

Bebyggelsehistorisk tidskrift

Nordic Journal of Settlement History and Built Heritage

ISSN 0349-2834

ISSN online 2002-3812

www.bebyggelsehistoria.org

Nummer	82
Tryckår	2022
Sidintervall	33-64
Artikels namn	Juridiken och praktiken
Författare	Mia Geijer, Anna Christiernsson & Melina Malafry

Abstract: Cultural values are integrated in most of the national and international goals formulated to reach a sustainable future. According to the Swedish legislation the cultural environment is a public interest that must be weighed against other public as well as private interests in planning- and building processes. However, with the increasing attention to climate issues and the ambition to decrease the use of fossil energy sources, the preservation of the cultural environment may come into conflict with energy issues.

The article describes how today's legal complex has developed and elaborates on its deficits when put into practice. The results point towards improved law enforcement. We also suggest measures that need to be taken in order to adopt an holistic approach on energy efficiency issues and the assurance of adequate knowledge in the planning and building processes in order to reach a sustainable manage of the built environment.

Keywords: Cultural values, energy efficiency, sustainability, law, public interests

Copyright of Bebyggelsehistorisk Tidskrift is the property of Bebyggelsehistorisk Tidskrift and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.

Juridiken och praktiken

– energifrågor och hantering av kulturvärden
i planerings- och byggprocesser

av Mia Geijer, Anna Christiernsson & Melina Malafry

Under hösten 2021 rapporterade *Hallands-posten* och Sveriges television (SVT) att en fastighetsägare i Getinge fått avslag på sin bygglovsansökan om solcellsinstallation på en 1950-talsvilla.¹ Grunden för beslutet var att solcellsinstallationen ansågs strida mot förvanskningsförbudet i 8 kap. 13 § plan- och bygglagen (PBL). Bygglovskravet för solcellsinstallationer aktualiserades på grund av att villan låg i ett område som var utpekad som kulturhistoriskt värdefullt.² Beslutet fattades på delegation av tjänstemän vid Halmstads bygg- och miljöförvaltning. Tonen i mediainslagen var starkt kritisk och ifrågasatte såväl den enskilda villans kulturvärden som kulturvärdenas företrädare framför energi- och klimatåtgärder.³ Ordförande i Halmstads byggnadsnämnd uttalade i en intervju i SVT att [d]et kanske inte är det bästa beslutet som har fattats.

Kulturvärden ett hinder för energieffektivisering?

Klimatet har växt fram som en av våra stora samtidsfrågor. För att nå målen om ett fossilfritt samhälle behöver omkring 80 % av Europas bebyggelse energieffektiviseras.⁴ Dessutom måste produktionen av förnybar energi öka. Att minska energiförbrukningen i det europeiska byggnadsbeståndet är en central fråga i EU-satsningen *the New Bauhaus*, som lanserades i början av 2021.⁵ I *European Cultural Heritage Green Paper* argumenterar företrädare för ICOMOS och Europa Nostra för att det behövs ett ökat medvetande

om kulturens betydelse som hållbarhetsaspekt i de beslut om regleringar, mål och strategier som fattas på EU-nivå.⁶

Skyldigheter gällande bevarande, skydd och utveckling av den byggda miljöns kulturvärden finns i flera internationella konventioner som Sverige ratificerat. En av dessa är Europeiska landskapskonventionen.⁷ Därutöver finns ett antal olika vägledande policydokument som syftar till hållbar utveckling, vilka även berör den byggda miljöns kulturvärden, såsom Agenda 2030 och New Urban Habitat.⁸

När de nationella miljömålen infördes år 2001 integrerades kulturmiljöfrågor som en naturlig del i de flesta miljömål.⁹ Med målen för *Gestaltad livsmiljö* har tillvaratagande av bebyggelsens kulturvärden tydligt pekats ut som en aspekt som måste tillgodoses för att åstadkomma en hållbar bebyggd miljö, samtidigt som kortsiktiga ekonomiska överväganden inte bör leda till avkall på kvalitativa värden.¹⁰

I Sverige har omställningen av byggnadsbeståndets förbrukning av fossila energikällor till fossilfri energi för uppvärmning och varmvattenproduktion i stort sett genomförts. Av de energilag som används för dessa ändamål utgörs numera bara ca 2 % av fossila bränslen.¹¹ Biobränslen och olika typer av elbaserade uppvärmningssystem har tagit över oljan och kolets roll för värmeproduktion. Bostads- och lokalsektorns totala energiförbrukning behöver dock minska och målet är att samhällets energiförsörjning ska bli helt förnybar.¹² Moderna byggnadstekniker kan på kort sikt bidra till en

minskad energikonsumtion, men de kan också leda till negativ påverkan på kulturvärden om de används ovarsamt.

En ökad användning av lokalt producerad och förnybar el minskar importberoendet av el som kan vara fossilt producerad och bidra till en ökning av den inhemska elproduktionen. Samhället har därför subventionerat solcellsanläggningar som vidtagits av enskilda fastighetsägare.¹³ Teknikutvecklingen har också lett till sjunkande priser och därmed till en större efterfrågan. Idag är därför solceller ett allt vanligare inslag i våra byggda miljöer. Med ovarsam placering eller val av mindre anpassat utförande av solceller kan de dock få en negativ och till och med förvanskande påverkan på särskilt värdefulla kulturmiljöer.

Många kommuner har hållbarhetsstrategier och olika typer av dokument som visar en politisk vilja till energihushållning och ökat bruk av förnybar energi. När bygglov avslås med påverkan på kulturvärden som sakskaal kan kulturvärdet uppfattas som ett hinder av enskilda fastighetsägare som vill minska sin energiförbrukning eller bidra till förnybar energiproduktion. Hur en varsam hantering av den byggda miljöns kulturvärden kan bidra till en god bebyggd miljö och långsiktig energihushållning syns sällan i en medial rapportering om klimatfrågor. Vissa vill till och med göra gällande att skydd av kulturvärden borde avskaffas och hävdar att dagens lagstiftning utgör ett hinder för en hållbar utveckling.¹⁴

Frågan om kulturvärden är ett hinder i samhällsutvecklingen återkommer i de utredningar som föregått förändringar av planerings- och byggnadslagstiftningen under hela 1900-talet. Skyddet för kulturvärden har gradvis stärkts, sedan möjligheten först infördes i svensk plan- och bygglagstiftning på 1930-talet. En fråga är dock i vilken mån dessa möjligheter har nyttjats? För att undersöka hur dagens plan- och bygglagstiftning kommit till, om vi kan dra några lärdomar av hur kulturvärden hanterats i förhållande till andra samhällsintressen i denna utveckling, samt huruvida tillämpningen av bestämmelserna till skydd för kulturvärden faktiskt utgör ett hinder för en hållbar energianvändning, har vi ställt oss följande frågor:

1. Hur har samhällets, och främst lagstiftarens, syn på förhållandet mellan bevarande av den byggda miljöns kulturvärden och ett förbättrat och energieffektivt byggnadsbestånd utvecklats över tid?
2. Utgör det rättsliga skyddet av kulturvärden ett hinder för att utveckla bebyggelsens energieffektivitet, främja produktionen av förnyelsebar energi samt uppfylla klimatmål?
3. Vilka möjligheter ger plan- och bygglagen att väga klimatfrämjande åtgärder mot bevarande av kulturvärden vid bygglovsprövning?
4. Hur hanteras kulturvärden i den kommunala tillämpningen av plan- och bygglagen?

Artikeln avslutas med en diskussion där vi presenterar några förslag på hur kulturvärden skulle kunna samordnas bättre med behovet av en hållbar energiproduktion och minskad energiförbrukning i den byggda miljön.

Vad har vi undersökt och hur har vi gått tillväga

Artikeln bygger på forskning som genomförts inom det tvärvetenskapliga forskningsprojektet *Rätten, hållbar energianvändning och bevarandet av kulturvärden*, REKO. Projektmedlemmarna representerar forskningsfälten miljöjuridik och kulturvård. En referensgrupp som består av representanter för Boverket, Riksantikvarieämbetet, kommuner, privatpraktiserande antikvarier m.fl. sakkunniga har knutits till projektet. Medlemmarna i referensgruppen har bidragit bland annat med kunskap om praktiska tillämpningssvårigheter och granskning av forskningsresultat.

Det tvärvetenskapliga samarbetet mellan olika ämnesdiscipliner har möjliggjort såväl interna som externa analyser av det svenska rättssystemet. I det senare fallet innebär detta att även de tekniska och antikvariska konsekvenserna av olika rättsregler, liksom tillämpningen av dessa, har analyserats. Detta angreppssätt har varit ett viktigt komplement till de interna analyserna av rättssystemets innehåll och systematik. Analyserna har omfattat såväl normerna som sådana som rättstillämpningen.

Utöver detta har även en historisk tillbakablick gjorts. Syftet med denna har varit att få en ökad förståelse för samhällets, och ytterst lagstiftarens, syn på förhållandet mellan bevarande av den byggda miljöns kulturvärden och ett förbättrat och energieffektivt byggnadsbestånd över tid. Lagstiftningen kan sägas vara en slags kodifiering av samhällets ståndpunkt vid ett visst tillfälle. Analysen har omfattat den lagstiftning som styr planering och byggande i Sverige sedan senare delen av 1800-talet samt andra relevanta rättskällor, såsom propositioner och statliga utredningar. Vidare har motsvarande material undersökts när det gäller såväl bostads- som energipolitikens utveckling och normsystem.

En rad källkritiska frågor har ställts. Statens offentliga utredningar är inte neutrala, de utgör snarare tidsbundna partsinlagor och representerar olika parters beskrivning av ett problemkomplex och förslag på hur detta kan åtgärdas. I de fall utredningarna innehåller lagförslag som lett till lagstiftning kan utredningarna ses om underlag för lagstiftarens ställningstaganden. De utredningskommittéer som svarat för de offentliga utredningarna har utsetts på grund av expertkunskap inom det aktuella sakområdet, men också för att utredningsresultaten skulle komma att motsvara vissa förväntningar. Exempelvis tog bland andra nationalekonomen Gunnar Myrdal och arkitekterna Uno Åhrén och Jöran Curman plats i den bostadssociala utredning som tillsattes av den socialdemokratiska socialministern Gustav Möller år 1933.¹⁵

Utöver den rättsliga regleringen har förutsättningar för bevarande av kulturvärden påverkats av bidrags- och skattesystem som inriktat sig på bland annat bostadsbyggande och energieffektivisering.¹⁶ Satsningar och program för att stimulera bostadsbyggandet har förekommit sedan början av 1900-talet och sedan 1940-talet när det gäller utveckling av energieffektiviserande byggnadsmaterial och metoder. Till följd av 1970-talets energikris har staten i olika omgångar avsatt ekonomiska styrmedel till praktiska åtgärder för att öka energieffektiviteten i den befintliga bebyggelsen. Av utrymmesskäl kommer dock dessa ekonomiska styrsystem endast att beröras i den mån de har haft betydelse för utvecklingen

av planerings- och byggnadslagstiftningen eller på ett tydligt sätt påverkat bebyggelseutformningen under en viss period.

Analysen av den kommunala rättstillämpningen har utförts genom en riksomfattande enkätundersökning samt ett antal semistrukturerade djupintervjuer. Syftet med enkäten och intervjuerna var att bredda och fördjupa förståelsen för hur kulturvärden hanteras vid kommunernas tillämpning av plan- och bygglagen på en generell nivå. Specifika frågor om energieffektivisering eller energikonvertering har därför inte ställts. Enkäten skickades ut till planavdelningen, bygglovsavdelningen och till den avdelning som hanterar anmälnings- och byggprocesser. Varje kommun kunde således skicka in flera svarsdokument och dessutom flera från samma avdelning. Det går därför inte att jämföra antal svar med antal kommuner i Sverige. Vidare var vissa frågor riktade till de olika funktionerna, varför enkäten sändes ut i tre olika versioner. Sammanlagt inkom 328 svar. Svarsfrekvensen var högst från planavdelningarna, 149 svar. Från bygglovsavdelningar erhöles 111 svar och från de avdelningar som hanterar byggprocessen 68. En möjlig förklaring till skillnader i svarsfrekvens är att medvetandet om lagens krav på hantering av kulturvärden är större bland tjänstepersoner som arbetar med planering och bygglov än bland personal som arbetar med genomförandeprocessen, där framför allt de tekniska egenskapskraven får relativt stor betydelse. Svarsfrekvensen behöver även beaktas när svarens representativitet bedöms. Det kan vara så att de kommuner/tjänstepersoner som besvarat enkäten är sådana som tillmäter frågan om kulturvärdens hantering i plan- och byggprocesser större betydelse än de som valt att lämna enkäten obesvarad. En blank svarenkät återsändes från en kommun med en kommentar om att det inte fanns några kulturvärden i kommunen. Det går inte att dra några generella slutsatser av de inkomna svaren och de genomförda intervjuerna. Resultaten ger dock en fördjupad förståelse av vilka förutsättningar som gynnar respektive försvårar genomslaget av plan- och bygglagens bestämmelser till skydd för kulturvärden.

Tidigare forskning

Tidigare forskning om kulturhistoriska värden och kulturvärden i Sverige har hittills till största del bedrivits vid institutioner med fokus på kulturvård och kulturarvstudier. Internationellt finns kulturegendomsrätt som ett forskningsfält där såväl rättsvetare som kulturarvsforskare är verksamma. Bredden i den internationella forskningen illustreras i *Common Heritage of Mankind: A bibliography of Legal Writing*.¹⁷ Några rapporter från internationella konferenser redovisar deltagande länders regleringar avseende bevarande av kulturhistoriskt värdefullt bebyggelse.¹⁸ I tidskriften *International Journal of Cultural Property* behandlas kulturegendomsrättsliga frågor löpande av både rättsvetare och kulturarvsforskare. En stor del av denna forskning har berört världsarvsfrågor och frågor om krigs- och kulturarvsbrott. Forskning om rätten kring vardagens bebyggelse och landskap är mer sällsynt, men på senare år har allt fler forskare uppmärksammat de målkonflikter som kan uppstå mellan hållbarhetsmål och bevarande av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer.¹⁹ Energiingenjör Luigo Mazzarella har i en studie påvisat brister vad gäller arkitekturhistoriska hänsynstaganden i de policydokument och EU-direktiv som hanterar energieffektivisering och efterlyst en samverkan mellan EU-ländernas kulturarvsmyndigheter.²⁰ Energiingenjör Cilisia Ornelas m.fl. har genomfört en systematisk jämförelse mellan några olika sydeuropeiska länders lagstiftningar rörande hur kulturvärden hanteras vid energieffektiviserande ombyggnader.²¹

I Sverige finns ännu få rättsvetenskapliga studier av det rättsliga skyddet av kulturmiljöer. Ämnet har främst behandlats av Thomas Adlercreutz, i hans kommentarer till kulturmiljölagen, och Jan Mikael Bexhed, som givit kulturegendomsrätt en svensk definition.²² När det gäller kulturmiljövårdens företrädare har bland andra Ola Wetterberg, Mia Geijer och Agneta Thornberg-Knutsson behandlat framväxandet och tillämpningen av ett nationellt system för skydd och bevarande av byggda kulturmiljöer, dock främst med inriktning på byggnadsminnen.²³ Christer Olsson har i avhandlingen *Från bevarande till skapande av värde* behandlat hur

plan- och bygglagen tillämpats i olika planeringssituationer i ett lokalsamhälle.²⁴

Beträffande äldre stadsplanering finns en omfattande litteratur, både i Sverige och internationellt. Historikern Lars Nilsson har behandlat den omfattande urbaniseringen i flera sammanhang.²⁵ I sammanhanget kan Nils Ahlbergs, *Svensk stadsplanering: Arvet från stormaktstiden resurs i dagens stadsutveckling* inte förbispå. Johan Rådberg har i bland annat den postumt utgivna boken *Stadsplanekonstens irrvägar* beskrivit stadsplaneringens utveckling och tillsammans med Anders Friberg i boken *Svenska stadstyper* klassificerat stadsplanetyper.²⁶ Kristina Berglund presenterade en artikel om planering i *Bebyggelsehistorisk tidskrift* 55/2008.²⁷

Stadsplanering har av naturliga skäl ett nära samband med bostadsbyggande. I den vid det här laget klassiska boken *Så bodde vi* uppmärksammade Rut Lindgren arbetares bostadsförhållanden.²⁸ Ola Nylander har pedagogiskt beskrivit hur bostadsstandarden påverkades av industrialiseringen och folkhemmets framväxt i boken *Svensk bostad 1850–2000*.²⁹ Viktiga forskningsrön om 1900-talets bostadspolitik har lämnats av Tord Strömberg.³⁰ Martin Hedenmo och Fredrik von Platen sammanställde år 2007 en rapport för Boverkets räkning som behandlar bostadspolitik under en drygt 100-årig period. Nyligen har även Micael Nilsson lämnat ett viktigt bidrag till förståelse av den sociala problematiken i 1900-talets bostadspolitik, genom boken *Från barnrikehus till sociala hyreskontrakt*.³¹

Flera forskningsprojekt har på senare år lett till fördjupande kunskaper om energieffektiviserings effekter på kulturvärden i bostadsmiljöer. En stor del av dessa har utförts inom ramen för Energimyndighetens forskningsprogram *Spara och bevara* som första gången lanserades år 2006.³² Bland annat har Mattias Legnéer m.fl. i denna tidskrift presenterat en artikel om hur energibesparingsprogrammet 1979–1984 påverkade bebyggelsens kulturvärden.³³ Mats Bladh har i boken *Vägskäl i svensk energihistoria: Den ena omställningen efter den andra*, bland andra teman, behandlat hur energifrågor påverkat byggandet i Sverige.³⁴

Slutligen ska det framhållas att forskning,

både i Sverige och internationellt, även inriktats på lösningar som bidrar till att balansera behovet av energieffektivisering med varsam hantering av kulturvärden. Nyligen har Petra Eriksson lagt fram en avhandling i kulturvård med förslag om hur energieffektivisering och fossilfri energiproduktion kan differentieras dels geografiskt, dels inom olika fastighetsbestånd.³⁵ Genom tillämpning av livscykelanalyser (LCA) har frågor rests om huruvida omfattande renoveringar i syfte att energieffektivisera bebyggelsen verkligen får avsedd effekt. Sådana studier har bland annat genomförts vid det norska forskningsinstitutet för kulturminnesforskning, NIKU, och av Historic Scotland.³⁶ Vidare har fler LCA-studier som specifikt rör fönster genomförts av flera forskare.³⁷

Inom forskningsprojektet REKO har Anna Christiernsson, Melina Malafry och Mia Geijer genomfört ett antal analyser av plan- och bygglagen, kulturmiljölagen och miljöbalkens förmåga att säkerställa bevarandet av kulturvärden i samband med åtgärder för energieffektivisering och energiomställning.³⁸

Kulturvärden i bostads- och energipolitiken under 1900-talet

Från bränslebrist till klimathot

Tillgång till energi för att värma bostäder har historiskt sett varit något av en social markör, både vad avser tillgång på energislag och teknik för att värma bostäder.³⁹ För landsbygdens befolkning var ved långt in på 1900-talet den viktigaste energiresursen för uppvärmning och så kallade biobränslen har ännu stor betydelse både för enskilda uppvärmningssystem och i fjärrvärmennätet.⁴⁰ I städerna blev vedförsörjningen tidigt ett problem och konkurrensen om träråvaror var hård. Tillgången var begränsad och trä behövdes för många ändamål. Träkol krävdes för att driva produktionen i den ekonomiskt viktiga bergshandlingen, tjära och virke var viktiga exportvaror och pappersindustrin blev allt viktigare från slutet av 1800-talet. Att elda med ved i öppna eldstäder slukade stora vedmängder. Vedupplagen tog upp stora ytor längs städernas kajer. Det var dessutom ett smutsigt och bökit

FIGUR 1. Kungliga biblioteket i Stockholm är ett exempel på en av de stora institutionsbyggnaderna som tidigt försågs med centralvärme. I läsesalen tornar höga ångkaminer upp sig vid fönstren. I förgrunden syns även galler genom vilket varm luft strömmade ut. KÄLLA: KB fotosamling, okänd fotograf, reproduktion J. Östman.



K. BIBLIOTEKET, STOCKHOLM.
Läsesalen.



FIGUR 2. Kolhamnen i Uddevalla 1935 med stora upplag av kol levererad till kolhandlare Anders Smith. Om bara några år skulle kolet vara en bristvara som fick energipolitiska konsekvenser. FOTO: David Almquist/Bobusläns museum.

arbete att elda för komfortvärme. Ett led i att minska vedåtgången var Carl Johan Cronstedt och Fabian Wredes utveckling av ”den svenska kakelugnen”.⁴¹ För att minska konkurrensen om träråvaran krävdes dock alternativa bränslen. Lösningen gick hand i hand med industrialiseringen under 1800-talet. I Storbritannien och på kontinenten utvecklades centralvärmesystem där den stenkolseldade värmekällan kunde placeras dold i källaren och värmen ledas med hjälp av luft, ånga och vatten.⁴² Även gas till belysning framställdes av stenkol. Förbränning av kol sammankopplades tidigt med både hälsa och miljö, *London smog* blev ett okänt och oönskat begrepp redan under tidigt 1800-tal.⁴³

I Sverige slog centralvärmens först igenom i de stora institutionsbyggnaderna som uppfördes under 1800-talets andra hälft.⁴⁴ Kring sekelskiftet 1900 blev centralvärmesystem vanligare även i bostadshus, åtminstone i de större städerna.⁴⁵ Den nya uppvärmningstekniken och det allt vanligare bruket av gasbelysning gjorde att beroende av import av stenkol och kox ökade i snabb

takt. Därmed blev landet också allt mer integrerat i ett internationellt energihandelsystem, vilket med tiden skulle få en allt större samhällspolitisk betydelse. Den stora massan av bostäder för den växande arbetarbefolkningen värmdes alltjämt av ved. Spisrummen med järnspis som enda värmekälla överbefolkades av stora familjer med inneboende.⁴⁶

När första världskriget bröt ut vidhöll officiellt Sverige sin neutralitet. De störningar som kriget i sig hade på sjötransporter och handelsblockader medförde ändå en försörjningskris som fick långtgående konsekvenser. Eftersom råvaror inte fanns att tillgå stod fabriker stilla och arbetslösheten växte. Brist på mat och arbete ledde till sociala oroligheter. Det gynnade i sin tur en ideologisk omorientering som banade väg för en lång period av socialdemokratisk dominans i den svenska politiken. Även på energiområdet fick försörjningskrisen kännbar verkan. En krisorganisation tillsattes med uppgift att skaffa fram och fördela förnödenheter.⁴⁷ Det krävdes omfattande insatser för att förse städerna med

inhemsk ved och ställa om uppvärmningssystem konstruerade för stenkol till vedeldning. Insikten om att neutralitetens upprätthållande inte var förenligt med beroende av utländska råvaror var en besk medicin. Röster höjdes för en aktiv energipolitik, men det skulle dröja länge innan den kom att realiseras.⁴⁸

Redan innan första världskriget hade en elektrifiering av landet påbörjats, men el var ännu inte ett reellt alternativ för bostadsuppvärmning. Däremot påbörjades under mellankrigstiden en övergång till oljeeldad uppvärmning. Andra världskrigets utbrott satte dock ett tillfälligt stopp för import av fossila bränslen. Tack vare erfarenheterna från första världskrigets försörjningsorganisationer kunde ved- och livsmedelstillgången upprätthållas hjälpligt. Att kunna hålla drägliga inomhustemperaturer i ett land med strängt klimat, även om energitillförseln ströps, blev en fråga om psykologiskt försvar.⁴⁹ Välisolerade bostadsbyggnader var ett sätt att minska energiåtgången.⁵⁰ Forskning om och utveckling av nya byggnadsmaterial kom igång, dels inom den privata sektorn, dels genom offentligt finansierad forskning.⁵¹ I det teknokratiskt orienterade efterkrigstida samhället antogs att tekniska innovationer och rationaliseringar skulle ge lösningen på flertalet samhällsfrågor.

Ännu i början av 1950-talet uppskattades att ca 1,1 miljoner av de då befintliga ca 2,3 miljoner lägenheterna saknade centralvärme.⁵²

Olja var det energislag där importen snabbast kom igång vilket bidrog till att allt fler värmeanläggningar baserades på olja.⁵³ År 1953 var Sverige det land i Europa som förbrukade mest petroleumprodukter per capita.⁵⁴ Tillgången på olja var osäker, inte minst på grund av perioder av global politisk instabilitet, och stora lager byggdes upp runt om i landet. Långt innan 1973-års oljekris insåg regeringen och myndigheter att det

fanns behov av att utveckla andra energislag för att långsiktigt säkra tillgången på energi. Kärnkraften var ett viktigt spår. För att säkerställa den svenska neutraliteten ansågs det vara nödvändigt med en inhemsk utveckling av kärnkraft, både som energislag och krigsteknologi. Skifferolja var en resurs som undersöktes, men som med tiden visade sig vara en återvändsgränd. Även vindkraft och solenergi sågs som framtida alternativ. I bränsleutredningen som presenterades 1956 förutsågs även att värmepumpar skulle utvecklas som ett alternativ till oljeuppvärmning.⁵⁵

Energikrisen 1973 medförde en förändrad syn på sambanden mellan planering, byggande och energifrågor.⁵⁶ Miljonprogrammet var i det närmsta genomfört. Takten i nybyggnationen sänktes markant och fokus riktades mot ombyggnad av det befintliga bostadsbeståndet. Ombyggnadsverksamheten erbjöd arbetstillfällen för byggnadsarbetare som annars skulle hotas av friställning, men syftade också till standardhöjande och energieffektiviserande åtgärder. En konkret åtgärd var att ett ombyggnadsprogram initierades, som var inriktat på både lägenheter och småhus.⁵⁷ Minimikrav för att få det statliga bostadslånet var bland annat



FIGUR 3. Anläggningschef Olle Degerman, landstingsman Erik Glimmér och överingenjör Tage Nylén tar första spadtaget för Marvikens kärnkraftverk på Vikbolandet år 1963. Samma år ratificerade Sverige ett internationellt provstoppsavtal. Marviken blev ett oljedrivet kraftverk i stället för en plutoniumproducent. FOTO: Arne Gustafsson/Östergötlands museum.

tillgång till kontinuerlig uppvärmning. Det fanns möjlighet att kompensera högre kostnader för varsamma åtgärder inom programmet genom ett förhöjt låneunderlag för sanering av kulturhistoriskt värdefulla bostadshus.⁵⁸ Från och med 1978 fastställde regeringen årligen hur mycket av de avsatta lånemedlen som fick gå till varsam sanering. År 1980 infördes ett tilläggs lån för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.⁵⁹

Legnéer m.fl. har beskrivit hur det omfattande energieffektiviseringsprogram som inleddes 1974 ledde till stora förluster av kulturvärden.⁶⁰ Medvetenhet om att kulturvärden hotades av ombyggnadsvågen infann sig redan i samtiden och tog sig bland annat uttryck i ett utbildningsmaterial om varsam ombyggnad.⁶¹ Utvärdering av ombyggnadsstöden visade att stödformerna även nyttjades som ett medel för att finansiera behov av underhåll och modernisering, utan att på ett effektivt sätt sänka energiförbrukningen.⁶² Efter kritik från flera håll infördes också en bestämmelse om att hänsyn, *i skälighets omfattning*, skulle tas till den aktuella byggnadens kvaliteter i stödsystemet för ombyggnader.⁶³

Energifrågan hade redan på 1960-talet allt tydligare kopplats samman med bredare miljöfrågor. Protester mot fortsatt utbyggnad av vattenkraftverken och resultaten av kärnkraftsomröstningen 1980 gjorde sökande efter alternativa energikällor allt viktigare. Solenergi diskuterades som en potentiell lösning och viktiga framsteg gjordes när det gällde att lösa överföringen till elnätet på 1980-talet. De första storskaliga testanläggningarna, bland annat i Hammarby Sjöstad, var lovande. Först en bit in på 2000-talet har teknikutveckling och lägre produktionskostnader gjort solen till ett attraktivt energialternativ för hushållen.⁶⁴

I slutet av 1980-talet introducerades en energipolitik för det kommande decenniet.⁶⁵ Under 1990-talet infördes ROT-avdrag för att stimulera tekniska lösningar för energieffektivisering och en fortsatt övergång från olja till elbaserad uppvärmning i småhusbeståndet. Många kommuner satsade under 1900-talets senare decennier på utbyggnad av fjärrvärmenäten.

När Sverige i mitten av 1990-talet gick med i EU, behövde den svenska energipolitiken an-

passas till den europeiska. Även om den energi som förbrukades av bostads- och lokalsektorn i Sverige till förhållandevis låg andel var baserad på fossila källor, kvarstod behovet av att driva frågan om energieffektivisering för att minska elkonsumention.

Under 1990-talet ökade intresset för samhällsbyggnadspolitikens kvalitativa aspekter. Under Kulturdepartementets ledning togs ett handlingsprogram för arkitektur och formgivning fram.⁶⁶ Boverket gavs i uppdrag att se över hur kraven på arkitektonisk kvalitet kunde stärkas i lagstiftningen och samordnas med ett kretsloppstänkande. I uppdraget betonades att det var viktigt att hitta lösningar som harmonierade med den befintliga bebyggelsens kvalitet och tog hänsyn till sociala och kulturella perspektiv. Så sent som 2018 antogs nya politiska mål för design och en hållbar bebyggelseutveckling, *Gestaltad livsmiljö*.⁶⁷

Utvecklingen av den rättsliga regleringen av planering, byggande och kulturvärden

Med införandet av kommunväsendet 1862 fick den gamla sockenstrukturen nya uppgifter och ansvar inom det lokala byggnadsväsendet.⁶⁸ Den ännu gällande byggningsbalken, från 1734, var otillräcklig för att reglera den hastigt framväxande och allt tätare bebyggelsen i de nya industriorterna och i städernas utkanter. Under senare delen av 1800-talet påverkade vetenskapliga upptäckter inom medicinen synen på bebyggelsemiljöns sanitära och sociala förhållanden. Ett växande borgerskap efterfrågade prydighet och ordning. I Sverige utgjorde de många trästädernas återkommande stadsbränder en risk som behövde hanteras. Den ökande trafiken på stadsgatorna likaså. Att ordna och reglera bebyggelsen blev en nationellt viktig politisk fråga med många bottnar.

År 1874 infördes den första, över hela landet gällande byggnadsstadgan, samt en brandstadga. Begreppet köping infördes för tätorter som inte uppfyllde de krav som ställdes för att stadsrättigheter, men som skulle omfattas av byggnads- och brandstadgorna. Tätbebyggda områden, så som stations- och brukssamhällen

gavs status av municipalsamhälle och även där skulle stadgorna gälla.⁶⁹

Kring sekelskiftet 1900 hörde Sverige till de länder i Europa som hade lägst bostadsstandard.⁷⁰ I den samhälleliga debatten kopplades de sociala frågorna allt mer samman med planering och byggande.⁷¹ Det fanns också ett ekonomiskt intresse av att åstadkomma en högre bostadsstandard. Många av dem som emigrerade från Sverige var i arbetsför ålder. För industriföretag var erbjudande av bostäder ett konkurrensmedel, för att locka och hålla kvar skickliga arbetare. Det krävdes en kraftfullare lagstiftning för att få fart på planering och byggande så att denna arbetskraftsreserv kunde tillgängliggöras för industrins behov. En ny lag angående stadsplan och tomtindelning med syfte att ge kommunerna större möjlighet att bestämma över planerande och byggande infördes 1907 (1907:67).⁷² Införandet av den nya lagen sammanföll med en ekonomisk kris och det visade sig svårt att få igång bostadsproduktionen.⁷³ En mer slagkraftig bostadspolitik efterfrågades och år 1912 tillsattes en kommission med uppdrag att utreda frågor om bostadskrediter, förenklade metoder och processer för markupplåtande och byggande.

Industrialiseringen och urbaniseringen under 1800-talet medförde en motreaktion i hela Europa. I flera länder började konturerna av en monumentvård skönjas.⁷⁴ Med tiden omfattade denna även bebyggda miljöer och en professionaliseringsprocess inleddes där vetenskapligt utbildade företrädare för ämnen som arkeologi, konstvetenskap och etnologi bemannade regionala och centrala museer.⁷⁵ Hur det som då benämndes kulturminnesvärden skulle organiseras myndighetsmässigt och hur ett lagskydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse skulle kunna åstadkommas, ingick som en av många frågor i den period av utredningar kring planerings- och byggnadsväsendet som pågick under en stor del av 1910-talet.⁷⁶ Till resultaten av utredningarna hörde en omorganisation av Överintendentsämbetet till Kungliga Byggnadsstyrelsen, som tydligt inordnades i avdelningar för olika ändamål. En avdelning ägnade sig åt byggda kulturminnen.

När det gäller skyddet av bebyggelse med kulturhistoriskt värde blev det direkta resultatet

en kungörelse med bestämmelser om skydd av offentligt ägda kulturbyggnader, som utfärdades år 1920 (1920:744–746). I underlagen till beslutet om statliga byggnadsminnen 1935, fanns tydliga indikationer på en ambition att skydda hela kulturmiljöer, men urvalet blev av olika skäl restriktivt.⁷⁷ Reglering av enskilt ägda byggnader sköts på framtiden. En lag om enskilt ägda, kulturhistoriskt märkliga byggnader trädde i kraft först 1942 (1942:354).⁷⁸

Urvalet av byggnadsminnen har varit mycket restriktivt och har endast i undantagsfall inneburit att hela stadsmiljöer skyddats. En utredningskommitté lämnade 1922 förslag om förnyelse av skyddet för fornlämningar och ödekyrkor, men betänkandet gav ingen vägledning för hur kulturmiljöer i vidare bemärkelse skulle hanteras.⁷⁹ Däremot innehöll utredningen förslag om förändringar i expropriationslagen (1917:189). Mark där fornlämningar var belägna skulle kunna inlösas av staten. Tanken på expropriation för att undanta fastigheter med kulturvärden, även byggda sådana, återkommer senare i olika skepnader och fick viss betydelse för hur kulturvärden skulle kunna hanteras inom ramen för plan- och bygglagstiftningen.

Den socialdemokratiska statsministern Hjalmar Branting lanserade 1920 ett program för ett omfattande bostadsbyggande. 40 000 "eldstäder", det vill säga lägenheter, skulle byggas under 5 år.⁸⁰ En ekonomisk depression satte åter käppar i hjulet. Även strikta regler för planering och byggande sågs som ett hinder av regeringen, som under 1925 tillsatte en utredning för att se över lagstiftningen kring stadsplanering och tomtindelning.⁸¹ Utredarna konstaterade i sitt betänkande att hänsyn kunde behöva tas till bevarande av byggnadsverk och minnesmärken av kulturhistoriskt värde, men "det närvarande livets behov vore det förnämsta och borde bli bestämmande i sådana fall, där de olika synpunkterna icke läte sig förena".⁸²

Utredningen resulterade i en ny stadsplanlag (1931:142) och en ny byggnadsstadga.⁸³ Med 1931 års byggnadsstadga slogs det definitivt fast att varje kommun ska ha en byggnadsnämnd. I större kommuner kunde även en särskild stadsplanenämnd inrättas. Det blev för första gången

möjligt för kommuner att besluta om bevarande av värdefulla kulturmiljöer.⁸⁴ En bakgrund till detta var det starka stödet för bevarande av Gamla stan i Stockholm. Enligt programmet för stadsplanetävlingen 1923 skulle bevarande samordnas med sanering och standardhöjning av stadsdelen.⁸⁵ Under 1930-talet genomfördes ombyggnaderna av kvarteren Cepheus och Cygnus Stockholm. S:t Eriks Gille, med kommunalt stöd och i samverkan med AB Stadsholmen, visade att det var möjligt att anpassa äldre bostadsbebyggelse till samtidens krav på värme och hygien i bostäderna. I praktiken blev efterföljarna få. År 1942 genomfördes ändringar i expropriationslagen (1917:189) med syfte att kulturhistoriskt synnerligen märklig byggnad med omgivande mark skulle kunna exproprieras om "egendomen ej kan tryggas på annat sätt".⁸⁶ Expropriationsreglerna kom dock sällan att tillämpas.



Tiden kring 1930 kännetecknas av en radikal omorientering av samhället i flera bemärkelser. Per-Albin Hansson hade myntat folkhemsbegreppet år 1928.⁸⁷ När Socialdemokraterna hösten 1932 återtog den ledande regeringsställningen påbörjades det politiska grundläggandet för att även i fysisk mening bygga folkhemmet. Den nya tidsandans plan- och bostadsideal skulle gestaltas enligt modernismens rationella principer. Både den myndighetsmässiga organisationen av, och det rättsliga systemet för, planering och byggande behövde åter ses över. Statens tongivande roll i bostadsbyggandet framstod allt mer tydlig och de ekonomiskt styrande åtgärderna blev allt kraftfullare och omfattade olika lån- och bidragsformer till ny- och ombyggnader. Exempelvis infördes 1933 ett bostadslån till bostadsbyggande i städerna, vilket även kunde finansiera ombyggnader. Samma år tillsattes den bostads-sociala utredningen, vars syfte var att finna lösningar på bostadsbristen och den låga sanitära bostadsstandard som fortfarande uppfattades som ett samhällsproblem. "I gamla bostäder bo i stor utsträckning gamla människor, som ha inrotade bostadsvanor och är obenägna för förändringar."⁸⁸

I utredningens kommitté ingick arkitekter, byggherrar och samhällsvetare, däribland Uno Åhrén, Olle Engman och Gunnar Myrdal. Även Jöran Curman, med erfarenheter från industri-företagens bostadsbyggnadsutredning, tog plats i kommittén. Arkitekten Carl-Fredrik Ahlberg sammanställde ett särskilt kapitel om sanering av kulturhistoriskt intressanta byggnader och bebyggelsemiljöer. Här väcktes frågan om ett särskilt ekonomiskt stöd i form av bidrag eller subventioner för att genom "konserverande sanering" bevara kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.⁸⁹ Den bostads-sociala utredningen och dess betänkanden kom att få stor betydelse för den fortsatta synen på byggande och planering i Sverige.⁹⁰

FIGUR 4. När bostadshusen i kvarten Cepheus och Cygnus sanerades på 1930-talet försågs husen med kopplade fönster och centralvärme. FOTO: Stockholms stadsmuseum. S:t Erikssamlingen, St 743.

Byggnadslagstiftningen förnyades år 1948 (SFS 1947:385). Det var i detta sammanhang som det kommunala planmonopolet infördes fullt ut.⁹¹ Möjligheten att skydda natur- och kulturvärden från exploatering utökades genom att natur- och kulturhistoriskt värdefulla miljöer kunde undantas från exploateringar, även utanför planlagda områden.⁹²

Den rationella hanteringen av de äldre städernas bebyggelse innebar i klartext omfattande rivningar i äldre stadskärnor för att ge utrymme för moderna anläggningar för cityhandel, nya trafikläggningar och nya bostadshus. Mot slutet av 1950-talet bodde majoriteten av befolkningen i lägenheter som hade både värme, badrum med rinnande kallt och varmt vatten samt modernt utrustade kök. Ändå hade inte det bostadspolitiska målet att bygga bort bostadsbristen lyckats.⁹³ Urbaniseringstakten hade varit högre än beräknat. Att bostadsbristen kvarstod kunde också kopplas till saneringstakten som kom till uttryck i omfattande rivningar och sammanslagningar av lägenheter. Trots att 822 000 lägenheter hade byggts under perioden 1945–1960 var nettotillskottet endast 570 000 nya bostäder.⁹⁴

Byråkrati ansågs alltså sätta käpparna i hjulet för bostadsbyggandet. Direktiv lämnades till den bostadspolitiska utredning som la fram sina förslag i *Förenklad byggnadslagstiftning* år 1957. Dessa låg till grund för 1959-års byggnadsstadga (1959:612).⁹⁵ Grundläggningen för miljonprogrammet hade påbörjats.

Inför och under miljonprogrammet utvecklades synen på bostadspolitiska och byggnadsindustriella aspekter i ett stort antal utredningar.⁹⁶ Ett resultat av den höga takten i nybyggnadsproduktionen i kombination med sociala förändringar var att trångboddheten ersattes i glesboddhet.⁹⁷ Utrymmet per person blev större samtidigt som andelen små- och enpersonshushåll hade ökat. Det innebar att den totala energiåtgången för att värma bostäderna inte minskade, trots tillgång på nya isoleringsmaterial och försök med mer energisnålt byggande. Dessutom använde hushållen allt mer energi på grund av såväl hushållsteknikens utveckling som nya vanor.

Trots den breda uppslutningen kring moderniseringsprojektet skymtar en motrörelse mot

stadsomvandlingarna i utredningarnas marginaler. Möjligheten att undanta kulturmiljöer kvarstod i byggnadsstadgan och förslag lämnades om ytterligare ändringar i expropriationslagen för att underlätta bevarande av kulturhistoriskt värdefulla miljöer.⁹⁸ 1960- och 70-talens miljö- rörelse, med bland annat debatter kring oljeraffinerier på västkusten, kärnkraftsfrågan och rivningar i stadskärnorna, ledde till en insikt inom statsmakten om att hushållningen med mark och vatten inte helt kunde lämnas till den kommunala nivån. Vissa frågor, exempelvis rörande större markområden av nationell betydelse för friluftsliv, natur- och kulturmiljövård, men också exploateringar i större industriell skala samt samhällsviktiga transportleder och resurser, behövde hanteras ur ett nationellt perspektiv. Den fysiska riksplaneringen blev därför ett stort samhälleligt projekt under senare delen av 1970-talet.⁹⁹ När den fysiska riksplaneringen initierades och sjuösattes i mitten av 1970-talet var kulturhistoriska bebyggelsemiljöer en integrerad del i arbetet. År 1976 tillsattes länsantikvarier vid länsstyrelserna. Deras uppgift var att bevaka kulturminnesvårdens frågor, åtminstone sådana som kunde utgöra allmänna och därmed statliga intressen.¹⁰⁰

Även internationellt inkluderade miljöbegreppet den byggda miljön. Det manifesterades bland annat i Stockholmskonferensen 1972, där världsarvskonventionen utarbetades. Konventionen utgick från att både natur- och kulturvärden utgjorde en sammanhängande helhet som behövde skyddas genom lagstiftning. Det europeiska byggnadsvårdsåret 1975 innebar en manifestation av det ideella motståndet mot de omfattande rivningarna i stadskärnorna.¹⁰¹ I de många debatter och konferenser som anordnades under året deltog även forskare och myndighetsföreträdare. Ett tiotal symposier arrangerades av Vitterhetsakademien, Riksantikvareämbetet, Statens Historiska Museum och Svenska institutet, vilka resulterade i en omfattande rapportserie.¹⁰² Året kulminerade i en europeisk konferens och *Amsterdamdeklarationen* som uttalade ett behov av stärkt skydd för byggda kulturvärden.¹⁰³

I början av 1980-talet lämnades nya riktlinjer för hur arbetet med den fysiska riksplanering-

en skulle bedrivas. Bland annat betonades att systemet byggde på samverkan mellan stat och kommun och att arbetet skulle vara kunskapsbaserat.¹⁰⁴ Det behövdes också en modernare lagstiftning som kunde integrera miljöfrågor i samhällsbyggnadsprocesserna och ge den fysiska riksplaneringen en legal grund. En utredning om framtidens lagstiftning för hushållning med land- och vattenresurser tillsattes och betänkandet lämnades 1979.¹⁰⁵ Lagstiftningsarbetet resulterade i två nya lagar som trädde i kraft 1987, naturresurslagen (NRL) (1987:12) och plan- och bygglagen (1987:10). Det planeringssystem som infördes syftade till att öka kommunernas självständighet gentemot staten och att säkerställa det demokratiska inflytandet över lokala förhållanden.¹⁰⁶ Samtidigt stärktes det statliga inflytandet genom att riksintressen utpekades formellt. Ett antal större geografiska områden angavs direkt i lagtexten medan sektorsintressens anspråk pekades ut genom särskilda, icke-rättsligt bindande, myndighetsbeslut.¹⁰⁷ Det blev länsstyrelsernas uppgift att övervaka de värden och intressen som pekades ut. Kommunernas ansvar var att, bland annat, se till att riksintressanta kulturmiljövärden inte påtagligt skadades vid plan- och byggprocesser.

Parallellt med utredningar om miljö-, plan- och bygglagstiftningen pågick en utredning om kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.¹⁰⁸ I utredningen märks en tydlig skiljelinje mellan sådan profan bebyggelse som ansågs vara den statliga kulturminnesvårdens uppgift, den ”synnerligen märkliga”, och skyddet av kulturvärden i den mer vardagliga bebyggelsen. Det senare skulle vara kommunernas uppgift.¹⁰⁹ När den nya kulturminneslagen (1988:950) trädde i kraft ställdes den utanför ”NRL-paraplyet”. Byggnader och bebyggelse som hade ett lokalhistoriskt eller miljömassigt kulturvärde skulle falla under kommunernas ansvar och värdena hanteras inom ramen för plan- och bygglagen. Skydds- och rivningsbestämmelser i plan samt förvanskingsförbudet skulle användas för att säkra behovet av skydd.¹¹⁰

I förarbetet till plan- och bygglagen noterades det breda och växande intresset för bebyggelsemiljöernas kulturvärden.¹¹¹ Dessutom konstaterades att det redan uppförda bebyggelsebeståndet skulle vårdas och förvaltas väl eftersom det representerade redan gjorda investeringar. Styrmedlen för energieffektiviseringen behövde tillämpas så ”... att byggnadens kulturvärden inte skadas och att de arkitektoniska och estetiska värdena tas till

FIGUR 5. Under 1970- och 80-talens energieffektiviseringsprogram försågs många bostadshus med tilläggsisolering och nya fönster som ausevärt förändrade byggnadernas karaktär. FOTO: Edith Lalander-Malmsten/REKO.



vara”.¹¹² Byggnadsnämndens ansvar för att främja en god byggnadskultur skärptes i den nya lagen. Genom det vidgade begreppet kulturvärden skulle inte bara historiska och kulturhistoriska värden åtnjuta skydd.¹¹³ Även arkitektoniska och estetiska värden i bebyggda miljöer skulle nu värnas och avvägningar mellan olika intressen skulle ske i samband med planering och bygglov, exempelvis mellan energieffektivisering och kulturvärden. Hänsyn skulle tas till varje enskild byggnads förutsättningar och ändringar utföras varsamt. Egenskapskrav skulle anpassas för att kulturvärden inte skulle gå förlorade.¹¹⁴ Med införandet av förvanskingsförbudet aktualiserades behovet av att identifiera vilka byggnader som skulle kunna omfattas av skyddet. Behovet av lokal kännedom om kulturvärden blev tydligt och allt fler kommuner skaffade sig bebyggelseinventeringar och kulturmiljöprogram. I samband med förändringar i plan- och bygglagen 1996 infördes också en möjlighet att införa varsamhetsbestämmelser som komplement till skydds- och rivningsbestämmelser i detaljplaner.¹¹⁵

Att miljöperspektiv fick ökad politisk tyngd under det sena 1900-talet återspeglas i att en mängd offentliga utredningar tillsattes. Naturresurslagen visade sig vara otillräcklig för att hantera de många aspekter som måste beaktas och det fanns ett generellt behov av att samordna de olika lagar som hanterade miljöfrågorna.¹¹⁶ Dessutom fanns ett behov av modernisering och implementering av EU-lagstiftningen. Redan 1993 lämnades det första, av flera, direktiv för att utreda hur framtidens miljölagstiftning skulle se ut.¹¹⁷ Flera delbetänkande lämnades innan slutbetänkandet presenterades.¹¹⁸ Miljöbalken (1998:808) ersatte 1999 naturresurslagen, men plan- och bygglagen var en av de lagar som inte integrerades i miljöbalken. Huvudregeln var istället att miljöbalken och plan- och bygglagen skulle gälla parallellt. Detta innebar bland annat att miljöbalkens nationella riktlinjer för hushållning med mark och vatten blev bindande för kommunernas planering enligt plan- och bygglagen. Arbetet med riksintressena tillmättes fortsatt stor betydelse och ansvarsfördelningen fastställdes mer precist genom hushållningsförordningen (1998:896).¹¹⁹

Sveriges inträde i EU år 1995 innebar, som nämnts, att den svenska lagstiftningen behövde anpassas till EU:s. Dessutom tillkom ny lagstiftning. Ett exempel är EU:s direktiv om byggnaders energiprestanda (2002/91/EG). I direktivet fanns möjlighet för medlemsländerna att undanta byggnader, bland annat om de hade skydd till följd av kulturvärden.¹²⁰ Direktivet infördes i Sverige genom lagen om energideklarationer (2006:985) samt Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2007:4).¹²¹ I den utredning som låg till grund för införandet av systemet med energideklarationer föreslogs kunskapskrav för de experter som skulle utföra dessa.¹²² Bland dessa ingick kunskap om kulturhistoriska byggnader. Därtill betonades att de råd om åtgärder som lämnades måste vara förenliga med det gällande förvanskingsförbudet och varsamhetskravet. Detta återspeglades i Boverkets föreskrifter och allmänna råd om energideklarationer.¹²³ Ett nytt direktiv om energiprestanda infördes 2010 (2010/31/EU).¹²⁴ Av direktiven följer att medlemsstaterna kan undanta byggnader med höga kulturvärden under vissa förutsättningar.¹²⁵ Därutöver gäller direktivet om energieffektivitet, som i sin nuvarande form trädde i kraft år 2012 (EU 2012/27), som även det medger undantag för skyddade byggnader och bebyggelsemiljöer.¹²⁶ Sverige har tills vidare valt att inte undanta byggnader och bebyggelsemiljöer med kulturhistoriskt värde från krav på energideklarationer och kraven enligt energiprestandadirektivet.

Vid sidan av anpassningar till EU-rätten uppstod successivt allt fler behov av förändringar av plan- och bygglagen. År 2002 tillsattes därför PBL-kommittén. Betänkande lämnades 2005 och 2008.¹²⁷ Den nya plan- och bygglagen (2010:900) trädde i kraft 2011 och innebar en omfattande redaktionell omarbetning. Därtill inkorporerades lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav och nya regler om hänsyn till miljö- och klimataspekter infördes. Genom Boverkets föreskrifter (BFS 2011:6) tydliggjordes förutsättningarna för avsteg från energieffektiviseringskraven med hänsyn till kulturvärden.¹²⁸ År 2016 infördes ett allmänt råd för hur kulturvärden kan tolkas.¹²⁹ Innebörden av energieffektivitet förtydligades genom plan- och byggförordningen (2011:338) samt i BBR.

Sedan 2011 har flera förändringar införts som potentiellt kan påverka kulturvärden. I de flesta fall, till exempel rörande solcellsinstallationer, har undantag införts som innebär att bygglovsbefrielsen inte gäller för särskilt värdefulla byggnader och miljöer.¹³⁰ Sedan 2020 ska byggherren i samband med rivning redovisa i kontrollplan hur material av hög kvalitet kan återanvändas och möjliggöra att sådant material tas om hand.¹³¹ Kommunerna har getts ett stort ansvar att hantera kulturvärden och hållbarhet i plan- och byggprocesser.

PBL idag – kulturvärden och energieffektivitet

Det övergripande målet med plan- och bygglagen är att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. Någon legaldefinition av en ”långsiktigt hållbar livsmiljö” finns inte, men målsättningen preciseras genom plan- och bygglagens bestämmelser, övriga rättskällor samt olika policydokument. Av delmålen till de politiska målen om en *God gestaltad livsmiljö* följer bland annat att ”estetiska, konstnärliga och kulturhistoriska värden tas tillvara och utvecklas” och att ”hållbarhet och kvalitet” inte ska ”underställas kortsiktiga ekonomiska överväganden”.¹³² Av plan- och bygglagens allmänna hänsynsregler framgår vidare att all planläggning ska ske och beslut fattas med hänsyn till natur- och kulturvärden.¹³³ Vid planering och beslut ska dock hänsyn även tas till behovet av hushållning med energi och vatten och till klimatförhållanden.¹³⁴

En viktig utgångspunkt, som fastslags redan vid införandet av det kommunala planmonopolet, är att det är en kommunal angelägenhet att inom de ramar som lagen ger, planlägga användning och utveckling av den egna kommunens mark, vatten och bebyggelse-resurser.¹³⁵ Det innebär ett ansvar för en helhetssyn på miljön. Bland annat har kommunerna, som framgått ovan, givits en succesivt ökad möjlighet att med stöd i lag besluta om bevarande av kulturvärden. För

att främja att byggnadsnämndens beslut baseras på goda underlag finns ett kompetenskrav.¹³⁶ Kravet gäller dock endast arkitektkompetens. Övriga kompetenser, såsom antikvarisk kompetens, ska endast säkerställas vid behov.

Kommunen måste, vilket beskrivits ovan, redovisa hur de statliga riksintresseanspråken ska tillgodoses. Det sker i den obligatoriska översiktsplanen, som ska aktualitetsprövas varje mandatperiod.¹³⁷ Det blir allt vanligare att kommuner väljer att redovisa hur kulturvärden ska tas tillvara genom fördjupade översiktsplaner eller andra strategiska dokument. Sådana dokument är, liksom själva översiktsplanen, inte rättsligt bindande, men kan ändå ha en viktig vägledande funktion i beslutsfattandet. Detaljplanering är däremot rättsligt bindande, och därmed ett skarpare rättsligt instrument för att värna kulturvärden. Genom detaljplaner kan bland annat bygglovsplikt regleras och varsamhets- och skyddsbestämmelser samt rivningsförbud införas.¹³⁸ Utanför tätbebyggda områden kan områdesbestämmelser användas i samma syfte.¹³⁹

Ett stort problem är att många av dagens detaljplaner är ålderstigna och saknar aktuella bestämmelser om kulturvärden. Som påtalats ovan kom de möjligheter att skydda bebyggelse med kulturvärden, som fanns i äldre planlagstiftning, sällan till bruk. Det kan också bero på att byggnader som tidigare inte tillmättes kulturvärden kan göra det utifrån dagens synsätt och att det numera är tydligt av plan- och bygglagen att kulturvärden utgör ett allmänt intresse som ska beaktas vid planering och prövning enligt lagen. Om frågan om kulturvärde inte är avgjord i detaljplan måste frågan prövas i samband med bygglovsgivning, eller annan prövning. Statistik från de län som följer upp skyddsbestämmelserna i planer, inom projektet *Räkna Q*, visar en svag ökning av skyddsbestämmelser i plan.¹⁴⁰ I dag omfattas uppskattningsvis närmare 2 % av bebyggelsen av någon form av planbestämmelse om varsamhet eller skydd.

En grundläggande rättslig princip, vid planering och prövning, är att allmänna intressen ska vägas mot enskilda.¹⁴¹ Enskilda intressen kan exempelvis vara fastighetsekonomi och den enskildes rätt att råda över den egna fastighetens

utformning och energiprestanda. För att tillgodose de demokratiska kraven på deltagande i processer som rör beslut om miljön finns olika former för samråd och möjlighet för sakägare att lämna synpunkter på framtagandet av planer och bygglov. Det finns också möjligheter att under vissa omständigheter överklaga beslut enligt plan- och bygglagen.¹⁴² Så sent som hösten 2021 tydliggjorde Högsta domstolen (HD) att bygglov som aktualiserar ”hänsynstaganden som tydligt relaterade till miljön och naturskyddet” är sådana bygglovsbeslut som kan överklagas också av miljöorganisationer.¹⁴³

När en energieffektiviserande åtgärd genomförs på en enskild byggnad kan det påverka kulturvärden som kan knytas till såväl den enskilda byggnaden som hela det område inom vilken den är belägen. I plan- och bygglagen finns flera bestämmelser som reglerar vilka krav som kan ställas vid vård och ändring av byggnader. Kravet på varsamhet innebär att byggnader ska underhållas och ändras med hänsyn till både deras egna och till omgivningens karaktär och att ändringar ska anpassas till befintliga karaktärsdrag.¹⁴⁴ Kravet gäller oavsett om åtgärden är lovpliktig eller ej och oavsett om byggnaden är belägen inom detaljplanelagt område eller inte. Vid underhåll av särskilt värdefulla byggnader kan högre krav ställas på val av material.¹⁴⁵ Byggnader, bebyggelsemiljöer, tomter och allmänna platser som är särskilt värdefulla ur historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt får inte förvanskas.¹⁴⁶ Som huvudregel krävs bygglov vid ändring av byggnader belägna inom detaljplanelagt område för alla åtgärder som innebär att en byggnads yttre ändras avseende färg, fasadbeklädnad, taktäckningsmaterial eller så att det yttre påverkas väsentligt på annat sätt.¹⁴⁷ Det finns dock vissa skillnader i lovplikt mellan en- och tvåbostadshus och övriga byggnader och anläggningar.¹⁴⁸ Lovplikt kan, som nämnts ovan, också ha reglerats genom bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser. För flera åtgärder som omfattas av generell bygglovsbefrielse gäller undantag från lovfrihet om byggnaden eller bebyggelsemiljön kan anses vara särskilt värdefull. Det gäller till exempel vid installation av solceller, takkupor

och uppförande av så kallade Attefallstillbyggnader eller Attefallshus.¹⁴⁹

I plan- och byggförordningen (2011:338) finns preciserade bestämmelser kring utformning och egenskaper, bland annat gällande energiprestanda, men också preciseringar av byggprocessen och tillsyn. I Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BBR) finns förtydliganden kring hur de rättsliga kraven *ska* respektive *kan* uppfyllas.¹⁵⁰ I inledningen finns en exemplifierande beskrivning av på vilka grunder kulturvärden kan tillskrivas byggnader eller bebyggelsemiljöer. Bland föreskrifterna anges förutsättningarna för avsteg från strikt uppfyllande av egenskapskraven, om risk för att kulturvärden eller andra väsentliga boende- eller brukarkvaliteter, skadas eller går förlorade.¹⁵¹ Det är i princip endast vid risk för människors hälsa och säkerhet som anpassning för att tillgodose kulturvärden inte får göras.

Utöver bestämmelser i plan- och bygglagen kan annan lagstiftning aktualiseras vid ändringar av byggnader som kan knytas till energi- och klimatkrav.

Några resultat

Fönsterbyten, en het fråga

Byte av fönster är en åtgärd som är enkel och relativt billig att genomföra och som inte sällan motiveras av att åtgärden bidrar till bättre energihushållning. Samtidigt är det en åtgärd som har stor betydelse både estetiskt och kulturhistoriskt för bebyggelsens kulturvärden.¹⁵² Fönstrens utformning bidrar i hög grad till den enskilda byggnadens eller bebyggelsemiljöns karaktär. Äldre fönsterglas reflekterar ljus på ett helt annat sätt än moderna floatglas. Hantverksmässigt- eller småskaligt verkstadsproducerade fönster vittnar om hantverkarskunnande, inte minst avseende val av trä av hög kvalitet. Att alla dessa aspekter kan anses bidra till en byggnads kulturvärde stöds såväl av förarbeten som av de allmänna råden.¹⁵³

Till skillnad mot många andra länder är det närmast i undantagsfall som bebyggelsen i Sverige har englasfönster. Visserligen ger dåligt underhållna tvåglasfönster en påtaglig energiförlust, men med renovering, tätning och eventuell

komplettering med en tredje glasruta kan energiförlusten minskas avsevärt.¹⁵⁴ En varsam renovering och komplettering av ett fönster kräver dock en större investering, i både tid och pengar, än utbyte mot ett massproducerat standardfönster som, på kort sikt, uppfyller standardkrav för energieffektivitet.¹⁵⁵ Även med ett nytt energieffektivt fönster sker dock en värmeförlust genom fönstren. Uppskattning av hur mycket energiförlusten minskar vid ett byte till fönster som uppfyller nutida krav på energiprestanda varierar mellan olika, teoretiska beräkningsmodeller. Den energimässiga vinsten av fönsterbyte kan även ifrågasättas ur ett livscykelanalyserperspektiv.¹⁵⁶ Vid en sådan analys kan ett fönsters totala miljöpåverkan, inklusive materialuttag, transporter och sluthantering beräknas. Befintliga fönster består av material som redan tagits ur naturen och som med rätt underhåll och med eventuell komplettering kan fylla sin funktion även i framtiden. Utöver att ett nytt fönster kräver att nya resurser tas i anspråk, kan den långsiktiga klimateffekten av bytet bland annat bero på vilka material fönstret är tillverkat av, hur och var tillverkningen skett samt hur långt och med vilka metoder det har transporterats. Även energimyndigheten rekommenderar tätning och komplettering av befintliga fönster som en alternativ åtgärd till byte.¹⁵⁷

Under 2019 avgjorde mark- och miljööverdomstolen två mål gällande fönsterbyten, varav ett har refererats.¹⁵⁸ Båda målen gäller byggnader inom riksintresseområde för kulturmiljövården. Byggnaderna är utpekade i kommunens byggnadsinventering, men saknar skydd i detaljplaner eftersom dessa inte ändrats sedan kvarteren bebyggdes. Originalfönster från 1920-talet ersattes av nya fönster av modernare karaktär, men med anpassad spröjsning. I båda fallen hade byten gjorts utan att bygglov söktes. Till följd av tillsyn sökte fastighetsägarna lov i efterhand, men lov nekades av byggnadsnämnden med hänsyn till kulturvården. De nekade byggloven överklagades vidare till länsstyrelse, mark- och miljödomstolen och slutligen till mark- och miljööverdomstolen, där tidigare instansers beslut upphävdes.

Domarna har fått stort genomslag, men domskälen är kortfattade. Klart är dock att

domstolen ansåg att den yttre påverkan inte var så stor att krav på bygglov utlöstes samt att de nya fönstren varken stred mot varsamhetskravet eller innebar en förvanskning.¹⁵⁹ Det som är mer oklart är vad som var grunden för dessa slutsatser samt utifrån vilka kriterier domstolen anser att en förvanskning ska bedömas. Domskälen har tolkats som att endast förändringar som är så pass ingripande att de uppfattas av ”gemene man som färdas på gatan och upplever byggnaden som en del i ett större sammanhang” utgör en förvanskning eller en åtgärd i strid med varsamhetskravet, och därmed kräver bygglov. En missuppfattning, till följd av dessa domar, är därför att det aldrig krävs bygglov för att byta äldre fönster till fönster av modern typ. Det är emellertid nödvändigt att komma ihåg att domstolens uttalande endast är bindande i det aktuella fallet och att det därför är nödvändigt att i varje enskilt fall göra en bedömning av dels huruvida ett fönsterbyte påverkar byggnadens utformning så avsevärt att bygglov krävs, dels huruvida den föreslagna fönstertypen uppfyller kravet på varsamhet eller medför att byggnadens karaktärsdrag förvanskas och hur de enskilda och allmänna intressena förhåller sig proportionellt till varandra.

Vi menar att det är vid bedömningen av vad som utgör en avsevärd påverkan i bygglovsfrågan som mark- och miljööverdomstolen hänvisar till gemene mans uppfattning och inte i förvanskningsfrågan.¹⁶⁰ En sådan bedömning av kulturvården är nämligen avhängiga professionell kunskap inom ämnen som konst- och arkitekturhistoria och estetik. Vi menar också att domstolen genom detta avgörande har tydliggjort att förvanskingsförbudet samt varsamhetskravet får betydelse redan i lovpliktsfrågan. En ändring som står i strid med varsamhetskravet eller förvanskingsförbudet måste därför *alltid* ses som en sådan avsevärd påverkan som kräver bygglov. Givet att förvanskingsförbudet och varsamhetskravet ska ha betydelse i lovpliktsfrågan måste denna prövning göras utifrån expertkunskap inom området. Detta framgår dock inte tydligt av de knapphändig formulerade domskälen. Mark- och miljööverdomstolen har därefter prövat ytterligare frågor som rör



FIGUR 6. (t.v.) Fönster på en av 1920-talsbyggnaderna i Örebro före fönsterbytet. FOTO: Örebro kommun.

FIGUR 7. (t.h.) Foto på samma fönster efter fönsterbytet. I samband med fönsterbytet målades fasadens om. Den förändrade färgsättningen ingick inte i prövningen. FOTO: Mia Geijer/REKO.

fönster. I dessa hänvisas till MÖD:s referat, trots avsaknaden av tydlig vägledning.¹⁶¹

Liksom i Örebrofallet hade en fastighetsägare i Solna bytt från träfönster till aluminiumfönster på en funkisvilla, utan att först söka om bygglov.¹⁶² Dessutom hade en köksdörr satts igen och en loggia byggts in. Villan är belägen i ett område som, både enligt översiktsplan och kulturminnesvårdsprogram, utpekats som ett område där byggnader inte får förvanskas. De nya fönstren har pivothängning och är vita. Före bytet var fönstren av trä, sidohängda, inåtgående och, åtminstone sedan 1990-talet, gröna. Byggnadsnämnden ansåg att alla åtgärderna var bygglovspliktiga och hade därför meddelat beslut om byggsanktionsavgift. Denna uppfattning delades av följande instanser medan mark- och miljööverdomstolen ansåg att endast inbyggnaden av loggian var bygglovspliktig. Varken det ändrade materialet eller den ändrade hängningsanordningen ansågs strida mot var-

samhetskrevet eller förvanskingsförbudet. Den tidigare utdömda byggsanktionsavgiften sattes därför ned.

I Sjöbo kommun hade en fastighetsägare ansökt om bygglov för byte till aluminiumfönster på ett affärs- och bostadshus från 1900-talets början, beläget invid torget.¹⁶³ På 1970-talet hade fönstren bytts och dessa fönster hade inte samma indelning och karmutformning som de ursprungliga. Några originalfönster fanns dock kvar på gårdsfasaden och bygglovsansökan avsåg även dessa fönster. De aluminiumfönster som bygglovet gällde hade en indelning som efterliknade det äldre utförandet. Byggnaden, hade trots 1970-talets fönsterbyte, försetts med en skyddsbestämmelse i detaljplan från 1995 som angav att byggnaden inte får rivas eller förvanskas vid ombyggnad. Mark- och miljööverdomstolen bedömde att frågan om förvanskning skulle prövas utifrån 1970-talets fönsterutförande. Jämfört med denna var inte aluminiumfönstren förvan-



FIGUR 8. Trots att fönstren på affärs- och bostadshuset i Sjöbo bytts på 1970-talet hade det försetts med skydd i detaljplanen från 1995. Mark- och miljödomstolen ansåg att byte till aluminiumfönster kunde godkännas eftersom de fönster som bygglovsansökan avsåg har en indelning som är mer lik originalfönstrens. Fönsterbytet har ännu inte genomförts. FOTO: Gudrun Schmidt.

skande eftersom de efterliknade det ursprungliga utseendet, trots att materialet inte var traditionellt. Vidare ansåg domstolen att det inte heller fanns anledning att avslå bygglovsansökan som gällde utbyte av byggnadens originalfönster, eftersom det allmänna intresset av att bevara dessa är lägre då de inte kan uppfattas från gatan.

I det här avgörandet nämnde inte mark- och miljööverdomstolens ”gemene mans syn” och det är oklart vad förvanskning ska bedömas utifrån. I domskälen anges inte uttryckligen huruvida bytet från originalfönster till nya aluminiumfönster ansågs vara förvanskande. Detta klargjordes endast avseende fönstren från 1970-talet. Att det görs en avvägning mellan allmänintresset (kulturvärdet) och det enskilda intresset i just den frågan får dock anses tala för att domstolen ansåg att bytet från originalfönster var förvanskande. Domstolen förtydligar därmed att hänsyn till huruvida bytet ”kan uppfattas från gatan” eller inte kan ha betydelse i proportionalitetsbedömningen, vid avgörandet om det allmänna intresset att bevara kulturvärdet ska ges större tyngd än den enskildes intresse. Uttrycket ”kan uppfattas från gatan” nämndes dock aldrig när domstolen bedömde om det rörde sig om en förvanskning vilket talar för att den omständigheten, ”hur ändringen uppfattades från gatan”, inte har betydelse i förvanskningsfrågan.

Energikonverteringar, värmepumpar och solceller

När det gäller energikonvertering, att byta till förnybar energikälla, har ett stort ansvar lagts på den enskilda fastighetsägaren. Som vi beskrivit ovan påskyndade stegrande oljepriser, statliga subventioner och avdrag övergången från fossila bränslen till elbaserad uppvärmning i Sverige. Under senare decennier har dessutom en övergång skett från direktverkande el till olika typer av värmepumpar. Med de nu skenande elpriserna kommer denna trend sannolikt att öka ytterligare. Priset på solceller har sjunkit så att de idag är attraktiva även för enskilda fastighetsägare och överskottet av egenproducerad el kan också överföras till elnätet och säljas. Trots att kostnaden per kWh för hushållsel minskar genom egenproducerad el kan hushållens elkonsumtion totalt sett öka, exempelvis genom att el ersätter fossila drivmedel av bilar, gräsklippare och andra redskap som tidigare drivits med fossila bränslen.

Installationer av värmepumpar kan påverka såväl den enskilda byggnadens yttre som inre karaktär. Interiöra kulturvärden kan exempelvis påverkas genom att håltagningar görs som berör värdefulla snickerier eller ytskikt. För installationer som innebär att byggnadens yttre förändras på ett väsentligt sätt krävs bygglov inom detaljplanlagt område. Installationer av värmepumpstyper som kräver en extern enhet anses dock sällan medföra att byggnadens yttre förändras på ett så väsentligt sätt att lov krävs. Dessutom kan enheten placeras fristående.¹⁶⁴ Vid inre ändringar kan *anmälan* krävas om åtgärden påverkar rök- eller ventilationskanaler, planlösning eller bärande konstruktioner. Anmälningsplikt

gäller även om installationen kan påverka kulturvärden som omfattas av skyddsbestämmelser i detaljplan.¹⁶⁵ Kulturvärdena hanteras i dessa fall inom kontrollplanen om kommunen ställer krav på att dessa ska följas upp. En mindre studie, av ett antal kommunala ärenden gällande värmepumpsinstallationer i Stockholms stad, antyder dock att det är ovanligt att kulturvärden inkluderas i kontrollplaner i samband med installationerna. Även i de studerade bygglovs- och anmälningsprövningar, där värmepumpens externa enhet påverkade byggnadernas yttre, aktualiserades sällan kulturvärden i prövningen.¹⁶⁶

Installationer av solceller kan påverka såväl den enskilda byggnadens karaktär som kulturvärden i ett helt bebyggelseområde. När befrielse från bygglov för solcellsinstallationer, under vissa förutsättningar, infördes 2018 gjordes därför undantag för byggnader som omfattas av förvanskingsförbudet.¹⁶⁷

Under de senaste åren har några avslag på bygglovsansökan inför solcellsinstallationer prövats i domstol sedan fastighetsägaren överklagat nämndens beslut.¹⁶⁸ Det äldsta domstolsfallet rör avslag på bygglov för en solcellsanläggning på ett flerbostadshus i Malmö under 2014.¹⁶⁹ En bostadsrättsförening ville ersätta rött taktegel med svart papp och solcellspaneler på

en byggnad inom en kulturhistoriskt värdefull miljö. Malmö stad hade samma år tagit fram en strategi för solceller och arkitektur där det framhållits att solcellsinstallationer ska anpassas till befintlig arkitektur och till kulturvärden. I sin utvecklade talan anförde föreningen att solceller skulle vara ”den enda realistiska möjligheten att uppnå minskade kostnader” för närproducerad el och att begränsa koldioxidutsläppen. Nämnden beviljade inte bygglov för solcellsinstallationen mot bakgrund av den framtagna strategin. Beslutet överklagades till länsstyrelsen som, i sitt beslut, hänvisade till byggnadsnämndens motivering. Vidare fastslog länsstyrelsen att det stred mot varsamhetskravet att ersätta röda tegeltak med ett helt annat material (papp), i en annan kulör (svart), som i sin tur belades med svarta solceller. Ändringen skulle få negativ inverkan på kulturmiljön och därmed vara förvanskande. I avvägningen mellan det allmänna intresset (kulturvärdet) och det enskilda intresset (att få montera solceller) var det därför klarlagt, enligt länsstyrelsen, att bevarandointresset skulle ges företräde. Mark- och miljödomstolen instämde i länsstyrelsens bedömning.

I tre fall, samtliga rörande byggnader i Örebro kommun, har mark- och miljödomstolen avslagit överklagandena, med hänvisning till att installa-

FIGUR 9. (t.v.) En villa belägen inom ett område med höga kulturvärden i Örebro hade försetts med solceller utan att ägarna ansökt om bygglov. FOTO: Erica Ek, Örebro kommun.

FIGUR 10. (t.h.) Efter nekat prövningstillstånd i MÖD togs solcellerna ned. FOTO: Mia Geijer/REKO.



tion av solceller skulle medföra en förvanskning och/eller skulle strida mot varsamhetskravet.¹⁷⁰ I samtliga fall anger sökanden klimatargument i sin ansökan, vilka inte bemöts av domstolen. I ett av avgörandena bemöter dock mark- och miljödomstolen sökandens klimatargument genom att notera att det inom ramen för bygglovsprövningen inte finns någon möjlighet att beakta den typ av övergripande miljö- och klimatintressen som den sökande åberopat.¹⁷¹ I två av fallen var byggnaderna belägna utanför riksintresseområden, men inom områden som var utpekade som värdefulla i kommunalt bevarandeprogram. I det tredje fallet var byggnaden både belägen inom riksintresse och utpekad i bevarandeprogram. I två fall är taken täckta med rött lertegel, i det tredje fallet med svart plåt. Samtliga byggnader har branta takfall i exponerade lägen.

I ytterligare ett rättsfall, rörande en funkisvilla i Bromma inom ett särskilt värdefullt område, hade byggnadsnämnden givit lov till en solcellsanläggning.¹⁷² En berörd granne hade överklagat byggnadsnämndens beslut till länsstyrelsen bland annat med motivet att tegeltak föreskrivits för området. Länsstyrelsen upphävde bygglovet med hänsyn till de utpekade kulturvärdena, varefter fastighetsägaren i sin tur överklagade till mark- och miljödomstolen. Domstolen slog fast att det visserligen rörde sig om en utpekad byggnad och en utpekad bebyggelsemiljö där förvanskningförbudet ska prövas, men att det inte fanns något hinder i detaljplan, eftersom solcellernas form följde takfallet och var ”lätt avtagbara”.¹⁷³ Det faktum att takfallen är relativt flacka tycks ha varit avgörande, eftersom domstolen menade att solcellerna därför inte skulle få någon större visuell inverkan på kulturmiljöns karaktärsdrag, och därmed inte medföra någon förvanskning. Argumenten om att solcellernas klimatnytta skulle vara av större allmänintresse än kulturvärdet, som den sökande fastighetsägaren åberopade, bemöttes inte av domstolen.

I november 2021 avgjordes ett fall i mark- och miljööverdomstolen där en fastighetsägare i Lund fått avslag på sin bygglovsansökan att installera solceller på tre takfall som var väl synliga från omgivningen.¹⁷⁴ Byggnadsnämndens beslut hade stått sig i underinstanserna. Mark- och mil-

jööverdomstolen slog fast att byggnaden, som både var utpekad i ett bevarandeprogram och inom en detaljplan med skydd för kulturvärden, omfattades av förvanskningförbudet och att det generella undantaget från bygglovsplikt därför inte gällde. Domstolen ansåg vidare att det inte var varsamt att installera solcellerna och att det skulle medföra en förvanskning. I avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen ansåg domstolen att allmänintresset, d.v.s. kulturvärdet, skulle ges företräde. Vidare uttalade mark- och miljööverdomstolen att de klimatmässiga fördelarna med solcellspaneler inte föranleder en annan bedömning. Mark- och miljööverdomstolen hänvisade här till att lagstiftaren redan gjort en sådan avvägning när bygglovskravet för solcellspaneler upprätthölls för byggnader som omfattas av förvanskningförbudet och att utrymmet för att göra en annan bedömning i rättstillämpningen därför är litet. Sammantaget kan dessa domar tolkas som att förvanskningförbudet har en stark ställning om solcellsanläggningen innebär en *synbar* negativ påverkan på kulturvärden som är tydligt utpekade och att solcellernas klimatnytta redan har beaktats av lagstiftaren, varför det inte finns utrymme att göra en annan avvägning mellan solcellernas klimatnytta och skydd av kulturvärden inom ramen för bygglovsprövningen.

Hur hanteras kulturvärden i den kommunala tillämpningen av plan- och bygglagen?

I flera rapporter från RAÄ konstaterar myndigheten att tillämpningen av plan- och bygglagen skiljer sig åt mellan kommuner.¹⁷⁵ Den rikstäckande enkätundersökning samt intervjuer som genomförts inom REKO, bekräftar, och fördjupar, RAÄ:s resultat.¹⁷⁶ Detta gäller bland annat betydelsen av antikvarisk kompetens och tillgång till kunskapsunderlag. Lite mindre än hälften (46 %) av de 328 respondenterna svarade att det finns kulturmiljöprogram eller motsvarande i den kommun de representerar. Huruvida dessa är politiskt antagna varierar.¹⁷⁷ Även andra typer av dokument, exempelvis arkitekturstrategier och fördjupade översiktsplaner, omnämndes som typer av dokument där kulturvärden redovisas.

Sammanlagt svarade 40 % av de 328 svarande att de har tillgång till intern eller extern kompetens, men endast 24,4 % angav att det fanns en person anställd i deras organisation med sådan kompetens. En majoritet av respondenterna ansåg att det är svårt att neka bygg- och rivningslov med kulturvärden som grund. Flera respondenter utvecklade sina svar på frågan om personal med antikvariska kunskaper underlättar arbete och i så fall på vilket sätt. De menade att det är enklare att motivera skydd av kulturvärden i såväl planarbetet som prövning om det finns underlag som på *förhand* pekar ut kulturvärden.¹⁷⁸ I den nyligen framlagda utredningen om bygglov antogs omkring hälften av landets kommuner ha kulturmiljöunderlag.¹⁷⁹ Ett problem som flera respondenter lyfter fram är också att kulturvärden uppfattas som mjuka och att det finns utrymme för ”tyckande”. Vad förvanskingsförbudet och varsamhetskravet innebär upplevs som otydligt, till följd av olika utslag vid domstolsprövningar.¹⁸⁰ I en av de fördjupade intervjuerna utvecklar en arkitekt problemet. Personen säger sig uppfatta att byggnadsnämnden vill undvika ytterligare prövning om nämndens beslut upphävs i högre instans, och hänvisar till de båda domarna rörande fönster i Örebro.¹⁸¹

Enkäten indikerar vidare att tillgången till antikvarisk kompetens inom kommunen kan variera med kommunstorlek. Av 40 inkomna svar från kommuner med fler än 100 000 invånare angav 60 % (25 svar) att de har tillgång till antikvarisk kompetens inom sina organisationer. Från kommuner med mindre än 10 000 invånare inkom 48 svar. Av dessa angav 0,6 % (3 svar) att de har motsvarande kompetenstillgång. Några kommuner angav att privata konsultfirmor eller läns museer anlätades vid behov. I några fall angavs att läns museet används som remissinstans. Med tanke på att antalet byggnader som försetts med skyddsföreskrifter ännu är litet är det sannolikt att behovet av löpande bedömningar av kulturvärden i bygglovshanteringen kommer att vara stort även i framtiden i så väl stora som små kommuner.¹⁸² Bristen på antikvarisk kompetens kan därför antas bli ett växande problem. Även om många kommuner saknar antikvarier som har kulturmiljö som huvudsaklig arbetsuppgift,

har det dock blivit vanligt att antikvarier arbetar som bygglovshandläggare. De kan på så sätt hjälpa kollegor att bedöma ärenden där kulturvärdeskompetens behövs.

Vidare svarade 72 % (79 svar) av 109 respondenter från bygglovsavdelningar att kommunen inte bedriver egeninitierad tillsyn av kulturvärden. Av intervjuerna framkommer också att handläggarna uppfattar att tillsynens omfattning präglas av bristande resurser och låg kvalitet, till följd av lågt politiskt engagemang. I intervjuerna togs även tillit mellan tjänstepersoner och beslutande politiker upp. Bland annat uttrycks att ”det är svårt att säga nej till stora exploateringar” i små kommuner där ”alla känner alla” och att det då även är svårare att fatta ingripande beslut, till exempel rättelseföreläggande, till följd av tillsyn. Om inte mer resurser satsas på kommunernas tillsyn finns därför risk för att nödvändiga föreläggande om rättelse eller krav på bygglov i efterhand vid ovarsamma ändringar inte utförs, i synnerhet när byggnaden är belägen utanför detaljplanelagt område och det handlar om en mindre kommun.

Avslutande diskussion – hållbarhet och helhetsperspektiv

Den lagstiftning som idag styr hur kommunerna ska hantera planering och byggande har utmejslats under en 150-årig process. Under denna tid har dess utformning påverkats av olika samhälleliga behov och förhållningssätt. Bebyggelsens kulturvärden har under större delen av 1900-talet funnits med som en fråga att beakta vid utformning av lagstiftning för planerande och byggande. Kommunerna har ända sedan 1930-talet haft möjlighet att verka för att kulturvärden beaktas när bebyggelsen utvecklas. Samtida behov har dock ofta givits företräde. Skydd av kulturvärden har länge marginaliserats. Trots att de rättsliga möjligheterna att skydda kulturvärden gradvis ökat, har de inte utnyttjats fullt ut. Under 1900-talet var bostadsförsörjningen i fokus vid lagstiftningens utveckling. Även handels- och transportideal ledde till omfattande stadsomvandlingar. Bostaden skulle vara varm, men bränsleförbrukningen skulle hållas nere,

av strategiska och försörjningstekniska skäl. Utvecklingen av material som skulle göra byggnaderna energieffektivare skedde i samverkan mellan statligt finansierad forskning och byggbranschen. Att möjligheten till import av fossila bränslen påverkats av internationell politik framstod som tydligt i spåren av första och andra världskriget och alternativa energilösningar undersöktes och utvecklades. Sedan EU-inträdet har även den svenska elförsörjningen knutits till en internationell marknad. Energiförsörjningens geopolitiska betydelse är påtaglig i vår samtid.

Till följd av de omfattande rivningarna i stadskärnorna under 1960- och 70-talen växte en opinion fram som ledde till att det slogs fast att kulturvärden var ett allmänintresse när en modern plan- och bygglag trädde i kraft 1987. Kulturmiljö tydliggjordes som just en miljöfråga inom riksintressesystemet genom naturresurslagen, senare miljöbalken, och systemets koppling till plan- och bygglagen. Möjligheten att skydda kulturvärden och allmänintressets betydelse har sedan dess skärpts ytterligare.

Med dagens plan- och bygglag finns goda förutsättningar för att tillvarata kulturvärden genom plan- och byggprocesser. Skydd av kulturvärden kan dock innebära långtgående inskränkningar i den enskilde fastighetsägares rätt att nyttja sin fastighet och ökade kostnader för att uppnå energieffektivisering. Ur ett kortsiktigt perspektiv kan därför kulturvärden ses som ett hinder för möjligheterna att uppnå en minskad energiförbrukning och en ökad användning av förnyelsebar energi. En bredare förståelse av hållbarhet och en ökad kunskap om de långsiktiga effekterna av bristande resurshushållning och förvanskade effekter, som dåligt anpassade utföranden och byggmaterial kan medföra, leder dock till andra slutsatser. Förbiseende av behov av hänsyn till särskilt värdefulla kulturmiljöer medför att kulturvärden förvanskas. Också i de mer vardagliga miljöerna behöver varsamhetskravet beaktas för att inte bebyggelsens karaktär ska gå förlorad. Exempel på lösningar som ofta ger god effekt ur energisystem utan stor påverkan på kulturvärden är tätning och komplettering av fönster och dörrar eller reversibla bjälklagsisoleringar. Den andel av det totala bebyggel-

sebeståndet där kulturvärden faktiskt utgör ett hinder för energieffektiviserande åtgärder är sannolikt försvinnande liten.¹⁸³ Det handlar snarare om att finna lösningar som är anpassade till befintliga kulturvärden och bebyggelsens karaktär, vilket bidrar till en hållbar samhällsutveckling.

Allmänna och enskilda intressen ska vägas mot varandra och därmed ska intresset av att bevara byggnaders kulturvärden balanseras mot den enskildes intresse av exempelvis förbättrad fastighetsekonomin som kan följa av energieffektiviseringsåtgärder. De tekniska egenskapskrav på energieffektivitet som kan ställas inträffar vid genomgripande om- och tillbyggnader eller om en byggnad byter funktion. I sådana fall bör dock möjligheterna till avsteg från strikt tillämpning av de tekniska egenskapskraven beaktas.¹⁸⁴ I vilken mån så sker har inte analyserats närmare inom ramen för REKO men vore intressant att undersöka vidare. Däremot finns inte någon möjlighet för avvägningar mellan kulturvärden och energi- och klimat i den enskilda bygglovsprocessen. I varje fall är utrymmet litet. En sådan avvägning har nämligen redan gjorts av lagstiftaren. De sakskalet som fastighetsägare ofta åberopar antyder dock att de uppfattar klimatåtgärder som ett giltigt skäl till förändringar. I prövningen ingår dock endast att bedöma om ändringen kräver bygglov och om en förändring medför förvanskning. Lagkonstruktionen kan därför i sig ge upphov till uppfattningen att kulturvärden hindrar energieffektivisering i dessa frågor. Ett fortsatt arbete med föreskrifter och allmänna råd för att förtydliga kulturvärdens förhållande till andra egenskapskrav kan ge kommunerna ett bättre stöd samt bidra till att öka rättssäkerheten. Det kan också bidra till att undanröja känslan av att kulturvärden är ”mjuka” i förhållande till andra lagkrav, trots att lagens formulering är tydlig med att förvanskning är ett förbud och varsamhet ett krav.

Frågor om förvanskning har vid flera tillfällen avgjorts genom prövning i domstol. Vid domstolsprövningar har åtgärdens synlighet visat sig vara väsentlig vid frågan om det skett en förvanskning av kulturvärden. Att sätta svarta solceller på röda tegeltak i väl synliga lägen har bedömts utgöra förvanskning. Det är lätt att upp-

fatta för alla. Även i fall där takfallet är täckt av svart plåt, i en värdefull kulturmiljö, har solceller ansetts utgöra förvanskning. Att byta träfönster till aluminium har däremot inte ansetts utgöra en förvanskning. Likaså är det mer tillåtligt att byta fönster i skymda lägen, även om det innebär att originalfönster går förlorade. Ändå går det inte generellt att säga att fönsterbyten aldrig är förvanskande. Domarna ger ingen tydlig vägledning om var gränsen går eller utifrån vilka kriterier och underlag bedömningen ska göras. Däremot kan noteras att kulturvärden i form av materialtrohet och tidstrogen utformning inte tillmäts samma betydelse i avgörande som rör fönsterbyten.¹⁸⁵ Det finns därför ett stort behov av ytterligare klargöranden gällande fönsterbyten och varsamhetskravet och förvanskningförbudet. Enkätstudien visar att tjänstepersoner i kommunerna upplever att det oklara rättsläget till följd av domarna innebär att det är svårt att bedöma när bygglov krävs för fönsterbyte och hur stor förändringen ska vara för att det ska vara förvanskning vid fönsterbyte. Ett osäkert rättsläge riskerar att resultera i en ovilja från kommunens sida att pröva förvanskningsfrågor, om nämndens tidigare beslut upphävts i högre instans, trots att det är genom prövning i domstol som rättsläget successivt tydliggörs.

Följden av mark- och miljööverdomstolens fönsteravgöranden kan bli att autenticitet inte bedöms vara ett karaktärsdrag, vilket i sin tur kan öppna möjligheten för ett ökat utbyte av byggnadsdelar och material om inte skyddet av dessa är tydligt definierat i detaljplan eller områdesbestämmelse. Att det finns en stor andel äldre planer där skydd av kulturvärden saknas eller är otydligt definierat samt att det även finns bebyggelse utanför planlagt område, som representerar stora kulturvärden, är därför problematiskt.

Ökad tolerans mot att ersätta befintliga byggnadsdelar och material medför i sin tur att fler hållbarhetsaspekter behöver vägas in. Om kraven i plan- och bygglagen på återbruk av högkvalitativt byggnadsmaterial får ett reellt genomslag kan synen på ekonomisk bärkraft ändras.¹⁸⁶ Med krav på LCA-analyser kan lösningar som idag uppfattas som energi- och kostnadseffektiva om-

värderas.¹⁸⁷ Tanken förekom redan i förarbetena till den ursprungliga plan- och bygglagen och var delvis en reaktion på den förlust av kulturvärden som de stora satsningarna på energieffektivisering av bebyggelsen medförde under 1970- och 80-talen.

Att tillämpningen skiljer sig mellan såväl olika kommuner som olika typer av processer innebär såväl risk för förlust av kulturvärden som rättsosäkerhet. En viktig väg framåt kan vara att förbättra samförstånd mellan politiker och tjänstepersoner. En annan viktig väg är att säkerställa tillgång till aktuella kulturmiljöunderlag och tillgång till antikvarisk kompetens, eftersom detta underlättar det kommunala beslutsfattandet och ger stöd i argumentation vid diskussioner med fastighetsägare om varsamhet och förvanskning. På förhand utpekade kulturvärden ger också högre förutsägbarhet och därmed rättssäkerhet vid avvägning mot andra allmänna och enskilda intressen. Utpekande på förhand i kombination med bristande resurser för uppföljning och revidering innebär dock en risk för att underlagen blir föråldrade. I en utredning om förenklad bygglovshantering föreslogs nyligen också att ett krav införs på att kulturmiljöunderlag tas fram.¹⁸⁸ Däremot föreslog inte utredningen ett utökat kompetenskrav, även om behovet erkändes.¹⁸⁹

Kombinationen av avsaknad av bygglov och den i praktiken begränsade tillsynen innebär vidare att det finns behov av att avsätta mer resurser för tillsyn. När tillsyn väl sker kan dock återställande vara omöjligt. Även om utseendet går att återställa är det ursprungliga materialet, vittnesbörden om tidigare generationers hantverksskicklighet och spår efter ett långvarigt bruk förlorade.

Förmågan att argumentera sakligt och med kunskap om olika hållbarhetsaspekter är viktigt för att överbrygga konfliktsituationer där kulturvärden ställs mot energieffektivisering och klimataspekter i offentlig debatt. Det behövs också ett proaktivt arbete. Ett exempel på detta är de vägledningar för solenergianläggningar som Stockholms och Malmö kommuner har tagit fram.¹⁹⁰ Genom att ta fram hållbarhetsstrategier som inkluderar kulturvärden kan kommunerna tyd-



FIGUR II. I oktober 1961 demonstrerade Gullfiber sitt isoleringsmateringsmaterial på hotell Knaust i Sundsvall. Företaget hade byggt en ny fabrik i Söråker år 1957. FOTO: Norrlandsbild/Hans-Göran Engström/Sundsvalls museum.

liggöra att hänsyn till dessa ingår i hållbarhetsarbetet och arbeta mer proaktivt genom både information och målstyrning.¹⁹¹ Det nationella delmålet i *God bebyggd miljö* om att identifiera och skydda kulturhistoriskt värdefull bebyggelse kan omsättas i ett lokalt mål om att identifiera byggnader med kulturvärde och löpande förse dessa med adekvat skydd genom bestämmelser i detaljplaner och områdesbestämmelser. Även mål för återbruk och utveckling av befintliga bebyggelsemiljöer kan sättas upp.¹⁹²

Samtidigt som EU-direktivet om energiprestanda ställer krav på ökad energieffektivitet kan bebyggelse där kulturvärden skyddas genom lag undantas från åtgärder om de påverkas negativt av energieffektiviseringsåtgärder. Att helt undanta skyddade byggnader är visserligen ett erkännande av kulturvärdens betydelse för hållbarhetsarbetet, men en mer konstruktiv väg för att uppnå båda målen är att anpassade effektiviseringsnormer införs. Det finns en EU-standard med riktlinjer för förbättrad energiprestanda i kulturhistoriskt värdefulla byggnader som skulle kunna vara ett stöd i utformning av rimliga kravnivåer.¹⁹³ I kraven för certifiering för energiråd-

givare ingår grundläggande kunskap om plan- och bygglagstiftningen och ”kännedom om hur byggnaders kulturhistoriska och arkitektoniska värden kan påverkas av olika energieffektiviseringsåtgärder”.¹⁹⁴ Genom att ställa tydligare krav på tillämpning av föreskrifterna om hur energideklarationer ska utföras, skulle rådgivningen kunna användas så att den även gynnar hänsyn till befintliga kulturvärden. Denna kunskap behöver därför tydligt förmedlas i de utbildningar inför certifieringar som gäller för energirådgivare.

Slutligen finns ett behov av förändrade förhållningssätt till både bevarande, energieffektivisering och energikonvertering. Framför allt behövs ett långsiktigt och holistiskt perspektiv. Långt ifrån alla energieffektiviserande åtgärder innebär negativ påverkan på kulturvärden. Forskning samt metod- och materialutveckling visar att det går att öka den befintliga bebyggelsens energieffektivitet, utan omfattande materiella ingrepp och förlust av kulturvärden.¹⁹⁵ Ekonomiska incitament kan även påverka takten i energiomställningen. Eftersom finansieringssystemet för energieffektiviserande teknik gynnar att konverteringen sker på fastighetsnivå krävs anpassning till den befintliga bebyggelsemiljön om energiåtgärder ska kunna accepteras, i de fall byggnaden eller bebyggelseområdet omfattas av förvanskingsförbudet. Än så länge är exempelvis solpaneler i andra färger än svart eller filmlösningar både dyrare och har sämre effekt. Utveckling av ett bredare utbud och bättre anpassade solceller pågår, men en medveten placering av dessa är alltså nödvändig.¹⁹⁶ Även om nya material kan bli lättare att acceptera, om enbart synlighet bedöms, kan de fortfarande innebära materiella ingrepp som leder till förlust i autenticitet. Exempelvis kan autentiska takmaterial gå förlorade om integrerade solceller ersätter ett befintligt plåt- eller skiffertak.

I dag är klimatfrågan en av de viktigaste frågorna att lösa globalt och den är nära kopplad till komplexa frågor om energiförsörjning. Det finns dock en stor risk att lösningarna på byggnadsbeståndets energieffektivisering blir kortsiktiga, om inte hållbarhet betraktas ur ett långsiktigt och holistiskt perspektiv. Det finns därför många lärdomar att dra av de negativa återverkningar som 1980- och 1990-talets energirenoveringar fick på bebyggelsebeståndets kulturvärden. Lagstiftning är ett skarpt styrmedel, men huruvida lagens målsättningar kommer att nås eller inte, beror också – och kanske framför allt – på hur lagstiftningen tillämpas och efterlevs. Därtill kan utformningen av de finansiella stödsystemen med tillhörande vägledningar antas få betydelse för möjligheten att hållbart hantera den byggda miljös kulturvärden. Varsam energieffektivisering bör kunna bli mer attraktiv med ekonomiska incitament. En möjlig väg framåt kan därför vara att införa en kulturvärdes-Rot med syfte att stimulera varsam och hållbar energieffektivisering av hus med höga kulturvärden.

MIA GEIJER är fil. dr, arkitekturhistoriker och forskare i kulturvård vid Konstvetenskapliga institutionen vid Uppsala Universitet samt antikvarie vid länsstyrelsen i Örebro. Hennes forskning handlar om kulturarvsförvaltningens praktik. Hon deltar bl a i forskningsprojektet *Rätten, hållbar energianvändning och bevarandet av kulturvärden* (REKO).

mia.geijer@konstvet.uu.se
Uppsala universitet Campus Gotland
Konstvetenskapliga institutionen
Kulturvård
Cramégatan 3
621 57 Visby

ANNA CHRISTIERNSSON är docent och biträddande lektor i miljö rätt vid Juridiska institutionen vid Stockholms universitet. Hon är projektledare för det tvärvetenskapliga projektet *Rätten, hållbar energianvändning och bevarandet av kulturvärden* (REKO) och är särskilt intresserad av frågor om rätten som styrmedel för att nå olika hållbarhetsmål.

anna.christiernsson@juridicum.su.se
Stockholms universitet
Juridiska institutionen
106 91 Stockholm

MELINA MALAFRY är jur. dr i miljö rätt och verksam vid juridiska institutionen vid Uppsala universitet. Hennes forskning handlar om miljö rättsliga frågor relaterade till förnyelsebara energikällor så som vindkraft, vattenkraft och solenergi samt elsystemets infrastruktur. Hon deltar bl a i forskningsprojektet *Rätten, hållbar energianvändning och bevarande av kulturvärden* (REKO).

melina.malafry@jur.uu.se
Uppsala universitet
Juridiska institutionen
Box 512
751 20 Uppsala

Noter

- 1 Hallandsposten 2021-08-10. SVT <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/halland/skulle-installera-solceller-i-getinge-men-kommunen-sager-nej-hal-i-huvudet>.
- 2 PBL 9 kap. 3 c §.
- 3 Eftersom det är PBL och dess utveckling som är i huvudfokus i den här artikeln använder vi begreppet *kulturvärde*. Kulturvärde är ett bredare begrepp än kulturhistoriskt värde och som, förutom sådana, även innefattar estetiska, sociala och konstnärliga aspekter.
- 4 IEA. <https://www.iea.org/topics/buildings>. European Commission. https://ec.europa.eu/info/news/focus-energy-efficiency-buildings-2020-lut-17_en.
- 5 https://europa.eu/new-european-bauhaus/index_sv.
- 6 <https://www.europanostra.org/our-work/policy/european-cultural-heritage-green-paper/>.
- 7 <https://www.coc.int/en/web/landscape>.
- 8 <https://sdgs.un.org/goals>, <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>.
- 9 Prop. 2000/01:130.
- 10 Prop. 2017/18:110.
- 11 <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/energi/energianvandning-bostader-lokaler/>.
- 12 Regeringen, <https://www.regeringen.se/artiklar/2018/04/sverige-ska-bli-ett-fossilfritt-valfardsland/>.
- 13 Förordning (2009:689). Från och med 2021 kan solcellsinstallationer göras med stöd av ROT-avdrag, Prop. 2020/21:1, s. 27.
- 14 Gustafsson och Karlsson 2022. "Skrota kulturskydd - för klimatets skull." - Sydsvenskan (opoint.com).
- 15 SOU 1935:2, SOU 1945:63 och 1947:26.
- 16 Geijer 2021, Legnér, Lejonhuvud & Tunefalk 2020a.
- 17 Prue & Strand 2013.
- 18 Denhez & Dennis 1997 och Blasi & Giorgi 2001.
- 19 Kozinen 2021.
- 20 Mazzarella 2015.
- 21 Ornelas m. fl. 2016.
- 22 Adlercreutz 2001, Bexhed 2008.
- 23 Wetterberg 1993, Geijer 2004, Geijer 2014, Thornberg-Knutsson 2007.
- 24 Olsson 2003.
- 25 Se exempelvis Nilsson 1989.
- 26 Rådberg 2014 och Råberg & Friberg 1996.
- 27 Berglund 2008.
- 28 Lindgren 1961.
- 29 Nylander 2013.
- 30 Strömberg 1989.
- 31 Nilsson 2021.
- 32 Se exempelvis Legnér & Tunefalk 2019 och Legnér m. fl. Se även hemsidan Spara och bevara, <http://www.spara-och-bevara.se/>.
- 33 Legnér, Leionhuvud & Tunefalk 2020a.
- 34 Bladh 2020.
- 35 Eriksson 2021. Se även Gremmelpacher m. fl. 2021.
- 36 Berg & Fugelseth 2018 och Menzies 2011.
- 37 Litt m. fl. 2018 och Asif m. fl. 2002.
- 38 Christiernsson m. fl. 2019, Malafry 2020, Geijer 2021, Fransson 2021a, Fransson 2021b, Christiernsson m. fl. 2021a och Christiernsson m. fl. 2021b.
- 39 Geijer 2021.
- 40 Energimyndigheten, <https://www.energimyndigheten.se/statistik/den-officiella-statistiken/statistikprodukter/energistatistik-for-smahus-flerbostadshus-och-lokaler/och-Energiforetagen>, <https://www.energiforetagen.se/energifakta/fjarrvarme/fjarrvarmeproduktion/>.
- 41 Se t. ex. Cramér 1991.
- 42 Se t. ex. Stålbom 2010, Legnér & Geijer 2015 och Manfredi 2020.
- 43 Manfredi 2020, s. 4 ff.
- 44 Legnér & Geijer 2014 och Stålbom 2010.
- 45 Legnér & Geijer 2015.
- 46 Nylander 2013, s. 22.
- 47 SOU 1922:14. Se även Geijer 2021, s. 11.
- 48 SOU 1922:14, s. 34.
- 49 Geijer 2021, s. 26.
- 50 SOU 1941:4, bilaga 2.
- 51 SOU 1945:63.
- 52 SOU 1955:49, s. 101.
- 53 Geijer 2021.
- 54 SOU 1953:12, s. 11.
- 55 SOU 1956:46, s. 30.
- 56 Geijer 2021, s. 33 ff. Se vidare SOU (SOU 1974:64-65).
- 57 Prop. 1973:21.
- 58 Möjlighet att låna mer pengar om kostnaderna för en åtgärd höjdes av antikvariska skäl fanns sedan början av 1960-talet men tydliggjordes 1973. SOU 1973:27, s. 103 och Prop. 1973:21.
- 59 Prop. 1980/81:23.
- 60 Legnér m. fl. 2020.
- 61 Antell & Hammarlind 1986.
- 62 Antell & Paves 1981.
- 63 Förordning 1974:946 8 §.
- 64 Legner m. fl. 2020 och Geijer 2001, s. 54.
- 65 SOU 1987:68 bil. 4, s. 30 och SOU Prop. 1987/88:90.
- 66 SOU 1997:182, Del 1, s. 39 och Prop. 1997/98:117.
- 67 Prop. 2017/18:210.
- 68 Ibid, s. 38.
- 69 Nilsson 1989, s. 341.
- 70 SOU 1945:63, s. 11 ff.
- 71 Hedenmo & von Platen 2007, s. 11.
- 72 Lag angående stadsplan och tomtindelning 1907:67.
- 73 Hedenmo & von Platen 2007, s. 38.
- 74 Wetterberg 1992 och Geijer 2004, s. 108 ff.
- 75 Geijer 2004.
- 76 Wetterberg 1993, Geijer 2004 och 2014.
- 77 Geijer 2014.
- 78 Se även Kungl. Maj:ts brev (1942:927). Lagstiftningen moderniserades 1960 och slogs samman med bestämmelser om bland annat fornminnen och kyrkliga kulturminnen genom införande av kulturminneslagen 1988 (1988:950).
- 79 SOU 1922:12.
- 80 Hedenmo & von Platen 2007, s. 40.
- 81 SOU 1929:38.
- 82 SOU 1929:38, s. 21 f.
- 83 Kungl. Maj:ts proposition 1931:192.
- 84 Kungl. Maj:ts Byggnadsstadga 1931 N:r 364, 15 §.
- 85 SOU 1962:24, s. 19.
- 86 Svensk Juristtidning 1942. Se även SOU 2004:94, s. 61.
- 87 Hansson 1928.
- 88 SOU 1947:26, s. 15.

- 89 SOU 1947:26, s. 137 och SOU 1954:31, s. 122.
 90 SOU 1935:2, SOU 1937:43, SOU 1939:50, 1945:63 och 1947:26.
 91 Hedenmo & von Platen 2007, s. 20.
 92 SFS 1947:385. Enligt 86 § gavs möjlighet till att begränsa rätten till nybyggnad utanför stadsplanlagt område med hänsyn till konstnärliga eller kulturhistoriska värden. Inom stadsplanlagt område återfanns motsvarande bestämmelser i 122 §.
 93 Hedenmo & von Platen 2007, s. 54.
 94 SOU 1971:64, s. 44.
 95 SOU 1957:21, s. 62 f.
 96 SOU 1961:51, SOU 1967:30 och SOU 1971:52.
 97 SOU 1974:64, s. 146.
 98 SOU 1962:24.
 99 SOU 1971:75.
 100 Geijer 2004, s. 104.
 101 Geijer 2004, s. 137.
 102 Byggnadsvårdsåret 1975, rapport 1-10; Regeringens skrivelse 1975/76:141.
 103 ICOMOS 1975.
 104 Prop. 1980/81:183.
 105 SOU 1979:54, Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser mm.
 106 BoU 1986/87:1, s. 16.
 107 Naturresurslagens kap. 2 innehöll så kallade grundläggande hushållningsintressen där ett antal sektorsintressen räknades upp, bland annat kulturminnesvärden genom 6 §. Dessa motsvaras idag av bestämmelserna i miljöbalkens kap. 3 6 §. Kap. 3 innehöll en lista med geografiska områden. Listan motsvarar i princip de områden som räknas upp i Miljöbalkens kap. 4.
 108 SOU 1979:17.
 109 SOU 1979:65, del 2, s. 641 ff.
 110 SOU 1979:65, del 2, s. 293.
 111 SOU 1979:65, s. 211.
 112 Prop. 1985/86:1, s. 500.
 113 SOU 1979:65, del 2, s. 251.
 114 SOU 1979:65, del 2, s. 278.
 115 Prop 1994/95:230, s. 87 och Lag om ändring i plan- och bygglagen (1975:1197).
 116 Prop. 1985/86:3.
 117 Dir 1993:43, dir. 1994:48 och dir. 1994:134.
 118 SOU 1998:35.
 119 SOU 1998:35 och Prop. 1997/98:45.
 120 2002/91/EG. Undantagsreglerna återfinns i artikel 4 punkt 3.
 121 Nu gällande föreskrifter och allmänt råd är BFS 2012:9, BED 5.
 122 SOU 2005:67, s. 79-80 och 102-103.
 123 BFS 2007:4 BED 1. Nu gällande föreskrifter och allmänna råd är BFS 2012:9 BED 5.
 124 Direktiv 2010/31/EU kallas i internationella sammanhang EPBD efter den engelska rubriken Energy Performance of Buildings Directive.
 125 Undantagsreglerna återfinns i artikel 4, 2.a).
 126 Undantagsreglerna återfinns i artikel 5, 2.a).
 127 SOU 2004:94, SOU 2005:77 och SOU 2008:68.
 128 BFS 2011:6, BBR 18.
 129 BFS 2016:6, BBR 23, 1:223.
 130 PBL 9 kap. 3 c §.
 131 PBL 10 kap. 5-6 §§.
 132 Kulturdepartementet 2018.
 133 PBL 2 kap. 6 § 1.
 134 PBL 2 kap. 6 § 4.
 135 PBL 1 kap. 2 §. Se även regeringsformen (1974:152) RF 14 kap. 2 § och kommunallagen (SFS 2017-725) 2 kap. 1 § samt 5 kap. 2 §.
 136 PBL 12 kap. 7 §.
 137 PBL 3 kap. 4 § 1.
 138 PBL 4 kap. 15-16 §§.
 139 PBL 4 kap. 41-43 §§.
 140 RUS. <https://www.rus.se>.
 141 Prop. 1993/94:117.
 142 Europeiska landskapskonventionen och Århuskonventionen.
 143 PBL 13 kap. 12 §. Ang kulturmiljöorganisationers rätt att överklaga och Århuskonventionen se Malafry & Christiernsson (in press) och Fransson 2021b.
 144 PBL 8 kap. 17 §.
 145 PBL 8 kap. 14 §.
 146 PBL 9 kap. 13 §.
 147 PBL 9 kap. 2 § 3 c.
 148 Se vidare PBL 9 kap. 2 § 3c. och 9 kap. 5 §.
 149 PBL 9 kap. 3 c §, 4 d §, 4 f §, 5 a § och 6 a § samt 7 § 3.
 150 BBR, (BFS 2011:6).
 151 BBR, (BFS 2011:6), 1:223.
 152 Christiernsson m. fl. 2021a; Lalander Malmström 2021.
 153 Prop. 1997/98:117, s. 20-21 och BBR (2011:6) 1:221.
 154 Se exempelvis Kampmann 2010, National Trust for Historic Preservation 2012 och Energimyndigheten 2017.
 155 Sander 2022.
 156 Litti m. fl. 2018.
 157 <https://www.energimyndigheten.se/snabblankar/lattlast/sa-har-kan-du-spara-energi/tata-fonster-och-dor-rar/>
 158 MÖD 2019-11-28 P 2166-19 och MÖD 2019-11-29 P 5260-19/2019:25.
 159 Christiernsson m. fl. 2020.
 160 Christiernsson m. fl. 2019.
 161 MÖD 2020-11-25 P 7340-19 och MÖD 2021-06-16 P 4323-20.
 162 MÖD 2020-11-25 P 7340-19.
 163 MÖD 2021-06-16 P 4323-20.
 164 Fransson 2021a.
 165 PBL 6 kap. 7 § 5.
 166 Fransson 2021a.
 167 PBL 8 kap. 3c. §.
 168 Malafry 2020.
 169 MMD Växjö 2015-07-01 P 2237-15.
 170 MMD Nacka 2018-12-17 P 2410-17, MMD Nacka 2020-11-27 P 6540-20 och MÖD 2020-06-01 P 428-20.
 171 MMD Nacka 2020-11-27 P 6540-20.
 172 MMD Nacka 2019-12-16 P 4921-19.
 173 Ibid.
 174 MÖD 2021-11-09 P 10501-20, 2021:21.
 175 RAÄ 2017, 2018 och 2020.
 176 Lalander-Malmsten (in press).
 177 Ibid s. 119.
 178 Ibid s. 26 ff.
 179 Boverkets miljömälsenkät 2018 och SOU 2021:47, s. 904.

- 180 Lalander-Malmsten (in press) s. 50.
 181 Ibid, s. 51.
 182 <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/god-bebyggd-miljo/skyddad-bebyggelse/>.
 183 Geijer, PM 2022-01-11.
 184 BBR (2011:6), 1:223.
 185 Detta framgår även av Boverkets referat och kommentar av domarna som publicerades i juni 2021. Boverket 2021 Fönsterbyten – Bygglövsplikt och förvanskingsförbudet – PBL kunskapsbanken – Boverket.
 186 PBL 10 kap. 5-6 §§.
 187 Berg & Fuglseth 2018, s. 164.
 188 SOU 2021:47.
 189 Ibid, s. 900.
 190 Stockholms kommun 2021 och Malmö kommun 2021, <https://malmö.se/Bo-och-leva/Bygga-och-bo/Solguiden-Information-om-solenergi.html>
 191 Se exempelvis Örebro kommun 2020.
 192 Ibid s. 15 och 25.
 193 SS-EN 16883:2017: https://www.sis.se/globalassets/standardutveckling/tksidor/tk-479/nya-infoblad-2020/infoblad_ss-en16883.pdf.
 194 <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/tjanster/ansok-om-validering-av-dina-yrkeskvalifikationer/validering-av-certifierad-energiexpert/>.
 195 Eriksson 2021. Inom energimyndighetens forskningsprogram Spara och bevara bedrivs ett omfattande svenskt arbete med internationella kopplingar. <http://www.sparaochbevara.se/>.
 196 Eriksson 2021.

Käll- och litteraturförteckning

Otryckta källor

- Enkelt- och intervjustudie rörande kommunernas tillämpning av PBL, genomförd inom forskningsprojektet REKO våren 2021.
 Geijer, Mia, PM 2022-01-11 *Ang frågor rörande undantagande av energieffektivisering av offentliga kulturbyggnader*
 MMD Växjö 2015-07-01 P 2237-15.
 MMD Nacka 2018-12-17 P 2410-17.
 MMD Nacka 2019-12-16 P 4921-19.
 MMD Nacka 2020-11-27 P 6540-20.
 MÖD 2019-11-28 P 2166-19.
 MÖD 2019-11-29 P 5260-19, 2019:25.
 MÖD 2020-11-25 P 7340-19.
 MÖD 2020-06-01 P 428-20.
 MÖD 2021-06-16 P 4323-20.
 MÖD 2021-11-09 P 10501-20, 2021:21.

Tryckta källor och litteratur

- Adlercreutz, Thomas 2001. *Kulturregdomsrätt: Med en kommentar till kulturminneslagen*, Fakta info direkt, Stockholm.
 Antell, Olof & Paues, Catherine 1981. *Isolering uppåt väggar. En studie av tilläggsisolerade hus*.
 Antell, Olof & Hammarlind, Claes 1986. *Utbildningsmaterial för bostadsförbättring. Byggnadshistoria. Varsamhet*.

- Asif, Muhammad, Davidson, Alan & Muncer, Tariq 2002. *Life Cycle of Window Materials – A Comparative Assessment*.
 Berg, Fredrik & Fuglseth, Mie 2018. "Life circle assessment and historic buildings: Energy-efficiency refurbishment versus new construction in Norway", *Journal of Architectural Conservation* 24:2 (s. 152-167).
 Berglund, Kristina 2008. "Plan för byggd miljö – förr och nu", *Bebyggelsehistoriskt tidskrift* 55 (s. 72-86).
 Betänkande 1986/87:BoU 1. *Om en ny plan och bygglag*.
 Betänkande 1986/87:20. *Anslag om bostadsförsörjning m.m.*
 Bexhed, Jan-Mikael 2008. "Kulturregdomsrätt vad är det?", i Mårten Schultz (red.), *Stockholm centre for commercial law årsbok* (s. 33-54).
 Bladh, Mats 2020. *Vägsäl i svensk energihistoria. Den ena omställningen efter den andra*.
 Blasi, Carlo & Giorgi, Luca 2001 (red.), *The application of existing building regulations in rehabilitation works*.
 Christiernsson, Anna, Malafry, Melina, & Lalander-Malmsten, Edith 2019. "Skydd av kulturvärden vid fönsterbyte: En kommentar till MÖD 2019:25", *JP Miljönet*.
 Christiernsson, Anna, Geijer, Mia & Malafry, Melina 2021a. "Legal Aspects on Cultural Values and Energy Efficiency in the Built Environment – A Sustainable Balance of Public Interests?", *Heritage* 4, (s. 3507-3522). <https://img1.wsimg.com/blobby/go/9ac771ea-d620-467f-b048-917d5f8806fe/downloads/Christiernsson%20et%20al%202021.%20Legal%20aspects%20on%20Cu.pdf?ver=1634306284262>.
 Christiernsson, Anna, Geijer, Mia & Malafry, Melina 2021b. "Energy efficiency, cultural heritage values and the law conflicts and potential solutions", *SBE21*. <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1624339&cdswid=9506>.
 Cramér, Margareta 1991. *Den verkliga kakelugnen: fabriks-tillverkade kakelugnar i Stockholm 1846-1926*.
 Denhez, Marc & Dennis, Stephen, Neal 1997. *Legal and Financial Aspects on Architectural Conservation*.
 Dir 1993:43. *Miljöbalksutredningen*.
 Dir. 1994:48. *Miljöbalksutredningen*.
 Dir. 1994:134. *Miljöbalksutredningen*.
 Dir. 2014:69. *Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design*.
 Ds Bo 1983:2 *Bättre bostad*.
 Eriksson, Petra 2001. *Balancing Building Conservation with Energy Conservation – Towards differentiated energy renovation strategies in historic building stocks*.
 Energimyndigheten 2008. *Fönsterrenovering med energiglas*. <https://eef.se/wp-content/uploads/2019/10/Fo%CC%88nsterrenovering-med-energiglas.pdf>.
 Geijer, Mia 2004. *Ett nationellt kulturarv. Utveckling av en professionell vård och förvaltning av statliga byggnadsminnen*.
 Geijer, Mia 2007. *Makten över monumenten – restaurering av vasaslott 1850-2000*.
 Geijer, Mia 2014. "Martins Märkning", *Kulturvärden* 2014:4 (s. 34-38).
 Gustavsson, Ellen & Karlsson, Viktor 2022. "Skrota kulturskydd – för klimatets skull", *Sydsvenskan* 2022-02-18.
 Gremmelspacher, Jonas, Campanmä Pizzaro, Rafael, van Jaarsveld, Matthijs, Davidsson, Henrik och Johansson,

- Dennis 2021. "Historical building renovation and PV optimisation towards NetZEB in Sweden, *Solar Energy* 223 (s. 248-260).
- Hallandsposten 2021-08-10. "De vill bygga solceller på taket - får inte bygglov".
- Hansson, Per Albin 1928. *Tal vid remissdebatten i riksdagens andra kammare den 18 januari 1928*. <http://www.svenskatal.se/1928011-per-albin-hansson-folkhemstalet/>.
- Hedenmo, Martin & von Platen, Fredrik 2007. *Bostadspolitiken, Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*. <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2007/bostadspolitiken/>.
- Kampmann, Thomas 2010. *Vinduers samlade Miljöbelastning*. http://eprints.sparaochbevara.se/633/1/vinduers_sam_lede_miljo%CC%88belastning.pdf.
- Kongl. Maj:ts Nådiga Förordning *angående forntida Minnesmärkens fredande och bewarande*: 17 april 1828.
- Kungl. Maj:ts Kungörelse (1920:744-746) *om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader*.
- Kungl. Maj:ts Brev (1942:927) *till Riksantikvarieämbetet angående register över vissa kulturhistoriskt märkliga byggnader*.
- Kungl. Maj:ts Prop. 1931:192 *med förslag till byggnadsstadga*.
- Kungl. Maj:ts Prop. 1946:279 *angående vissa åtgärder till främjande av bostadsförsörjningen*.
- Kungl. Maj:ts Prop. 1947:131 *med förslag till byggnadslag*.
- Kungl. Maj:ts Prop. 1967:100 *angående riktlinjer för bostadspolitiken, m.m.*
- Kungl. Maj:ts Prop. 1973:21 *angående sanering av det äldre bostadsbeståndet*.
- Jansson, Sverker 1973. *Kulturvård och samhällsbildning*.
- Kozinen, Adam 2021. "The principle of Sustainable Development as Basis for Weighing the Public Interest and Individual Interest in the Scope of the Cultural Heritage Protection Law in the European Union", *Sustainability* 13 <file:///C:/Users/650202-001/Downloads/sustainability-13-03985-v2.pdf>.
- Lalander Malmström Edith (in press). *Den byggda miljöns kulturvården och kommunerna*.
- Legnér, Mattias & Leijonhufvud, Gustaf 2019. "A Legacy of Energy Saving: The Discussion on Heritage Values in the First Programme on Energy Efficiency in Buildings in Sweden, c.1974-1984", i *The Historic Environment: Policy & Practice* 10:2 (s. 106-121).
- Legnér, Mattias & Tunefalk, Martin 2020a. "Energieffektivisering och kulturhistoriska värden: Styrmedels långsiktiga påverkan på bebyggelsen", *Bebyggelsehistorisk tidskrift* 78 (s. 64-81).
- Legnér, Mattias & Tunefalk, Martin 2020b. "Decision-Making on a National Home Improvement Programme in Sweden and Its Effects on the Built Environment, 1984-1983", i *The Historic Environment: Policy & Practice*. Vol. 10, Nr 2 (s. 106-121).
- Lindgren, Rut 1961. *Så bodde vi. Arbetarbostaden som typ och tidsföreteelse*.
- Litti, Giovanni, Audenaert, Amaryllis & Lavagna, Monica (2018). "Life cycle operating energy saving from windows retrofitting in heritage buildings accounting for technical performance deca", *Journal of Building Engineering* 17 (s. 135-153). <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S235271021830007X?via%3Dihub>.
- Malafry, Melina 2021. "Skyddet av kulturvården i omställningen till ett koldioxidneutralt samhälle. En studie av det rättsliga skyddet av kulturvården mot installation av solceller i plan- och bygglagen respektive kulturmiljölagen", *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* 2 (s. 77-98).
- Malafry, Melina & Christiernsson, Anna, "Kulturmiljöorganisationers talerätt enligt Århuskonventionen och svensk rätt" (in press).
- Manfredi Carlo 2019. "Indoor Climate, Technological Tools and Design Awareness: An introduction", i Manfredi Carlo (red.), *Addressing the Climate in Modern Age's Construction History: Between Architecture and Building Services*.
- Mazzarella, Livio 2015. "Energy retrofit of historic and existing buildings. The legislative and regulatory point of view", *Energy and Buildings* 95 (s. 23-31). <https://www.sciencedirect-com.ezproxy.its.uu.se/science/article/pii/S03787788140009190?via%3Dihub>.
- Menzieis, Gilliam F 2011. *Embodied energy considerations for existing buildings*. <https://researchportal.hw.ac.uk/en/publications/historic-scotland-technical-paper-13-embodied-energy-consideratio>.
- Misgeld, Klaus m.fl. (red.) 1989. *Socialdemokratin samhälle: SAP och Sverige under 100 år*.
- National Trust for Historic Preservation, Preservation Green Lab (2012). *Saving Windows, Saving Money*. <https://ecf.se/wp-content/uploads/2019/10/Fo%CC%88nsterrenovering-med-energiglas.pdf>.
- Nilsson, Lars 1989. *Den urbana transitionen. Tätorterna i svensk samhällsomvandling 1800-1900*.
- Nilsson, Mats 2021. *Från barnrikehus till sociala hyreskontrakt. Den selektiva bostadspolitikens ursprung och förändring 1933-1994*.
- Nylander, Ola 2013. *Svensk bostad 1850-2000*.
- Olsson, Christer 2003. *Från bevarande till skapande av värde. Kulturmiljövården i kunskapssambället*.
- Ornelas, Cílsia, Guedes, João Miranda & Breda-Vázquez, Isabel 2015. "Cultural built heritage and intervention criteria: A systematic analysis of building codes and legislation of Southern European countries", *Journal of Cultural Heritage* 20 (s. 725-732). <https://www.sciencedirect-com.ezproxy.its.uu.se/science/article/pii/S1296207416300590?via%3Dihub>.
- Petersson, Rickard 2001. *Framtidsland och fädernesland*.
- Polo, Christina, Lucchi, Elena & Franco, Giovanna 2021. "Acceptance of building integrated Photovoltaic (BIPV) in heritage buildings and landscapes: Potentials, barrier and assessment criteria", *REHABEND* 2020 (s. 1636-1644), https://www.researchgate.net/publication/344634017-Acceptance_of_Building_Integrated_Photo_voltaic_BIPV_in_Heritage_Buildings_and_Landscapes_Potentials_Barriers_and_Assessment_Criteria.
- Regeringens prop. 1980/81:23 *om vidgning av ramen för beslut om förhöjt låneunderlag och tilläggsån till kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse*.
- Regeringens prop. 1980/81:183 *om fortsatt fysisk riksplanering*.
- Regeringens prop. 1984/85:207 *om en ny plan och byggnadslag m.m.*

- Regeringens prop. 1985/86:1 *om en ny plan- och byggnads- lag m.m.*
- Regeringens prop. 1987/88:90 *om energipolitik inför 1990- talet.*
- Regeringens prop. 1993/94:117 *Inkorporering av Europa- konventionen och andra fri- och rättigheter.*
- Regeringens prop. 1997/98:45 *Miljöbalk.*
- Regeringens prop. 1997/98:117 *Framtidsformer.*
- Regeringens prop. 2000/01:130 *Svenska miljömål - delmål och åtgärdsstrategier.*
- Regeringens prop. 2009/10:170 *En enklare plan- och bygg- lag.*
- Regeringens prop. 2013/14:127 *Nya åtgärder som kan ge- nomföras utan krav på bygglov.*
- Regeringens prop. 2017/18:197 *Fler bygglovsbefriade åt- gårdar.*
- Regeringens prop. 2017/18:110 *Politik för gestaltad livs- miljö.*
- Regeringens skrivelse 1975/76:141 *med redogörelse för verk- samheten inom europarådets ministerkommitté under år 1975.*
- Riksantikvarieämbetet & Statens historiska museer 1978. *Byggnadsinventering i Sverige under åren 1974-77.*
- Riksantikvarieämbetet 2017. *Kulturvården i planerings- och bygglovsprocesser - en utvärdering om kommuners för- utsättningar för att ta hänsyn till kulturvården.*
- Riksantikvarieämbetet 2018. *Kulturvården försvinner i bygg- processen.*
- Riksantikvarieämbetet 2020. *Kulturarhistoriska värden i plan- och byggprocesser.*
- Riksrevisionsverket 2009. *Energideklarationer - få råd för pengarna.*
- Rådberg, Johan & Friberg, Anders 1996. *Svenska stadstyper: historik, exempel, klassificering.*
- Rådberg, Johan 2014. *Stadsplanekonstens irrvägar.*
- Sander, Jimmy 2022. "Vi byter inte fönster för nöjes skull", *Nerikes allehanda* (2022-02-15).
- SOU 1922:11-12 *Lag angående kulturminnesvård samt orga- nisation av kulturminnesvården.*
- SOU 1922:14 *Statsmakterna och bränsleanskaffningen un- der krigsåren.*
- SOU 1929:38 *Förslag till stadsplanelag och författningar, som därmed hava samband.*
- SOU 1935:2 *Lån och årliga bidrag av statsmedel för främ- jande av bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer.*
- SOU 1937:43 *Lån och bidrag av statsmedel till främjande av bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer i egna hem.*
- SOU 1939:50 *Bostadsbyggnadsverksamheten och bostads- försörjningen.*
- SOU 1942:27 *Stadsplanerutredningen.*
- SOU 1941:4 *Utredning angående byggnadskonsterna.*
- SOU 1945:63 *Allmänna riktlinjer för den framtida bostads- politiken. Förslag till låne- och bidragsformer.*
- SOU 1947:26 *Sanering av stadssambhällenas bebyggelse.*
- SOU 1953:12 *Fakta om olja.*
- SOU 1955:49 *Värme- och sanitetsbranchen.*
- SOU 1957:21 *Förenklad byggnadslagstiftning.*
- SOU 1961:51 *Bostadsbyggnadsbehovet - preliminär upp- skattning.*
- SOU 1962:24 *Expropriation för sanering av historiskt eller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, betänkande 1.*
- SOU 1965:32 *Höjd bostadsstandard.*
- SOU 1967:30 *Höga eller låga hus? Betänkande av bostads- byggnadsutredningen.*
- SOU 1971:52 *Byggandets industrialisering.*
- SOU 1971:64 *Saneringsutredningen I-II.*
- SOU 1973:27 *Saneringsutredningen III. Kulturhistoriskt vär- defull bebyggelse.*
- SOU 1974:21 *Markanvändning och byggande.*
- SOU 1974:64-65. *Energi 1985-2000.*
- SOU 1979:17 *Kulturhistorisk bebyggelse - värd att vårda.*
- SOU 1979:54 *Hushållning med mark och vatten.*
- SOU 1979:65 *Ny plan- och byggnadslag.*
- SOU 1981:99 *Stadsförnyelse och bostadsförbättring.*
- SOU 1992:24 *Avreglering av bostadsmarknaden.*
- SOU 1998:35 *Förordningar till miljöbalken.*
- SOU 2000:52 *Framtidens miljö - allas vårt ansvar.*
- SOU 2004:94 *K-märkt. Förslag till förbättrad skydd för kul- turhistoriskt värdefull bebyggelse.*
- SOU 2004:109 *Energideklarering av byggnader. För effekti- vare energianvändning.*
- SOU 2005:67 *Energideklarationer. Metoder, utformning, register och expertkompetens.*
- SOU 2005:77 *Får jag lov? Om planering och byggande.*
- SOU 2008:69 *Bygg helt enkelt.*
- SOU 2015:88 *Gestaltad livsmiljö - en ny politik för arkitek- tur, form och design.*
- SOU 2021:47 *Ett nytt regelverk för bygglov.*
- Strömberg, Tord 1989. "Historien om bostadsmarknadens politisering: Socialdemokraterna och bostadsfrågan", i Klaus Misgeld m.fl. (red.), *Socialdemokraternas samhälle: SAP och Sverige under 100 år.* (s. 145-169, 402-405)
- Stålbom, Göran 2010. *Varmt och vädrat: VVS-teknik i äldre byggnader.*
- Schultz, Märten 2008. *Stockholm centre for commercial law årsbok.*
- Sigurdson, Margareta 1979. *Kulturarhistoriska bebyggelsein- venteringar i nio kommuner.*
- Statens energimyndighet 2004. *El från solen, energi och in- dustri i Sverige.*
- Stockholms kommun 2021. *Vägledning. Bygglovsprövning för solenergianläggningar.*
- Thornberg-Knutsson, Agneta 2007. *Byggnadsminnen - prin- cipier och praktik. Den offentliga kulturmiljövårdens byggnadsminnesverksamhet: beskrivning och utvärde- ring.*
- Wetterberg, Ola 1992. *Monument och miljö.*

Digitala källor

- Boverket 2018. *Miljömålsenkät*, <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/miljomalnsenkaten> (2022-02-03).
- Boverket 2021. *Fönsterbyten - Bygglovsplikt och förvanskningsförbudet. Fönsterbyten - Bygglovsplikt och förvanskningsförbudet - PBL kunskapsbanken - Boverket* (2021-12-03).
- Council of Europe, *Europeiska landskapskonventionen.* <https://www.coe.int/en/web/landscape> (2021-11-29).
- Energiföretagen, *Fjärrvärmeproduktion* 2021. <https://www.energiforetagen.se>

- energiforetagen.se/energifakta/fjarrvarme/fjarrvarme produktion/ (2021-12-03)
- Energimyndigheten, *Energistatistik*. <https://www.energi-myndigheten.se/statistik/den-officiella-statistiken/statistikprodukter/energistatistik-for-smahus-flerbostadshus-och-lokaler/> (2021-12-01).
- Energimyndigheten, *Täta fönster och dörrar* 2017. <https://www.energi-myndigheten.se/snabblankar/lattlast/sa-har-kan-du-spara-energi/tata-fonster-och-dorrrar/> (2021-11-10).
- EU, *European Bauhaus* 2021. https://europa.eu/new-european-bauhaus/index_sv (2021-11-29).
- European Commission 2020. *In Focus: Energy Efficiency in Buildings*. https://ec.europa.eu/info/news/focus-energy-efficiency-buildings-2020-feb-17_en (2021-11-15).
- EU, Direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:EN:PDF>
- EU, European Commission 2021. *Energy Efficiency – Revision of the Energy Performance of Buildings Directive*. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12910-Energy-efficiency-Revision-of-the-Energy-Performance-of-Buildings-Directive_en (2021-11-10).
- Fransson, Lovisa 2021a. *Byte av värmesystem i kulturhistoriskt värdefulla byggnader – Intressekonflikter mellan energieffektivitet och kulturhistoriskt bevarande?* <https://img1.wsimg.com/blobby/go/9ac771ea-d620-467f-b048-917d5f8806fe/downloads/Byte%20av%20va%CC%88rmesystem%20i%20kulturhistoriskt%20va%CC%88rde.pdf?ver=1617002484729> (2021-11-15).
- Fransson, Lovisa 2021b. *Den utvidgade tolkningen av Århuskonventionen – en seger för kulturmiljön, och i så fall till vilket pris*. <https://img1.wsimg.com/blobby/go/9ac771ea-d620-467f-b048-917d5f8806fe/downloads/Den%20utvidgade%20tolkningen%20av%20A%CC%88Arhuskonventionen.pdf?ver=1631528391845> (2021-11-15).
- Geijer, Mia 2021. *Energipolitik, bebyggelse och kulturvården i 1900-talets offentliga utredningar*. <https://img1.wsimg.com/blobby/go/9ac771ea-d620-467f-b048-917d5f8806fe/downloads/Energipolitik%20Rapport%20%2020210128.pdf?ver=1617002422861>.
- Hansson, Per Albin, tal vid remissdebatten i riksdagens andra kammare den 18 januari 1928. <http://www.svenskatal.se/192801-per-albin-hansson-folkhemstalet/> (2021-11-15).
- ICOMOS 1975. *The Declaration of Amsterdam*. <https://www.icomos.org/en/and/169-the-declaration-of-amsterdam> (2021-11-17).
- ICOMOS & Europa Nostra 2021. *European Cultural Heritage Green Paper*, European Cultural Heritage Green Paper – Europa Nostra (2021-11-15). <https://www.europanostrat.org/our-work/policy/european-cultural-heritage-green-paper/>
- IEA, *Buildings, a Source of Enormous Untapped Efficiency Potential* 2021. <https://www.iea.org/topics/buildings> (2021-11-15).
- Juristtidningen 1942. *Lagstiftningsfrågor vid 1942 års riksdag*. <https://svjt.se/svjt/1942/690>.
- Lalander Malmström, Edith 2021. *Fönster öppnar upp för hållbarhetsmål i konflikt? Fönster, energieffektivisering och bevarande av kulturvården*. <https://img1.wsimg.com/blobby/go/9ac771ea-d620-467f-b048-917d5f8806fe/downloads/F%C3%B6nster-%C3%B6ppnar-upp-f%C3%B6r-h%C3%A5llbarhetsm%C3%A5l-i-konflikt.pdf?ver=1634307781311> (2021-11-15).
- Malmö kommun 2021. *Solguiden*. <https://malmo.se/Bo-och-leva/Bygga-och-bo/Solguiden--Information-om-solenergi.html> (2022-03-07).
- Naturvårdsverket. *Energianvändning i bostäder och lokaler*. <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/energi/energianvandning-bostader-lokaler/> (2021-12-02).
- Regeringen 2018. *Sverige ska bli ett fossilfritt välfärdsland*. <https://www.regeringen.se/artiklar/2018/04/sverigeska-bli-ett-fossilfritt-valfardsland/> (2021-12-02).
- Riksrevisionsverket 2021. *RiR 1921:21 Systemet med energideklarationer – tydligt syfte men oklart mål*. https://www.riksrevisionen.se/download/18.748ab3fd17a09b2bc4c29f5f/1623762334758/RiR%202021_21%20Anpassad.pdf (2021-11-07).
- RUS. <https://www.rus.se> (2021-11-07).
- Rätten, *hållbar energianvändning och bevarandet av kulturvården (REKO)*. <https://rekoforskning.se/> (2021-11-07).
- SIS 2017. *Bevarande av kulturarv – Riktlinjer för förbättring av energiprestanda i historiska byggnader*. https://www.sis.se/globalassets/standardutveckling/tksidor/tk-479/nya-infobladd-2020/infobladd_ss-eni6883.pdf (2022-03-07).
- Spara och bevara. <http://www.sparaochbevara.se/> (2021-11-15).
- Sveriges miljömål, 2020, <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/god-bebyggd-miljo/skyddad-bebyggelse/> (2021-11-07).
- Sveriges television, Halland (2021-08-18). *Ville installera solceller på villan i Getinge – Kommunen säger nej*, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/halland/skulle-installera-solceller-i-getinge-men-kommunen-sager-nej-hal-huvudet> (2021-10-19)
- Sveriges television, Örebro (2022-01-28). *Betlehems kyrkan i Örebro nekades solceller – bjuder in politiker till klimatsamtal*. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/orebro/kyrkan-nekades-solceller-bjuder-in-politiker-till-klimatsamtal> (2022-03-07).
- United Nations, *Agenda 2030*, <https://sdgs.un.org/goals> (2022-02-03).
- United Nations, *Habitat III 2016, The New Urban Agenda*. <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/> (2021-12-02).
- Örebro kommun 2020. *Vårt hållbara Örebro*. <https://www.orebro.se/download/18.38da0aa617293244D5B54D8/1592223833365/Program%20f%C3%B6r%20h%C3%A5llbar%20utveckling%20-%20Kommunfullm%C3%A4ktige%2016%20juni%202020.pdf> (2022-02-03).

Law and practice: Energy issues and the management of cultural values in planning and building processes

By *Mia Geijer, Anna Christiernsson & Melina Malafry*

Summary

Today the preservation of cultural values is an established part of work with sustainability. Nationally and internationally, there are goal formulations and conventions which emphasize that careful management of heritage values is a prerequisite for a long-term sustainable society and a well-designed living environment. In Swedish legislation the cultural environment is a public interest that must be considered. It has to be weighed against other public interests, which in turn must be weighed against individual interests. This means that individual and societal claims to change the cultural environment may conflict with conservation interests.

The climate has emerged as one of our major contemporary issues, and one area of growing urgency is the transition towards a fossil-free society. To achieve climate goals and the goal of a fossil-free society, about 80% of Europe's buildings need to be made energy-efficient. Increased use of locally produced and renewable electricity can reduce dependence on imported electricity which might be produced using fossil fuel and can contribute to an increase in domestic electricity production. Modern construction techniques and building materials are considered to contribute to a reduction in energy consumption. Energy efficiency and conservation are polemically held up as opposing aims.

This is not the first time that conservation interests have been viewed as an obstacle to energy efficiency and desirable housing development. The development that has led to today's Planning and Building Act includes a process in which housing and energy issues were set against heritage values. However, regulations for the protection of valuable buildings were introduced

early on, under pressure from both civil society actors and public representatives of cultural heritage management.

When environmental issues became a concern in the late twentieth century, the cultural environment was included and cultural values have been given relatively strong protection in today's complex of legislation. Through Sweden's membership of the EU, the demands for energy efficiency in buildings have had a major impact. The fact that energy efficiency is viewed as desirable affects the practical application of the Planning and Building Act.

The article describes how today's complex of legislation has emerged and how today's application of the law relates to the requirements of the Planning and Building Act that consideration should be shown for cultural values as well as individual property owners' interest in, for example, the improved economy that can result from energy efficiency measures.

The study involved analysing current case law, case studies, and the results of a nationwide survey recently conducted as part of the project "The Law, Sustainable Energy Use, and the Protection of Heritage" (REKO). The results indicate the importance of improved management at multiple levels in order to increase legal security in the planning and building system, to satisfy conservation interests, and to achieve the goal of a good and sustainable living environment.

The article concludes with a discussion where we present some suggestions as to how heritage values could be better coordinated with the need for sustainable energy production and reduced energy consumption in the built environment.

Keywords: Cultural values, energy efficiency, sustainability, law, public interests