁵ SOU 2005:67, *Energideklarationer: metoder, utformning, register och expertkompetens*.

⁷⁶ Lag (SFS 2006:985) om energideklarationer för byggnader.

⁷⁷ Lag om energideklarationer för byggnader, § 5.

⁷⁸ Lag om energideklarationer för byggnader, § 6.

⁷⁹ Lag om energideklarationer för byggnader, § 13.

⁸⁰ Lag om energideklarationer för byggnader § 9 p. & 4.

⁸¹ Lag om energideklarationer för byggnader § 8 p. 1 & § 9 st. 2.

⁸² Lag om energideklarationer för byggnader, § 10.

⁸³ Lag om energideklarationer för byggnader, § 12.

⁸⁴ Förordning (SFS 2006:1592) om energideklarationer för byggnader, § 10 samt se även Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 om krav för ackreditering m.m.

⁸⁵ Lag om energideklarationer för byggnader, § 7.

⁸⁶ Förordning om energideklarationer för byggnader, § 2 och särskilt § 2 p. 1.

eller arkitektoniska byggnader från energideklarationskravet för att skydda dess kulturvärde.⁸⁷ Istället föreslogs det att energiexperterna även bör utbildas i lagstiftningen om kulturmiljöfrågor så att de kan ge förslag på hur byggnaden kan energieffektiviseras utan att kulturhistoriska värden går förlorade.⁸⁸ Boverket har dock förtydligat i sina föreskrifter att rekommendationer till energieffektivisering inte får innebära att byggnadens kulturvärde skadas.⁸⁹ Således måste rekommendationerna om energieffektivisering för kulturhistoriskt värdefulla byggnader vara utformade så att byggnadens kulturvärde beaktas och inte uppmanar till åtgärder som kan förvanska detta. För att energiexperter ska kunna ge rådgivning utan att uppmana till en åtgärd som riskerar att förvanska en byggnads kulturvärde krävs att de besitter tillräckligt med antikvarisk kompetens. I Boverkets föreskrifter om certifiering anges därför att energiexperter för behörigheten *normal* ska ha ”kännedom om hur byggnaders kulturhistoriska och arkitektoniska värden kan påverkas av olika energieffektiviseringsåtgärder”.⁹⁰ För att erhålla behörigheten *kvalificerad* gäller motsvarande krav, men då krävs inte bara kännedom utan även kunskap om hur dessa värden påverkas.⁹¹ Skillnaden mellan kännedom och kunskap är att kännedom innebär att energiexperten är insatt i sakfrågan och vet hur mer information hämtas, medan kunskap innebär att experten är väl insatt i frågan.⁹² Att energiexperten besitter erforderlig kunskap ska sedan kontrolleras med ett skriftligt prov före certifiering.⁹³

4 Rättsliga krav på bevarandet av kulturvärden i byggprocesser

4.1 Statliga byggnadsminnen

Det finns två typer av byggnadsminnen, dels enskilda byggnadsminnen enligt Kulturmiljölagen (KML),⁹⁴ dels statliga byggnadsminnen som regleras i Förordningen om statliga byggnadsminnen (FSBM).⁹⁵ För att byggnadsminnenas kulturhistoriska värde ska tillvaratas fastställs unika skyddsbestämmelser för varje enskilt byggnadsminne.⁹⁶ Riksantikvarieämbetet (RAÄ) kan lämna förslag på nya statliga byggnadsminnen och ansvarar för tillsynen över dem, men det är regeringen som fattar beslut om byggnadsminnesförklaringen.⁹⁷ I FSBM framgår att “en byggnad som tillhör staten får förklaras för statligt byggnadsminne, om den har synnerligen högt kulturhistoriskt värde eller ingår i ett bebyggelseområde med ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde”.⁹⁸ Några av de största förvaltarna till statliga byggnadsminnen är Statens Fastighetsverk, Naturvårdverket, Trafikverket och Fortifikationsverket.

⁸⁷ Prop. 2005/06:145: *Nationellt program för energieffektivisering och energismart byggande*, s. 64ff.

⁸⁸ SOU 2005:67, “*Energideklarationer: metoder, utformning, register och expertkompetens*”, s. 80.

⁸⁹ Boverkets föreskrifter och allmänna råd om energideklarationer för byggnader, BFS 2007:4 BED 1, § 4.

⁹⁰ Boverkets föreskrifter och allmänna råd för certifiering av energiexpert, (CEX), § 7 p. 14. BFS 2007:5 med ändringar till och med BFS 2016:15

⁹¹ CEX § 8 p. 5.

⁹² CEX § 2.

⁹³ CEX § 12.

⁹⁴ Kulturmiljölagen (1988:950).

⁹⁵ Förordning (2013:558) om statliga byggnadsminnen

⁹⁶ Riksantikvarieämbetet, *Byggnadsminnen*, tillgängligt här:

<<https://www.raa.se/kulturarv/byggnader/byggnadsminnen/>>, uppdaterad 6 maj 2020, hämtad 2020-10-29.

⁹⁷ Förordningen om statliga byggnadsminnen, §§ 3 & 11 hädanefter refererad som “FSBM”.

⁹⁸ FSBM § 2.

Innan en byggnad blir byggnadsminnesförklarad krävs att RAÄ påvisar att byggnaden har högt kulturhistoriskt värde samt att detta styrks av ett yttrande från den myndighet som förvaltar byggnaden.⁹⁹ Det finns idag omkring 280 statliga byggnadsminnen i Sverige och de flesta utgörs av slott, försvarsanläggningar och domstolar. Följderna av en byggnadsminnesförklaring är att byggnadens vård och underhåll, samt i vilka avseenden den inte får ändras, regleras av skyddsbestämmelser som syftar till att förhindra att dess karaktär och utseende förvanskas.

Som huvudregel kan sägas att "alla åtgärder som påverkar skyddade delar av byggnadsminnet är tillståndspliktiga".¹⁰⁰ Det är dock inte ändringens fysiska omfattning som är avgörande, utan dess påverkan på kulturvärdet. På så vis är därför inte alla ändringar i ett byggnadsminne tillståndspliktiga, utan det beror på om åtgärden omfattas av skyddsbestämmelserna eller inte. För underhållsåtgärder, det vill säga "återkommande förebyggande åtgärder som syftar till att bevara ett objekt i lämpligt skick", som följer av skyddsbestämmelserna krävs inte tillstånd.¹⁰¹ När det rör sig om tekniska installationer av el som kräver rördragningar krävs dock tillstånd, vilket gör att om ett nytt värmesystem ska installeras i ett statligt byggnadsminne krävs i regel RAÄ:s tillstånd såtillvida att det inte är fråga om en skyddsförenlig underhållsåtgärd.¹⁰² RAÄ kan meddela tillstånd till en ändring om särskilda skäl föreligger.¹⁰³ Det är sökanden som har bevisbördan för att styrka detta. När det kommer till antikvariskt komplexa åtgärder är det därför lämpligt att sökanden tar hjälp av någon med antikvarisk specialkompetens, såsom en byggnadsantikvarie.¹⁰⁴ Frågan om vad som utgör särskilda skäl bedöms i varje enskilt fall, men RAÄ har i sin vägledning till FSBM nämnt att energieffektivisering är ett förekommande skäl.¹⁰⁵ Ett tillstånd kan förenas med villkor, såsom krav på dokumentation eller antikvarisk förundersökning.¹⁰⁶ RAÄ:s beslut i fråga om ändring i strid med skyddsbestämmelserna får inte överklagas.¹⁰⁷ Fastighetsägaren kan dock ansöka om att skyddsbestämmelserna ska hävas, om de innebär en olägenhet som inte står i proportion till byggnadsminnets betydelse.¹⁰⁸ I ett sådant fall ska RAÄ yttra sig och därefter överlämna ärendet till regeringen för slutligt beslut.¹⁰⁹

Ändring av värmesystem kan påverka ett byggnadsminnes skyddsbestämmelser på olika sätt. Det beror helt enkelt på hur de byggnadstekniska åtgärderna förhåller sig till byggnadsminnets individuella skyddsbestämmelser. Utformningen av skyddsbestämmelserna varierar mellan olika byggnadsminnen; vissa omfattar enbart skydd mot exteriöra ändringar medan andra omfattar skydd mot interiöra ändringar eller till och med skydd av fast inredning.¹¹⁰ Vid installation av luftvärmepumpar behöver en del av pumpen placeras på byggnadens utsida, vilket medför en exteriör ändring.¹¹¹ Installation av fjärr- eller bergvärme innebär oftast att håltagningar behöver göras i fastighetens stomme, och en sådan åtgärd kräver därför i regel

⁹⁹ FSBM §§ 4–5.

¹⁰⁰ Riksantikvarieämbetets vägledning för tillämpning av förordningen om statliga byggnadsminnen, (2017), s. 27.

¹⁰¹ Riksantikvarieämbetets vägledning för tillämpning av förordningen om statliga byggnadsminnen, s. 36.

¹⁰² *Ibid.*, s. 28.

¹⁰³ FSBM § 7 st. 1.

¹⁰⁴ Riksantikvarieämbetets vägledning för tillämpning av förordningen om statliga byggnadsminnen, s. 31f.

¹⁰⁵ *Ibid.*, s. 26.

¹⁰⁶ FSBM § 7.

¹⁰⁷ FSBM § 7 st. 2.

¹⁰⁸ FSBM § 5.

¹⁰⁹ FSBM §§ 6 & 8.

¹¹⁰ Denna information gavs av Kersti Lilja, handläggare i kulturmiljö på Riksantikvarieämbetet, efter mejlväxlingar samt telefonintervju den 15 september 2020.

¹¹¹ Se den gamla pappershandeln i Edsbyn, Diarienummer 221-2570-89 tillstånd till ändring av byggnadsminne, 2014-12-10, s.1, som berörde ett enskilt byggnadsminne men koncepten om skyddsbestämmelser är detsamma.

tillstånd eftersom byggnaders stomme vanligtvis är skyddsvärd.¹¹² När skyddsbestämmelserna omfattar fast inredning kräver till och med insättning eller ändring av radiatorer tillstånd.¹¹³

4.1.1 Naturhistoriska riksmuseet - renovering av befintligt fjärrvärmesystem

Ett exempel på en ändring av ett statligt byggnadsminne är när Statens fastighetsverk 2010 ansökte om tillstånd för att installera en ny undercentral med nya värmeväxlare för fjärrvärmesystemet i Naturhistoriska riksmuseet i strid med dess skyddsbestämmelser.¹¹⁴ Naturhistoriska riksmuseet är ritat av arkitekt Axel Anderberg och invigdes 1916 för att därefter förklaras som byggnadsminnesmärke 1935. Museet erhöll skyddsbestämmelser 1993 och av dessa framgår bland annat att byggnaden inte får ändras till det yttre, att ingrepp inte får göras i stommen eller i äldre fast inredning och att byggnaden ska underhållas så att den inte förfaller men också på ett sådant sätt att det kulturhistoriska värdet inte minskar.¹¹⁵

Utöver att installera en ny undercentral och nya värmeväxlare skulle befintliga radiatorer kontrolleras, rengöras, målas om och sedan återmonteras. Vissa radiatorer som var obrukbara skulle bytas ut till en liknande modell.¹¹⁶ I och med att radiatorerna, som var från 1910, klassificerades som "äldre fast inredning" omfattades även de av skyddsbestämmelserna vilket gjorde att åtgärden på dessa också krävde tillstånd.¹¹⁷ Skälet till behovet av renovering av radiatorerna var att de till viss del blivit dysfunktionella på grund av en olyckshändelse år 1980 då tjockolja pumpades runt i radiatorerna, vilket försämrade deras värmeledningsförmåga. Därefter har museets värmesystem etappvist byts ut, men vissa kontaminerade radiatorer fanns alltså kvar i den Södra Flygeln för vilka ändringstillstånd söktes 2010.¹¹⁸ RAÄ gav tillstånd till ändringen fast i kombination med vissa villkor, bland annat att kulören på radiatorerna skulle bestämmas i samråd med en antikvarisk kontrollant som dessutom i övrigt skulle kontrollera arbetet.¹¹⁹ Trots att skyddsbestämmelserna var långtgående och till och med omfattade fast inredning som delvis påverkades av ändringen,¹²⁰ menade RAÄ att:

*"behovet av att få ett värmesystem som ej förorsakar skador på byggnaden och som är funktionellt är tungt vägande i förhållande till den minskning på det kulturhistoriska värdet som blir följden av ingreppet"*¹²¹

Mot bakgrund av att RAÄ:s tillstånd innehöll så detaljerade villkor med krav på antikvarisk konsekvensanalys och involvering under hela renoveringen, samt att det främst var fråga om att gamla radiatorer skulle rustas upp snarare än bytas ut, fanns det flertaliga säkerhetsventiler för kulturvärdets bevarande. Vad som kan tyckas bristfälligt är emellertid att det inte finns explicit dokumenterat om ändringen medförde energieffektivitetsvinster. Däremot uttryckte RAÄ i sitt tillståndsbeslut att upprustningen av fjärrvärmesystemet troligtvis innebar "ett mer

¹¹² Denna information gavs av Kersti Lilja, handläggare i kulturmiljö på Riksantikvarieämbetet, efter mejlväxlingar samt telefonintervju den 15 september 2020.

¹¹³ Dnr 311-824-2010, Riksantikvarieämbetet, "Tillstånd till utbyte av värmesystem Naturhistoriska riksmuseet, Södra Flygeln, AB 6:3 Stockholm" (hädanefter "Tillstånd Naturhistoriska riksmuseet"), 2010-06-16, s. 1.

¹¹⁴ Tillstånd Naturhistoriska riksmuseet, 2010-06-16.

¹¹⁵ Kulturdepartementet, Regeringsbeslut 39, 1993-06-24.

¹¹⁶ Tillstånd Naturhistoriska riksmuseet, 2010-06-16, s. 2.

¹¹⁷ FSBM § 7.

¹¹⁸ Dnr 311-824-2010, AIX Arkitekter, "Antikvarisk kontrollrapport gällande byte av värmesystem, Naturhistoriska riksmuseet, Södra Flygeln", 2012-01-03, s. 2.

¹¹⁹ Tillstånd Naturhistoriska riksmuseet, 2010-06-16, s. 1.

¹²⁰ Kulturdepartementet, Regeringsbeslut 39, 1993-06-24, punkt 2.

¹²¹ Tillstånd Naturhistoriska riksmuseet, 2010-06-16, s. 3.

funktionellt fungerande värmesystem”¹²² då värmen tidigare haft svårt att utsöndras på grund av den tjockolja som var fast i radiatorerna. Det finns även vittnesbörd om att anställda på museet som tidigare använde kompletterande värme i form av elradiatorer i sina arbetsrum kunde avlägsna dessa efter upprustningen tack vare att värmen fungerade bättre.¹²³ På så vis finns det fog att anta att energieffektivitetsvinster i förevarande fall uppnåddes, samtidigt som erforderliga krav på kulturvärdets bevarande ställdes under ändringsprocessens gång.

4.2 Enskilda byggnadsminnen

Ett enskilt byggnadsminne är en byggnad som erhåller byggnadsminnesstatus enligt kulturmiljölagen (KML) som också utformar skyddsbestämmelser för hur byggnaden ska vårdas och underhållas samt i vilka avseenden den inte får ändras.¹²⁴ Det är enbart byggnader som har ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde eller som ingår i ett bebyggelseområde med ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde som kan förklaras enskilt byggnadsminne.¹²⁵ Med ett ”synnerligen högt kulturhistoriskt värde” avses ett betydande kulturhistoriskt värde, vilket innebär att ett mycket långtgående krav på byggnadens kulturhistoriska värde ställs.¹²⁶ Det är länsstyrelserna som beslutar om en byggnad eller anläggning ska byggnadsminnesförklaras och det organ som har tillsynsansvar, fastän alla kan väcka talan om byggnadsminnesförklaring.¹²⁷ Idag finns det uppskattningsvis omkring 2 200 byggnadsminnen enligt KML.¹²⁸

Om en fastighetsägare vill vidta en ändring, såsom installation av ett nytt mer energieffektivt värmesystem, som kan strida mot skyddsföreskrifterna bör denne kontakta länsstyrelsen, som vid särskilda skäl kan ge tillstånd till åtgärden.¹²⁹ Huruvida åtgärden får lov att vidtas är avhängigt hur skyddsbestämmelserna är utformade i det enskilda fallet. Exempelvis kan ändringstillstånd behövas för att riva, flytta eller bygga till, göra ingrepp i exteriören, ändra planlösning, göra ingrepp i stommen eller för att ändra i interiören eller fast inredningen.¹³⁰ För värmesystem kan exteriören förändras vid utbyggnad av solceller eller luftvärmepump, medan interiören och den fasta inredningen kan påverkas av installation av bergvärme, fjärrvärme och luftvärmepump. Vid håltagning, förekommande vid berg- och fjärrvärme, kan byggnadens stomme påverkas. Oavsett om frågan huruvida länsstyrelsens kan meddela tillstånd beror på om, och i så fall hur, åtgärden påverkar byggnadens skyddade delar bör fastighetsägare alltid kontakta länsstyrelsen för samråd innan en ändrande eller underhållande åtgärd vidtas för att vara på den säkra sidan. Skälet till detta är att det kan vara svårt för fastighetsägare att bedöma när tillstånd krävs och att det därför kan vara nödvändigt att samråda med länsstyrelsen för att bringa klarhet i hur skyddsbestämmelserna ska tolkas. Inför en tillståndsansökan krävs ibland ett åtgärdsprogram eller antikvariskt utlåtande från en kulturhistorisk expert.¹³¹

¹²² Tillstånd Naturhistoriska riksmuseet, 2010-06-16, s. 3.

¹²³ Denna information framkom genom en telefonintervju med Bo Monell, projektledare på Statens Fastighetsverk och som medverkade i projektet 2010, 2020-10-21.

¹²⁴ KML kap 3 § 2.

¹²⁵ KML kap 3 § 1.

¹²⁶ Prop 1987/88:104: *Om kulturmiljövård*, s. 48.

¹²⁷ KML kap 3 § 4 samt §§ 16–18.

¹²⁸ Riksantikvarieämbetet, *Byggnadsminnen*, tillgängligt här:

<<https://www.raa.se/kulturarv/byggnader/byggnadsminnen/>>, uppdaterad 6 maj 2020, hämtad 2020-10-29.

¹²⁹ KML kap 3 § 14.

¹³⁰ KML kap 3 § 14 samt Länsstyrelsen Stockholm, *Byggnadsminnen*, tillgängligt här:

<<https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/samhalle/kulturmiljo/byggnadsminnen.html>>, hämtad 2020-10-29.

¹³¹ Länsstyrelsen Stockholm, *Byggnadsminnen – tillstånd att ändra byggnadsminne*, tillgängligt här:

<<https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/samhalle/kulturmiljo/byggnadsminnen.html>>, hämtad 2020-10-29.

Länsstyrelsens befogenhet att meddela tillstånd för ändring på byggnadsminnen sträcker sig längre än till den faktiska omfattningen av byggnadsminnesförklaringen. Det är nämligen så att även i de fall då en byggnad inte är byggnadsminnesförklarad, men "kan antas komma i fråga som byggnadsminne" får länsstyrelsen förordna om att anmälningsplikt behövs för ändringar som "väsentligt minskar dess kulturhistoriska värde".¹³² Denna speciella anmälningsplikt berör på så vis en form av hybridbyggnader som inte formellt är byggnadsminnesförklarade men som ändå har ett så högt kulturhistoriskt värde att de kan antas komma att bli ett byggnadsminne framöver. För sådana byggnader avgör alltså länsstyrelsen om åtgärden får vidtas eller ska förbjudas, dock för max sex månader i taget.¹³³ I Stockholms län omfattas ca 100 byggnader av sådan anmälningsplikt.¹³⁴

4.2.1 Avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen

Till skillnad från statliga byggnadsminnen som alltid förvaltas av statliga myndigheter förvaltas enskilda byggnadsminnen av många olika ägandekategorier såsom privatpersoner, enskilda företag, större koncerner, offentliga ägare, stiftelser eller ideella föreningar. Vilken ägandeform som är vanligast varierar från län till län, men exempelvis i Västra Götaland är en övervägande majoritet av de enskilda byggnadsminnena ägda av privatpersoner.¹³⁵ Mot bakgrund av att enskilda byggnadsminnen i många fall ägs av enskilda privatpersoner finns en risk att de upplever sig hämmade i sina möjligheter att använda och ändra sin egendom, och att en intressekonflikt uppstår mellan enskilda och allmänna intressen.¹³⁶ Exempelvis har det i en attitydundersökning genomförd av Riksantikvarieämbetet framkommit att många ägare till enskilda byggnadsminnen upplever att höga driftskostnader och svårigheten att få till stånd energianpassning utgör några av de största nackdelarna, vilket pekar på behov av information om kulturhistoriskt anpassade energilösningar.¹³⁷ Eftersom skyddsbestämmelserna kan tvinga enskilda att ha kvar oekonomiska, med största sannolikhet också energi- och miljökrävande, energilösningar kan skyddsbestämmelserna medföra betungande konsekvenser för enskilda byggnadsminnesägare som önskar att energieffektivisera sitt värmesystem. Dessutom är det fastighetsägaren som har bevisbördan för att visa att ändringen föranleds av särskilda skäl.¹³⁸ Eventuellt hade därför en omkastad bevisbörda just när det kommer till byte av värmesystem i enskilda byggnadsminnen varit till fördel för energieffektivisering, då det skulle underlättat för den enskilda fastighetsägaren som önskar byta till ett mer energieffektivt värmesystem. Detta hade exempelvis kunnat utformas genom att byte av värmesystem i energieffektiviserande syfte presumeras utgöra ett särskilt skäl att frångå skyddsbestämmelserna, och att det sedan är upp till myndigheten att motbevisa detta förhållande vid ansökningsförfarandet. Att sådana åtgärder prövas är däremot angeläget, då tillstånd kan behöva förenas med villkor om varsamt utförande för att inte byggnadsminnets kulturvärden ska förvanskas under processen.

Enligt Riksantikvarieämbetets vägledning framgår att länsstyrelser är skyldiga att ange tydliga motiveringar till varför en byggnad har blivit byggnadsminnesförklarad.¹³⁹ Skälen varför en tydlig motivering tillfästs så stor vikt är flertaliga. Dels är det de kulturella värdena som framgår

¹³² KML kap 3 § 6.

¹³³ KML kap 3 § 5.

¹³⁴ Länsstyrelsen Stockholm, *Byggnadsminnen*, tillgängligt här:

<<https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/samhalle/kulturmiljo/byggnadsminnen.html>>, hämtad 2020-10-29.

¹³⁵ Rapport från Riksantikvarieämbetet, "Att äga, förvalta och använda ett byggnadsminne" (2012), s. 8.

¹³⁶ Ibid s. 5.

¹³⁷ Rapport från Riksantikvarieämbetet, "Att äga, förvalta och använda ett byggnadsminne" s. 4.

¹³⁸ Jfr Riksantikvarieämbetets vägledning "Ändring och hävande" (3 kap 14-15 2§§), (2014), s. 6.

¹³⁹ Riksantikvarieämbetet, vägledning 3 kap. KML, <<https://www.raa.se/lagar-och-stod/kulturmiljolagen-kml/byggnadsminnen-3-kap/vagledning-3-kap-kml/>>, uppdaterad 23 juni 2020, hämtad 2020-10-29.

av motiveringen till byggnadsminnesförklaringen som ligger till grund för beslut om ändring av byggnadsminnen, dels medför skyddsbestämmelserna ett stort ingrepp i den enskilde fastighetsägarens äganderätt.¹⁴⁰ Dessa aspekter har iakttagits vid utformningen av KML, då det anges att skyddsbestämmelserna "så långt som möjligt ska utformas i samförstånd med byggnadens ägare och ägare till kringliggande markområden".¹⁴¹ Länsstyrelser har dock en möjlighet att inrätta skyddsbestämmelser mot fastighetsägarens vilja sedan en lagändring dato 1960, men denna möjlighet har enbart utnyttjats två gånger i praktiken vilket tyder på att huvudregeln ändå är att länsstyrelserna i första hand söker efter samförstånd.¹⁴² En annan förklaring till varför skyddsbestämmelser i praktiken inte införs mot fastighetsägarens vilja kan vara rädslan att fastighetsägare ska göra anspråk på sin rätt till ekonomisk ersättning av för de olägenheter som byggnadsminnesförklaringen medfört,¹⁴³ och att länsstyrelser därför på grund av bristande resurser hellre låter bli att byggnadsminnesförklara än att betala ut ersättningen.¹⁴⁴

Att länsstyrelser sällan utnyttjat sitt "byggnadsminnesförklaringsveto" är emellertid inte endast av godo då detta lett till att många ansökningarna om byggnadsminnen inte gått igenom på grund fastighets- och markägares motstånd, trots att byggnaden är av synnerligen högt kulturhistoriskt värde.¹⁴⁵ En slutsats är således att det idag finns fastigheter som länsstyrelser har ansett vara av så högt kulturhistoriskt värde att de borde blivit byggnadsminnesförklarade, men som ändå inte har åtnjutit ett sådant skydd på grund av länsstyrelsernas rädsla att hamna i konflikt med fastighetsägare. Då ett underskott på byggnadsminnen leder till att fler fastighetsägare har frihet att vidta energieffektiviserande åtgärder, riskerar detta också att leda till att kulturvärden blir försummade i brist på konkreta skyddsbestämmelser. Det enda kulturhistoriska skydd fastighetsägare då har att förhålla sig till är förvanskingsförbudet och varsamhetskravet i plan- och bygglagen.¹⁴⁶ Eftersom byggnadsminnesförklaringsvetot sällan utnyttjats i praktiken tycks länsstyrelsernas möjlighet att besluta om *särskild anmälningsplikt* för byggnader som kan antas komma att bli byggnadsminnesförklarade ännu viktigare för kulturvärdets bevarande.¹⁴⁷

4.2.2 Gamla pappershandeln i Edsbyn - installation av värmepump

Ett exempel på en byggnadsminnesförklarad fastighet är den gamla pappershandeln i Edsbyn i Ovanåkers kommun, vars fastighetsägare ansökte om tillstånd att installera en luftvärmepump. Byggnaden ritades av byggmästare Olof Johansson omkring sekelskiftet 1900 och uppfördes 1907 varefter den till mestadels användes som pappershandel, men även som butiks- och banklokal samt som bostadshus på övervåningen.¹⁴⁸ Byggmästare Johansson var omkring sekelskiftet mycket verksam omkring Edsbyn och har producerat mer än tvåhundra byggnader. Främst uppförde byggmästaren panelade villor och mangårdsbyggnader, men i det växande industrisamhället kom han även att uppföra affärshus, vilket den gamla pappershandeln är det mest välbevarade exemplet på. År 1990 fattades därför beslut av Länsstyrelsen i Gävleborgs Län att byggnadsminnesförklara byggnaden.¹⁴⁹ Av skyddsföreskrifterna framgår att byggnaden

¹⁴⁰ Riksantikvarieämbetet, vägledning 3 kap. KML, <<https://www.raa.se/lagar-och-stod/kulturmiljolagen-kml/byggnadsminnen-3-kap/vagledning-3-kap-kml/>>, uppdaterad 23 juni 2020, hämtad 2020-10-29.

¹⁴¹ KML kap 3 § 3.

¹⁴² Riksantikvarieämbetets vägledning, "Skyddets innebörd och omfattning (3 kap 2–3 §§)" (2013), s. 8.

¹⁴³ KML kap 3 § 4 st. 3 samt §§ 10–13.

¹⁴⁴ Riksantikvarieämbetets vägledning, "Skyddets innebörd och omfattning (3 kap 2–3 §§)" (2013), s. 8.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Plan- och bygglagen kap 8 §§ 13 & 17.

¹⁴⁷ KML kap 3 § 6.

¹⁴⁸ Spara och bevara, goda exempel, Skyddsvärme med luft-/värmepump håller energikostnaderna nere, tillgängligt här: <<http://www.sparaochbevara.se/goda-exempel/gamla-pappershandeln-i-edsbyn-halsingland/>>, hämtad 2020-10-29.

¹⁴⁹ Diarienummer 221-2570-89, Länsstyrelsen Gävleborgs Län, beslut 1990-02-19.

inte får "rivas, flyttas, byggas om eller på annat sätt förändras till sin exteriör" och att den "ska vårdas på sådant sätt att den inte förfaller" samt att nödvändigt underhåll av byggnaden ska ske på ett sådant sätt att dess kulturhistoriska värde inte minskar.¹⁵⁰

Innan 2006 hade pappershandeln enbart värmts upp med direktel, men detta hade så småningom blivit ett ohållbart alternativt för fastighetsägaren utifrån kostnadssynpunkt.¹⁵¹ Fastighetsägaren sökte därför efter alternativa uppvärmningsmetoder och landade i slutsatsen att luft/vattenvärmepump var ett bra komplement till direktelen under pågående restaureringar, men eftersom pumpen skulle innebära en exteriör ändring krävdes tillstånd. Av tillståndsansökan framgår att värmepumpens utomhusdel skulle placeras på ett undanskymt hörn på husets östra gavel och på så vis varken vara synligt från huvudgatan eller den egentliga gårdsplanen.¹⁵² Utomhusdelen skulle inte heller placeras direkt mot fasaden utan hålla ett avstånd på cirka 45 cm.¹⁵³

Enbart en vecka efter ansökan meddelade Länsstyrelsen i Gävleborg tillstånd till att installera värmepumpar i den gamla pappershandeln.¹⁵⁴ Tillståndsbeslutet baserades på kapitel 3 § 14 i kulturminneslagen där det framgår att Länsstyrelsens vid särskilda skäl får lämna tillstånd till "att ett byggnadsminne ändras i strid mot skyddsbestämmelserna", vilket kan förenas med villkor om hur en ändring får ske och att dokumentation behövs. Att tillstånd meddelades kan emellertid ses som kontroversiellt mot bakgrund av att praxis tyder på att möjligheterna att få dispens från skyddsbestämmelserna har tolkats restriktivt. Bland annat fick ett byggnadsminne i Visby inte tillstånd till en uteservering då det bedömdes påverka byggnadsminnets exteriör.¹⁵⁵ En redan monterad markis på ett byggnadsminne i Gävle bedömdes inte heller tillåtlig med hänsyn till dess skyddsbestämmelser.¹⁵⁶ Mot bakgrund av att utrymmet för att meddela dispens från skyddsföreskrifterna enligt praxis är få är det intressant att närmare studera vilka exakta särskilda skäl som föranledde att tillstånd gavs till ändringen i detta fall. Av Länsstyrelsens tillståndsbeslut framgår nämligen att:

*"[V]ärmepumpen kommer att innebära en viss visuell påverkan på byggnadsminnet, men då placeringen är undanskymd bedömer länsstyrelsen att det är motiverat att ändå bevilja tillstånd till åtgärden"*¹⁵⁷

Av motiveringen framgår att det faktum att luftvärmepumpens placering var undanskymd var avgörande för tillståndet, och det kan antas att en värmepump påverkar ett byggnadsminnes exteriör i mindre utsträckning än vad exempelvis en uteservering skulle göra. Jämfört med markisfallet är det dock svårt att uttala sig om hur åtgärderna *markis* kontra *värmepump* står emot varandra, då det skulle förutsätta närmare syn i de båda enskilda fallen. Vid granskning av bakgrunden till tillståndsbeslutet framgår det emellertid att pumpens undanskymda placering inte varit ensamt avgörande för beslutet. Det framgår nämligen även att placeringen av pumpen även är strategiskt viktigt då sökanden har uttryckt avsikt att i framtiden ansluta värmeledningar via en kulvert in i byggnaden från detta läge.¹⁵⁸ Placeringen har alltså betydelse mot bakgrund av att sökanden i ansökan har uppgett att det finns planer på att förse huset med värme och

¹⁵⁰ Länsstyrelsen Gävleborgs Län, beslut 1990-02-19, bilaga 1.

¹⁵¹ Länsstyrelsen Gävleborg, Ansökan om tillstånd att installera luft/vatten värmepump vid fastigheten Norra Edsbyn 37:2 Gamla pappershandeln, 2014-12-02, s. 1.

¹⁵² Ansökan om tillstånd, 2014-12-02, s. 1.

¹⁵³ Ansökan om tillstånd, 2014-12-02, s. 2.

¹⁵⁴ Tillstånd till ändring av byggnadsminne, montage av värmepump invid byggnadsminnet "Gamla pappershandeln", Norra Edsbyn 37:2, Ovanåkers socken och kommun, Hälsingland, 2014-12-10, s.1.

¹⁵⁵ Mål 7909-12, dom 2013-12-29.

¹⁵⁶ Mål 497-14, dom 2015-02-18.

¹⁵⁷ Tillstånd till ändring av byggnadsminne, 2014-12-10, s.2.

¹⁵⁸ Tillstånd till ändring av byggnadsminne, 2014-12-10, s.1.

varmvatten via en kulvert när huset är färdigrenoverat.¹⁵⁹ Sammantaget kan sägas att Länsstyrelsen i detta fall gjorde bedömningen att det var motiverat att frånga byggnadens skyddsbestämmelser trots att värmepumpen innebar en viss visuell påverkan, mot bakgrund av att *placeringen var undanskymd* och dessutom *strategisk* med hänsyn till framtidsplanerna.

Vad som förefaller intressant när man ser till skyddsföreskrifterna i fallet är dessutom hur det från början kom sig att ändringen bedömdes strida mot skyddsföreskrifterna. Det framgår nämligen av dessa att "byggnaden skall vårdas så att den inte förfaller". Det underhåll som krävs skall ske på ett sådant sätt att byggnadens kulturhistoriska värde inte minskar".¹⁶⁰ Det kan därför tyckas underligt att installation av en värmepump som skyddsvärme under renovering i syfte att hindra byggnadens förfall inte klassificeras som ett tillåtet underhåll enligt föreskrifterna. Visserligen framgår det likväl av skyddsföreskrifterna att byggnaden inte får "förändras till sin exteriör", vilket en värmepump i och för sig medför då en del av den är placerad på byggnadens utsida. Att en skyddsföreskrift innehåller två punkter som skiljer sig åt och i vissa praktiska fall, såsom värmepump som skyddsvärme, till och med kan vara oförenliga med varandra gör att skyddsföreskrifterna i vissa fall är svårtolkade. I förevarande fall gavs tillstånd till att ändra byggnadens exteriör i strid med skyddsföreskrifterna, men då Länsstyrelsen inte berörde hur den exteriöra ändringen ska balanseras mot behovet av skyddsvärme lämnas frågan om dessa punkters status i förhållande till varandra obesvarad. Istället kan det tolkas som att det räcker med att en ändring strider mot skyddsföreskrifterna i någon mån för att dispens måste sökas.

Slutligen kunde det konstateras att installationen både bidragit till att hejda byggnadens förfall under renoveringen samt till att minska energianvändningen betydligt jämfört med den tidigare lösningen med direktverkande el. Pumpen lyckades till och med ge tillsatsvärme under långa perioder med under 20 minusgrader.¹⁶¹ Ändock tog Länsstyrelsen varken upp värmepumpens energieffektiviserande effekter eller motverkandet av förfall som skäl till varför ändringen skulle tillåtas. Visserligen angavs det i bakgrunden till beslutet att pumpens placering var strategisk med hänsyn till framtidsplanerna, men i själva motiveringen angavs enbart det faktum att den var undanskymd. Med andra ord kan det tolkas som att Länsstyrelsens tillstånd främst baserades på kulturhistoriska hänsyn, men att dess effekter till största del var positiva för energieffektiviseringen. Trots att Länsstyrelsen inte explicit angav energieffektivisering som ett skäl till varför ändringen medgavs i strid mot skyddsföreskrifterna kan det dock ändå tänkas att energibesparingseffekterna spelade in i bedömningen, vilket understryks av att de angav att pumpen var "strategiskt viktig" med hänsyn till framtida energiplaner. Det är därför tveksamt om Länsstyrelsen skulle ha gett tillstånd till ändringen om den inte varit strategiskt motiverade av energieffektiviserande skäl, då den trots allt bedömdes strida mot skyddsföreskrifterna. Om Länsstyrelsen uttryckligen hade nämnt energieffektiviseringen hade det emellertid tydligare framgått om beslutet motiverades även av dessa hänsyn, istället för att lämnas osagt.

¹⁵⁹ Ansökan om tillstånd 2014-12-02, s. 1.

¹⁶⁰ Länsstyrelsen Gävleborgs Län, beslut 1990-02-19, bilaga 1.

¹⁶¹ Spara och bevara, goda exempel, Skyddsvärme med luft-/värmepump håller energikostnaderna nere, tillgängligt här: <<http://www.sparaochbevara.se/goda-exempel/gamla-pappershandeln-i-edsbyn-halsingland/>>, hämtad 2020-10-29.

4.3 Kyrkor

Kulturmiljölagen (KML) skyddar inte bara byggnadsminnen utan även kyrkliga kulturminnen. Kyrkor som är uppförda före utgången av år 1939 erhåller ett särskilt skydd, då det alltid krävs tillstånd av Länsstyrelsen för väsentliga förändringar.¹⁶² Enligt förarbetena anges att ändring av uppvärmningssystem är att anse som en förändring.¹⁶³ Huruvida ändringen är väsentlig beror på hur mycket ändringen påverkar det kulturhistoriska intresset och är därför inte nödvändigtvis beroende av ändringens fysiska omfattning. Om en ändring innebär att en kyrka påverkas exteriört, interiört avseende fast egendom och konstnärlig utsmyckning eller genom ändring av färgsättning är åtgärden dock alltid tillståndspliktig oberoende om den är väsentlig eller inte.¹⁶⁴ Ändringar i kyrkor uppförda efter 1940 kan också kräva tillstånd enligt KML, men för detta krävs att länsstyrelsen tagit ett särskilt beslut om att kyrkan har ett högt kulturhistoriskt värde.¹⁶⁵

I och med att kyrkan separerades från staten år 2000 räknas kyrkor numera som enskilda rättssubjekt och omfattas därför av egendomsrättsskyddet från staten.¹⁶⁶ Vid bedömningen om tillstånd ska beviljas görs därför en proportionalitetsavvägning mellan det allmännas intresse av att bevara kulturvärdet och det enskildas, det vill säga i detta fall kyrkans, intresse av att genomföra ändringen. I KML framgår att kyrkobyggnader ska vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas.¹⁶⁷ Rättspraxis har emellertid tydliggjort att trots att en ändring inte får strida mot denna vårdplikt och innebära att kyrkans kulturvärden förvanskas eller förminskas, kan ändringen ändå få vidtas om det enskilda intresset väger tyngre än det allmännas att bevara kulturvärden.¹⁶⁸

Ett exempel på enskilda intressen som väger tungt i detta sammanhang är ändringar som vidtas för att förbättra kyrkorummets utformning ur användarsynpunkt. I förarbetena konstateras att "det är av vikt att ett kyrkligt organ får tillfälle att anlägga teologiska (...) brukarsynpunkter på kyrkorummets utformning (...) vid bedömningen av byggnadsärendet".¹⁶⁹ Detta kan tolkas som att om det är nödvändigt för en kyrkas aktiva användande att byta värmesystem så bör detta enskilda intresse ges stor vikt vid bedömningen, även om det kulturhistoriska värdet påverkas i viss mån. Så kan det exempelvis tänkas vara fallet vid skyddsvärme genom installation av luftvärmepump, vilket många gånger är nödvändigt för att gamla byggnader ska hållas i gott skick utan att få köld- och fuktrelaterade skador. Trots att KML har som främsta syfte att värna om en "mångfald av kulturmiljöer"¹⁷⁰ är lagen alltså inte avsedd att tillämpas i blindo av kulturmiljösyftet utan även församlingars enskilda intressen ska beaktas i prövningen. Vidare kan en avvägning mellan församlingars intresse av att byta värmesystem och det allmänna intresset av att bevara kyrkors kulturvärde i praktiken ske genom att länsstyrelsen förenar tillstånd med villkor som "är skäligen med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen".¹⁷¹ På så vis behöver inte energieffektivisering vara kulturvärdets fiende, utan dessa två värden kan samordnas i ett tillstånd i form av villkor om varsamt utförande.

¹⁶² KML kap 4 § 3 st. 1.

¹⁶³ Prop: 1987/88:104: *Om kulturmiljövård*, s. 97.

¹⁶⁴ KML kap 4 § 3 st. 2.

¹⁶⁵ KML kap 4 § 4.

¹⁶⁶ Jfr. Bexhed, Jan-Mikael (2008) *Svenska kyrkans förfoganderätt över sina kyrkobyggnader kontra kulturminneslagens skyddsbestämmelser - domar från Regeringsrätten*. Juridisk Tidskrift (4). s. 884.

¹⁶⁷ Detta framgår av vårdplikten som stadgas i KML kap 4 § 2 st. 1.

¹⁶⁸ RÅ 2005:55 samt 2007:75.

¹⁶⁹ Prop: 1987/88:104: *Om kulturmiljövård*, s. 62.

¹⁷⁰ KML kap 1 § 1 st. 3.

¹⁷¹ KML kap 4 § 3 st. 3.

Att funktionalistiska intressen har getts vikt vid sidan av kulturhistoriska intressen har också återspeglats i praxis. Bland annat beslutade Regeringsrätten (RR) i strid med underrätterna i det så kallade Maglarps-fallet att kyrkan skulle ges rivningstillstånd då den varken kunde anses ekonomiskt eller behovsmässigt motiverad för församlingen.¹⁷² Rivningstillståndet meddelades trots att kyrkan var uppförd år 1907, och alltså var särskilt skyddsvärd enligt KML, samt hade ett högt kulturhistoriskt värde då den var byggd i nygotisk stil och representativ för sin tid. Det bedömdes dock finnas andra kyrkor i Lunds stifts som bättre representerade den nygotiska stilen och som fyllde stiftets behov av sammankomster. Det främsta skälet till att rivningstillståndet meddelades var emellertid inte den antikvariska bedömningen, då rätten onekligen framhöll att kyrkan hade ett beaktansvärt kulturvärde, utan de ekonomiska argumenten från kyrkonämnden. Att församlingen hade svårt att finansiera kostnaden på ca 31,2 milj. kr för att restaurera kyrkan, samt att en höjning av kyrkoavgiften skulle kunna få medlemmarna att lämna Svenska Kyrkan, tillmättes stor – om inte avgörande – vikt.¹⁷³ Det faktum att de ekonomiska aspekterna tillmättes så stor vikt i fallet har visserligen kritiserats i litteraturen med argumentet att “tyngdpunkten vid (rivnings)prövningen skall även när det gäller kyrkobyggnader ligga på den kulturhistoriska värderingen.”¹⁷⁴ Dessutom var församlingens ekonomiska kalkyl för restaureringskostnaderna inte granskad av någon med sakkunskaper, vilket gör att domstolen kan kritiseras för att ha tillmät kalkylen orimligt stor vikt utan erforderlig granskning. Trots detta hade Maglarps-fallet prejudicerande verkan genom att klargöra att ekonomiska aspekter är ett enskilt intresse som kan föranleda att en ändringsåtgärd får lov att vidtas i kyrkor. Inte sällan innebär byten till mer energieffektiva värmesystem även kostnadsbesparingar, vilket gör att församlingar då kan hävda detta som deras enskilda intresse till varför ändringen ska ges tillstånd. Dessutom har Kammarrätten i Fläckebo-fallet¹⁷⁵ anfört att den ifrågavarande kyrkonämndens argument för att få installera solceller på grund av att det medför energibesparing och är miljövänligt är av:

“sådan slag att de bör kunna beaktas vid den avvägning som (...) måste göras vid en tillståndsprövning, särskilt som ett fortsatt aktivt användande av en kyrkobyggnad som kyrkolokal i sig torde vara ägnat till bevarandet av byggnadens kulturhistoriska värde”¹⁷⁶

Kammarrätten hänvisade i detta avseende till RAÄ:s resonemang i RÅ 2004:125 där det uttalats att det är väsentligt att kyrkor kan användas för gudstjänster m.m. för att det kulturhistoriska värdet ska kunna bevaras. Kammarrättens uttalande kan tolkas som att om en åtgärd, t.ex. installation av ett värmesystem, är nödvändig för att kyrkan ska kunna aktivt brukas så är även denna åtgärd positiv för kyrkans kulturhistoriska värde. Med andra ord verkar Kammarrättens resonemang föras på grunden att kulturvärdet existerar för att människor kan ta del av det. Oavsett om installationen rent visuellt inte är till gagn för kulturvärdet, kan vissa tekniska installationer alltså vara nödvändiga för att kyrkor fortsatt ska kunna nyttjas, vilket i sin tur indirekt är till gagn för kulturvärdet eftersom fler personer kan ta del av kyrkans miljö. Slutligen lade RR i Fläckebo-fallet visserligen inte så stor vikt på kyrkonämndens ekonomiska och miljömässiga argument per se, utan fokuserade på en proportionalitetsbedömning enligt EKMR mellan det allmännas intresse att värna om kulturmiljön och kyrkans enskildas intresse.¹⁷⁷ RR gjorde därför en bedömning av om det var motiverat att kyrkan som enskild aktör skulle få tåla den inskränkning i äganderätten det innebär för dem att inte få tillstånd till att uppföra solceller

¹⁷² RÅ 2005:55 (“Maglarps-fallet”)

¹⁷³ Se Hammarlövs församlings yrkande i Kammarrätten avseende kyrkoavgiften och avs. betungande ekonomiska effekter generellt samt domslutet, RÅ 2005:55.

¹⁷⁴ Bexhed, Jan-Mikael (2008) *Svenska kyrkans förfoganderätt över sina kyrkobyggnader kontra kulturmilneslagens skyddsbestämmelser - domar från Regeringsrätten*. Juridisk Tidskrift (4). s. 887.

¹⁷⁵ RÅ 2007:75 (“Fläckebo-fallet”).

¹⁷⁶ RÅ 2007:75, Kammarrättens domskäl.

¹⁷⁷ RÅ 2007:75, Regeringsrättens domskäl.

taket med hänsyn till det allmänna intresset av att skydda kulturvärdet.¹⁷⁸ Mot bakgrund av att kyrkans besparingskalkyl för solcellsinstallationen hade förutsatt statligt stöd, bedömdes deras intresse i denna del inte väga tungt. Det ansågs kontraproduktivt för staten att ge bidrag till en åtgärd som bedömes försumma kulturvärdet. Detta trots att solcellsmonteringen enligt kyrkans uppskattning skulle leda till besparingar av halva uppvärmningskostnaden jämfört med det tidigare värmesystemet med direktverkande el. Därtill framhöll RR, i linje med ett uttalande från RAÄ, att en miljövänlig elproduktion också hade kunnat ske genom att solcellerna anlades på en annan plats där de inte påverkar kulturvärdet, varför åtgärden inte kunde anses alltför ingripande utan det bedömdes finnas alternativa lösningar.¹⁷⁹ Dessa skäl var slutligen det som fick RR att besluta om att tillstånd till solcellsinstallationen på taket inte kunde lämnas, även om det framhölls att kyrkans intresse att vara en föregångare i miljöfrågor måste respekteras.

Fläckebo-fallet är intressant inte bara när det gäller installation av solceller på kyrkor, utan även för hur rättsläget ska tolkas för värmesysteminstallationer på kyrkor i övrigt. Att kyrkor räknas som enskilda rättssubjekt som således kan hävda sina egna intressen inom ramen för en proportionalitetsbedömning medför att de har en rättslig grund där de kan argumentera för att de ska få energieffektivisera sina värmesystem. Vad kyrkor väljer att koppla sina egna intressen till varierar självfallet, men av praxis framgår att det är vanligt att ekonomiska och miljömässiga argument framhålls. Vad som är intressant är vidare att miljömässiga intressen inte enbart kan räknas som enskilda intressen, utan även som ett allmänt intresse enligt PBL där det framgår att planläggning och beslut ska ske med hänsyn till miljö- och klimataspekter.¹⁸⁰ Huruvida enskilda intressen tillmäts större vikt om de även överensstämmer med ett allmänt intresse har däremot inte behandlats i ovanstående praxis.

Av praxis följer alltså att ekonomiska faktorer kan tillmäts viss betydelse vid ändring av värmesystem i kyrkor vid sidan av den antikvariska bedömningen. En ekonomisk aspekt som kan påverka kyrkors vilja att byta värmesystem är vidare deras möjlighet till kyrkoantikvarisk ersättning. Enligt KML har Svenska kyrkan nämligen rätt till viss ersättning av staten för kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena.¹⁸¹ Denna ersättning infördes 2002 som en följd av att kyrkan blivit självständig från staten, men det bedömdes inte rimligt att kyrkor skulle bära hela den kulturhistoriska kostnaden själva.¹⁸² Kyrkoantikvarisk ersättning kan utbetalas för skadeförebyggande åtgärder som rör klimat, värme och ventilation.¹⁸³ För att ersättningen ska utgå för utbyte eller reparation av värmesystem krävs att åtgärden är antikvariskt motiverad, t.ex. genom att värmesystemet krävs för att inredning och antikvarier ska hållas i gott skick, samt att det finns dokumenterade brister i befintligt värmesystem.¹⁸⁴ Möjligheten för kyrkor att erhålla statligt stöd för bristfälliga värmesystem som är kulturhistoriskt motiverade visar därmed på att kulturhistoriskt bevarande i kyrkor prioriteras och att detta ibland även kan medföra energieffektivitetsvinster.

¹⁷⁸ RÅ 2007:75, Regeringsrättens domskäl.

¹⁷⁹ RÅ 2007:75, Regeringsrättens domskäl.

¹⁸⁰ Plan- och bygglagen kap 2 § 3 samt Boverket, PBL kunskapsbanken – olika intressen, tillgänglig här: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/Allmänna-och-enskilda-intressen/>, granskad 21 oktober 2020. Hämtad 2020-10-29.

¹⁸¹ KML kap 4 § 16.

¹⁸² Prop. 1995/96:80: *Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan*, s. 38.

¹⁸³ Svenska Kyrkan, ”Handbok för arbetet med kyrkoantikvarisk ersättning” (version 2.0, träder i kraft från och med ramår 2021), villkor 5.3.

¹⁸⁴ Handbok för arbetet med kyrkoantikvarisk ersättning, villkor 5.3.2 och 5.3.3.

4.3.1 Ludgo Kyrka - pilotprojekt för luftvärmepumpar som komplement till direktel i kyrkor

Ludgo Kyrka är en medeltidskyrka i sten belägen i Nyköpings kommun förvaltd av Rönö församling vars äldsta delar är från 1100-talet med vissa tillbyggnationer från 1600-talet. I kyrkan finns flera värdefulla inventarier, såsom textilförvaring, predikstol och träskulpturer.¹⁸⁵ Efter att kyrkan sedan 1980-talet värmts upp med direktel via bänkvärme och radiatorer ansökte församlingen år 2005 om tillstånd för att få installera två luftvärmepumpar. Skälet var att drifts- och underhållskostnaderna hade blivit alltför höga som ett resultat av direktelen och att de sökte nu ett mer kostnadseffektivt alternativ. Församlingen hade till och med varit tvungna att stänga vissa av sina kyrkor helt under vintern på grund av för höga uppvärmningskostnader, medan värmesystemet med direktverkande el i Ludgo kyrka hade lett till en inomhustemperatur på 10–12 grader som sedan höjdes inför gudstjänster och sammankomster.

Församlingen argumenterade att grundvärmen skulle kunna höjas och energiförsörjning bli mer energieffektiv genom att installera två luftvärmepumpar, då en tillförd kWh skulle ge fyra ut.¹⁸⁶ Vad gällde de antikvariska effekterna så framförde församlingen att de planerade att förlägga värmepumparnas utomhusdel på ett sådant sätt att de inte syntes från entrén och att de dessutom skulle målas rosa precis som väggputsen. Visserligen skulle två hål i storleken 12 mm behöva borrar i väggen för att kunna dra rören från pumparnas utomhusdel till inomhusdelarna, men församlingen försäkrade att den exakta placeringen av hålen skulle avgöras i samråd med en antikvarisk kontrollant. Även pumparnas inomhusdelar skulle placeras varsamt några cm från väggen, som därför inte skulle skadas samtidigt som de skulle dölja rördragningarna, samt målas vita i samma kulör som väggen. Det tidigare värmesystemet med direktverkande el skulle dock behållas och användas vid behov av kompletterande värme inför gudstjänster.¹⁸⁷

I och med att Ludgo kyrka är uppförd före 1939 framhöll Länsstyrelsen att det särskilda skyddet enligt kulturmiljölagen var tillämpligt.¹⁸⁸ Trots detta ansåg de att luftvärmepumpar “skulle vara en ekonomisk fördelaktig lösning på att hålla kyrkans grundvärde”¹⁸⁹ samtidigt som det å andra sidan fanns en risk att kyrkans känsliga inventarier och muralmålningar i valv skulle påverkas negativt om värmepumparna inte placerades varsamt.¹⁹⁰ Länsstyrelsen tog därmed det ovanliga beslutet att meddela ett temporärt tillstånd och tillsätta en speciell utredning för att studera luftvärmepumpars eventuella negativa effekter på kyrkors kulturvärden och göra ett permanent tillstånd avhängigt resultatet av studien. Denna studie där de klimatomfattiga och antikvariska effekterna av luftvärmepumpar i kyrkor studerades närmre genomfördes av Högskolan på Gotland.¹⁹¹ Förutom studien förenades tillstånden med villkor om besiktning av värdefulla och känsliga inventarier, att arbetet skulle utföras under antikvarisk kontroll, att områdena omkring håltagningen måste undersökas samt att värmepumparna skulle placeras enligt ansökan.¹⁹²

¹⁸⁵ Spara och bevara, goda exempel, Luft/luftvärmepump ger skonsamt inneklimat i historisk miljö, tillgänglig här: <<http://www.sparaochbevara.se/goda-exempel/luftluftvarmepump-ger-skonsamt-inneklimat-i-historisk-miljo/>>, hämtad 2020-10-29.

¹⁸⁶ Länsstyrelsen Södermanland, diarienummer 433-9630-2005, tillståndsansökan, 2005-10-19.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ KML kap 4 § 3.

¹⁸⁹ Länsstyrelsen Södermanlands Län, diarienummer 433-9630-2005, Beslut, 2006-03-27.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Broström Tor, Högskolan på Gotland, Centrum för energieffektivisering i kulturhistoriskt värdefulla byggnader, “Luft-luftvärmepumpar för skyddsvärme i kyrkor”, Rapport 2010:1.

¹⁹² Länsstyrelsen Södermanlands Län, Beslut, 2006-03-27.

I studien presenteras att installationer av luftvärmepumpar i kyrkor kan medföra både för- och nackdelar. Å ena sidan leder luftvärmepumpar ofta till att energiförbrukningen sänks markant, vanligtvis med minst 50 procent, och blir även ganska snabbt kostnadseffektivt. Å andra sidan medför luftvärmepumpar nackdelar såsom håltagning i väggen och buller. Dessutom kan de även orsaka en ojämn temperaturfördelning i kyrkorummet samt innebära att smuts förs med i luftströmmarna som oftast blir kraftiga i kyrkor på grund av deras stora ventilationsflöde.¹⁹³ Vad gäller buller framhålls det därtill att tystnad kan vara en viktig aspekt i en kyrkobyggnad som vanligtvis saknar andra elektriska ljud.¹⁹⁴

Fyra år efter att luftvärmepumparna hade installerats visade det sig att värmepumparna hade lett till en betydande energibesparing, totalt ca 22 700 kWh/år.¹⁹⁵ Håltagningen gjordes genom borrhning av ett hål på 5 cm i diameter i befintligt murverk. Det framhålls i slutrapporten att hålet utfördes utan att någon större förvanskning skedde och att inga värdefulla ytskikt blivit förstörda. I och med att pumparna placerades långt ifrån känsliga material och ytor hade inte heller luften som blåses ut från dem skadat några interiörer. Däremot betonar rapporten att "värmepumparna påverkar självklart den estetiska och arkitektoniska upplevelsen av den miljö som finns i och kring byggnaden"¹⁹⁶ men att då de har placerats relativt undanskymt både inom- och utomhus beror intrycket av dem mycket på vart man befinner sig.¹⁹⁷ Efter en sammanvägd bedömning konstateras i rapporten att luftvärmepumparna i Ludgo Kyrka bör få finnas kvar även efter det temporära tillståndet. Som allmän vägledning till framtida liknande ansökningar framhåller rapporten att varje enskilt fall måste bedömas var för sig, men att det finns vissa generella lärdomar att dra. Exempelvis bör riskerna med luftvärmepumpar såsom påverkan på luftströmmar och håltagning adresseras specifikt med hänsyn till omständigheter i det enskilda fallet. Dessutom bör pumparna placeras varsamt så att skador på kulturvärdet minimeras.¹⁹⁸ Utvärderingen av Ludgo kyrka har lett till att luftvärmepumpar i kyrkor blivit allt vanligare.

4.4 Särskilt värdefulla byggnader enligt PBL

En väsentlig skillnad mellan kulturmiljölagen och plan- och bygglagen (PBL) är att medan den förstnämnda syftar till att säkerställa ett begränsat antal objekts betydande kulturvärde, är PBL generell och omfattar all form av bebyggelse.¹⁹⁹ Till skillnad från tidigare avsnitt är byggnader som omfattas av PBL relevanta för en bredare krets av fastighetsägare. Medan det inte är så många som äger ett slott eller en kyrka, är det desto fler som vetandes eller ovetandes äger en byggnad vars karaktärsdrag inte får förvanskas eller åtminstone bör hanteras varsamt enligt PBL. Eftersom detta rapportavsnitt riktar sig till en bredare krets av fastighetsägare och berör de byggnader som har störst samhällslig bevarandepotential rent kvantitativt, ges kapitlet extra utrymme.²⁰⁰ Inledningsvis kan det konstateras att det från bevarandesynpunkt är önskvärt att

¹⁹³ Broström Tor, "Luft-luftvärmepumpar för skyddsvärme i kyrkor", s. 4 & 8.

¹⁹⁴ Ibid, s. 10.

¹⁹⁵ Broström Tor, "Luft-luftvärmepumpar för skyddsvärme i kyrkor", 17.

¹⁹⁶ Ibid, s. 18.

¹⁹⁷ Broström Tor, "Luft-luftvärmepumpar för skyddsvärme i kyrkor", s. 18.

¹⁹⁸ Ibid, s. 19.

¹⁹⁹ Boverket, PBL kunskapsbanken, "Byggnadsminnen – likheter och olikheter mellan kulturmiljölagen och plan- och bygglagen", tillgänglig här: <<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/kulturvarden/samordning-med-kulturmiljolagen/byggnadsminnen/>>, granskad 2014-07-14, hämtad 2020-11-26.

²⁰⁰ Med kvantitativ bevarandepotential menas att PBL berör det största antalet byggnader med kulturvärden, medan KML berör en mindre mängd byggnader men också de som har störst kulturhistoriskt värde.

ändringar i kulturhistoriskt värdefulla byggnader genomgår en lov- eller anmälningsprocedur innan förändrande åtgärder vidtas, då ändringen i dessa fall prövas mot gällande lagstiftning.

4.4.1 Varsamhetskravet

I PBL framgår att en ”ändring av byggnad och flyttning av en byggnad ska utföras varsamt så att man tar hänsyn till byggnadens karaktärsdrag och tar till vara på byggnadens tekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden”.²⁰¹ Denna regel ger uttryck för varsamhetskravet, och gäller alltid för åtgärder på byggnader, oberoende om de är lov- eller anmälningspliktiga. Byggnaden måste heller inte vara utmärkt med särskilt bevarandevärde för att varsamhetskravet ska gälla.²⁰² På så vis gäller varsamhetskravet för alla byggnader och åtgärder. I bygglovs- eller anmälningsprocesser kan byggnadsnämnden förena bygglov eller startbesked med villkor om att varsamhetskravet ska efterlevas. Det finns emellertid ingen möjlighet för fastighetsägare att kompenseras ekonomiskt för att de blir begränsade av varsamhetskravet i vilka ändringar de får vidta på sin fastighet.

4.4.2 Förvanskningförbudet

Byggnaders kulturvärden skyddas även genom att “en byggnad som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt får inte förvanskas”.²⁰³ Med andra ord gäller förvanskningförbudet för byggnader med ett *särskilt bevarandevärde*. Av förarbetena framgår att förvanskningförbudet är mer omfattande och detaljerat än varsamhetskravet och att det omfattar byggnader med större kulturvärde. Det är inget krav att byggnaders särskilda bevarandevärde måste vara utpekade i förhand i de kommunala planerna, utan det särskilda bevarandevärdet kan hävdas vid varje enskilt lov- eller tillsynsärende. Det framhålls däremot i förarbetena att det är lämpligt att kommuner tar ställning till byggnaders bevarandevärde i plan eftersom detta tydliggör byggnadens skydd.²⁰⁴ Om det införs bestämmelser till skydd för kulturvärdet i detaljplanen kan vidare fastighetsägaren få rätt till ersättning av kommunen, förutsatt att skyddsbestämmelserna medför att den pågående markanvändningen av byggnaden avsevärt försvåras.²⁰⁵

4.4.3 Underhållskravet

I syfte att hålla ett byggnadsverks funktioner i ursprungsskick finns underhållskravet, som bland annat ålägger fastighetsägaren att se till att byggnaden uppfyller kraven på energihushållning.²⁰⁶ Detta innefattar bland annat kontinuerlig övervakning av byggnadens värmesystem. Motivet till underhållskravet är att hindra att byggnaders underhåll blir eftersatt då det oftast är svårare att avhjälpa brister i efterhand, och på så vis också motverka samhällsekonomiska förluster.²⁰⁷ Underhållet ska anpassas till omgivningens karaktär så att byggnadens värde utifrån historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt bevaras.²⁰⁸ Detta kan t.ex. innebära att materialet och färgsättningen på underhållsåtgärden ska anpassas till byggnadens kulturvärde. För sådana särskilt värdefulla byggnader som avses i PBL kapitel 8 § 13 kan kommunen i detalj-

²⁰¹ Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) (framöver ”PBL”), kap 8 § 17.

²⁰² MÖD 2012:13.

²⁰³ PBL kap 8 § 13.

²⁰⁴ Prop 1985/96:1 s. 242.

²⁰⁵ PBL kap 14 § 10. En tumregel är att fastighetens marknadsvärde ska ha minskat med minst 10 procent för att en ersättningsgill skada ska ha uppstått.

²⁰⁶ PBL kap 8 § 14. st. 1.

²⁰⁷ Prop 1985/86:1: *Med förslag till en ny plan- och bygglag*, s. 512.

²⁰⁸ PBL kap 8 § 14 st. 2.

plan eller områdesbestämmelse ange att det krävs bygglov för även underhållande åtgärder.²⁰⁹ Om en underhållande åtgärd vidtas utan att anpassas efter byggnadens värden har kommunen möjlighet att ingripa genom föreläggande om rättelse, oavsett om det sker sällan i praktiken.²¹⁰ Inte minst är det svårt för kommunen att få kännedom om felaktigt utförda interiöra åtgärder.

Underhåll definieras som "en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde".²¹¹ Av förarbetena framgår exempelvis att bytet av en 1960-tals spis till en modern spis inryms i begreppet underhåll, även om den moderna spisen innebar väsentligt ändrade egenskaper och utökade funktioner.²¹² Därför kan det antas att byte från exempelvis en eldstad eller oljepanna till en modernare värmekälla såsom berg- eller fjärrvärme i en kulturhistoriskt skyddad byggnad är att räkna som en underhållande åtgärd, oavsett om det nya systemet har inneburit väsentligt ändrande egenskaper och funktioner. Däremot framgår det av förarbetena att underhållskravet ska tolkas snävare än själva definitionen av en underhållande åtgärd då kravet i huvudregeln endast tar sikte på åtgärder som "behövs för att byggnadens egenskaper och funktioner ska bevaras".²¹³ Det kan alltså inte med stöd av bestämmelsen krävas åtgärder som innebär att byggnadens standard höjs eller att nya egenskaper tillförs.²¹⁴ På så vis är det inte med stöd av den nuvarande utformningen av underhållskravet möjligt att ställa krav på att en byggnads värmesystem ska anpassas efter nya energieffektivitetsstandarder, utan enbart möjligt att ställa krav på att värmesystemets ursprungliga funktion ska bevaras och inte förfalla.

4.4.4 När är en ändring av värmesystem bygglovspliktigt?

Av PBL framgår en rad åtgärder som kräver bygglov.²¹⁵ Kravet på bygglov gäller oavsett om byggnadens förändring redan har prövats enligt annan lagstiftning, såsom kulturmiljölagen.²¹⁶ Vad gäller installation av värmesystem är grunden för bygglovsplikt att åtgärden bedöms leda till att "byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt" (författarens kursivering).²¹⁷ Bygglovsplikt på dessa grunder gäller dock endast om byggnaden ligger i ett detaljplanelagt område.²¹⁸ Mot bakgrund av att värmesystem sällan eller aldrig innebär att en byggnad byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial krävs det att åtgärden innebär en avsevärd påverkan för att den ska vara lovpliktig. Bygglovsplikt kan således bli aktuellt för byte av värmesystem om det berör en byggnad inom ett detaljplanelagt område och innebär att fastighetens yttre avsevärt påverkas, vilket tidigare bedömts vara fallet vid installation av luftvärmepump.²¹⁹ Enligt praxis innebär en åtgärd att fastighetens yttre avsevärt påverkas om den medför att varsamhetskravet eller förvanskningförbudet inte bedöms kunna tillgodoses.²²⁰

²⁰⁹ PBL kap 4 §§ 15 & 42 samt kap 8 § 13.

²¹⁰ PBL kap 11 § 19.

²¹¹ PBL kap 1 § 4.

²¹² Prop 2009/10:170: *En enklare plan- och bygglag*, s. 154.

²¹³ Prop 1985/86:1 s. 512.

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ PBL kap 9 § 2.

²¹⁶ Boverket, PBL kunskapsbanken, "Kulturvärden bygglov - tillstånd enligt andra lagar", tillgängligt här: <<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-plan---och-bygglagen/lov-byggande-och-kulturvarden/kulturvarden-bygglov/>>, granskad 2020-10-05, hämtad 20-11-26.

²¹⁷ PBL kap 9 § 2 st. 1 p. 3c.

²¹⁸ PBL kap 9 § 2 st. 2.

²¹⁹ Se t.ex. Stockholms stad, Laxöringen 15, diarienummer 2018-09427,

²²⁰ MÖD 2019:25.

Bedömningen av om en avsevärd påverkan föreligger behöver i första stadiet göras redan av fastighetsägaren eller byggherren som behöver ha kännedom om att åtgärden kan vara bygglovspliktig och därför skicka in en bygglovsansökan till nämnden. Därefter är det bygglovsnämnden som närmre granskar ansökan och avgör om åtgärden kommer att innebära en avsevärd påverkan, eller om så inte är fallet och ansökan därför bör avskrivas som en icke-lovpliktig åtgärd.²²¹ Det ligger alltså stort ansvar på enskilda att ansöka om bygglov när de kan anta att en exteriör ändring kommer att avsevärt påverka deras fastighets yttre genom att åtgärden bedöms påverka byggnadens kulturvärden. Med andra ord förutsätter PBL på så vis att enskilda fastighetsägare har den antikvariska kompetensen som krävs för att göra en första bedömning om en viss åtgärd kan antas påverka deras byggnads kulturvärde. Bedömningen om lovplikt är till och med sanktioneras då en fastighetsägare som underlåter att ansöka om bygglov för en lovpliktig åtgärd men ändå vidtar den kan åläggas med byggsanktionsavgift.²²²

Prövningen av huruvida bygglov kan meddelas skiljer sig åt beroende på om det berör en byggnad inom eller utanför detaljplanelagt område.²²³ I det följande behandlas huvudsakligen lovplikt inom detaljplanelagt område eftersom det endast är detta som är relevant för lovplikt på grund av avsevärd påverkan, såtillvida inte föreskrifter anger annat.²²⁴ För byggnad inom ett detaljplanelagt område ska nämnden som huvudregel pröva om åtgärden överensstämmer med detaljplanen eller om en avvikelse kan godtas.²²⁵ När det kommer till enklare åtgärder såsom att ”byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt” (författarens kursivering),²²⁶ ska dock bygglov ges till åtgärden oavsett om byggnaden överensstämmer med detaljplanen eller inte.²²⁷ Däremot måste nämnden fortfarande pröva om åtgärden uppfyller eventuella skyddsbestämmelser i plan om varsamhet och förbud mot förvanskning. Saknas skyddsbestämmelser ska nämnden pröva om åtgärden uppfyller plan- och bygglagens grundläggande bestämmer om varsamhet och förbud mot förvanskning.²²⁸ Huruvida åtgärden bedöms förvanska byggnaden är alltså avgörande för både lovpliktsfrågan och för frågan huruvida bygglov faktiskt får meddelas.

Om skyddsföreskrifter finns i områdesbestämmelserna eller detaljplanen, kan kommunen se till dessa för att avgöra om den tilltänkta åtgärden innebär en förvanskning av kulturvärdet. Om skyddsbestämmelser saknas är det svårare för kommunen att göra denna bedömning.²²⁹ För att kommunen ska uppmärksamma kulturvärden även när de inte är utpekade i detaljplanen kan det argumenteras för att byggnadsnämnden vid misstanke om höga kulturvärden bör ställa krav på att ansökan kompletteras med t.ex. antikvarisk förundersökning. I verkligheten är det dock mycket ovanligt att antikvariska förundersökningar begärs in.²³⁰ Är inte det kulturhistoriska skyddet utpekat ökar därför sannolikheten att bygglov meddelas eftersom åtgärden åtminstone inte lär bli nekad eller förenad med villkor om att byggnadens kulturvärde ska beaktas, såtillvida dess kulturvärde inte framkommit på annat sätt såsom vid kulturmiljöinventering. Oavsett om

²²¹ Se t.ex. Stockholms stad, Kv. Vätan 7, Dnr 2018–02913, Montebello 5, Dnr 2020–08061 & Dnr 2018–05503 Briljantsmycket 4.

²²² PBL kap 11 § 51.

²²³ Boverket, *Prövning av bygglov inom detaljplan*, tillgänglig här: https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/provning_lov_fb/bygglov_inom_dp/, granskad 2020-10-29, hämtad 2020-10-30.

²²⁴ Bygglovsplikt på grund av avsevärd påverkan kan alltså föreligga även utanför detaljplanelagt område om så följer av särskild utfärdad föreskrift, se PBL kap 9 § 8.

²²⁵ PBL kap 9 § 30 st. 1 p. 1–2.

²²⁶ PBL kap 9 § 2 st. 1 p. 3c.

²²⁷ PBL kap 9 § 30 st. 2.

²²⁸ PBL kap 9 § 30 st. 1 p. 4 & kap 8 §§ 13 & 17.

²²⁹ Se Riksantikvarieämbetets rapport ”kulturvärden försvinner i byggprocessen”, s. 16 där det beskrivs att risken för att kulturvärdena inte ska uppmärksammas ökas om värdena inte är utmärkta i detaljplanen.

²³⁰ *Ibid*, s. 17.

en åtgärd strider mot skyddsbestämmelser i detaljplanen kan kommunen tillåta små avvikelser om de överensstämmer med planens syfte. Om avslag meddelas bör avslaget vidare vara så tydligt motiverat att byggherren inser vad hen behöver göra för att uppfylla lagens krav. Med andra ord är varken lov- eller anmälningsproceduren inte avsedda att vara en stoppfunktion. En förutsättning för att bygglov ska nekas är dessutom att åtgärden inte anses rimlig efter en proportionalitetsbedömning, där det prövas om resultatet av den tilltänkta åtgärden kan uppnås och om det finns mindre ingripande alternativ med vilka samma resultat kan nås.²³¹ Slutligen görs en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen.²³² Detta medför att om den enskilde har starka skäl för att genomföra en åtgärd kan ändå bygglov meddelas trots att åtgärden skulle strida mot någon av PBL:s paragrafer. När byggnadsnämnden bedömer styrkan i den enskildes intressen kan det spela roll om det finns alternativa sätt för den enskilde att få sina intressen tillgodosedda, exempelvis att ett värmesystem placeras på en annan plats.

4.4.5 När är ändring av värmesystem anmälningspliktigt?

Är det enbart byggnadens interiör som påverkas är det oftast inte längre aktuellt att söka om bygglov.²³³ Däremot kan det krävas en anmälan till kommunen och anmälningspliktiga åtgärder får inte vidtas förrän byggnadsnämnden har gett startbesked.²³⁴ Anmälningsplikt aktualiseras bland annat för rivning eller ändring av byggnad eller om den ifrågavarande åtgärden berör konstruktionen av byggnadens bärande delar eller medför att byggnadens planlösning avsevärt påverkas.²³⁵ Exempelvis kan byggnadens bärande delar påverkas av håltagningar i samband med installation av fjärr- eller bergvärme. Detta är dock inte normalfallet och en sådan påverkan är oftast försumbar. Anmälningsplikt på den grunden blir därför sällan aktuellt. Däremot råder en särskild anmälningsplikt för underhållsåtgärder på byggnader av kulturhistoriskt värde. För byggnader av kulturhistoriskt värde anges nämligen i kapitel 6 § 5 p. 7 PBF att startbesked krävs för underhåll av ett byggnadsverk med särskilt bevarandevärde och som omfattas av skyddsföreskrifter i kommunens detaljplan eller områdesbestämmelse.²³⁶

I PBL definieras underhåll som ”en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde”.²³⁷ Definition av underhåll är således väldigt bred, vilket vid en ordagrann tolkning innebär att de flesta underhållsåtgärder i byggnader som omfattas av skyddsbestämmelse i plan kräver en anmälan till kommunen, exempelvis till och med ommålning av en skåpslucka. Enligt en rapport från Boverket finns det emellertid inte något som antyder att lagstiftaren avsett att alla underhållsåtgärder ska omfattas av anmälningsplikt, utan förarbetena ger ingen vägledning i vilka åtgärder som åsyftades. Att anmälningsplikten för underhållsåtgärder är bred är dock tydligt, men rapporten lyfter upp att såväl många fastighetsägare som byggnadsnämnder saknar kännedom om hur långtgående detta krav är. Det är därför troligt att många anmälningspliktiga underhållsåtgärder utförs utan att ha föregåtts av en anmälan till kommunen.²³⁸ För att främja efterlevnaden av anmälningsplikten kan det därmed argumenteras att definitionen av underhåll i plan- och bygglagstiftningen bör förtydligas. Inte minst bör detta ske med hänsyn till de konsekvenser som kan uppstå till följd av en utebliven anmälan, såsom att byggåtgärder vidtas

²³¹ PBL kap 2 § 1 & SOU 2010:29 s. 184.

²³² SOU 2010:29 s. 184.

²³³ Kommunen kan i en detaljplan eller områdesbestämmelse bestämma i vilken mån det krävs bygglov för att underhålla eller ändra ett särskilt värdefullt byggnadsverk, se PBL kap 4 §§ 15 & 42 p. 4 samt kap 9 § 8.

²³⁴ PBL kap 10 § 3 p. 2.

²³⁵ Se PBL kap 16 § 8 samt Plan- och byggförordningen (SFS 2011:338) (hädanefter PBF) kap 6 §§ 5–6.

²³⁶ PBF kap 6 § 5 p. 7. Vad som avses med skyddsbestämmelse i detaljplan eller områdesbestämmelse är vidare att kommunen i detaljplanen gjort olika kulturvärdeskyddsmarkeringar, oftast i form av stora Q, lilla q eller K.

²³⁷ PBL kap 1 § 4.

²³⁸ Boverket, ”Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan” (Rapport 2018:17), s. 46f.

på ett ovarsamt sätt som skadar byggnadens kulturvärden eller att andra lagkrav inte uppfylls. Eftersom anmälningsplikten för underhåll endast avser byggnader med särskilt bevarandevärde förutsätter dessutom anmälningsplikten att fastighetsägare har kännedom om deras byggnad är av särskilt bevarandevärde. Trots detta finns det inget krav på att fastighetsägare ska informeras, av varken kommunen eller den tidigare ägaren, om de förvärvar en byggnad som omfattas av skyddsbestämmelser.²³⁹ Skulle definitionen av underhåll förtydligas, och det skulle införas ett informationskrav vid ägandebbyte för byggnader som omfattas av skyddsbestämmelser, skulle det onekligen tydligare framgå vilka byggnader och åtgärder som omfattas av anmälningsplikt. På så vis skulle det blivit lättare för fastighetsägare och byggherrar att veta när de är skyldiga att anmäla underhållsåtgärder, såsom byte av värmesystem, vilket troligtvis skulle lett till att underhållsåtgärder i högre utsträckning föregåtts av en anmälan till kommunen som då får möjlighet att pröva dess förenlighet med både varsamhetskravet och förvanskingsförbudet.

Eftersom anmälningsplikten för underhållsåtgärder enbart omfattar byggnader som är markerade med särskilt bevarandevärde i detaljplanen eller områdesbestämmelserna faller byggnader som inte omfattas av skydd i plan utanför anmälningsplikten. Trots detta kan byggnader utan skyddsbestämmelser mycket väl bestå av kulturvärden och således omfattas av varsamhetskravet och förvanskingsförbudet.²⁴⁰ En icke anmälnings- eller lovpliktig åtgärd lämnas därför till fastighetsägarens och byggherrens eget förnuft när det gäller att inte förvanska byggnadens kulturvärden. Visserligen kan tillsynsåtgärder eller förelägganden om rättelse förekomma men inte sällan är det då för sent att helt återställa kulturvärdet eftersom att åtgärden redan vidtagits och skadan åsamkats.²⁴¹ Dessutom får rättelse endast vidtas om det bedöms som motiverat efter en avvägning mellan den enskildes och det allmännas intressen.²⁴² Eftersom rättelse oftast är ingripande i den enskildes rätt på grund av att denne har lagt ner investeringar på åtgärden, är tröskeln för rättelse hög och därför sällan aktuellt. Således är sannolikheten hög att ändring av värmesystem i byggnader som inte omfattas av varsamhetsbestämmelse i plan, och som därför räknas som en icke anmälningspliktig underhållsåtgärd, inte genomgår någon form av offentlig prövning vilket lämnar åtgärdens påverkan på kulturvärdena helt till utföraren. Mot bakgrund av att installation av nytt värmesystem i en kulturhistorisk byggnad kan vara att anse som en underhållande åtgärd bör en sådan åtgärd i regel tolkas som anmälningspliktig om den vidtas i en byggnad som omfattas av skyddsbestämmelse i plan.²⁴³ Vissa kommuner har till och med valt att ange att *alla former av ändrande eller underhållande åtgärder* på byggnader med särskilt bevarandevärde kräver anmälan, vilket innebär att begreppet underhåll har tolkats brett.²⁴⁴ Huruvida åtgärden får lov att vidtas är dock en annan fråga, då kommunen har att bedöma om själva installationen strider mot de skyddsbestämmelser som gäller för byggnaden. Kommunens slutsats i den bedömningen avgör om startbesked kan meddelas eller inte.²⁴⁵

²³⁹ Det finns idag inget krav på att fastighetsägare ska ha informerats om att deras byggnad omfattas av varsamhetskravet eller förvanskingsförbudet för att dessa värden ska kunna hävdas i en prövning, se MÖD 2012:13 samt MÖD P 6099–17.

²⁴⁰ Boverket, rapport 2018:17, s. 46.

²⁴¹ PBL kap 11 § 20

²⁴² PBL kap 2 § 1.

²⁴³ PBF kap 6 § 5 p. 7.

²⁴⁴ Se exempelvis Stockholms Stad, ”ändring och underhåll av kulturhistoriskt värdefull byggnad”, tillgängligt här: <<https://bygglov.stockholm/nar-behovs-bygglov/andra-inomhus/andring-och-underhall-av-kulturhistoriskt-vardefull-byggnad/>>, hämtad 2020-10-30.

²⁴⁵ PBL kap 10 §§ 23–25.

4.4.6 Kontrollplan och dess säkerställande av energieffektivitet och varsamhet

Om en ändring av ett värmesystem är anmälningspliktig aktualiserar detta en kontrollprocedur enligt PBL, där det bland annat bedöms hur byggnadens kulturvärde påverkas. Att en byggnad är föremål för en kontrollprocedur enligt PBL i form av syn och kontrollplan med möjlighet att ta in expertutlåtanden från en KUL-sakkunnig, kan antas öka möjligheterna för att en byggnads kulturvärden inte blir förvanskade i byggprocessen. Detta förutsätter dock att kontrollplanen tydligt anger vad som ska kontrolleras samt hur och av vem kontrollen ska utföras. Det är byggherrens ansvar att upprätta en kontrollplan för en anmälningspliktig åtgärd på en byggnad.²⁴⁶ Med byggherre avses "den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten"²⁴⁷ vilket i vissa fall kan innebära att byggherren de facto är samma person som fastighetsägaren, eller i vart fall en person anlitad av fastighetsägaren.

Byggherren har alltid det huvudsakliga ansvaret att se till att tillämpliga krav i PBL och angränsande lagstiftning är uppfyllda. Om åtgärden är lov- eller anmälningspliktig krävs också att dessa krav kontrolleras i en kontrollplan som fastställs av byggnadsnämnden i startbeskedet.²⁴⁸ Inte förrän byggherren visat nämnden att lagkraven förväntas bli uppfyllda kan de meddela startbesked.²⁴⁹ Därtill måste en kontrollplan innehålla uppgifter om vilka kontroller som ska ske under byggprocessen, vem som ska utföra dessa, vilka arbetsplatsbesök nämnden ska göra samt hur byggprodukter och byggnadsavfall kan återanvändas eller omhändertas.²⁵⁰

En kontrollplan ska "vara anpassad till omständigheterna i det enskilda fallet och ha den utformning och detaljeringsgrad som behövs" för att på ett ändamålsenligt sätt säkerställa att alla tekniska krav, förvanskingsförbudet och varsamhetskravet efterlevs.²⁵¹ Vad som avses med tekniska krav är bland annat "de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om energihushållning och värmeisolering".²⁵² Detta tekniska egenskapskrav på energihushållning specificeras vidare som ett krav på att den energi som tillförs en byggnad ska "ha en mycket hög energiprestanda där den energi som tillförs i mycket hög grad kommer från förnybara energikällor"²⁵³ Dock får avsteg från de tekniska egenskapskraven göras om det behövs för att efterleva varsamhetskravet eller förvanskingsförbudet, förutsatt att det är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven med hänsyn till ändringens omfattning eller byggnadens standard.²⁵⁴ På så vis är det i vissa situationer tillåtet att anpassa eller göra avsteg från energihushållningskravet till förmån för bevarandet av kulturvärden. För att kunna förena bevarande av kulturvärden med energieffektivisering genom värmesystem krävs därför att detta kan utföras på ett sådant sätt att förvanskingsförbudet och varsamhetskravet efterlevs, annars får energieffektiviseringen ge vika för de förra. Det är med andra ord tydligt att PBL anger att bevarande av kulturvärden ska prioriteras framför energieffektivisering vad gäller byggnader med särskilt bevarandevärde. Att kulturvärdet överhuvudtaget beaktas är emellertid avhängigt en rad olika faktorer, såsom att kulturvärdet ska ha blivit identifierat, oftast i plan, och därefter beaktat under processens gång.

²⁴⁶ PBL kap 10 §§ 5–6.

²⁴⁷ PBL kap 1 § 4.

²⁴⁸ PBL kap 10 § 5.

²⁴⁹ PBL kap 10 § 23 p. 1.

²⁵⁰ PBL kap 10 § 6.

²⁵¹ PBL kap 10 § 7.

²⁵² PBL 8 § 4 p. 6 samt kap 10 § 7 p.1.

²⁵³ PBF § 14.

²⁵⁴ PBL kap 8 § 7.

4.4.7 Kontrollansvarig och sakkunniga

För att kontrollplanen ska fastställas och efterlevas erfordras det en eller flera kontrollansvariga som har den kunskap, lämplighet och erfarenhet som krävs för uppgiften och att detta kan styrkas med certifiering enligt en europeisk standard.²⁵⁵ Den kontrollansvariges uppgift regleras specifikt i PBL där det framgår att hen bland annat ska biträda byggherren med att upprätta förslag till kontrollplan, se till att kontrollplanen följs och att nödvändiga kontroller utförs, meddela byggherren och vid behov byggnadsnämnden om avvikelser, närvara vid tekniska samråd, arbetsplatsbesök samt dokumentera iakttagelser som är relevant inför slutbeskedet.²⁵⁶ Med andra ord kan den kontrollansvariges uppgifter beskrivas som många och ansvarsområdet som omfattande utifrån anblicken av själva lagtexten. En kontrollansvarig behöver däremot inte anlitas om det rör sig om små ändringar i en- eller tvåbostadshus eller andra mindre åtgärder som framgår av regeringsföreskrift.²⁵⁷ Det främsta syftet med en kontrollansvarig är att ge samhället garantier att byggherren har tillgång till tillräcklig kompetens och erfarenhet vid upprättandet av kontrollplanen.²⁵⁸ Ett annat syfte med inrättandet av kontrollansvarig är att denne skulle minska behovet av myndighetskontroll, det vill säga behovet av tillsyn från byggnadsnämndens sida.²⁵⁹ Den kontrollansvarige måste därför ha den kunskap, erfarenhet och lämplighet som krävs, kunna styrka detta med certifiering samt ha en självständig ställning i förhållande till den som utför åtgärden.²⁶⁰

Vad som avses med "självständig ställning" anges av förarbetena som exempelvis krav på att den kontrollansvarige inte är nära släkting eller har ett anställningsförhållande till den som utför åtgärden; vilken i vissa fall är samma person som byggherren. Det är dessutom önskvärt att den kontrollansvarige inte har några andra förpliktelser eller uppgifter i byggprojektet.²⁶¹ Trots kravet på kontrollansvarigas oberoende till den som utför åtgärden finns det flera aspekter som tyder på att detta krav inte efterlevs.²⁶² Bland annat ankommer det på den kontrollansvarige själv att styrka sitt oberoende till utföraren.²⁶³ Dessutom utgår betalningen till kontrollansvariga många gånger direkt från byggherren, vilket medför att det blir ett slags beroendeförhållande däremellan.²⁶⁴ Det faktum att byggherren själv kan axla rollen som kontrollansvarig, så länge som hen inte kontrollerar sitt egna arbete och är certifierad, är ytterligare en omständighet som kan problematisera oberoendet i det praktiska utförandet.²⁶⁵

Det finns även möjlighet för byggherren att anlita någon som har särskild sakkunskap och erfarenhet i fråga om den åtgärd som kontrollen avser.²⁶⁶ Denna sakkunskap ska styrkas med certifiering av något ackrediterat organ enligt europeisk standard.²⁶⁷ Utgångspunkten är dock att kontrollen ska utföras inom ramen för byggherrens dokumenterade egenkontroll.²⁶⁸ Av

²⁵⁵ PBL kap 10 § 9.

²⁵⁶ PBL kap 10 § 11.

²⁵⁷ PBL kap 10 § 10 & PBF kap 7 § 5.

²⁵⁸ SOU 2019:68: *Modernare byggregler - förutsägbart, flexibelt, förenklat*, s. 315 & prop. 2009/2010:170: *En enklare plan- och bygglag* s. 305ff.

²⁵⁹ SOU 2019:68, s. 316.

²⁶⁰ PBL kap 10 § 9.

²⁶¹ SOU 2019:68 s. 318.

²⁶² PBL kap 10 § 9.

²⁶³ Prop. 2009/2010:170, s. 309 och 479.

²⁶⁴ SOU 2019:68 s. 321.

²⁶⁵ SOU 2019:68 s. 318.

²⁶⁶ PBL kap 10 §§ 7–8.

²⁶⁷ PBL kap 10 § 8.

²⁶⁸ Boverket, Sakkunniga kulturvärden, tillgängligt här: <<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-plan---och-bygglagen/lov-byggande-och->

kontrollplanen kan det även framgå i vilken utsträckning kontrollen ska utföras inom ramen för byggherrens egenkontroll respektive av en sakkunnig.²⁶⁹ Syftet med certifierade sakkunniga är att underlätta byggnadsnämndens tillsynsarbete genom att de istället kan kräva i kontrollplanen att kontroller ska utföras direkt av sakkunniga.²⁷⁰ Det finns olika sorter av sakkunniga, inom såväl brandskydd och energi som ventilation, tillgänglighet och kulturvärden. Sakkunniga i kulturvärden kallas "KUL-sakkunniga". Bedömningen av om en sakkunnig behövs sker av byggnadsnämnden i varje enskilt fall baserat på risken att byggnadsverket inte kommer att uppfylla föreskrivna lagkrav.²⁷¹ Detta kan exempelvis vara fallet om byggherren har redovisat de tekniska kraven så bristfälligt att nämnden har anledning att tro att kraven inte kommer att uppfyllas.²⁷² Till skillnad från en kontrollansvarig behöver en certifierad sakkunnig inte vara självständig i förhållande till sin uppdragsgivare, utan det räcker med att de är certifierade och anställda med uppdrag som sakkunniga för att inget formellt hinder ska finnas.²⁷³ Vidare är nämnden *skyldig* att godta utlåtanden från sakkunniga, vilket gör att de kan spela en väsentlig roll i att säkerställa att de rättsliga kraven uppfylls under byggprocessen.²⁷⁴

4.4.8 Start- och slutbesked

Om en åtgärd är lov- eller anmälningspliktig och således kräver startbesked, ska ett tekniskt samråd hållas på initiativ av byggnadsnämnden.²⁷⁵ Ytterligare rekvisit för att ett tekniskt samråd ska hållas är att en kontrollansvarig krävs för åtgärden, det vill säga att byggnadsåtgärden inte avser små ändringar i en- eller tvåbostadshus eller andra små ändringar som är undantagna kravet på kontrollansvarig.²⁷⁶ Därtill krävs att samrådet inte är uppenbart obehövligt. Om byggherren däremot yrkar på tekniskt samråd ska detta hållas oavsett om kontrollplan upprättats eller om nämnden bedömer samråden som obehövligt.²⁷⁷ Om åtgärden är undantagen kravet på tekniskt samråd ska byggnadsnämnden så snart som möjligt meddela byggherren startbesked eller begära ytterligare handlingar som krävs för att pröva frågan om startbesked.²⁷⁸ Byggherren ska senast vid det tekniska samrådet presentera förslag på kontrollplanen, som ska ha upprättats tillsammans med den kontrollansvarige som också ska närvara på samrådet.²⁷⁹ Man kan beskriva det som att medan bygglovsprocessen är den process där exteriöra åtgärders lagenlighet prövas, är det tekniska samrådet motsvarande process för interiöra ändringar. Vid samrådet ska byggherren dessutom lämna de övriga tekniska handlingar som krävs för att nämnden ska kunna ta ställning till om de kan meddela startbesked eller inte, samt behovet av nämndens framtida arbetsplatsbesök och tillsynsåtgärder fastställas.²⁸⁰ Baserat på de uppgifter som presenteras vid det tekniska samrådet bedömer byggnadsnämnden om startbesked kan

[kulturvarden/sakkunnig-kulturvarden/](#)>, granskad 2020-10-05, hämtad 2020-10-30. I Sverige finns två organ som är godkända för ackreditering av certifierade sakkunniga; KIWA och RISE.

²⁶⁹ PBL kap 10 § 8.

²⁷⁰ SOU 2019:68 s. 324.

²⁷¹ SOU 2019:68, s. 325f.

²⁷² Prop. 2009/2010:170: *En enklare plan- och bygglag*, s. 317.

²⁷³ Boverket, "En mer förutsägbar byggprocess - Förenklad kontroll av serietillverkade hus", (rapport 2017:23) s. 31 & SOU 2019:68 s. 325.

²⁷⁴ PBL kap 10 § 7 & PBF 7 § 4.

²⁷⁵ PBL kap 10 § 14.

²⁷⁶ PBL kap 10 § 10 & PBF kap 7 § 5.

²⁷⁷ PBL kap 10 § 14 st. 1 p. 1–3.

²⁷⁸ PBL kap 10 § 22.

²⁷⁹ PBL kap 10 §§ 11 p. 4 & 18 st. 1 p. 1.

²⁸⁰ PBL kap 10 §§ 18 st. 1 p. 2 & 19 p. 2 & 4.

meddelas eller inte. En förutsättning för att startbesked ska kunna meddelas är att kraven i PBL är uppfyllda, bland annat varsamhetskravet och förvanskingsförbudet.²⁸¹

I startbesked fastställer byggnadsnämnden kontrollplanen som gäller för åtgärden. Startbesked kan även förenas med villkor för att åtgärderna ska påbörjas, och nämnden har en skyldighet att ge byggherren upplysning om krav enligt annan lagstiftning om det är aktuellt.²⁸² Detta skulle exempelvis innebära att byggnadsnämnden ger upplysning till utföraren om krav enligt kulturmiljölagen, om det är i fråga om ändring på ett byggnadsminne. Efter byggnadsnämnden har meddelat startbesked ska nämnden genomföra minst ett arbetsplatsbesök, om inte vissa omständigheter talar för att det inte är nödvändigt.²⁸³ Ett startbesked för anmälningspliktiga åtgärder är giltigt i 2 år, och om byggherren inte hinner utföra åtgärden inom denna period behövs således ett nytt tekniskt råd hållas så att ett nytt startbesked kan meddelas. Vad gäller bygglovspliktiga åtgärder framgår giltighetstiden istället av varje enskilt beslut.²⁸⁴

Efter att byggåtgärden genomförts måste byggnadsnämnden ge slutbesked innan byggnaden kan tas i bruk i de delar som omfattas av startbeskedet.²⁸⁵ För att slutbesked ska meddelas krävs att byggherren har visat att alla krav enligt eventuellt bygglov, kontrollplan, startbesked och kompletterande villkor är uppfyllda samt att det inte finns skäl att ingripa med tillsyn.²⁸⁶ Om slutsamråd ska hållas, vilket hålls i ärenden som föregåtts av tekniskt samråd om det inte anses uppenbart obehövligt, är det där frågan huruvida slutbesked kan meddelas avgörs.²⁸⁷ Om det vid slutsamrådet visar sig att den kontrollansvariges underlag är bristfälligt och det finns ytterligare behov av kontroller kan byggnadsnämnden besluta om en oberoende granskning av sakkunnig.²⁸⁸ Det finns på så vis en möjlighet att ta in sakkunniga inom både energi såväl som kulturvärden även i slutet av byggprocessen, om nämnden bedömer att sådan kompetens är nödvändig för att avgöra om byggåtgärden har levt upp till PBL:s krav.²⁸⁹ Oavsett om det mest önskvärda är att ta in sakkunniga i tidigt skede, kan även en granskning av en sakkunnig i slutet vara betydelsefullt då det kan leda till att byggherren får ett föreläggande om rättelse.²⁹⁰ Det mest effektiva för byggherren kan emellertid antas vara att ha tillgång till sakkunnig kompetens innan själva åtgärden vidtas, då efterhandsjusteringar oftast kostar både mer tid och pengar.

Förutom att kraven i lovet, startbeskedet och kontrollplanen ska vara uppfyllda ska nämnden som nämnts inte ha funnit att det finns skäl till ingripande.²⁹¹ Är bristerna försumbara kan emellertid slutbesked ändå meddelas, då det räcker med en anmärkning om bristerna.²⁹² Är bristerna av icke försumbar karaktär, vilket t.ex. kan vara att villkor i lovet, startbesked eller kontrollplanen inte är uppfyllda såsom de tekniska egenskapskraven eller att det är uppenbart att åtgärden förvanskat byggnaden, kan slutbeskedet villkoras med rättelse.²⁹³ Om det efter föreläggande om rättelse fortfarande saknas förutsättningarna för att meddela slutbesked kan byggnadsnämnden besluta om att byggnaden ska föreläggas med användningsförbud, vilket i

²⁸¹ PBL kap 10 § 23.

²⁸² PBL kap 10 § 24.

²⁸³ PBL kap 10 § 27.

²⁸⁴ PBL kap 10 § 25.

²⁸⁵ PBL kap 10 § 4.

²⁸⁶ Boverket, *PBL kunskapsbanken: slutbesked*, tillgänglig här: <<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/byggprocessen/slutbesked/>>, granskad 17-12-2018, hämtad 11-11-20.

²⁸⁷ Prop 2009/10:170 s. 327.

²⁸⁸ PBL kap 10 § 32 p. 5.

²⁸⁹ Jfr PBL kap 10 § 32 p. 5.

²⁹⁰ PBL kap 11 § 20.

²⁹¹ PBL kap 10 § 34 p. 2.

²⁹² Jfr PBL kap 10 § 35 st. 1.

²⁹³ För s.k. interimiskt slutbesked, se PBL kap 10 § 36 samt kap 11 § 20 om rättelse.

praktiken kan medföra ingripande effekter för den enskilde fastighetsägaren och byggherren.²⁹⁴ Ett användarförbud är visserligen överklagbart,²⁹⁵ men byggnadsnämnden måste på grund av dess ingripande karaktär göra en proportionalitetsavvägning där det bedöms om allmänintresset från säkerhets, miljö- och hälsosynpunkt kan motivera den inskränkning det innebär för den enskilde.²⁹⁶ Mot bakgrund av att kontrollplanen måste innehålla uppgifter om hur de tekniska egenskapskraven likväl som förvanskningsförbudet och varsamhetskravet ska uppfyllas under byggprocessen kan det antas att åtgärder som blivit belagda med slutbesked uppfyller dessa krav.²⁹⁷ Åtminstone är det så det är avsett utifrån en anblick på själva lagtexten.

4.4.9 Slutbeskedets betydelse för kulturvärden i praktiken

Trots att det i lagtexten anges att enbart byggåtgärder som uppfyller kraven i PBL ska godkännas genom slutbesked, pekar Riksantikvarieämbetes (RAÄ) rapport *”kulturvärden försvinner i byggprocesser”* på att slutbesked inte är någon garanti för att kulturvärden har beaktats. Bland annat har det pekats på hur kulturvärden inte identifieras i byggprocessen, vilket främst antas bero på bristande involvering av antikvarisk kompetens.²⁹⁸ Av ett urval av kontrollplaner som RAÄ har granskat framgår det dessutom att en tydlig majoritet av dessa, 26 av 30, inte hade adresserat kulturvärden, fastän byggnaden var av kulturhistoriskt värde och varsamhetskravet behandlats i bygglovets eller startbeskedet.²⁹⁹ På så vis är det svårt att hävda att kulturvärdets bevarande som huvudregel följs upp i praktiken under byggprocessen. Ett skäl till varför kulturvärden inte följs upp har angetts vara att det saknas rutiner för kulturvärdernas omhändertagande, såsom mallar och checklistor.³⁰⁰ Flera bygglovshandläggare har därtill uppgett att det är svårt att mäta och bedöma kulturvärdet och att de därför oftast bortprioriteras till förmån för de tekniska egenskapskraven vid upprättande av kontrollplan eller vid de tekniska samråden.³⁰¹ Dessutom har handläggare upplevt att det är svårt att hävda kulturvärden i privatbostäder och framförallt i byggnader som är från 1950 eller senare.³⁰²

Bygglovshandläggarnas upplevda svårigheter med att mäta kulturvärden skulle enkelt kunna åtgärdas genom anlitan av sakkunniga. I verkligheten tycks detta dock vara ett undantag snarare än en regel. I de bygglovsakter som Riksantikvarieämbetet har granskat och som alla avsåg byggnader med identifierade kulturvärden visade det sig att KUL-sakkunniga endast hade deltagit i 8 av 110 av de granskade ärenden, vilket motsvarar 7 procent. Skälet till detta anges vara att vissa byggherrar och företag upplever att det är dyrt och onödigt att anlita en KUL-sakkunnig, vilket förstärks av uppfattningen att sökande i vissa kommuner utan repressalier kan förbigå lagens krav om hänsyn till kulturvärden.³⁰³ Emellertid bör det poängteras att medan det visserligen är byggherrens ansvar att följa upp lagkraven i den praktiska processen, är det byggnadsnämndens ansvar att ställa de krav som krävs för att följa lagen, exempelvis krav på sakkunnig.³⁰⁴ Mot bakgrund av att RAÄ:s rapport tyder på att kontrollplaner mer sällan än ofta adresserar kulturvärden eller involverar KUL-sakkunniga, trots att de avser byggnader med

²⁹⁴ PBL kap 11 § 33 p. 2.

²⁹⁵ PBL kap 13 § 3.

²⁹⁶ PBL kap 2 § 1.

²⁹⁷ PBL kap 10 § 7 samt Riksantikvarieämbetet, *”Kulturvärden försvinner i byggprocessen”* (2018), s. 10.

²⁹⁸ Vissa kommuner utmärker sig dock positivt såsom Gotland och Stockholm, se Riksantikvarieämbetets, *Kulturvärden försvinner i byggprocessen* s. 24.

²⁹⁹ Riksantikvarieämbetet, *”Kulturvärden försvinner i byggprocessen”*, s. 18.

³⁰⁰ *Ibid*, s. 16.

³⁰¹ Riksantikvarieämbetet, *”Kulturvärden försvinner i byggprocessen”*, s. 24.

³⁰² *Ibid*, s. 17f.

³⁰³ Riksantikvarieämbetet, *”Kulturvärden försvinner i byggprocessen”*, s. 20f.

³⁰⁴ Jfr PBL kap 10 § 23.

identifierat kulturvärde, behöver alltså inte ett fullgörande av kontrollplanen vara detsamma som att lagens krav på att beakta kulturvärden har uppfyllts. Som en följd av att tilltron till kontrollplanerna är låg, har även tilltron till slutbesivet blivit lågt. Enligt kommittén för moderna byggregler är det tveksamt om ett slutbesked kan likställas med en kvalitetssäkring.³⁰⁵ Ett slutbesked är således ingen garanti på att samtliga tillämpliga lagkrav är uppfyllda, såsom förvanskningförbudet och varsamhetskravet, utan snarare är slutbeskedet att likställa med ett kvitto på att skyldigheterna enligt kontrollplanen är fullgjorda.

4.4.10 Utredningsförslag om att ta bort sakkunniga från byggprocessen

2019 presenterade regeringens kommitté för modernare byggregler en statlig utredning där de bl.a. föreslog att systemet med kontrollansvariga och sakkunniga skulle tas ur bruk.³⁰⁶ De främsta skälen till detta angavs vara att det inte fanns några garantier för att kontrollansvariga och sakkunniga kunde säkerställa att kvalitén på byggåtgärden stärktes eller att dessa var oberoende i förhållande till byggherren i och med att det oftast är denne som betalar ut lönen till båda. Det ansågs föreligga en risk att sakkunniga och kontrollansvariga inte vågar framföra synpunkter som avviker från byggherrens och att det därför inte går att garantera att de bidrar till att minska förekomsten av byggfel.³⁰⁷ Eftersom kontrollansvaret varken berör värderingen av kulturvärden eller frågor om energieffektivitet fokuseras det nedan främst på utredningens förslag att avskaffa systemet med sakkunniga. Generellt kan dock sägas att både sakkunnigas och kontrollansvarigas roller syftar till att främja en mer säker och korrekt byggprocess genom att utgöra ett kompetensstöd till byggherren.

Att anlita en KUL-certifierad sakkunnig för att kontrollera en byggnadsåtgärd är en möjlighet som kan antas öka sannolikheten för att kulturvärdena kommer att hanteras med varsamhet och inte förvanskas i byggprocessen, likväl som möjligheten att anlita en sakkunnig inom energi ökar sannolikheten för att kraven på energieffektivitet beaktas. Utredningsförslaget att avskaffa sakkunniga kan därför, med fog, aktualisera en oro och skapa ovisshet över hur sakkunskap ska kunna få gehör i byggprocessen och således hur lagens krav på beaktande av kulturvärden och energieffektivitet ska kunna tillgodoses.³⁰⁸ För att förstå utredningens förslag måste därför den uttryckta skepticismen mot sakkunniga förklaras. Kommitténs utredning hänvisar i sin kritik mot sakkunniga främst till en rapport av Boverket.³⁰⁹ Utredningen framhåller att det i rapporten anges att kompetensområdena för sakkunniga borde vara snävare för att garantera verklig kompetens på området, samt att det är svårt för marknaden att tillgodose behovet av certifierade sakkunniga inom alla områden som behövs för att uppfylla gällande krav.³¹⁰

Boverket har anfört att de sakkunniga som är mest efterfrågade är inom områdena bärförmåga, brandskydd och tillgänglighet och att det då finns en risk för att de övriga sakkunniga "självdör på arbetsmarknaden".³¹¹ Vidare lyfts det upp som ett problem att certifieringen vilar på kommersiell grund, då det blir oekonomiskt att utfärda certifieringar inom alla kompetenser som egentligen behövs. Att då ha ett krav på certifiering leder enligt Boverket till att det finns en brist på sakkunniga inom vissa områden, speciellt inom vissa delar av landet.³¹² Utredningen

³⁰⁵ SOU 2019:68 s. 364.

³⁰⁶ SOU 2019:68: *Modernare byggregler - förutsägbart, flexibelt, förenklat*.

³⁰⁷ SOU 2019:68 s. 323 & 338f.

³⁰⁸ Se PBL kap 8 §§ 4 p. 6, 13 & 17.

³⁰⁹ Boverket, "Certifierade sakkunniga - utredning av förutsättningar för och omfattning av systemet" (2013) (framöver "Boverkets rapport 2013").

³¹⁰ SOU 2019:68 s. 327.

³¹¹ Boverket, "Certifierade sakkunniga - utredning av förutsättningar för och omfattning av systemet", s. 13f.

³¹² SOU 2019:68 s. 328.

pekar också på att Boverket i en annan rapport från 2017 visat att tillsynen av de certifierade sakkunniga idag är otillräcklig samt att det är mycket ovanligt att sakkunniga blir av med sin certifiering.³¹³ Boverket menar därför på att det skulle vara mer ändamålsenligt att utöka byggherrens egenkontroll och förbättra kontrollplanens kvalitet för att uppfylla gällande lagkrav istället för att satsa på systemet med certifierade sakkunniga.³¹⁴

Regeringens kommitté för modernare byggregler hänvisar inte enbart till rapporter av Boverket, utan har också hållit samråd med olika kommuner och tillämpare av PBL för att se hur de ser på certifierade sakkunnigas roll. I samband med dessa samråd hävdar utredningen att "flera kommuner har uppgett att de upplever kompetensbrist hos en del certifierade sakkunniga".³¹⁵ När man ser till statistiken som utredningen presenterar framkommer det dock att enbart 13 % av tillfrågade kommuner upplever att de certifierade sakkunniga inte uppfyller deras behov, medan 87 % är nöjda.³¹⁶ I en fördjupande kommunenkät anger dessutom 96 % av deltagarna att sakkunniga uppfyller kommunens behov av att bedöma om en föreskrift förväntas bli uppfylld.³¹⁷ Att påstå att "flera kommuner" upplever en kompetensbrist är därför lite väl starkt uttryckt sett till statistiken som visar att de flesta är nöjda.

En ytterligare problematik som återopas är som tidigare nämnts att oberoendet till byggherren inte kan garanteras. Detta lyfts upp vara av särskild vikt då betalningen utgår från byggherrarna, vilket gör att sakkunniga lätt kan hamna i beroendeställning till denne och på så vis hämmas från att lyfta upp synpunkter på byggprocessen som inte överensstämmer med byggherrens.³¹⁸ Vidare belyses en problematik om att certifieringsorganen inte tar anmälningar om bristande kompetens hos sakkunniga på allvar, och att så mycket som 54 % av kommunerna påstår att det finns en obenägenhet att anmäla bristande kompetens till organen.³¹⁹ Det har spekulerats i att obenägenheten hos certifieringsorganen att ta tag i anmälningar som rör sakkunniga beror på att de saknar incitament att återkalla certifieringarna eftersom detta skulle vara negativt för certifieringsorganens egna rykte.³²⁰ Problematiken kring byggherrars inställning till sakkunniga i kulturvärden har även lyfts i de intervjuer och undersökningar som genomförts inom ramen för Riksantikvarieämbetes rapport "*Kulturvärden försvinner i byggprocessen*". Där framgår att vissa kommuner anser att det är svårt att motivera kostnaden för att en sakkunnig i kulturvärden ska ingå i byggprocessen, vilket förstärks av uppfattningen av vissa byggföretag och byggherrar att anlita av KUL-sakkunniga är dyrt och onödigt.³²¹ När dessa uttalanden ställs mot påståendet som statens utredning gjorde i SOU 2019:68 om att sakkunniga har "bristande kompetens" framgår det dock att en av uppfattningarna inte stämmer.³²² För hur ska byggherrar känna till att sakkunniga har bristande kompetens om de från början inte anlitar dem på grund av att de anser att det är dyrt och onödigt? Den logiska slutsatsen att dra av detta är istället att många byggherrar redan innan anlita av KUL-sakkunnig har dragit slutsatsen att dennes roll är onödig. Föreställningen om KUL-sakkunnigas bristande kompetens tycks därför vara ett resultat av fördomar inom byggbranschen snarare än empiriska och verifierbara slutsatser.³²³

³¹³ Boverkets "En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus Rapport", rapport 2017:23, s. 3 och 12.

³¹⁴ Boverkets rapport 2013, s. 33 & 37.

³¹⁵ SOU 2019:68 s. 329.

³¹⁶ Ibid., s. 331.

³¹⁷ SOU 2019:68 s. 330.

³¹⁸ Ibid., s. 333.

³¹⁹ SOU 2019:68 s. 334.

³²⁰ Ibid., s. 332.

³²¹ Riksantikvarieämbetet, *Kulturvärden försvinner i byggprocessen*, s. 21.

³²² Jfr SOU 2019:68 s. 334ff.

³²³ Jfr Riksantikvarieämbetet, *Kulturvärden försvinner i byggprocessen*, s. 21f & SOU 2019:68 s. 334ff.

Slutligen anger utredningen att det är problematiskt att byggnadsnämnden är tvungen att godta utlåtandena från certifierade sakkunniga.³²⁴ Utredningen verkar istället mena att sakkunnigas utlåtanden borde vara rådgivande, och inte tvingande, för nämnden. Detta kan dock tyckas anmärkningsvärt då det är kommunerna som slutligen fattar beslut om bygglov och startbesked. Därutöver betvivlar utredningen certifieringens vikt, bland annat mot bakgrund av påståendet att inga åtgärder vidtas av certifieringsorganens vid anmälan om sakkunnigas olämplighet för uppgiften. Utredningens argument till varför sakkunniga och kontrollansvariga bör avskaffas är alltså många. Därför föreslår utredningen, likt vad Boverket kom fram till i sin rapport från 2013, att en utökning av byggherrens egenkontroll mer ändamålsenligt skulle ha bidragit till att ökat byggprocessens kvalitet.³²⁵ Dessutom framhålls att kontrollplanerna bör förbättras och tydliggöras och att de istället för att vara ett standardiserat pappersdokument ska användas som ett levande dokument och anpassas utefter det enskilda fallet.³²⁶

4.4.11 Remissinstansernas åsikt till förslaget om att ta bort certifierade sakkunniga

Vid granskning av remissyttrandena framgår att inte alla delar utredningens uppfattning. Bland annat framhåller Riksantikvarieämbetet (RAÄ) att utredningens förslag skulle få negativa konsekvenser för hanteringen av kulturvärden i byggprocessen och att det är en allvarlig brist hos utredningen att de underlåtit att belysa förslaget konsekvenser för den byggda miljöns kulturvärden.³²⁷ RAÄ understryker därefter certifierade sakkunnigas väsentliga funktion för att kunna utföra kontrollpunkterna i byggprocessen och att det krävs sakkunskap för att ta fram underlag som beskriver kulturvärden.³²⁸ RAÄ hänvisar även till sin rapport "*Kulturvärden försvinner i byggprocessen*", där de konstaterar att det finns stora brister i hur kulturvärden hanteras i byggprocesser och att de i de flesta fall inte uppmärksammas alls, fastän byggnaden har utpekade kulturvärden eller ingår i en värdefull bebyggelsemiljö.³²⁹ Mot bakgrund av att utredningen inte heller presenterat förslag på hur byggherrens roll ska kunna stärkas för att tillvarata kulturvärden om sakkunniga skulle avskaffas, avstyrker RAÄ utredningens förslag.³³⁰

Även RISE, som är ett av de två godkända organen för ackreditering av sakkunniga, har uttalat sig i frågan och anger att "hur man än ser på det så blir det färre granskande ögon på att saker och ting blir rätt".³³¹ RISE utvecklar sitt resonemang och påpekar att betänkandet bygger på tanken att byggherren är ansvarig för att allt i byggprocessen blir rätt, men utan att ange hur byggherrens kompetens i kontrollpunkterna ska garanteras. RISE håller dock med utredningen i att kontrollplanerna bör förbättras och förtydligas, genom att tydligare ange vad som ska kontrolleras och när kontrollen ska ske.³³² Swedac, styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, anger att avskaffandet av sakkunniga och ett utökande av byggherrens egenkontroll medför en risk att arbetet med och kostnaderna för sakkunnighetsutlåtanden flyttas över till kommunerna, som då måste ta över sakkunniges roll för att lagens krav ska bli uppfyllda. Enligt Swedac skulle en sådan ordning vara både mer kostsamt samt administrativt krångligare än

³²⁴ Jfr kap 7 § 4 PBF & SOU 2019:68 s. 338.

³²⁵ SOU 2019:68 s. 338f.

³²⁶ Ibid., s. 348.

³²⁷ Riksantikvarieämbetet, "*Remiss om betänkandet Moderna byggregler - förutsägbart, flexibelt och förenklat*, SOU 2019:68", 2020-05-11, framöver "RAÄ remiss" s.1.

³²⁸ Ibid, s. 3.

³²⁹ Riksantikvarieämbetet, "*Kulturvärden försvinner i byggprocessen*", s. 23.

³³⁰ Riksantikvarieämbetet, "*Remiss om betänkandet Moderna byggregler - förutsägbart, flexibelt och förenklat*, SOU 2019:68", 2020-05-11, framöver "RAÄ remiss", s. 3.

³³¹ RISE, "*Yttrande över betänkandet Modernare byggregler - förutsägbart, flexibelt och förenklat*, SOU 2019:68", framöver "RISE yttrande" 2020-05-15, s. 4.

³³² Ibid, s. 3.

nuvarande regleringen.³³³ Sveriges kommuner och regioner delar Swedacs bedömning och menar att kommunerna skulle behöva lägga “betydligt mer tid på stöd och vägledning till oerfarna byggherrar” utifall sakkunniges roll skulle flyttas över till byggherrars egenkontroll.³³⁴

Tyréns, ett av Sveriges ledande konsultföretag inom samhällsbyggnad, understryker RAÄ:s slutsats om att kunskapen om kulturvärden generellt sätt är låg i samhället, och att det därför behövs expertkunskap för att lagens krav på hänsyn till kulturvärden ska efterlevas.³³⁵ Vidare beskriver Tyréns att “det vore förödande” att avskaffa kommunernas möjlighet att ställa krav på sakkunnig i kulturvärden och lämna efterlevnaden till byggherrar enbart. Detta skulle inte bara vara förödande med hänsyn till att kulturvärden riskerar att bli förvanskade, utan även för att byggherren skulle stå ensamt ansvarig för kontrollen.³³⁶ Länsstyrelsen i Stockholm lyfter fram att deras erfarenhet är att kulturvärden bättre tillvaratas när det funnits KUL-sakkunnig.³³⁷

Boverket, som utgett den rapport som utredningen baserat en stor del av sin kritik av sakkunniga på, har också uttalat sig om utredningen. Medan Boverket visserligen håller med utredningen om att sakkunnigas roll inte har tillämpats som det var tänkt, anser de att när det kommer till just kontroller om kulturvärden så erfordras oftast sakkunskap.³³⁸ Även Boverket, som är den av de undersökta remissinstanserna som är mest öppen för utredningens förslag att avveckla systemet med sakkunniga i övrigt, betonar alltså ändå vikten av att behålla certifierade sakkunniga inom kulturvärden. I många avseenden delar alltså remissinstanserna uppfattningen att det bör finnas alternativa lösningar till ett avskaffande av sakkunniga för att komma tillrätta med problematiken som utredningen framfört. Istället för att helt avskaffa sakkunniga skulle exempelvis åtgärder kunna vidtas för att stärka deras kompetens, och oberoende, samt för att tydliggöra ansvarsutkrävande vid misskötsel av uppdrag.³³⁹ Det skulle även kunna tas fram tydligare rutiner och checklistor hos byggnadsnämnderna på när och hur kulturvärden ska beaktas. Annorlunda uttryckt, *bara för att man är missnöjd med sin brödhandlare behöver man inte sluta handla bröd, utan man kan kräva att denne ska baka bättre eller byta brödhandlare.* Det bör således ställas krav på certifieringsorganen och kommuner att se till att sakkunnigas roll utvecklas och tydliggörs så att det inte råder några tvivel beträffande deras kompetens eller oberoende. Då kan de istället fokusera på att konsultera byggherren i sakfrågor för att främja kvalitén i byggprocessen som lagstiftaren tilltänkt. Vad gäller avskaffandet av sakkunniga i energifrågor har inte detta kommenterats särskilt av det urval av reminstanser som har granskats. Inte ens Energimyndigheten som har det primära ansvaret för förverkligandet av regeringens energipolitik har kommenterat detta särskilt, utan bara generellt poängterat vikten av att byggregelverket främjar en effektivisering.³⁴⁰

³³³ Swedac, “Yttrande över betänkandet ‘Moderna byggregler - förutsägbart, flexibelt och förenklat, SOU 2019:68””, 2020-05-12, s. 3.

³³⁴ Sveriges kommuner och regioner, “Modernare byggregler - förutsägbart, flexibelt och förenklat (SOU 2019:68)”, yttrande 2020-04-24, s. 5–6.

³³⁵ Tyréns, “Remiss: modernare byggregler - förutsägbart, flexibelt och förenklat SOU 2019:68”, s. 1.

³³⁶ Ibid., s. 2.

³³⁷ Länsstyrelsen Stockholm, “yttrande över remiss av betänkandet Moderna byggregler - förutsägbart, flexibelt och förenklat SOU 2019:68”, 2020-05-14, s. 2.

³³⁸ Boverket, “yttrande över betänkandet Modernare byggregler - förutsägbart, flexibelt, förenklat”, 2020-03-31, s. 4 & 13.

³³⁹ Sveriges kommuner och regioner, “Modernare byggregler - förutsägbart, flexibelt och förenklat”, s. 5.

³⁴⁰ Energimyndigheten, “Yttrande angående betänkandet SOU 2019:68 Modernare byggregler”, 2020-05-13.

4.5 Fallstudier på särskilt värdefulla byggnader enligt PBL

För att förstå hur kulturvärdet och kraven på energieffektivisering har beaktats i praktiken har ärenden om ändring av värmesystem undersökts. I det följande presenteras såldes utfall och resultat efter en granskning av flertalet bygglovs- och startbeskeds-ansökningar.

4.5.1 Vätan och Briljantsmycket: Icke lov- eller anmälningspliktig åtgärd trots utpekad kulturhistoriskt värde

En fastighetsägare till en bostad tillhörande fastigheten Vätan, som är grönklassificerad enligt Stockholms stadsmuseums kulturinventering, ansökte om att få installera ett vattenburet värmesystem och en fjärrvärmeundercentral. Stadsbyggnadskontoret beslutade dock att avskryva ansökan, eftersom "bedömningen gjorts att ingen av åtgärderna som ingår i ansökan är anmälningspliktiga enligt plan- och bygglagen".³⁴¹ Detsamma skedde när en fastighetsägare ansökte om att få installera en luftvärmepump i sin etagelägenhet i Briljantsmycket, också den grönklassificerad, som tidigare uppvärmts med direktverkande el, då nämnden även i detta fall beslutade att avskryva ansökan med motiveringen att åtgärder inte bedömdes lovpliktig.³⁴² Dock framgår av en mejlväxling mellan bygglovshandläggaren och sökanden att handläggare ändå rekommenderade sökanden att välja "en svart/svartmålad luftvärmepump som skulle passa bättre in i stadens taklandskap" med hänsyn till byggnadens höga kulturvärde.³⁴³ I samma mejlväxling informerar handläggaren även sökanden om att åtgärden kan bli prövad inom ramen för en frivillig lovprövning, d.v.s. prövad "som om åtgärden krävde lov".³⁴⁴

Vad som är anmärkningsvärt i Briljantsmycket-fallet är att sökanden ansökte om att få installera luftvärmepumpen som en *anmälningspliktig* åtgärd, men den blev avskryven på grund av att den inte var *bygglovspliktig*. I och med att det framgår av plan- och byggförordningen (PBF) att underhåll på byggnadsverk med särskild bevarandestatus av kulturhistoriska skäl är en anmälningspliktig åtgärd kan det tyckas underligt att åtgärden inte blev föremål för en anmälningsprocedur.³⁴⁵ Visserligen räcker inte det förhållande att huset är grönklassificerad för att anmälningsplikten enligt plan- och byggförordningens kapitel 6 § 5 p. 7 ska vara tillämplig, utan byggnaden måste även omfattas av skyddsbestämmelse i plan. Däremot bör markeringar om byggnader av särskilt bevarandevärde i de kommunala planerna rimligtvis överensstämma med de byggnader som klassificerats i stadsmuseets kulturinventering. Trots att handläggaren i fallet gav en egen antikvarisk rekommendation om att luftvärmepumpen bör målas svart för att passa in, är detta inte att jämföra med vilka antikvariska och även tekniska sakkunskaper som skulle framkomma inom ramen för en anmälningsprocess och kontrollplan. Oavsett om sökanden skulle valt att få åtgärden prövad som en frivillig lovprövning, och att på så vis även kunna säkerställa att alla lagkrav var uppfyllda, skulle detta innebära kostnader och arbete.³⁴⁶ Det är därför inte så förvånande att sökanden valde att låta ärendet avskryvas.³⁴⁷ Med andra ord innebär en restriktiv tolkning av lov- och anmälningsplikten att stort ansvar läggs på enskilda att se till att såväl kulturvärden inte försummas som att de tekniska egenskapskraven uppnås. I praktiken innebär därför en hög avskrivningsnivå av ansökningar att åtgärders lagförenlighet

³⁴¹ Kv. Vätan 7, dnr 2018-02913, ansökan om startbesked, 2018-02-23.

³⁴² Briljantsmycket 4, dnr 2018-05503 (framöver enbart "Briljantsmycket 4"), ansökan om yttre ändring, installation och montage av luftvärmepump, 2018-04-11 samt beslut att avskryva ansökan, 2018-08-01.

³⁴³ Briljantsmycket 4, information om ansökan, bygglovsbefriad åtgärd, skrivelse ut, 2018-08-01.

³⁴⁴ PBL kap 9 § 14.

³⁴⁵ PBF kap 6 § 5 p. 7.

³⁴⁶ Briljantsmycket 4, information om ansökan, bygglovsbefriad åtgärd, skrivelse ut, 2018-08-01.

³⁴⁷ Briljantsmycket 4, mejl med återtagning av ansökan, 2018-08-01, skrivelse in.

lämnas över till enskilda som många gånger saknar både rätt sakkunskap och tid att säkerställa detta. Medan en restriktiv tolkning av anmälningsplikten för underhållsåtgärder på byggnader av särskilt bevarandevärde å ena sidan leder till mindre belastning för stadsbyggnadskontoren, kan det å andra sidan då inte förutsättas att underhållet kommer att vara förenlig med lagens krav på varsamhet eller förvanskningförbud. Dessutom kan det antas att enbart få sökanden är beredda att betala extra för en frivillig lovprövning när inget krav ställs på detta.

Det faktum att en åtgärd bedöms som anmälningspliktig behöver emellertid inte nödvändigtvis innebära att kulturvärdena uppmärksammas, även om ifrågavarande byggnad har identifierade kulturvärden. Så var exempelvis fallet i två ärenden som avsåg fastigheter i Gamla stan, som båda hade den högsta kulturklassificeringen enligt stadsmuseet, som hade ansökt om att få installera en spiskassett i fastigheternas eldstäder för att göra dem mer värmeeffektiva.³⁴⁸ Eftersom åtgärden enbart var interiör var den inte lovpliktig utan det räckte med startbesked, vilket gavs av byggnadsnämnden som även fastställde den föreslagna kontrollplanen.³⁴⁹ I vare sig startbeskedet eller kontrollplanen nämndes dock i något av fallen byggnadernas kulturvärde eller att åtgärderna måste anpassas utefter varsamhetskravet och förvanskningförbudet, trots den blåa klassificering.³⁵⁰ Visserligen medförde installationerna enbart interiöra förändringar och påverkade därför inte stadsbilden, men mot bakgrund av dess blåklassning kan det antas att det även fanns kulturvärden interiört i byggnaden som åtminstone borde förtjäna en påminnelse om varsamhetskravet i byggprocessen. En tänkbar förklaring till varför kulturvärdet inte uppmärksammades i dessa fall skulle även kunna vara att stadsmuseets kulturklassificering inte alltid överensstämmer med eller har beaktats i kommunernas detaljplaner eller områdesbestämmelser. Det kan med andra ord vara så att bygglovshandläggare- och inspektörer inte hade kännedom om byggnadernas kulturvärden på grund av denna bristande samorganisation.

4.5.2 Fysioterapifallet: Betydelsen av påverkan på stadsbilden

Till skillnad från ovanstående fall finns det också exempel på när kommunen varit mer strikt i sin tolkning av lov- och anmälningsplikt för installation av värmesystem i kulturhistoriska byggnader. Ett intressant fall på detta är en fysioterapiklinik i ett gulmarkerat område, det vill säga det lägsta av stadsmuseets tre kulturklassificeringar. Anställda på kliniken hade upplevt att inomhusklimatet varit för kallt och inte levt upp till tillämpliga komfortkrav och hade därför, efter godkännande från bostadsrättsföreningen som ägde huset, installerat en luftvärmepump. Knappt ett år senare hade synpunkter inkommit från styrelsen i föreningen om att bygglov borde ha sökts för installationen, vilket fick kliniken att kontakta stadsbyggnadskontoret.³⁵¹ När kommunen sedan uttalade sig i frågan bedömde de åtgärden som bygglovspliktig och att den:

“...betraktas som en yttre ändring eftersom att byggnaden är gulklassificerad enligt stadsmuseets inventering och eftersom aggregatet placerats mot gata, väl synligt i stadsbilden. Efter granskning av ansökan bedömer stadsbyggnadskontoret att åtgärden inte är lämplig och inte varsam...”³⁵²

³⁴⁸ Dnr 2020-04430, Morpheus 1, anmälan 2020-03-12, anmälan in. Se även Dnr 2020-11559, Palamedes 1, anmälan 2020-08-26.

³⁴⁹ Dnr 2020-04430, beslut om startbesked, 2020-04-16 samt dnr 2020-11559, beslut om startbesked 2020-09-01.

³⁵⁰ Dnr 2020-04430 beslut om startbesked, 2020-04-16 & kontrollplan 2020-04-16, samt Dnr 2020-1159, beslut om startbesked 2020-09-01 & kontrollplan 2020-09-01.

³⁵¹ Laxöringen 15, diarienummer 2018-09427, (hädanefter enbart ”Laxöringen 15”), bakgrund till installation av luftvärmepump, 2018-06-14, skrivelse in).

³⁵² Laxöringen 15, bedömning av ansökan - ej tillstyrkan - nämnd eller vidta rättelse, skrivelse ut, 2018.09.18.

Eftersom åtgärden redan var genomförd meddelade stadsbyggnadskontoret att sökanden fick välja att antingen vidta rättelse och därefter inkomma med en ny ansökan eller bli belagd med sanktionsavgift.³⁵³ Sökanden har därefter valt att ta bort luftvärmepumpen från placeringen mot gatan och bifogat bildbevis på detta samt skickat in kompletterande material för nytt förslag där luftvärmepumpen placeras mot innergården.³⁵⁴ Sökanden har även fått inkomma med en ny kontrollplan där en av kontrollpunkterna specifikt anger att varsamhetskravet i PBL ska beaktas vid infästning och kabeldragning samt att montering och infästning ska vara säker och föregås av provdragning.³⁵⁵ Att varsamhetskravet är med som kontrollpunkt måste självfallet betraktas som positivt för bevarandet av kulturvärdet, men då byggåtgärden enbart kontrollerades genom visuell granskning och KUL-sakkunnig inte medverkade kan det ifrågasättas på vilka premisser varsamhetsbedömningen praktiskt genomfördes. Efter att pumpen omplacerats enligt sökandes beskrivning godkände stadsbyggnadskontoret åtgärden då placeringen mot innergården ansågs lämplig med hänsyn till stads- och landskapsbilden och inte medförde fara eller betydande olägenhet.³⁵⁶ Det befästs även i beslutet att byggnaden ingår i ett bebyggelseområde av särskilt kulturhistoriskt intresse, som också är ett riksintresse för kulturmiljövård enligt miljöbalken, och att ändringar och tillägg därför ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas.³⁵⁷ Sammanfattningsvis bedömdes åtgärden uppfylla tillämpliga lagkrav.

Vad som är anmärkningsvärt i Fysioterapeutfallet jämfört med de tidigare behandlade fallen Vätan och Briljantsmycket är att det avsåg ett gulmarkerat område, medan de två andra avsåg ett grönmärkat område. På så vis avskrevs alltså två värmesystemsåtgärder som varken lov- eller anmälningspliktiga i områden av medelhögt kulturhistorisk klassificering, medan en sådan åtgärd bedömdes lovpliktig för en byggnad som hade lägre klassificering. Det är heller ingen stor skillnad i sak då både Briljantsmycket- och Fysioterapeutfallet avsåg luftvärmepumpar. Trots att avskrivningsbeslutet till Briljantsmycket ger föga motivering kan det dock tänkas att värmepumparnas placering spelar en central roll i bedömningen om det krävs lov eller anmälan. I Briljantsmycketfallet var nämligen luftvärmepumpens inomhusdel placerad i sökandes etagelägenheten och utedelen på taket så att den främst syntes uppifrån och inte från sidan.³⁵⁸ Detta går att jämföra med Fysioterapeutfallet där värmepumpens utomhusdel var placerad direkt vid Linnégatan.³⁵⁹ En antagande som kan göras utifrån en jämförelse av dessa fall är därför att en installation av luftvärmepump kan vara lov- och anmälningspliktig i ett område med lägre kulturhistorisk klassificering men inte i ett annat med högre klassificering, beroende på pumpens placering. Det är med andra ord inte enbart byggnadens kulturhistoriska skyddsvärde som avgör vilka åtgärder som är lov- eller anmälningspliktiga, utan även åtgärdens inverkan på byggnadens arkitektur och stadsbilden i det enskilda fallet. Detta kräver således att bygglovshandläggare och byggnadsinspektörer genomför en antikvarisk bedömning redan på ansökningsstadiet för att utreda hur åtgärden påverkar intrycket av stadsbilden och byggnadens arkitektur, vilket i sin tur förutsätter en viss antikvarisk kompetens hos handläggarna.

³⁵³ Laxöringen 15, bedömning av ansökan - ej tillstyrkan - nämnd eller vidta rättelse, skrivelse ut, 2018.09.18.

³⁵⁴ Laxöringen 15, information angående bygglovsritningar. Reviderad placering inväntas senast 8 november, 2018-10-25, skrivelse ut & reviderad fasadritning, 2018-11-08, ritning in.

³⁵⁵ Laxöringen 15, beslutshandling kontrollplan, 2018-11-28.

³⁵⁶ Laxöringen 15, beslut att bevilja bygglov och meddela startbesked, 2018-11-28.

³⁵⁷ Miljöbalken (MB) kap 3 § 6 samt PBL kap 2 § 6 st. 3.

³⁵⁸ Briljantsmycket 4, fotografier 2 st., 2018-04-11, bild in.

³⁵⁹ Laxöringen 15, bakgrund till installation av luftvärmepump, 2018-06-14, skrivelse in.

4.5.3 Gamla stan-fallet: Fjärrvärmeinstallationen i gamla stan

Ett intressant exempel på en blåklassad byggnad, det vill säga enligt stadsmuseets klassificering "bebyggelse av synnerligen högt kulturhistoriskt värde"³⁶⁰ och därför den högsta möjliga klassificeringen, är en fastighet i Gamla stan för vilken ansökan om tillstånd att få byta värmesystem från direktel till fjärrvärme gjordes.³⁶¹ Kvarteret som byggnaden ingår i är beläget på Köpmansgatans norra sida vid det medeltida stråket som förr gick från Storgatan till stadsporten Köpmansporten. Byggnaden består av rester från medeltida stenhus och dess ägare kan spåras tillbaka ända till 1630-talet.³⁶² Byggnaden omfattas av en stadsplan från 1979 och Gamla stan utgör dessutom ett riksintresse för kulturmiljövården.³⁶³ Enligt miljöbalken ska sådana riksintressen skyddas från åtgärder som påtagligt kan skada kulturmiljön.³⁶⁴

Ansökan till nämnden beskriver de tänkta åtgärderna som bygglovsbefriade, troligtvis på grund av att de enbart avser invändiga ändringar.³⁶⁵ I samband med ansökan inkom byggherren även med en antikvarisk förundersökning och rekommendation för invändig renovering.³⁶⁶ Eftersom ansökan saknade en kontrollplan begärde byggnadsinspektören att den skulle kompletteras och det ställdes tydliga krav på att kontrollpunkterna måste avse de tekniska egenskapskraven, däribland kravet på energieffektivitet, samt förvanskningförbudet och varsamhetskravet. Därtill ställdes det krav på att den sakkunnige skulle ge ett tydligare ställningstagande, samt att ritningar skulle vara fackmässigt utförda.³⁶⁷ Av byggherrens förslag till kontrollplan framgick att fristående kontroll skulle utföras av bland annat en el-konsult och en antikvarie. El-konsultens roll var just konsulterande då de tekniska egenskapskraven ligger inom arkitektens och konstruktörens egenkontroll. Det föreskrevs även att den antikvariska kontrollen skulle ske inom ramen för byggherrens egenkontroll, men styrkas av en KUL-sakkunnig.³⁶⁸

Eftersom åtgärdsförslagen inbegrep att fjärrvärmen skulle dras i källarplanets medeltida murverk behandlade den antikvariska förundersökningen om håltagningen skulle kunna ske utan att förvanska byggnadens kulturvärden. Vad gäller den kulturhistoriska värderingen bedömdes murverket i tegel utgöra traditionell byggnadskonst typisk för 1600–1800-tal och att väggarna därför var att se som kulturhistoriska värdebärare.³⁶⁹ Det rekommenderades därför att håltagningarna i första hand skulle göras genom äldre befintliga håltagningar, som fanns kvar sedan vatten och avlopps drogs in i fastigheten under 1960-talet.³⁷⁰ Dessutom framhölls vad gäller radiatorerna att sektionsradiatorer oftast är att föredra framför panelradiatorer i äldre miljöer för att undvika en förvanskning av byggnadens kulturvärden.³⁷¹

³⁶⁰ Stockholms stadsmuseums kulturhistoriska klassificering.

³⁶¹ Kv Phaeton 8, dnr. 2018-18600 (framöver endast Kv Phaeton 8), anmälan om bygglovsbefriad åtgärd, 2018-12-20, ansökan in.

³⁶² Kv Phaeton 8, antikvariska rekommendationer inför invändig renovering, 2018-12-20, skrivelse in, s. 5f.

³⁶³ Kv Phaeton 8, antikvarisk förundersökning, 2018-12-20, skrivelse in & regeringsbeslut, skr. 1980/81:103, 1980-12-23.

³⁶⁴ MB kap 3 § 6.

³⁶⁵ Kv Phaeton 8 anmälan om bygglovsbefriad åtgärd, 2018-12-20, ansökan in.

³⁶⁶ Kv Phaeton 8, antikvarisk förundersökning, 2018-12-20, skrivelse in & antikvariska rekommendationer inför invändig renovering, 2018-12-20, skrivelse in.

³⁶⁷ Kv Phaeton 8, komplettering, 2019-01-10.

³⁶⁸ Kv Phaeton 8, kontrollplan, certifikat, följebrev 2019-02-20 samt PBL kap 8 § 13.

³⁶⁹ Kv Phaeton 8, antikvarisk förundersökning 2018-12-20, skrivelse in, avsnitt 4.

³⁷⁰ Kv Phaeton 8, antikvariska rekommendationer inför invändig renovering, 2018-12-20, skrivelse in, s. 5f & antikvarisk förundersökning 2018-12-20, skrivelse in, avsnitt 3.3 och 4.

³⁷¹ Kv Phaeton 8, antikvarisk förundersökning, 2018-12-20, skrivelse in, konsekvensbedömning.

Ett tekniskt samråd hölls där även den kontrollansvarige och sakkunniga antikvarien deltog eftersom denne hade ansvar för vissa kontrollpunkter.³⁷² Under samrådet fastställdes att kontrollplanen behövde kompletteras med vissa ritningar samt att sökanden behövde inkomma med ytterligare antikvariska utlåtanden och dokumentation innan startbesked skulle kunna meddelas.³⁷³ Efter att ansökan kompletterats meddelade byggnadsnämnden startbesked till fjärrvärmeinstallationen. I startbeskedet underströks att slutbesked inte kommer att meddelas utan ett antikvariskt slututlåtande samt verifierad kontrollplan och dokumentation.³⁷⁴ Av ansökan om slutbesked framgår följaktligen att håltagningarna hade “utförts med minsta möjliga påverkan i mur och bjälklag genom att hålla nere rördimensioner, rördragningar”.³⁷⁵ Därtill hade sektionsradiatorer satts in på ett varsamt sätt, och allt detta styrktes genom foton och platsbesök.³⁷⁶ Den KUL-certifierade underströk även att kontrollpunkterna i den antikvariska kontrollplanen hade godkänts och att arbetet hade följt de antikvariska riktlinjerna.³⁷⁷ Under protokollspunkten energihushållning och värmeisolering framgår att “Inget noterades”.³⁷⁸ Att kontrollplanen har följts i sin helhet samt överensstämmer med planerade tekniska lösningar kunde därtill intygas av ett konsultbolag.³⁷⁹ Baserat på dessa handlingar kunde ett interimistiskt slutbesked lämnas för den del av fastigheten som avsåg butikslokal 1, då byggåtgärderna ännu inte var avslutade i de andra delarna av fastigheten.³⁸⁰

Vad som skiljer Gamla stan-fallet från de tidigare exemplen är att mer långtgående åtgärder för att säkerställa den antikvariska kompetensen och efterlevnaden vidtogs i detta fall. Möjligtvis på grund av att det är väletablerat att bebyggelse i Gamla stan har höga kulturvärden. Även elektronisk kompetens fick större genomslag då projektet även anlätade en el-konsult. Trots att åtgärderna enbart var interiöra, till skillnad från fallen med luftvärmepump, aktualiserades en lång process hos nämnden för att startbesked skulle erhållas. Bland annat hölls ett tekniskt samråd, vilket endast krävs när det behövs en kontrollplan för åtgärden eller när byggherren begärt det.³⁸¹ Detta går att jämföra med Fysioterapeutfallet där en kontrollplan visserligen erfordrades, men där det ändå inte hölls ett tekniskt samråd - vilket då, enligt en tolkning av PBL, måste ha berott på att samrådet var uppenbart obehövligt.³⁸² Dessutom krävde nämnden att ansökan skulle kompletteras med antikvariska bedömningar, samt ställde krav på att kontrollpunkterna specifikt skulle avse efterlevandet av förvanskningsförbudet. På så vis är fjärrvärmeinstallationen i Gamla stan ett exemplariskt fall på hur en energieffektiviserande åtgärd kan utföras med respekt till de identifierade kulturvärdena. Att byggprojektet innebar minsta möjliga ingrepp i byggnadens skyddade delar var dock inte en slump, utan snarare en följd av den kompetens som projektet hade att tillgå. Den varsamhet som visades med hänsyn till kulturvärdena är sannolikt tack vare att byggnadsnämnden aktivt begärde att sökande skulle komplettera med sakkunnighetsutlåtanden samt inkomma med en kontrollplan innehållande kontrollpunkter på energieffektivisering, förvanskningsförbudet och varsamhetskravet.³⁸³

³⁷² PBL kap 10 §§ 14–21 PBL.

³⁷³ Kv Phaeton 8, protokoll från tekniskt samråd 2019-05-20 avseende samrådet 2019-05-08, skrivelse ut s. 2.

³⁷⁴ Kv Phaeton 8, beslut om startbesked med kontrollplan, 2019-05-20, beslut ut & PBL kapitel 10 §§ 23–25.

³⁷⁵ Kv Phaeton 8, ansökan om interimistiskt slutbesked, antikvarisk kontrollplan, antikvariskt utlåtande m.m. 2020-06-26.

³⁷⁶ Kv Phaeton 8, ansökan om interimistiskt slutbesked, antikvarisk kontrollplan, antikvariskt utlåtande m.m. 2020-06-26.

³⁷⁷ Ibid.

³⁷⁸ Kv Phaeton 8, protokoll från tekniskt samråd 2019-05-20, skrivelse ut s. 5f.

³⁷⁹ Kv Phaeton 8, VBO Consulting, delsutlåtande, 2020-06-26.

³⁸⁰ Kv Phaeton 8, beslut om interimistiskt slutbesked, butikslokal 1, 2020-07-07.

³⁸¹ PBL kap 10 § 14.

³⁸² PBL kap 10 § 14 p. 2.

³⁸³ Kv Phaeton 8, komplettering, 2019-01-10.

4.5.4 Östermalmsfallet: Installationen av värmeväxlare på Östermalmstaket

Ett annat exempel på en värmesystemsinstallation då kommunen ställde höga krav på åtgärdens beredande var i det så kallade Östermalms-fallet där två sökande ansökte om att få installera två värmeväxlare vars utomhusdel skulle placeras på taket mot gården. Byggnaden som avsågs var grönklassificerad enligt stadsmuseets inventering och ingår dessutom i ett område av särskilt kulturhistoriskt intresse.³⁸⁴ Av ansökan framgår att syftet med värmeväxlarna var att “få effektiv värme/kyla” i lägenheten.³⁸⁵ Till ansökan bifogades även plan- och fasadritningar samt förslag på både kontrollansvarig och kontrollplan. I förslaget till kontrollplan återfanns kontrollpunkter såsom “uppfyllnad av energikrav”, “utformningskrav uppfylls gällande färg, form och material” samt “varsam ändring m.h.t husets ålder etc.”.³⁸⁶ Dessa kontrollpunkter talar för att sökanden eller åtminstone entreprenören varit medveten om och haft för avsikt att kontrollera både energieffektiviseringen och åtgärdens påverkan på kulturvärdet.

Trots sökandes upprättande av förslag på kontrollansvarig, kontrollplan och ritningar bedömde stadsbyggnadskontoret att ansökan behövde kompletteras med “fackmässigt utförda” fasad- och detaljritningar inom tre veckor.³⁸⁷ Detta förlängde handläggningstiden, men det gjorde även det faktum att sökanden dröjde med att inkomma med begärda handlingar. Trots att sökandena underlätit att följa föreläggandet om komplettering valde stadsbyggnadskontoret att förlänga tidsfristen.³⁸⁸ Så småningom inkom sökandena med de begärda ritningarna, men de underströk också att “vår arkitekt noterar att han aldrig har behövt ta fram så detaljerade ritningar för ett så enkelt ärende som detta”.³⁸⁹ Efter att de mer detaljerade ritningarna inkommit meddelades bygglov för installationen av värmeväxlare på taket mot innergården.³⁹⁰ I bygglovsbeslutet prövades åtgärden även mot förvanskningsförbudet. Det konstaterades att byggnaden är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt och därmed omfattas av förvanskningsförbudet, men att installationen av värmeväxlarna inte bedömdes förvanska byggnadens sådana drag.³⁹¹ Det ställdes dock inga krav på varken antikvarisk konsekvensbedömning eller sakkunnig, utan byggherren föreskrevs att ensam säkerställa dessa krav. I bygglovet underströks dessutom att åtgärden inte får påbörjas förrän ett tekniskt samråd har hållits och byggnadsnämnden lämnat startbesked där kontrollplanen ska ha fastställts.³⁹²

Vid tidpunkten då handlingarna i ärendet begärdes ut (september 2020) fanns det ännu inga handlingar avseende tekniskt samråd eller startbesked att ta del av. Fallet belyser emellertid att det som sökanden uppfattade som “ett så enkelt ärende”³⁹³ som att installera värmeväxlare mot innergården ändå kan bli resurskrävande och utdraget. I detta fall sannolikt i över två år från det att ansökan inkom till att ett potentiellt startbesked kan meddelas.

³⁸⁴ Stadsmuseets karta, tillgänglig här: <http://kartor.stockholm.se/bios/dpwebmap/cust_sth/kul/klassificering/> samt fastigheten Norrtälje 19 dnr 2019–11668 beslut att bevilja bygglov, 2020-02-03.

³⁸⁵ Dnr 2019–11668, Norrtälje 19 (framöver enbart ”Norrtälje 19”) ansökan om bygglov med anmälan om kontrollansvarig, 2019-08-21, ansökan in.

³⁸⁶ Norrtälje 19, kontrollplan 2019-08-21.

³⁸⁷ Norrtälje 19, föreläggande om komplettering, 2019-10-04, skrivelse ut.

³⁸⁸ Norrtälje 19, förlängning av tidsfrist t.o.m. 2019-11-28, skrivelse ut.

³⁸⁹ Norrtälje 19, följebrev 2019-12-15, skrivelse in.

³⁹⁰ Bygglovsbeslutet baseras på bygglov för yttre ändring enligt kap 9 § 2 st. 1 3c PBL.

³⁹¹ Norrtälje 19, beslut att bevilja bygglov, 2020-02-03, s. 2.

³⁹² Norrtälje 19, beslut att bevilja bygglov, 2020-02-03, s. 3.

³⁹³ Norrtälje 19, följebrev 2019-12-15, skrivelse in.

4.5.5 Akalla-fallet: Energieffektivisera genom frånluftspumpar på höghus

En bostadsrättsförening i Akalla belägen inom ett grönklassificerat område ansökte om att få installera frånluftsvärmepumpar på fem höghus med syfte att “återvinna värmen i byggnaderna som annars endast ventileras ut”.³⁹⁴ Enligt byggherren skulle installationen medföra en stor energibesparing på 2 300 MWH/år utan att ändra byggnadens yttre nämnvärt. Byggherren hade dessutom ansökt om stöd för åtgärden från Energimyndigheten.³⁹⁵ Handläggaren begärde komplettering med måttsatta, skalenliga och fackmässigt utförda ritningar samt beskrivning av takets material och kulör.³⁹⁶ Sökanden och handläggaren kom därefter överens via mejl om att frånluftspumparna skulle målas svarta precis som befintligt tak och fläktrum så att de skulle smälta in i omgivningen.³⁹⁷ Efter att de efterfrågade ritningarna inkommit beviljades bygglov därför med villkoret att frånluftsaggregaten skulle färgas i svart kulör.³⁹⁸ Härigenom bedömde bygglovshandläggaren att åtgärden kunde antas utföras *tillräckligt* varsamt m.h.t. byggnadernas karaktärsdrag och kulturvärden.³⁹⁹ I den kontrollplan som fastställdes inrymdes inga krav på varken sakkunniga eller särskilda kontrollpunkter avseende kulturvärden.⁴⁰⁰

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de förevarande åtgärderna troligtvis medförde stora energieffektivitetsvinster. Däremot är det osäkert hur väl kulturvärdet beaktades, då ärendet inte involverade en förvanskingsbedömning av någon KUL-sakkunnig, utan istället gjordes av byggherren och byggnadsnämnden utifrån de ritningar de delgetts. Bygglovshandläggarens krav på att frånluftsaggregaten skulle målas i samma kulör som taket och näraliggande fläktar är visserligen ett antikvariskt krav, men frågan är om det verkligen var tillräckligt för att bevara kulturvärdena. Mot bakgrund av att luftpumpen placerades på ett höghustak kan det å ena sidan påpekas att det möjligen hade varit överflödigt att ta in en antikvarisk sakkunnig i processen, då det kan antas att pumpen ger en begränsad påverkan på stadsbilden. Å andra sidan kan det mycket väl vara så att gemene man inte har den kunskap som krävs för att avgöra vad som är kulturhistoriskt värdefullt, och att en sakkunnig i kulturvärden skulle ha kunnat identifiera kulturvärden och inkomma med synpunkter som andra aktörer inte noterat.

³⁹⁴ Porkala 7, Dnr. 2019–16914, (hädanefter enbart ”Porkala”), ansökan om bygglov med anmälan om kontrollansvarig, följebrev 2019-11-29.

³⁹⁵ Ibid.

³⁹⁶ Porkala 7, föreläggande om komplettering - ny detaljritning senast 15 januari 2020, 2019-12-19.

³⁹⁷ Porkala 7, komplettera med takplanritning + kulör och material, 2019-12-17, skrivelse ut.

³⁹⁸ Porkala 7, beslut om lov, 2020-01-20, beslut ut. Beslutet baserades på kap PBL 9 § 2 st.1 3c.

³⁹⁹ Porkala 7, beslut om lov, 2020-01-20, beslut ut, s. 3 & PBL kap 8 § 17 (varsamhetskravet).

⁴⁰⁰ Porkala 7, kontrollplan, 2019-11-14.

5 Avslutande diskussion

Utifrån denna rapport kan det konstateras att hållbarhetsmålet att värna om kulturarvet likväl som målet att energieffektivisera i många fall är uppnåeliga i symbios med varandra vad avser energieffektivisering genom byte av värmesystem. Ett av skälen till detta har befästs vara att värmesystem på grund av sin till mestadels interiöra karaktär har en begränsad eller obefintlig påverkan på stadsbilden, vilket gör att fastighetsägare har större frihet att vidta sådana åtgärder på sin byggnad än vad som exempelvis är fallet vid energieffektivisering genom fönsterbyte.

Det är tydligt att byggnaders kulturvärden får som mest gehör avseende kyrkor och statliga byggnadsminnen. Vad avser enskilda byggnadsminnen spelar fastighetsägares inställning till skyddsbestämmelserna i praktiken en stor roll, trots att länsstyrelser har en teoretisk möjlighet att inrätta skyddsbestämmelser mot fastighetsägarens vilja. För att komma tillrätta med detta är det viktigt att poängtera att fastighetsägarens potentiella rätt till ersättning aldrig får bli ett skäl för länsstyrelser att undvika att inrätta skyddsbestämmelser där det är motiverat. Vidare skulle en omkastad bevisbörda i form av en presumtion om att byte, eller ändring, av värmesystem i energieffektiviseringssyfte utgör ett särskilt skäl till att frångå skyddsbestämmelserna kunnat vara ett sätt att uppmuntra fastighetsägare att energieffektivisera, då många fastighetsägare till enskilda byggnadsminnen upplever sig högst begränsade av skyddsbestämmelser i dagsläget.

Vad gäller byggnader som inte är byggnadsminnesförklarade men som ändå har någon form av kulturvärde och som därför prövas enligt plan- och bygglagen, har det visat sig att kulturvärdena i de flesta fall inte uppmärksammas alls. Extra tydligt är detta för underhållande åtgärder, såsom energieffektivisering av värmesystem, som enbart påverkar byggnaden interiört och som vidtas i byggnader *som inte är av särskilt bevarandevärde enligt detaljplanen eller områdesbestämmelserna* då en sådan åtgärd inte ens är anmälningspliktig. Trots att en byggnad saknar skyddsbestämmelser kan den ändå inneha kulturvärden. I sådana fall lämnas den energieffektiviserande åtgärden helt till fastighetsägarens eller byggherrens egna bedömning vad avser dess påverkan på byggnadens kulturvärde utan att föregå någon offentlig prövning. Detta kan rimligtvis enbart adresseras genom att kommuner i högre grad genomför kulturmiljöinventeringar för att hålla detaljplanerna och områdesbestämmelserna uppdaterade på byggnadsverk som innehar kulturvärden, så att inte byggnader av sådant slag riskerar att falla utanför anmälningsplikten in till ett rättslöst vakuum. Att kommuner ges direktiv och medel från regeringen att genomföra kulturmiljöinventeringar i högre utsträckning, och till att involvera dessa i de kommunala planerna, är därför väsentligt.

När det kommer till underhåll i byggnader *som är av särskilt bevarandevärde enligt detaljplanen eller områdesbestämmelse* är dessa anmälningspliktiga, och om åtgärden avsevärt påverkar byggnadens yttre och vidtas inom detaljplanlagt område krävs dessutom bygglov. Dock är det många, både byggnadsnämnder och fastighetsägare, som inte känner till hur långtgående detta anmälningskrav är. Eftersom definitionen av underhåll är mycket bred och lagstiftaren inte tydligt har angett vilken typ av underhållsåtgärder som ska omfattas av anmälningsplikten är det mycket svårt att göra en exakt avgränsning. För att främja efterlevnad av anmälningsplikten är det därför viktigt att det i kapitel 6 § 5 p. 7 i plan- och byggförordningen tydligare anges vilka typer av underhållsåtgärder det är som åsyftas. Därutöver är det väsentligt att fastighetsägare informeras om deras byggnad är utmärkt med skyddsbestämmelse i plan så att de får kännedom om att de omfattas av anmälningsplikt. Att kommunen prövar åtgärden är emellertid ingen garanti för att kulturvärdet beaktas då både Riksantikvarieämbetets rapport *Kulturvärden försvinner i byggprocessen* och i rapporten granskade ärenden har visat att det i många fall inte ställs krav på sakkunniga i kulturvärden trots att byggnaden har utpekade

kulturvärden. Vidare visar fallstudierna i denna rapport på att medan kommunen i vissa fall ställer krav på att värmesystemsändringar i byggnader av kulturhistoriskt värde ska föregås av antikvariskt kontrollrapport och sakkunnighetsutlåtande, saknas sådana krav helt i snarlika fall. Detta tyder på en oenighet i kommunpraxisen som gör det rättsosäkert när kulturvärdet beaktas, vilket kan konstateras bara utifrån de fall som studerats inom Stockholm stad där tillgången till antikvarisk kompetens är god jämfört med andra delar av landet. Därtill har själva institutet med sakkunniga och kontrollansvariga mött politiskt motstånd då det finns ett utredningsförslag på att helt avskaffa dessa funktioner och istället överlämna kontrollen till byggherren. Flera remissinstanser, däribland Boverket, har emellertid framfört att hanteringen av kulturvärden i byggprocesser erfordrar särskild sakkunskap och att det därför är tveksamt hur kulturvärden överhuvudtaget ska kunna beaktas inom ramen för byggherrens egenkontroll, med mindre än att även byggherrar får antikvarisk utbildning. Sammantaget pekar detta på att bevarandet av kulturvärden har behandlats av kommuner som ett ”mjukt värde” som *inte nödvändigtvis* behöver tillgodoses, trots att beaktandet av kulturvärden erhåller rättslig bindande status i plan- och bygglagen genom bland annat varsamhetskravet och förvanskningförbudet.

Något som är anmärkningsvärt är att energieffektivisering sällan nämnts uttryckligen som skäl till att frånga skydds krav för byggnader, trots att det på EU-nivå har understrukits som väsentligt att ny forskning och nya lösningar kring historiska byggnaders energiprestanda främjas. Inte ens i fallet med Ludgo kyrka tog Länsstyrelsen upp energieffektivisering som ett skäl till att meddela tillstånd till installationen av luftvärmepumpen, trots att den studie som genomförts av Högskolan på Gotland tydligt fastslog att lösningen var önskvärd främst av energieffektiviserande skäl. Istället lade Länsstyrelsens fokus på kyrkans rätt till ett mer *ekonomiskt lönsamt* värmesystem. Även i Maglarps-fallet beaktades församlingens ekonomiska argument som ett enskilt intresse vid proportionalitetsavvägningen om en väsentlig ändring ska tillåtas, trots att åtgärden även medfört energieffektiviseringsvinster.⁴⁰¹ Även om energieffektivisering av värmesystem ofta medför ekonomiska besparingar, är det intresseväckande att prövningsinstanserna enbart valt att uttryckligen beakta sökandes ekonomiska motiv. *Hur* offentliga organ motiverar undantag från kulturvärdeskydd är mycket viktigt, eftersom detta återspeglar vad som anses vara en legitim anledning till att frånga skyddsbestämmelserna. Att framhålla och på så vis även legitimera ekonomiska skäl, men inte fastighetsägarens vilja att energieffektivisera sin byggnad av klimatskäl underminerar inte bara betydelsen av energieffektivisering, utan presumerar också att det inte kan vara fastighetsägares enskilda intresse att minska sin byggnads klimateffekter. För att ge energieffektivisering det erkännande som det förtjänar är det hög tid att prövningsinstanserna börjar ange det som ett explicit skäl till tillståndsbeslut. För ord spelar roll, inte minst i praxisfrämjande syfte. För att åstadkomma uppsatta energimål, såväl mål 7 i FN:s globala agenda som energiöverenskommelsen, skulle krav på redovisning och uppföljning av energieffektivitet vid byte av värmesystem också vara önskvärt. Därtill skulle det vara intressant att undersöka om utformningen av underhållskravet i plan- och bygglagen skulle kunna ändras till att även omfatta standardhöjande åtgärder för att på så vis anpassa värmesystem utefter gällande energiprestandakrav, istället för att, som nu, enbart omfatta en plikt för fastighetsägaren att hålla sitt värmesystem i ursprungligt skick.⁴⁰²

Om antikvarisk sakkunskap oftare skulle involveras i de kommunala byggprocesserna skulle inte energieffektivisering behöva ses som ett hot mot kulturvärdena, utan dessa intressen skulle kunna samordnas. Att så är möjligt bekräftas av Gamla stan-fallet där energieffektivitetsvinster uppnåddes samtidigt som åtgärderna utfördes i samklang med byggnadens kulturvärden, bl.a. genom att gamla håltagningarna kunde användas vid fjärrvärmeinstallationen. Att en åtgärd

⁴⁰¹ Maglarps-fallet, RÅ 2005:55.

⁴⁰² PBL kap 8 § 14 samt prop. 1985/86:1 s. 512.

endast har interiör påverkan får inte användas som ursäkt för att ignorera förvanskingsförbudet och varsamhetskravet. Snarare är det extra angeläget att interiöra åtgärder prövas mot dessa krav då sannolikheten för att de blir föremål för rättelse är låg; interiöra ändringar anses ofta tillhöra den privata sfären och ligga inom ramen för fastighetsägarens egna bestämmanderätt. I och med att både energieffektivisering och värnande av kulturarvet är hållbarhetsmål, på såväl global som nationell nivå, är det märkligt att de inte fått större uppmärksamhet hos de instanser som prövar ändringsåtgärder i byggnader. Det faktum att kulturvärden inte uppmärksammas i tillräcklig utsträckning i den kommunala prövningen genom exempelvis krav på antikvarisk sakkunnig eller specifik antikvarisk kontrollpunkt är lika anmärkningsvärt som det faktum att energieffektiviteten inte anges som ett motiv för att tillåta ändringar. En förutsättning för att vi på ett ändamålsenligt sätt ska kunna uppnå energieffektivisering utan att förvanska kulturvärden är att dessa intressen ges ett tydligare erkännande i byggprocesser. Först då kan en rättvis och balanserad avvägning mellan dessa intressen göras. Det finns inga genvägar till att realisera den mångfacetterade definitionen av hållbar utveckling som vi har kommit överens om globalt. För att både energieffektivisering och bevarandet av kulturvärden ska tillmätas vikt när de kommer i konflikt med varandra vid byte av värmesystem rekommenderas det därför att:

- kommuner vidtar åtgärder för att bättre involvera antikvarisk kompetens i byggprocesser och för att i högre utsträckning utpeka byggnaders kulturvärden i detaljplanerna och områdesbestämmelserna, t.ex. genom kulturmiljöinventeringar så att inte byggnadsverk med kulturvärden faller utanför anmälningsplikten för underhåll.
- lagstiftaren tydligare definierar vad som avses med underhåll i kapitel 6 § 5 p. 7 plan- och byggförordningen så att det klart och entydigt framgår vilka typer av underhållsåtgärder som är anmälningspliktiga, samt att fastighetsägare informeras om de innehar en byggnad som omfattas av skyddsbestämmelse i plan så att de får kännedom om att de omfattas av anmälningsplikten för underhållsåtgärder, såsom byte av värmesystem.
- det tas fram rutiner, t ex checklistor, på kommunal nivå för när förvanskingsförbudet och varsamhetskravet ska prövas i byggprocesser och i vilken detaljeringsgrad detta ska ske. I synnerhet bör åtgärder vidtas för att informera om och betona dessa krav för byggherrar.
- det utreds vad som kan göras för att fastighetsägarens ersättningsrätt enligt KML kapitel 3 § 10 vid avsevärt försvårande av pågående användning av enskilt byggnadsminne inte ska utgöra ett hinder mot att skyddsbestämmelser inrättas när så borde, samt om en omkastad bevisbörda vid energieffektivisering av värmesystem är önskvärt och ändamålsenligt.
- sakkunniges roll behålls och stärks, främst inom kulturvärden. Boverket har pekat på att detta fordrar speciell sakkunskap då det inte tillhör allmän kännedom.
- utbildningsinsatser genomförs för att delge prövningsinstanser om tidigare lyckade exempel på energieffektivisering i kulturhistoriska byggnader där båda intressena har tillgodosetts genom tillgång till rätt sakkunskap. Denna information bör även delges fastighetsägare.
- det utreds och tydliggörs hur energieffektivisering, likt ekonomiska intressen, kan betraktas som ett enskilt intresse inom ramen för en proportionalitetsavvägning enligt PBL kapitel 2 § 1 och därigenom öka dess rättsliga erkännande.
- myndigheter ställer krav på uppföljning av energieffektiviseringsåtgärder för att utvärdera om önskvärda effekter nåddes eller om justeringar är nödvändiga, samt att
- det utreds huruvida underhållskravet i PBL kapitel 8 § 14 kan ålägga fastighetsägare att underhålla sitt värmesystem enligt samtida energiprestandastandarder, istället för att enbart avse underhåll av ursprungligt skick.

6 Källförteckning

Förarbeten

Prop 1985/86:1: *Med förslag till en ny plan- och bygglag.*

Prop 1987/88:104: *Om kulturmiljövård.*

Prop. 1995/96:80: *Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.*

Prop. 2005/06:145: *Nationellt program för energieffektivisering och energismart byggande.*

Prop 2009/10:170: *En enklare plan- och bygglag.*

Prop. 2017/18:110: *Politik för gestaltad livsmiljö.*

SOU 2004:109, *Energideklarering av byggnader: För effektivare energianvändning.*

SOU 2005:67, *Energideklarationer: metoder, utformning, register och expertkompetens.*

SOU 2008:110: *Vägen till ett energieffektivare Sverige.*

SOU 2019:68: *Modernare byggregler - förutsägbart, flexibelt, förenklat.*

Allmänna råd och vägledningar

Boverkets föreskrifter och allmänna råd om energideklarationer för byggnader, BFS 2007:4.

Boverkets föreskrifter och allmänna råd för certifiering av energiexpert BFS 2007:5 med ändringar till och med BFS 2016:15.

Riksantikvarieämbetets vägledning, ”*Skyddets innebörd och omfattning*” (KML 3 kap 2–3 §§), (2013).

Riksantikvarieämbetets vägledning ”*Ändring och hävande*” (KML 3 kap 14-15 2§§), (2014).

Rapporter

Boverket, ”*Certifierade sakkunniga - utredning av förutsättningar för och omfattning av systemet*” (2013).

Boverket ”*En mer förutsägbar byggprocess - Förenklad kontroll av serietillverkade hus*”, (rapport 2017:23).

Boverket, ”*Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag*”, slutredovisning av ”Uppdrag att utreda ytterligare undantag från krav på bygglov samt se över kraven på anmälan enligt plan- och byggförordningen” (Rapport 2018:17).

Broström T., Högskolan på Gotland Centrum för energieffektivisering i kulturhistoriskt värdefulla byggnader, ”*Luft-luftvärmepumpar för skyddsvärme i kyrkor*”, (rapport 2010:1).

Riksantikvarieämbetet, ”*Att äga, förvalta och använda ett byggnadsminne*” (2012).

Riksantikvarieämbetet ”*Plattform kulturhistorisk värdering och urval – grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet*” (2015).

Riksantikvarieämbetet ”Kulturvärden försvinner i byggprocessen: Intervjuer och aktgranskning av bygglovsärende” (2018).

Statens energimyndighets rapport ”Energiläget 2020”, (ET 2020:1, maj 2020).

Sveriges geologiska undersökning (SGU), Erlström m.fl. ”Geologisk information för geoenergianläggningar – en översikt”, (SGU-rapport 2016:16).

Rättsfall

RÅ 2005:55 (”Maglarps-fallet”).

RÅ 2007:75 (”Fläckebo-fallet”).

Mål 7909–12, dom 2013-12-29.

Mål 497–14, dom 2015-02-18.

MÖD 2012:13.

MÖD P 6099–17.

MÖD 2019:25.

Beslut

Ärendehandlingar och beslut från Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet, Dnr 311-824-2010, ”Tillstånd till utbyte av värmesystem, Naturhistoriska riksmuseet, Södra Flygeln, AB 6:3 Stockholm”, 2010-06-16.

Riksantikvarieämbetet, Dnr 311-824-2010, AIX Arkitekter, ”Antikvarisk kontrollrapport. gällande byte av värmesystem, Naturhistoriska riksmuseet, Södra Flygeln”, 2012-01-03.

Ärendehandlingar och beslut från länsstyrelser

Länsstyrelsen Gävleborg, ”Ansökan om tillstånd att installera luft/vatten värmepump vid fastigheten Norra Edsbyn 37:2 Gamla pappershandeln”, 2014-12-02.

Länsstyrelsen Gävleborgs Län, ”Tillstånd till ändring av byggnadsminne, montage av värmepump invid byggnadsminnet ”Gamla pappershandeln”, Norra Edsbyn 37:2, Ovanåkers socken och kommun, Hälsingland, 2014-12-10.

Länsstyrelsen Gävleborgs Län, Diarienummer 221-2570-89, beslut 1990-02-19.

Länsstyrelsen Södermanland, tillståndsansökan, diarienummer 433-9630-2005, 2005-10-19.

Länsstyrelsen Södermanlands Län, Beslut, diarienummer 433-9630-2005, 2006-03-27.

Ärendehandlingar och beslut från Stockholms Stad

Briljantsmycket 4, Dnr 2018–05503, ansökan om yttre ändring, installation och montage av luftvärmepump, 2018-04-11.

Briljantsmycket 4, Dnr 2018–05503, beslut att avskriva ansökan, 2018-08-01.

Briljantsmycket 4, Dnr 2018–05503, information om ansökan, bygglovsbefriad åtgärd, skrivelse ut, 2018-08-01.

Briljantsmycket 4, Dnr 2018–05503, fotografier 2 st., 2018-04-11, bild in.

Kv. Vätan 7, Dnr 2018–02913, ansökan om startbesked, 2018-02-23.

Kv. Phaeton 8, Dnr. 2018–18600, anmälan om bygglovsbefriad åtgärd, 2018-12 -20.

Kv. Phaeton 8, Dnr. 2018–18600, antikvariska rekommendationer inför invändig renovering, 2018-12-20, skrivelse in.

Kv. Phaeton 8, Dnr. 2018–18600, antikvarisk förundersökning, 2018-12-20, skrivelse in.
Kv. Phaeton 8, Dnr. 2018–18600, komplettering, 2019-01-10.
Kv. Phaeton 8, Dnr. 2018–18600, kontrollplan, certifikat, följebrev 2019-02-20.
Kv. Phaeton 8, Dnr. 2018–18600, protokoll från tekniskt samråd 2019-05-20 avseende samrådet 2019-05-08, skrivelse ut.
Kv. Phaeton 8, Dnr. 2018–18600, beslut om startbesked med kontrollplan, 2019-05-20.
Kv. Phaeton 8, Dnr. 2018–18600, ansökan om interimistiskt slutbesked, antikvarisk kontrollplan, antikvariskt utlåtande m.m. 2020-06-26.
Kv. Phaeton 8, Dnr. 2018–18600, VBO Consulting, delsutlåtande, 2020-06-26.
Kv. Phaeton 8, Dnr. 2018–18600, beslut om interimistiskt slutbesked, 2020-07-07.
Laxöringen 15, Dnr 2018–09427, bakgrund till installation av luftvärmepump, 2018-06-14, skrivelse in.
Laxöringen 15, Dnr 2018–09427, bedömning av ansökan - ej tillstyrkan - nämnd eller vidta rättelse, skrivelse ut, 2018.09.18.
Laxöringen 15, Dnr 2018–09427, information angående bygglovsritningar. Reviderad placering inväntas senast 8 november, 2018-10-25, skrivelse ut.
Laxöringen 15, Dnr 2018–09427, reviderad fasadritning, 2018-11-08, ritning in.
Laxöringen 15, Dnr 2018–09427, beslutshandling kontrollplan, 2018-11-28.
Laxöringen 15, Dnr 2018–09427, beslut att bevilja bygglov och startbesked, 2018-11-28.
Morpheus 1, Dnr 2020–04430, anmälan 2020-03-12, anmälan in.
Morpheus 1, Dnr 2020–04430, beslut om startbesked, 2020-04-16.
Morpheus 1, Dnr 2020–04430, kontrollplan 2020-04-16.
Norrtälje 19 dnr 2019–11668, ansökan om bygglov med anmälan om kontrollansvarig, 2019-08-21, ansökan in.
Norrtälje 19 dnr 2019–11668, kontrollplan 2019-08-21.
Norrtälje 19 dnr 2019–11668, föreläggande om komplettering, 2019-10-04, skrivelse ut.
Norrtälje 19 dnr 2019–11668, förlängning av tidsfrist t.o.m. 2019-11-28, skrivelse ut.
Norrtälje 19 dnr 2019–11668 följebrev 2019-12-15, skrivelse in.
Norrtälje 19 dnr 2019–11668, beslut att bevilja bygglov, 2020-02-03.
Palamedes 1, Dnr 2020–11559, anmälan 2020-08-26, anmälan in.
Palamedes 1, Dnr 2020–11559, beslut om startbesked 2020-09-01.
Palamedes 1, Dnr 2020–11559, kontrollplan 2020-09-01.
Porkala 7, Dnr. 2019–16914, ansökan om bygglov med anmälan om kontrollansvarig, följebrev 2019-11-29.
Porkala 7, Dnr. 2019–16914, föreläggande om komplettering- ny detaljritning senast 15 januari 2020, 2019-12-19.
Porkala 7, Dnr. 2019–16914, kontrollplan, 2019-11-14.
Porkala 7, Dnr. 2019–16914, komplettera med takplanritning + kulör och material, 2019-12-17, skrivelse ut.
Porkala 7, Dnr. 2019–16914, beslut om lov, 2020-01-20, beslut ut.

Övriga beslut

Beslut av JO Axberger, dnr 5716–2010, 2012/12:JO1, ”*Kritik mot kulturnämnden i Stockholms stad, som ’k-märkt’ en byggnad utan lagstöd*” (2012).
Kulturdepartementet, Regeringsbeslut 39, 1993-06-24.
Regeringens skrivelse, regeringsbeslut 1980-12-23, Skr 1980/81:103 med överlämnande av 1981 års kommittéberättelse; beslutad den 23 december 1980.
EU-kommissionens meddelande *Den europeiska gröna given*, Bryssel den 11.12.2019, COM (2019) 640.

Remissyttranden

Riksantikvarieämbetet, "Remiss om betänkandet Moderna byggregler - förutsägbart, flexibelt och förenklat, SOU 2019:68", 2020-05-11.

RISE, "Yttrande över betänkandet Modernare byggregler - förutsägbart, flexibelt och förenklat, SOU 2019:68", 2020-05-15.

Energimyndigheten, "Yttrande angående betänkandet SOU 2019:68 Modernare byggregler", 2020-05-13.

Swedac, "Yttrande över betänkandet 'Moderna byggregler - förutsägbart, flexibelt och förenklat, SOU 2019:68'", 2020-05-12.

Sveriges kommuner och regioner, "Modernare byggregler - förutsägbart, flexibelt och förenklat (SOU 2019:68)", yttrande 2020-04-24.

Tyréns, "Remiss: modernare byggregler - förutsägbart, flexibelt och förenklat SOU 2019:68".

Länsstyrelsen Stockholm, "yttrande över remiss av betänkandet Moderna byggregler - förutsägbart, flexibelt och förenklat SOU 2019:68", 2020-05-14.

Litteratur och handböcker

Bexhed, Jan-Mikael (2008) Svenska kyrkans förfoganderätt över sina kyrkobyggnader kontra kulturminneslagens skyddsbestämmelser - domar från Regeringsrätten. Juridisk Tidskrift (4).

Coley David, "Energy and Climate Change – creating a sustainable future" (2018).

Svenska byggnadsvårdsföreningen, Ohlén et al, "Energiboken – varsam energiförbättring för småhusägare" (2011).

Svensk Fjärrvärme, "Fjärrvärmecentralen: Utförande och Installation", Tekniska bestämmelser, upplaga F:101 (februari 2014).

Svenska Kyrkan, "Handbok för arbetet med kyrkoantikvarisk ersättning", version 2.0 (träder i kraft 2021).

Thermia, "Stora värmepumpsboken: En handbok inför, under och efter köp av värmepump" (2020).

Internetkällor

Boverket, PBL kunskapsbanken, "Byggnadsminnen – likheter och olikheter mellan kulturmiljölagen och plan- och bygglagen", <<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/kulturvarden/samordning-med-kulturmiljolagen/byggnadsminnen/>>, granskad 2014-07-14, hämtad 2020-11-26.

Boverket, PBL kunskapsbanken, "Kulturvärden bygglov - tillstånd enligt andra lagar", <<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om->

[PBL/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-plan---och-bygglagen/lov-byggande-och-kulturvarden/kulturvarden-bygglov/>](#), granskad 2020-10-05, hämtad 20-11-26.

Boverket, PBL kunskapsbanken, ”olika intressen”, <<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/Allman-na-och-enskilda-intressen/>>, granskad 21-10-2020, Hämtad 2020-10-29.

Boverket, ”Prövning av bygglov inom detaljplan”, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/provning_lov_fb/bygglov_inom_dp/>, granskad 2020-10-29, hämtad 2020-10-30.

Boverket, ”Sakkunniga kulturvärden”, <<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-plan---och-bygglagen/lov-byggande-och-kulturvarden/sakkunnig-kulturvarden/>>, granskad 2020-10-05, hämtad 2020-10-30.

Boverket, ”PBL kunskapsbanken: slutbesked”, <<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/byggprocessen/slutbesked/>>, granskad 17-12-2018, hämtad 11-11-2020.

Luleå energi, ”Fjärrvärme i Luleå”, <https://www.luleaenergi.se/sv/privatkund/fjarrvarme/-fjarrvarme/allmant-om-fjarrvarme/> (hämtad 2021-01-11).

Stockholms Stad, ”ändring och underhåll av kulturhistoriskt värdefull byggnad”, tillgängligt här: <<https://bygglov.stockholm/nar-behovs-bygglov/andra-inomhus/andring-och-underhall-av-kulturhistoriskt-vardefull-byggnad/>>, hämtad 2020-10-30.

Stadsmuseets kulturhistoriska klassificering, <<https://stadsmuseet.stockholm.se/om-hus2/klassificering-och-k-markning/stadsmuseets-kulturhistoriska-klassificering/>>, uppdaterad 2020-09-28, hämtad 2020-10-16.

Spara och Bevara, goda exempel ”Luft/luftvärmepump ger skonsamt inneklimat i historisk miljö”, tillgänglig här <<http://www.sparaochbevara.se/goda-exempel/luftluftvarmepump-ger-skonsamt-inneklimat-i-historisk-miljo/>>, hämtad 2020-10-29.

Spara och Bevara, goda exempel, ”Skyddsvärme med luft-/värmepump håller energikostnaderna nere”, tillgänglig här: <<http://www.sparaochbevara.se/goda-exempel/gamla-pappershandeln-i-edsbyn-halsingland/>>, hämtad 2020-10-29.

Spara och Bevara, goda exempel, ”Byggnadsminne fick värmepump”, <<http://www.sparaochbevara.se/goda-exempel/byggnadsminne-fick-varmepump/>>, hämtad 2020-10-29.

Riksantikvarieämbetet, Byggnadsminnen, <<https://www.raa.se/kulturarv/byggnader/byggnadsminnen/>>, uppdaterad 6 maj 2020, hämtad 2020-10-29.

Riksantikvarieämbetet, vägledning 3 kap. KML, <<https://www.raa.se/lagar-och-stod/kulturmiljolagen-kml/byggnadsminnen-3-kap/vagledning-3-kap-kml/>>, uppdaterad 23 juni 2020, hämtad 2020-10-29.