

Skyddet av kulturvärden i omställningen till ett koldioxidneutralt samhälle – En studie av det rättsliga skyddet av kulturvärden mot installation av solceller i plan- och bygglagen respektive kulturmiljölagen

*Melina Malafry**

Abstract

Installing solar cells on rooftops is a common measure for reducing a building's external energy consumption and increasing the proportion of renewable energy in the energy system. However, installing solar cells can mean that the general interest in preserving cultural value is negatively affected. This article describes the protection of cultural value by examining the legal protection of cultural value of church monuments according to the Historic Environmental Act (HEA) and "particularly valuable" buildings according to the Planning and Building Act (PBA). Following a general description of the legal protection of culture value follows a presentation of how the protection of cultural value relates to the installation of solar cells in the application of the respective legislation. The article concludes with an analysis of how strong the protection against distortion is for church monuments and "particularly valuable" buildings. The author has found that there are differences in which arguments are given importance for whether a solar cell installation may take place. The author suggests that neither arguments about the reversibility of the installation, nor environmental and climate justifications should be taken into consideration with regard to the design and purpose of the legislation. The author also argues that the protection against distortion, in theory, is stronger for "particularly valuable" buildings, according to the PBA, than for church monuments, according to HEA.

This is especially true since the "use value" of a church is credited with the cultural value of the church. However, the author suggests that a distortion should rarely be allowed, since alternative solutions should be possible. Hence, a distortion of cultural value through the installation of solar cells is not a necessary measure – neither for the climate nor the church's continued operation.

1. Inledning

EU:s föreslagna klimatlag anger att EU ska vara koldioxidneutralt 2050.¹ EU har identifierat att en omställning av energisystemet och införandet av energieffektiviserande åtgärder är två viktiga komponenter för att EU ska nå det utsatta må-

* Melina Malafry, postdoktor i klimat- och energirätt, Uppsala universitet (finansierad av "StandUp for energy"). Denna artikel är skriven inom ramen för projektet *Rätten, hållbar energianvändning och bevarandet av kulturhistoriska värden (REKO)* finansierat av Energimyndigheten (2019–2022). Författaren tackar för värdefulla kommentarer av forskarkollegorna inom REKO samt anonyma granskare. Eventuella kvarstående felaktigheter ska dock endast tillskrivas författaren.

¹ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordning (EU) 2018/1999 (Europeisk klimatlag), COM(2020) 80 final, 2020/0036(COD), 4 mars 2020, artikel 2.

let.² Ett koldioxidneutralt samhälle förutsätter dels att andelen förnybar energi ökar i energisystemet, dels att den befintliga bebyggelsen – som i dag står för 40 % av energiförbrukningen inom EU³ – måste göras mer energieffektiv.⁴ En installation av solceller kan bidra till uppfyllelsen av båda dessa mål.

Både klimatmålen och bevarande av kulturvärden är viktiga mål i samhället och inbegrips i de av riksdagen beslutade nationella miljömålen *begränsad klimatpåverkan* respektive *god bebyggd miljö*.⁵ Å ena sidan är en ökning av förnybar energi och energieffektivisering av befintliga byggnader avgörande för att minska utsläpp av växthusgaser och påverkan på klimatet. Å andra sidan är kulturvärden värden som vi ska skydda. För att uppnå miljömålet *god bebyggd miljö* anges specifikt att kulturvärden ska tas till vara och ut-

vecklas.⁶ Vidare anges i politiken för gestaltad livsmiljö att "förvaltning av kulturarvet och kulturmiljövärden har stor betydelse för att uppnå hållbara och attraktiva livsmiljöer".⁷ Kulturvärden innehar också ett rättsligt skydd enligt miljöbalken (MB),⁸ plan- och bygglagen (PBL)⁹ och kulturmiljölagen (KML).¹⁰ Energieffektiviserande renoveringar i allmänhet och installation av solceller i synnerhet kan möta hinder eftersom sådana åtgärder kan *förvanska*¹¹ byggnadens utseende och därmed förstöra byggnadens kulturvärde.¹²

Skyddet av kulturvärden är ett utforskat ämne inom rättsvetenskapen.¹³ Artikelns bygger därför i första hand på lagstiftning, förarbeten samt rättsfall från mark- och miljödomstolarna och beslut från länsstyrelserna, eftersom mål från Mark- och miljööverdomstolen (MÖD), angående solceller och plan- och bygglagen (PBL), är obefintliga. Det finns dock *ett* avgörande från

² Se https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en (hämtad 2021-02-11). I en svensk kontext har även de politiska partierna kommit överens – i *energiöverenskommelsen* – om att Sverige ska ha 100 % förnybar energi i elsystemet till 2040 och noll netto-utsläpp av växthusgaser 2045. Sverige har även en målsättning om 50 % effektivare energianvändning till år 2030. Se Ramöverenskommelse mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Kristdemokraterna, *Energiöverenskommelsen*, 10 juni 2016 samt: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/11/overenskommelse-om-sveriges-mal-for-energieffektivisering/> (hämtad 2021-02-11) och prop. 2019/20:65, *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*, s. 29.

³ Energieffektivisering av byggnader inom EU är identifierat som en viktig åtgärd för att uppfylla EU:s gröna giv. En renoveringsvåg är därför att vänta inom EU. Se EU-kommissionen, COM(2016) 860 final, *Clean Energy for All Europeans*, Bryssel 3 november 2016, s. 5.

⁴ Inom projektet *Rätten, hållbar energianvändning och bevarandet av kulturhistoriska värden (REKO)* är en installation av solceller att likställas med energieffektiviserande åtgärder "på" kulturhistoriskt värdefulla byggnader. En installation av solceller leder till att byggnadens energiprestanda höjs och att en annars dåligt isolerad byggnad kan kompensera sin energianvändning.

⁵ Se: <https://sverigesmiljomal.se/miljomalen/> (hämtad 2021-02-11).

⁶ <https://sverigesmiljomal.se/miljomalen/god-bebyggd-miljo/> (hämtad 2021-02-11).

⁷ Se prop. 2017/18:110, s. 65.

⁸ Se 1 kap. 1 §, p. 4. MB. Där står det att miljöbalken ska tillämpas så att "värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas". Det finns även bestämmelser om riksintresse (3–4 kap. MB (främst 3 kap. 6 § MB samt de geografiska områdena utpekade i 4 kap. MB)) samt en möjlighet att bilda kulturrestat i 7 kap. 9 § MB. MÖD har även förtydligat att kulturmiljö inbegrips i termen naturmiljö enligt 12:6 MB, se MÖD 2019:17.

⁹ Se särskilt 2 kap. PBL och 8 kap. 13 § PBL.

¹⁰ Se särskilt 1 kap. 1 § KML.

¹¹ En förvanskning har ingen entydig definition men enligt Boverkets byggföreskrifter (2011: 6), 1: 2212, är det fråga om en *förvanskning* när "åtgärden förändrar byggnadens karaktärsdrag eller skadar någon av de egenskaper som sammantaget ligger till grund för byggnadens eller områdets kulturvärden."

¹² Se 8 kap. 13 § PBL där förvanskningförbudet stadgas och även 4 kap. 2 och 3 §§ KML.

¹³ Se dock Christiernsson, A., Malafry, M. och Lalander Malmsten, E., *Skydd av kulturvärden vid fönsterbyte: en kommentar till MÖD 2019:25*, 2020, JP miljönät. Se: https://www-jpinfonet-se.ezproxy.its.uu.se/JP-Miljonet/Analyser-och-referat/Analyser-och-referat/d_4088544-skydd-av-kulturvarder-vid-fonsterbyte_-en-kommentar-till-mod-2019_25--analys (hämtad 2021-02-11).

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD), angående solceller och kulturmiljölagen (KML), som kommer att beaktas vad gäller tillståndsprövningen enligt KML. Även tillgängliga rapporter från Riksantikvarieämbetet och Boverket har beaktats.¹⁴

I den här artikeln undersöks hur byggnaders kulturvärden skyddas i förhållande till installation av solceller. Solceller har potential att vara en viktig del av ett koldioxidneutralt energisystem. Solen är den enda energikälla som direkt tillförs jorden. Ett sätt att producera förnybar energi är att omvandla solens energi till elektricitet genom solceller. Installation av solceller har ökat markant de senaste åren och ses av enskilda husägare och Svenska kyrkan som ett bra sätt att bidra till ett mer klimatsmart energisystem och samtidigt vara självförsörjande på el. Dessutom har solceller blivit allt billigare och det finns olika stödsystem inrättade för just solceller.¹⁵ Det finns således många skäl till varför man vill investera i solceller.

I artikeln redogörs för vilket skydd kulturvärden har mot *förvanskning* vid installation av solceller enligt PBL och KML, både i lagstiftningen och i rättstillämpningen.¹⁶ I artikeln redogörs särskilt för vilka skäl/argument som accepteras av rättstillämpande myndighet. Argument om solcellsinstallationens *reversibilitet* framförs ofta i mål enligt KML och PBL, som ett argument för att åtgärden inte innebär en förvanskning, då installationen lätt kan monteras ned. Frågan är

hur rättstillämpande myndigheter beaktat solcellsinstallationens reversibilitet i rättstillämpningen och hur ett sådant argument förhåller sig till lagstiftningens syfte. Klimat- och miljöargument framförs ofta som skäl till att installationen ska beviljas, med motiveringen att klimatskålen borde väga tyngre än intresset av att bevara kulturvärden. Frågan är *hur* och *var* dessa miljö- och klimatargument beaktas av rättstillämpande myndighet, särskilt nu när klimatfrågan blivit alltmer aktuell. Slutligen jämförs det rättsliga skyddet för kyrkliga kulturminnen i KML och skyddet för "särskilt värdefulla" byggnader etc. i PBL.¹⁷ Den övergripande frågan som ämnas besvaras i artikeln är om *rätten* säkerställer att kulturvärden bevaras – för nuvarande och kommande generationer – i omställningen till ett koldioxidneutralt samhälle.

2. Incitament för att investera i solceller

Det finns en stark politisk vilja – både på EU-nivå och på nationell nivå – att styra mot ett koldioxidneutralt samhälle. Om EU:s förslag till klimatlag blir verklighet finns det ett bindande mål om att EU ska ha nått klimatneutralitet innan 2050.¹⁸ Det finns ett antal lagstiftningar på området som ger incitament att styra mot ett koldioxidneutralt samhälle. I syfte att minska den externa energianvändningen i befintliga byggnader har bland annat lagstiftning om energideklarationer av byggnader och statligt stöd för installation av solceller antagits.

Direktiv (2002/91/EG) om byggnaders energiprestanda är ett viktigt direktiv när det kommer till energifrågor och bebyggelse. Syftet med direktivet är att främja en förbättring av energi-

¹⁴ Riksantikvarieämbetet är den myndighet i Sverige som ansvarar för frågor om kulturarv och kulturmiljöer. Boverket är Sveriges expertmyndighet angående PBL-frågor. Agerar även som rådgivande tillsynsmyndighet.

¹⁵ I budgetpropositionen 2017/18:1 anges att 900 miljoner kr har avsatts för investeringsstöd för solceller mellan 2018–2020. Se förordning 2009:89 om statligt stöd till solceller.

¹⁶ Se 9 kap. 2 §, 3 c och 9 kap. 3 c § samt 8 kap. 13 § PBL vad gäller "särskilt värdefulla" byggnader. Se 4 kap. 3 § och 4 kap. 2 § KML samt RÅ 2007 ref. 75 för kyrkliga kulturminnen.

¹⁷ 8 kap. 13 § PBL.

¹⁸ Se EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordning (EU) 2018/1999 (Europeisk klimatlag), COM(2020) 80 final, 2020/0036(COD), 4 mars 2020, artikel 2.

prestanda i byggnader.¹⁹ Enligt huvudregeln i artikel 4.1 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att se till att minimikrav fastställs för byggnaders energiprestanda. I direktivets artikel 4.3 finns det ett undantag för kulturhistoriskt värdefulla byggnader. I den svenska implementeringen, lagen (2006:985) om energideklARATIONER för byggnader och förordning (2006:1592) om energideklARATIONER för byggnader, finns det dock inget undantag för kulturhistoriskt värdefulla byggnader.²⁰ Detta innebär att en energideklARATIONER måste upprättas vid en försäljning av en kulturhistoriskt värdefull byggnad enligt 6 § lagen om energideklARATIONER. I en tidigare proposition angavs ett förslag på undantag från att upprätta en energideklARATIONER för kulturhistoriskt särskilt värdefulla byggnader. Riksantikvarieämbetet ansåg dock att det inte var nödvändigt att undanta särskilt värdefulla byggnader från kravet.²¹ Inför implementeringen av direktiv (2002/91/EG) om byggnaders energiprestanda diskuterades istället hur kulturvärden skulle tillförsäkras skydd.²² Utredningen förordade att oberoende experter inom energifrågor även skulle inneha adekvat utbildning inom lagstiftning rörande kulturmiljöfrågor för att undvika att kulturvärden förstörs i syfte att energieffektivera. Tanken med detta är att energirådgivarna ska kunna ge förslag på hur man kan motverka att bl.a. kulturhistoriska värden går förlorade.²³

Istället för att undanta särskilt värdefulla byggnader från kravet på energideklARATIONER

har man således genom föreskrifter reglerat hur energirådgivarna ska lämna råd, i syfte att kulturvärden inte ska gå förlorade i processen.²⁴ I Boverkets föreskrifter anges att energirådgivaren inte får lämna råd som påverkar kulturvärdet negativt. Bland annat framgår av Boverkets föreskrifter i 3 § att inga åtgärder får föreslås av energirådgivaren som kan skada kulturvärden på vissa skyddade byggnader samt att hänsyn ska tas till kulturvärden i en vidare bemärkelse.²⁵ Enskilda kan dock i strävan att erhålla en bättre energideklARATIONER investera i t.ex. solceller, på eget bevåg eller efter rekommendation från energirådgivare, även om en sådan installation riskerar att förvanska en särskilt värdefull byggnad.

Förordning (2009:689) om statligt stöd till solceller ger ytterligare ekonomiska incitament att investera i solceller. Syftet är att användningen av solcellssystem och den årliga produktionen från solceller ska öka och att systemkostnaderna ska minska, för att bidra till bl.a. omställningen av energisystemet.²⁶ 900 miljoner kronor har avsatts för investeringsstöd för solceller mellan 2018–2020.²⁷ Enligt förordningens 2 § kan bidraget lämnas till privatpersoner, kommuner och företag.

Det finns således ekonomiska incitament för att vara "klimatsmart" – genom såväl kravet på energideklARATIONER som stödet för installation av solceller – vilket är positivt. I strävan att bli energi- och klimatsmart kan dock kulturvärden förvanskas, om rättstillämpande myndigheter inte upprätthåller det skydd som lagstiftningen

¹⁹ Direktiv (2002/91/EG) om byggnaders energiprestanda, artikel 1.

²⁰ Se 2 § förordning om energideklARATIONER. Det finns dock undantag för kyrkor. Se 2 §, p. 1 "Byggnader som huvudsakligen används för andakt eller religiös verksamhet."

²¹ Prop. 2005/06:145, s. 64 ff.

²² SOU 2005:67 EnergideklARATIONER. Metoder, utformning, register och expertkompetens. Slutbetänkande om byggnaders energiprestanda.

²³ SOU 2005:67, s. 80.

²⁴ Boverkets författningssamling (BFS) 2007:4 BED 1, se 3 och 4 §§ rörande kulturvärden.

²⁵ Se <https://www.boverket.se/sv/lag--ratt/forfattningssamling/gallande/bed---bfs-20074/> (hämtad 2021-02-11). Jfr 2 kap. 6 § och 8 kap. 17 § PBL.

²⁶ Förordning (2009:689) om statligt stöd till solceller, 1 §.

²⁷ Se budgetpropositionen 2017/18:1.

erhåller. I det följande redogörs för det grundläggande skyddet för kulturvärden i PBL.

3. Skydd av kulturvärden i plan- och bygglagen

3.1 Plan- och bygglagens syfte – en "hållbar livsmiljö"

I PBL:s portalparagraf anges att lagen ska främja en "god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer." Lagen tillämpas vid både planläggning och byggande m.m.²⁸

PBL fokuserar primärt på *människans* livsmiljö jämfört med miljöbalken där naturen anses ha ett egenvärde.²⁹ Tillägget om en hållbar livsmiljö gjordes 1993 i den äldre PBL (ÄPBL), främst i syfte att tydliggöra att även miljö- och kretsloppsfrågorna hör hemma i samhällsplaneringen. Bevarandet av kulturvärden, som del i en hållbar livsmiljö, diskuterades dock inte specifikt. I äldre förarbeten anges däremot i den allmänna motiveringen till lagen att en långsiktigt hållbar utveckling endast kan ske om "grundläggande sociala strävanden beaktas och om hänsyn tas till behovet att hushålla med naturresurser och energi samt att långsiktigt bevara värdefulla natur- och kulturvärden."³⁰ Att bevarade kulturvärden ingår i lagstiftningens syfte om en hållbar livsmiljö kan även utläsas av PBL:s materiella regler i 2 och 8 kap.³¹ En "hållbar livsmiljö" inbegriper således bevarandet av kulturvärden.

²⁸ Se 1 kap. 1 § PBL. Se även prop. 1985/86:1, s. 57.

²⁹ 1 kap. 1 § MB.

³⁰ Se prop. 1985/86:1, s. 57.

³¹ Se 1 kap. 1 § PBL och 2 kap. PBL samt specifika skyddsbestämmelserna i 8 kap. 13 § PBL och 8 kap. 17 § PBL. Även MÖD har nyligen uttalat att kulturmiljö inbegriper i begreppet naturmiljö varför begreppet "hållbar livsmiljö" torde innebära att även kulturvärden måste bevaras för att utvecklingen ska vara hållbar. Se MÖD 2019:17.

3.2 Plan- och bygglagens hänsynsregler

En viktig utgångspunkt är 2 kap. 1 § PBL där det anges att vid lagens tillämpning ska hänsyn tas både till allmänna och enskilda intressen.³² Krav på att en proportionalitetsbedömning ska ske följer av Tilläggsprotokoll 1, artikel 1 EKMR samt praxis.³³ *Proportionalitetsprincipen* genomgår hela den förvaltningsrättsliga tillämpningen.³⁴ Åtgärder till förmån för det allmänna måste stå i rimlig proportion till exempelvis den enskildes egendomsskydd för att begränsningen ska anses vara befogad.

En proportionalitetsbedömning³⁵ är dock inte endast en bedömning om ett beslut, att inte få vidta en viss åtgärd, är proportionerlig gentemot den enskildes egendomsskydd. Åtgärden som vidtas måste även vara både *lämplig* och *nödvändig* för att åtgärden ska anses vara proportionerlig.³⁶ I detta sammanhang betyder det att bevarande av kulturvärden står emot den enskildes rätt att få utföra en viss åtgärd på sin fastighet (t.ex. installera solceller). Om syftet är att minska driftkostnader/minska sin externa en-

³² HD har uttalat att vid avvägning enligt 2 kap. 1 § plan- och bygglagen kan olika intressen stå mot varandra. HD uttalade att: "Ett tydligt fall är när enskilda intressen står mot allmänna. Men det kan också vara fråga om en avvägning mellan olika enskilda intressen eller mellan olika allmänna intressen." HD betonade dock att en klassisk proportionalitetsbedömning utgör ett centralt moment i bedömningen som ska göras enligt 2 kap. 1 § PBL. Se NJA 2016 s. 868 s. 6. En avvägning mellan två allmänna intressen, särskilt vad gäller "klimatåtgärder" och kulturvärden har dock aldrig gjorts av MÖD mot bakgrund av 2 kap. 1 § PBL.

³³ Se t.ex. Regeringsrätten i *Fläckebo*, som uttalar att "En inskränkning från det allmänna sida av den enskildes rätt att använda sin egendom förutsätter att det föreligger en rimlig balans eller proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen.", RÅ 2007 ref. 75.

³⁴ Se t.ex. Strömberg, H., och Lundell, B., Allmän förvaltningsrätt, 2011, s. 72.

³⁵ En proportionalitetsbedömning sker enligt 2 kap. 1 § PBL men även i ärenden enligt KML, vilket framgår av praxis. Se t.ex. RÅ 2007 ref. 75.

³⁶ Se SOU 2010:29 s. 183 f. Se även NJA 2016 s. 868 s. 6.

ergiförbrukning, är frågan om detta kan ske på ett mindre ingripande sätt. Är det en *lämplig* och *nödvändig* åtgärd för att uppnå syftet? Om den enskilda har angelägna skäl för att t.ex. installera solceller får det allmänna intresset av att bevara kulturvärden ibland ge vika. Oftast är det dock möjligt att utföra en åtgärd som uppnår samma syfte utan att påverka det kulturhistoriska värdet. När det gäller solceller kan de installeras på andra platser där de t.ex. inte är lika synliga.

Att hänsyn ska tas till allmänna bestämmelser i bygglovsprövningen framgår av en rad bestämmelser i 2 kap. PBL. Vid ärenden enligt PBL ska enligt 2 kap. 3 § PBL hänsyn bl.a. tas till natur- och kulturvärden och miljö- och klimataspekter i syfte att främja en "långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt."³⁷ Här finns det således visst stöd för att den sökta åtgärden ska vara "hållbar" och att åtgärdens påverkan på kulturvärden ska beaktas vid prövningen. Det finns dock ingen konkret bestämmelse som gör en avvägning mellan kulturvärden och klimatintressen möjlig i den enskilda bygglovsprövningen.

Enligt 2 kap. 6 § PBL ska vid planläggning samt ärenden om bygglov etc. "bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till" bl.a. "stads- och landskapsbilden" och "natur- och kulturvärdena på platsen".³⁸ Det stadgas även att:

"vid planläggning och i andra ärenden samt vid åtgärder avseende byggnader som inte ingår i ett ärende enligt denna lag ska bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden skyddas. Ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så

att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas."³⁹

Den sista delen av paragrafen samlar även upp sådana åtgärder som inte kräver bygglov eller planering. Kulturvärden inom ramen för bl.a. förvanskningförbudet i 8 kap. 13 § och varsamhetskravet i 8 kap. 17 § PBL måste således alltid beaktas. Installation av solceller på "särskilt värdefulla" byggnader etc. – utanför detaljplanlagt område – kan således strida mot förvanskningförbudet även om installationen inte kräver bygglov. En solcellsinstallation som strider mot förvanskningförbudet kan komma åt endast genom tillsyn, vilket inte är ett ändamålsenligt sätt att skydda kulturvärden. Tillsynsmyndigheten kan endast i efterhand förelägga om att rättelse ska ske, dvs. kräva att solcellerna ska monteras ner. Även om det är möjligt att återställa taket i ursprungligt skick är det inte säkert att ett sådant föreläggande anses *proportionerligt* enligt 2 kap. 1 § PBL, då det faktum att den enskilde redan har gjort en investering talar för att det enskilda intresset kan tillmätas stor betydelse vid en proportionalitetsbedömning. Om inte den enskilde rådgör med sakkunnig innan installationen sker kan därför viktiga kulturvärden förvanskas.

3.3 Vad är en "särskilt värdefull byggnad" enligt plan- och bygglagen?

De byggnader som skyddas mot förvanskning i PBL är "särskilt värdefulla" byggnader m.m. som exemplifieras i 8 kap. 13 § PBL. Där anges att byggnader och bebyggelseområden etc. inte får förvanskas om de är "särskilt värdefulla" utifrån "historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt." Inkluderat här är således inte bara gamla hus från 1700–1800-talet utan det kan likväl vara ett bevarat bebyggelse-

³⁷ 2 kap. 3 § p. 2 PBL.

³⁸ 2 kap. 6 § p. 1 PBL.

³⁹ 2 kap. 6 § sista stycket.

område med enbart 70-talshus eller en helt ny byggnad som är skyddsvärd från konstnärlig synpunkt. Begreppet *särskilt värdefull byggnad etc.* är alltså ett vidare begrepp än kulturhistoriskt värdefulla byggnader enligt KML.⁴⁰ För att en byggnad ska anses särskilt värdefull behöver byggnaden inte vara av byggnadsminnesklass enligt KML. I förarbetena anges att ett tillräckligt motiv kan vara att byggnaden är representativ för tidigare samhälleliga och estetiska ideal, eller ger en god uppfattning om tidigare sociala villkor för en viss samhällsgrupp.⁴¹ Skyddet gäller generellt och kan alltså hävdas i varje enskilt lov- eller tillsynsärende.

I MÖD 2012:13 poängterade domstolen att det varken krävdes att byggnaden var skyddad som byggnadsminne enligt KML eller detaljplan för att den skulle erhålla skydd enligt förvanskningförbudet och varsamhetskravet, samt att det inte fanns någon skyldighet att en bedömning av fastighetens kulturvärde skulle ha kommunicerats med fastighetsägaren innan frågan uppkom vid eventuell lovansökan. Avgörandet innebär således att det inte finns några formella kriterier som ska vara uppfyllda för att en byggnad ska skyddas enligt förvanskningförbudet och att det inte finns någon kommuniseringskyldighet från kommunens sida att uppmärksamma att byggnader och byggelseområden omfattas av 8 kap. 13 § PBL. Om en byggnad omfattas av förvanskningförbudet är istället något som den enskilde är skyldig att själv ta reda på. Det är viktigt att poängtera att det inte heller krävs att ett riksintresse är utpekad på förhand. Att en byggnad är "särskilt värdefull" kan bestämmas utifrån bevarandeprogram och kulturmiljöstrategier etc. eller identifieras i detalj-

⁴⁰ Rekvisitetet för byggnadsminne är *synnerligen högt kulturhistoriskt värde*, se 3 kap. 1 § KML. Kyrkliga kulturminnen skyddas dock direkt i lagen baserat på ett åldersrekvisit, oavsett faktiskt kulturvärde, se 4 kap. 3 § KML.

⁴¹ Prop. 1985/86:1, s. 510.

planer, men för att skyddet i 8 kap. 13 § ska gälla krävs inget formellt utpekande.

3.4 Förbud mot förvanskning m.m.

Förbudet mot förvanskning, som återfinns i 8 kap. 13 § PBL, är generellt och gäller även om det inte sker någon prövning enligt PBL.⁴² Förbudet är kopplat till och påverkar tillämpningen av ett flertal andra bestämmelser. "Särskilt värdefulla" byggnader m.m. enligt 8 kap. 13 § omfattas ofta av bygglovsplikt även om åtgärder på övriga byggnader är undantagna.⁴³ Bestämmelsen är relativt strikt utformad. Förutom att det måste vara proportionerligt, enligt 2 kap. 1 § PBL, att hindra åtgärden mot bakgrund av det allmänna intresset att skydda kulturmiljön, finns det inga undantagsbestämmelser från förvanskningförbudet.

Vad som menas med förvanskning är inte närmare bestämt i PBL eller dess förarbeten. I praxis har det dock diskuterats.⁴⁴ Ett intressant avgörande från MÖD avsåg bygglov för fasadändring på terminalbyggnaden vid resecentrum i Uppsala kommun. MÖD ansåg att en sådan fasadändring var att se som en förvanskning av såväl byggnaden i sig som stationsområdet och därför stred mot bestämmelsen i 8 kap. 13 § PBL om förbud mot förvanskning av byggnader och bebyggelseområden.⁴⁵ MÖD beaktade särskilt att Uppsala som bebyggelseområde i sin

⁴² Jfr 2 kap. 6 § sista stycket.

⁴³ Se utformning av undantagsbestämmelse från bygglovsplikt vad gäller solceller (9 kap. 3 c § punkt 2 PBL) och Attefallshus (9 kap. 4 d §, punkt 2 PBL (kopplar till 9 kap. 4 a–c §§ PBL)). Byggnader som omfattas av 8 kap. 13 § PBL anges i dessa bestämmelser inte omfattas av undantagsbestämmelsen.

⁴⁴ Se t.ex. RÅ 1997 ref. 77 (ändrad taktäckning från tegel till plåt i en värdefull bebyggelsemiljö (Smögen) ansågs av HFD vara en förvanskning), RÅ 1998 ref. 17 I och II (insättning av takfönster respektive takkupa i Kiviks fiskeläge ansågs vara en förvanskning). Se också Mark- och miljööverdomstolens dom den 19 oktober 2017 i mål nr P 784-17 som refereras i avsnittet ovan.

⁴⁵ MÖD 2017:60.

helhet är skyddat som riksintresse. Vad avser terminalbyggnaden ansågs åtgärden bryta mot den "strama och karaktärgivande fasaden" och därmed utgöra en förvanskning. Någon diskussion huruvida syftet bakom åtgärderna, som bl.a. handlade om energieffektivisering (utbyte av entrédörrar), hade någon betydelse för prövningen kan inte utläsas av domskälen.

Enligt Boverket är ett *förvanskningförbud* inte lika med ett *förändringsförbud*. Boverket anger att det är de egenskaper som gör byggnaden särskilt värdefull som är skyddade genom förvanskningförbudet. De föreslår att en sakkunnig ska avgöra om det finns risk för att en förändring skadar det skyddsvärda.⁴⁶ I Boverkets byggregler (2011:6) anges att:

"Vid prövning av om en åtgärd medför en förvanskning bör det klarläggas om åtgärden förändrar byggnadens karaktärsdrag eller skadar någon av de egenskaper som sammantaget ligger till grund för byggnadens eller områdets kulturvärden."⁴⁷

Det finns dock ingen allmän diskussion om huruvida en installation av solceller generellt utgör en sådan ändring som innebär en förvanskning, utan det beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

En installation av solceller omfattas även av varsamhetskravet i 8 kap. 17 § PBL, då installationen kan innebära en ändring av takutformningen. Kravet innebär att underhållande åtgärder ska ske *varsamt*, utan att det kulturella värdet påverkas. Hänsyn ska tas till byggnadens karaktärsdrag⁴⁸ och man ska ta till vara byggnadens

tekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden.

Skyddet av kulturvärden är således relativt starkt i teorin. I praktiken har det dock visat sig att kulturmiljön inte får det skydd som PBL tillhandahåller.⁴⁹ Riksantikvarieämbetet har genom en rikstäckande undersökning konstaterat att lagen inte tillämpas på ett tillfredsställande sätt och att det starka skyddet inte får genomslag i praktiken. Undersökningen indikerar att den felaktiga tillämpningen främst beror på bristfällig kompetens bland energirådgivare samt bygglovshandläggare.⁵⁰

4. Bygglov för solceller enligt plan- och bygglagen

4.1 När krävs det bygglov för solceller?

Huvudregeln är att det krävs bygglov för installation av solceller om installationen antingen innebär en ändring av taktäckningsmaterial eller "avsevärt påverkar" byggnadens utseende.⁵¹ Genom prop. 2017/18:197 infördes dock en undantagsbestämmelse som innebär att installation av solceller inte kräver bygglov under vissa förutsättningar.⁵² Bestämmelsen – som nu återfinns i 9 kap. 3 c § PBL innebär mer precist att bygglov inte krävs för att "på en byggnad montera solcellspaneler och solfångare som föl-

drag leder lätt tanken till enstaka unika detaljer hos den enskilda byggnaden, istället för att lyfta fram det som verkligen karaktäriserar en byggnad och dess samspel med omgivningen. Istället bör det framgå att bestämmelsernas allmänna varsamhetskrav innebär att också estetiska och kulturhistoriska kvaliteter i den vardagliga bebyggelsemiljön ska tas till vara. Det kan röra sådant som byggnadsmaterial, takutformning, färgsättning och form, det vill säga karaktärsdrag som kan bevara en tidstypisk eller på annat sätt eftersträvt värdefull bebyggelsemiljö." Se prop. 1997/98:117, s. 21.

⁴⁹ Riksantikvarieämbetet, *Kulturvärden försvinner i bygglovsprocessen*, 2018.

⁵⁰ Riksantikvarieämbetet, *Kulturvärden försvinner i bygglovsprocessen*, 2018.

⁵¹ 9 kap. 2 § 3 c PBL.

⁵² Prop. 2017/18:197, s. 7 ff.

⁴⁶ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-plan---och-bygglagen/krav-pa-byggnadsverk-och-tomter/forvanskningsoforbudet> (hämtad 2021-02-11).

⁴⁷ Boverkets byggregler (2011:6), 1:2212.

⁴⁸ Tidigare var det *särdrag* som diskuterades, nu *karaktärsdrag*. I förarbetena, i samband med en lagändring 1999, motiverades ändringen med att: "Begreppet sär-

jer byggnadens form även om byggnadens yttre utseende påverkas avsevärt.⁵³ För installation av solceller på byggnader som omfattas av förvanskningsförbudet – alltså de byggnader som anses vara "särskilt värdefulla" – krävs dock fortsatt bygglov, enligt 9 kap. 3 c §, andra stycket, p. 2 PBL.

Vid en bygglovsprövning enligt PBL ska både enskilda och allmänna intressen beaktas.⁵⁴ Av 9 kap. 30 § framgår det att bl.a. de allmänna bestämmelserna i 2 kap. och 8 kap. 13 § PBL ska vara uppfyllda för att bygglov ska kunna beviljas.⁵⁵ MÖD klargjorde även i MÖD 2019:25 att förvanskningsförbudet och varsamhetskravet är en del av lovpliktsfrågan, dvs. bedömningen av om en förändring "avsevärt påverkar" en byggnads utseende. För att en installation av solceller ska godkännas på byggnader eller inom bebyggelseområden som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt krävs således att installationen görs på ett sådant sätt att inte byggnaden eller bebyggelseområdet förvanskas. Det är alltså både byggnader och bebyggelseområden som skyddas, varför det inte bara krävs att byggnadens karaktärsdrag respekteras och tillvaratas, utan även bebyggelseområdets – oavsett den specifika byggnadens kulturvärde.

Av förarbetena framgår att anledningen till att installation av solceller inte är bygglovsbefriad inom särskilt värdefulla områden är att lagstiftaren har velat minska risken för att histo-

riska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska gå förlorade.⁵⁶ Vidare anges dock att 9 kap. 3 c § andra stycket p. 2 PBL kan ge upphov till tillämpningssvårigheter, särskilt i beaktande av att det inte krävs att byggnader/bebyggelsemiljöer som omfattas av förvanskningsförbudet är utpekade på förhand. Regeringen anser därför att det är av stor vikt att kommunerna informerar om hur undantaget är tänkt att fungera och vilka krav som följer av PBL, i syfte att undvika att undantagsbestämmelsen tillämpas fel.⁵⁷

4.2 När har domstolen beviljat bygglov för solceller på "särskilt värdefulla" byggnader?

Det finns några avgöranden där bygglov för solceller har behandlats.⁵⁸ Frågan har framförallt bedömts av MMD vid Nacka tingsrätt och det finns inget avgörande från högre instans (MÖD).⁵⁹ Trots att det är samma domstol som har avgjort målen som presenteras nedan har

⁵⁶ Prop. 2017/18:197, s. 16.

⁵⁷ Prop. 2017/18:197, s. 16. Bedömningen sker i det enskilda fallet, se t.ex. prop. 2016/17:151, s. 53. Jämför dock utgången i MÖD 2012:13 där domstolen uttalade att det inte fanns någon kommuniceringsskyldighet från kommunens sida. Det motsäger dock inte att det är viktigt att kommunerna kommunicerar att byggnader faller inom 8 kap. 13 § PBL i syfte att säkerställa att lagstiftningen tillämpas korrekt.

⁵⁸ Domar från mark- och miljödomstolen i Nacka mellan 2018 och 2020 har beaktats. Det finns även ett avgörande där ett tegelrött tak skulle bytas ut till svarta solcellspaneler, vilket MMD inte ansåg uppfylla varsamhetskravet, se mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 1 juli 2015 i mål nr P 2137-15. Därutöver finns en dom från annan domstol. Se Mark- och miljödomstolen i Växjö dom den 13 januari 2020 i mål nr P 5856-19.

⁵⁹ Ärenden där bygglov beviljats för installation av solceller överklagas normalt inte då det sällan finns en motpart i bygglovsärenden för solceller. De mål som hänvisas till nedan har därför gemensamt att installation av solceller nekats i lägre instanser (byggnadsnämnd och länsstyrelse) med hänsyn till förvanskningsförbudet och varsamhetskravet. De fall som överklagats till MMD är alla ärenden där byggnadsnämnden nekat bygglov för installation av solceller.

⁵³ 9 kap. 3 c § 1 st. PBL.

⁵⁴ 2 kap. 1 § PBL.

⁵⁵ Även om allmänna intressen ska beaktas inom ramen för 2 kap. PBL finns det ingen avvägningsmöjlighet utöver den avvägning som ska göras enligt 2 kap. 1 § PBL. Enligt HD i NJA 2016 s. 868 kan dock allmänna intressen vägas mot varandra med stöd av den bestämmelsen, men poängterar att bestämmelsen främst ska användas som en proportionalitetsbedömning. En avvägning mellan klimat- och kulturskäl har dock aldrig gjorts i den enskilda bygglovsprövningen.

utgången varierat. Det kan dock noteras att i de mål där MMD bedömde att installationen innebar en förvanskning beviljades inte prövnings-tillstånd (PT) i MÖD.⁶⁰ Det fall där installationen *inte* ansågs innebära en förvanskning, överklagades inte till MÖD.⁶¹

I målet *Filen* ansåg domstolen att en installation av solceller skulle innebära en förvanskning av byggnaden, som befann sig i ett särskilt värdefullt bebyggelseområde, och överklagandet beviljades därför inte.⁶² Domstolen gjorde till synes ingen egen bedömning av förvanskningens förbudet utan konstaterade endast att installationen skulle medföra en förvanskning. Domstolen poängterade dessutom särskilt att "[d]en omständigheten att solcellerna enkelt kan monteras ned och avvecklas samt att installationen av solceller varken skadar byggnaden eller fasaden påverkar inte denna bedömning."⁶³

Under 2019 avgjorde domstolen i Nacka två mål angående solceller på byggnader som omfattades av skyddet i 8 kap. 13 § PBL varav bygglov beviljades i det ena (*Folksagan*) med motiveringen att solcellerna enkelt kunde monteras ned.⁶⁴ Sökanden åberopade här klimatskäl och hänvisade till energimålen. Sökanden ansåg att klimatskälens borde väga tyngre än kulturskälens.

⁶⁰ Mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 17 december 2018 i mål nr P 2410-18 och Mark- och miljödomstolens i Nackas dom den 18 december 2019 i mål nr P 8071-19. Ett ej PT i MÖD innebär däremot inte att MMD nödvändigtvis dömt "rätt" men man kan dra slutsatsen att avgörandet i vart fall inte är "uppenbart" fel. Mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 27 november 2020 i mål nr P 6540-20 har ännu inte överklagats.

⁶¹ Mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 16 december 2019 i mål nr P 4921-19.

⁶² Mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 17 december 2018 i mål nr P 2410-18 (ej PT MÖD).

⁶³ *Ibid.*, s. 3.

⁶⁴ Mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 16 december 2019 i mål nr P 4921-19 (överklagades ej). Detta argument har inte godtagits vid andra avgöranden, se t.ex. mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 17 december 2018 i mål nr P 2410-18, s. 3.

MMD noterade att området var "särskilt värdefullt" och att byggnaden således omfattades av förvanskningens förbudet och att bygglov därför krävdes. MMD konstaterade att det inte förelåg hinder i detaljplan mot att uppföra solpaneler. MMD ansåg att installationen inte kommer att påverka byggnadens form och att "panelerna kommer att placeras ovanpå takpannorna, dvs. de är lätt avtagbara och då återgår taket till sin ursprungliga utformning." MMD ansåg därför att kulturvärdet ej förvanskades. Vidare noterade MMD att just de här taken var relativt flacka och två våningar höga. Intrycket av solpanelerna skulle därför bli begränsat för omgivningen. MMD beviljade installationen med den motiveringen. Målet överklagades aldrig till MÖD.

Två dagar senare avgjorde samma domstol ett annat mål (*Betlehemskyrkan*) som handlade om installation av solceller, men där utgången blev den motsatta.⁶⁵ Domstolen avslög överklagandet och instämde i länsstyrelsens motivering, att installation både innebar en förvanskning och inte uppfyllde varsamhetskravet.⁶⁶ Sökanden hade främst angett klimatskäl till sin ansökan och ansåg att de skälens borde väga tyngre än intresset att bevara kulturvärdena intakta. De aktuella solcellerna var mattsvarta och skulle enligt sökanden endast förändra utseendet marginellt, varför det argumenterades för att de borde tillåtas. Länsstyrelsen noterade att området var inom detaljplan, att det fanns ett bevarandeprogram där byggnaden (kyrkan) var utpekad och att kyrkan låg inom riksintresseområde för kulturmiljövård. Byggnaden hade även ett högt kulturvärde i kommunens kulturmiljöinventering. Länsstyrelsen ansåg att byggnaden i sig och bebyggelsemiljön omfattades av 8 kap. 13 § PBL och att den sökta åtgärden därför

⁶⁵ Mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 18 december 2019 i mål nr P 8071-19.

⁶⁶ *Ibid.*

krävde bygglov. Länsstyrelsen ansåg dessutom att en installation av solceller på taket skulle påverka byggnadens och områdets karaktär, varför installationen ansågs strida mot dels varsamhetskravet i 8 kap. 17 § PBL, dels innebar en förvanskning enligt 8 kap. 13 § PBL. Länsstyrelsen noterade dock explicit att – den omständigheten att solcellerna kan monteras ned – inte beaktades i bedömningen.⁶⁷ Länsstyrelsen bedömde att det allmänna intresset att bevara kulturvärdena vägde tyngre än den enskildas intresse att installera solceller.

MMD i Nacka har nyligen avgjort ett mål (*Raspen*) angående installation av solceller på en byggnad som omfattas av 8 kap. 13 § PBL.⁶⁸ Den sökande hänvisade till byggnadsnämndens beslut och angav att varken ”miljö” eller ”klimat” tagits hänsyn till i beslutet och att de miljömässiga fördelarna med solceller inte heller beaktats. Vidare angav sökanden att solcellerna naturligtvis skulle tas ned när ”klimatfrågan är löst”. Överklagandet avslogs av MMD, som instämde i nämndens och länsstyrelsens bedömning, att installationen innebar en förvanskning av byggnaden och stred mot varsamhetskravet. MMD noterade även att det inom ramen för bygglovsprövningen inte fanns någon möjlighet att beakta den typ av övergripande miljö- och klimatintressen som den sökande åberopat.⁶⁹

MMD i Nacka har alltså avgjort ett mål (*Folksagan*) de senaste tre åren där installation av solceller beviljats på en byggnad som omfattas av förvanskningförbudet. Kanske ligger skillnaden i det kulturhistoriska värdet, som verkar vara mer dokumenterat i de mål där överklagandena inte beviljats. Eller kanske var det den omständigheten att taket var högt och flackt i

Folksagan som var avgörande för förvanskningsfrågan, även om domstolen motiverade skälen med att åtgärden var reversibel.⁷⁰ Att solcellerna kan monteras ned är inte ett argument som domstolen har godtagit i de avgöranden där bygglov nekats (när MÖD inte beviljade PT).⁷¹ I *Raspen* hade den sökande åberopat att solcellerna kunde monteras ned när klimatkrisen är över, vilket domstolen tillsynes inte såg som en avgörande omständighet då överklagandet inte beviljades.⁷² I de tidigare avgörandena har den sökande ofta åberopat miljö- och klimatskäl, men de skälen har inte uttryckligen beaktats av domstolen. Det finns i den enskilda bygglovsprövningen inget utrymme att väga övergripande miljö- och klimatskäl mot det allmänna intresset att bevara kulturvärden,⁷³ vilket MMD också förtydligade i *Raspen*.

4.3 Betydelsen av den enskildas argument vid prövning enligt PBL

Kan det faktum att solceller är reversibla, vara ett argument för att kulturvärden inte förvanskas? I *Folksagan*, där bygglov beviljades, var frågan om det skedde en förvanskning.⁷⁴ Domstolen ansåg att installationen inte innebar en förvanskning med motiveringen att solcellerna

⁷⁰ Mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 16 december 2019 i mål nr P 4921-19, s. 5.

⁷¹ Se mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 17 december 2018 i mål nr P 2410-18, s. 3 och mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 18 december 2019 i mål nr P 8071-19.

⁷² Mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 27 november 2020 i mål nr P 6540-20, s. 2.

⁷³ Utöver den generella prövningen i 2 kap. PBL där olika allmänna intressen ska beaktas. ”Särskilt värdefulla byggnader” omfattas dock av ett förvanskningförbud, som inte ger utrymme för en avvägning. Den enda möjligheten till avvägning i sådana fall är den avvägning som görs i 2 kap. 1 § PBL, som framför allt tillämpas för att göra en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen.

⁷⁴ Mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 16 december 2019 i mål nr P 4921-19.

⁶⁷ Jfr mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 16 december 2019 i mål nr P 4921-19, s. 5.

⁶⁸ Mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 27 november 2020 i mål nr P 6540-20.

⁶⁹ *Ibid.*, s. 2.

lätt kunde monteras ned och att installationen därför inte orsakade en permanent skada. Ett sådant resonemang ger sken av att om solcellsinstallationen kan monteras ned är det en åtgärd som inte förvanskar byggnaden. Frågan är om så är fallet? En sådan tolkning underminerar själva syftet med bestämmelsen som specificerar att installation av solceller på byggnader som omfattas av förvanskningsförbudet inte omfattas av bygglovsbefrielsen, utan fortsatt kräver bygglov.⁷⁵ Om en solcellsinstallation som monteras *på* tak per definition inte är en *förvanskning* – på grund av att installationen kan monteras ned – varför behöver då åtgärden prövas mot bl.a. förvanskningsförbudet? En sådan tolkning strider dessutom mot lagstiftningens syfte – att främja en ”hållbar livsmiljö” – vilken inbegriper en livsmiljö där kulturvärden är bevarade och inte förvanskade, både för *nuvarande* och kommande generationer. Tidsbegränsade förvanskningar bör därför inte heller tillåtas.

En rimlig tolkning är att bedömningen, om förvanskning eller inte, inte är så kategorisk som MMD ger sken av i *Folksagan*, där bygglov beviljades. Även om domstolen i sina domskäl uttrycker att omständigheten haft betydelse för bedömningen finns det också andra omständigheter som talar för att installationen inte innebar en förvanskning, bl.a. på grund av byggnadens höjd och takslutning. Oaktat vilka omständigheter som tillmättes störst vikt kan domskälen tolkas felaktigt. Det är olyckligt att frågan inte har prövats av högre instans då det är en aktuell fråga där kommunerna behöver vägledning om hur lagen ska tillämpas. Kommuner kan i brist på prejudikat se avgörandet som vägledande när de handlägger liknande ärenden och i värsta fall kategoriskt argumentera att en installation av solceller som placeras *på* taket – som enkelt kan monteras ned – per automatik inte är en för-

vanskning. Kulturvärden riskerar då att förvanskas. Kulturvärden får således inte det skydd som lagstiftaren, i syfte att bevara kulturvärden för nuvarande och kommande generationer, velat tillförsäkra.

Beaktas miljö- och klimatargument av domstolen? Miljö- och klimatargument, dvs. att man vill installera solceller för att bidra till minskning av koldioxidutsläpp, dels genom att öka andelen förnybar elproduktion, dels genom att minska byggnadens externa energiförbrukning,⁷⁶ framförs ofta som anledning till att enskilda väljer att investera i solceller. Miljö- och klimatargument presenteras ofta av den sökande som ett motargument till att bevara kulturvärdet på den byggnad den enskilda vill installera solceller på. I *Raspen* poängterade domstolen att övergripande miljö- och klimatargument *inte* kan beaktas inom ramen för bygglovsprövningen. Domstolen har i tidigare avgöranden inte bemött dessa argument i sina domskäl. Man kan dock tänka sig att miljö- och klimatargument torde kunna beaktas som enskilda intressen i avvägningen i 2 kap. 1 § PBL, då det är dessa argument som anges som motivering till *varför* man vill installera solceller.

5. Skydd av kulturhistoriska värden i kulturmiljölagen

5.1 Bakgrund till skydd av kulturvärden i kulturmiljölagen

I kulturmiljölagen (KML) är avsikten att skydda de mest värdefulla byggnaderna, bland annat kyrkliga kulturminnen. I portalparagrafen anges att alla har ansvaret för kulturmiljön, såväl enskilda som myndigheter. Ansvaret innebär att hänsyn och aktsamhet ska visas mot kulturmil-

⁷⁶ Beroende på hur byggnaden uppvärms i dag kan solcellerna även utgöra en minskning av energi för uppvärmning. Om solcellsinstallationen innebär att en oljepanna eller pelletsanläggning inte längre behöver användas minskar byggnadens klimatpåverkan.

⁷⁵ Se 9 kap. 3 c § p. 2 PBL och prop. 2017/18:197.

jön och att skador på kulturmiljön i första hand ska undvikas eller i vart fall begränsas. Slutligen anges att syftet med lagen är att "tillförsäkra nuvarande och kommande generationers tillgång till en mångfald av kulturmiljöer".⁷⁷ Lagen omfattar skydd av ortnamn, fornminnen, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen samt utförelse och återlämnande av kulturföremål samt om militär användning av kulturegendom.⁷⁸

Den här artikeln fokuserar på kyrkliga kulturminnen. Det har blivit allt vanligare att Svenska kyrkan ansöker om tillstånd för uppförande av just solceller, varför det finns en del beslut att analysera. Gamla kyrkor utgör också ett speciellt fall eftersom de är skyddade direkt i lagen och inte kräver något formellt utpekande för att erhålla skydd, till skillnad från vad som gäller för byggnadsminnen.⁷⁹ Det är viktigt att komma ihåg att kulturmiljölagen tillämpas parallellt med t.ex. PBL och MB.⁸⁰ Om kyrkan finns inom detaljplanelagt område krävs det alltså även bygglösa för t.ex. en installation av solceller. Kyrkan kan t.ex. också ligga inom ett område av riksintresse för kulturmiljövården,⁸¹ vilket kan ha betydelse vid den enskilda prövningen.

5.2 Skydd av kyrkliga kulturminnen

Skydd av kyrkliga kulturminnen regleras specifikt i 4 kap. KML. I 4 kap. 2 § KML anges att kyrkobyggnader och kyrkotomter "ska vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär

inte förvanskas."⁸² Utgångspunkten i lagstiftningen är således att kulturhistoriska värden, avseende bl.a. kyrkliga kulturminnen ska skyddas.⁸³

Tillståndsplikt för "väsentliga" förändringar på kyrkliga kulturminnen anges i 4 kap. 3 § KML. Eftersom det inte framgår närmare i paragrafen under vilka förutsättningar ett tillstånd kan meddelas har domstolen bedömt ansökan mot bakgrund av 4 kap. 2 § KML, där det bl.a. anges att kyrkan ej får *förvanskas*.⁸⁴ Bestämmelsen innebär däremot inte att det är omöjligt att vidta ändringar som inverkar negativt på en kyrkobyggnads kulturhistoriska värde.⁸⁵ Nödvändiga ändringar, för kyrkans underhåll och bevarande, är möjliga, även om ändringen påverkar det kulturhistoriska värdet.

Begreppet *kulturhistoriskt värde* med avseende på kyrkliga kulturminnen har diskuterats i bl.a. SOU 1997:43. Där anges att begreppet inte har en entydig definition och att vad som avses som kulturhistoriskt värdefullt förändras över tid och kan variera både i styrka och karaktär. Det anges i utredningen att värdet kan innefatta både objektiva och subjektiva faktorer, som t.ex. "byggnadshistoriskt intressanta företeelser – och rena upplevelsevärden som skönhet och ålderdomlig patina."⁸⁶ Det som ger värdet kan enligt utredningen t.ex. vara att byggnaden representerar en viss tidsepok, byggnadsteknik eller arkitektur. Det kan vara allt ifrån en detalj till hela byggnaden och miljön runt omkring som ses som värdefull. Bedömningen om ett ingrepp kan tillåtas beror enligt utredningen på vilka hänsyn som krävs för att bevara just det kulturhistoriska

⁷⁷ 1 kap. 1 § KML.

⁷⁸ 1 kap. 2 § KML.

⁷⁹ 4 kap. 2 § 2 st. KML "Kyrkobyggnader enligt denna lag är byggnader som före den 1 januari 2000 har invigts för Svenska kyrkans gudstjänst och den 1 januari 2000 ägdes eller förvaltades av Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar.", jfr 3 kap. 1 § KML.

⁸⁰ 1 kap. 2 § sista stycket KML.

⁸¹ Se 3 kap. 6 § MB.

⁸² 4 kap. 2 § KML. Vad avser begreppet "förvanskas" finns här ingen särskild definition men allt tyder på att begreppet har samma innebörd som enligt PBL.

⁸³ Prop. 1987/88:104, s. 95 f.

⁸⁴ Se RÅ 2007 ref. 75.

⁸⁵ Prop. 1987/88:104, s. 57 f.

⁸⁶ SOU 1997:43, s. 89–90.

värdet. Om det kulturhistoriska värdet finns i inventarier kan relativt omfattande förändringar av byggnaden tålas (om inte förändringen påverkar kyrkomiljön alltför mycket), medan om det är byggnaden som är skyddsvärd kan endast mindre (om några) ingrepp tålas.⁸⁷ Huruvida en installation av solceller innebär en förvanskning beror alltså på vad som är skyddsvärt i det enskilda fallet.

6. Tillstånd för installation av solceller på kyrkliga kulturminnen enligt kulturmiljölagen

6.1 Tillstånd för åtgärder på kyrkliga kulturminnen enligt kulturmiljölagen

För kyrkobyggnader uppförda före år 1939 krävs tillstånd för "väsentliga" förändringar enligt 4 kap. 3 § KML. Enligt lagtexten krävs det alltid tillstånd för t.ex. rivning, flyttning eller ombyggnad eller ändring av kyrkans exteriör eller interiör eller ändring av dess färgsättning.⁸⁸ Tillståndet får förenas med de villkor som är skäliga med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen.⁸⁹

En avvägning mellan det allmännas intresse av att bevara det kulturhistoriska värdet ska vägas mot det enskilda intresset av att få utföra åtgärden. Dvs. *proportionalitetsprincipen* ska beaktas enligt EKMR.⁹⁰ Det finns inget explicit krav i lagstiftningen att *alternativa lösningar* ska redovisas, men enligt proportionalitetsprincipens utformning ska dock den minst ingripande

åtgärden vidtas.⁹¹ Om det finns möjliga alternativ, som är mindre ingripande, talar det för att det enskilda intresset av att utföra åtgärden inte är lika *angeläget* och därför inte väger lika tungt. Det finns ett antal avgöranden angående tillstånd enligt KML för, bl.a. rivning,⁹² demontering av läktare,⁹³ och tillgänglighetsanpassad entré.⁹⁴ Av tillgänglig praxis kan det utläsas att om åtgärden (som man söker tillstånd för) är *nödvändig* för att bevara kyrkobyggnaden, inklusive dess funktion för kyrkoverksamhet så kan tillstånd erhållas. Det är argument som accepterats, av högsta instans, då ett fortsatt aktivt användande av en kyrkobyggnad anses bidra till bevarandet av byggnadens kulturhistoriska värde.⁹⁵ Det kan främst vara ekonomiska skäl,

⁹¹ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 14 oktober 2015 i mål nr P 3853-15 vilken tyder på att det minst ingripande alternativet bör väljas om åtgärden innebär en förvanskning. Bygglovet, som avsåg bullerdämpande åtgärder, nekades dock med motiveringen att sökanden inte visat att kravet på ljudreduktion inte kan uppnås på annat sätt och att det inte är uteslutet att liknande resultat kan uppnås genom åtgärder som bättre tillgodoser kraven på såväl ljudreduktion som bevarandet av kulturhistoriska värden. Det kan således utläsas ett krav på att sökanden ska visa att åtgärden är den mest effektiva, proportionerliga och lämpliga utifrån kriterierna i bestämmelsen, för att åtgärden ska kunna beviljas trots en förvanskning. Se också diskussion om proportionalitetsprincip under avsnitt 3.2.

⁹² RÅ 2005 ref. 55. Regeringsrätten ansåg att rivningen var ok med hänsyn till att en renovering av kyrkan sannolikt skulle uppgå till betydande belopp. Alternativ användning av kyrkan var utrett. Regeringsrätten ansåg att det förelåg sådana särskilda skäl att tillstånd till rivning av kyrkan kunde beviljas.

⁹³ RÅ 2004 ref. 125. Regeringsrätten gav tillstånd till demonteringen av läktaren då den sökandes intresse av att bedriva kyrkoverksamhet (ha ett fungerande kyrkorum) ansågs väga tyngre än det kulturhistoriska värdet av läktaren.

⁹⁴ HFD 2020 ref. 6. HFD gav ej tillstånd till att tillgänglighetsanpassa entrén. HFD konstaterade, vad gäller specifikt intresseavvägningen – hur proportionalitetsprincipen – ska göras anger HFD, att tyngdpunkten ska ligga på det kulturhistoriska intresset med hänsyn till lagstiftningens syfte.

⁹⁵ Se *Fläckebo*, RÅ 2007 ref. 75.

⁸⁷ *Ibid.*, s. 90. Se även Riksantikvarieämbetet, *Plattform Kulturhistorisk värdering och urval – Grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet*. 2015.

⁸⁸ 4 kap. 3 § 2 st. KML.

⁸⁹ 4 kap. 3 § 3 st. KML.

⁹⁰ EKMR:s tilläggsprotokoll 1, artikel 1. Se även t.ex. HFD 2020 ref. 6, RÅ 2007 ref. 75, RÅ 2005 ref. 55 och RÅ 2004 ref. 125.

men även teologiska eller liturgiska behov, dvs. behov kopplade till sättet att fira gudstjänst, som enligt förarbetena ges särskild tyngd.⁹⁶

Vad gäller just installation av solceller så har Regeringsrätten fastslagit att det är en sådan åtgärd som innebär att tillstånd krävs.⁹⁷ Enligt förarbetena anges att byte av värmesystem och andra tekniska installationer är sådana åtgärder som är att anse som en förändring av byggnaden och således kräver tillstånd enligt KML.⁹⁸ Med beaktande av detta förarbetsuttalande ansåg domstolen att en installation av solceller krävde tillstånd. Mot bakgrund av att det inte närmare framgår under vilka förutsättningar ett tillstånd kan meddelas enligt 4 kap. 3 § KML hänvisade domstolen till bestämmelsen i 4 kap. 2 § KML. Enligt den bestämmelsen ska kyrkobyggnader och kyrkotomter "vårdas och underhållas på så sätt att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas." Regeringsrätten har också uttalat att ett: "fortsatt aktivt användande av en kyrkobyggnad som kyrkolokal i sig torde vara ägnat att bidra till bevarandet av byggnadens kulturhistoriska värde."⁹⁹

Det finns alltså en öppning för att en förvanskning av byggnaden till viss del kan ske om det är motiverat att ändringen utförs, dvs. om det är ett *angeläget* ingrepp – och sökanden visat att det är ett *nödvändigt* ingrepp – för fortsatt aktivt användande av kyrkobyggnaden.¹⁰⁰ Sökanden åberopar ofta argument om att installation av solceller är en reversibel åtgärd och därför inte en *förvanskning* av det kulturhistoriska värdet samt att klimat- och miljöskäl bör väga tyng-

re än skyddet av det kulturhistoriska värdet. Frågan är vilken bäring sådana argument har? Nedan presenteras ett antal beslut, främst från länsstyrelsen, där sådana argument kan ha haft betydelse. Först redogörs för tillgänglig praxis.

6.2 Tillstånd till solceller på kyrkliga kulturminnen enligt kulturmiljölagen

6.2.1 Introduktion

Nedan följer en redogörelse av ett avgörande från Regeringsrätten angående tillstånd till installation av solceller enligt KML, samt ett antal beslut från länsstyrelsen i frågan. Länsstyrelsebesluten har inget prejudicerande värde, men ger en bild av hur Sveriges myndigheter tolkar KML i takt med att klimatet blir en mer aktuell fråga.

6.2.2 Fläckebo

I ett uppmärksammat avgörande om Fläckebo kyrka prövades frågan om tillstånd enligt KML kunde beviljas för installation av solceller på kyrktak av högsta instans.¹⁰¹ Tillstånd nekades. Av omständigheterna i målet framgår att Fläckebo kyrka i slutet av 1700-talet försågs med ett brutet och valmat tak. Taket var på denna tid täckt med tjärat träspån. Taket ändrades dock till falsat plåttak 1877. Kyrkan var belägen i en samlad bebyggelsemiljö med bland annat sockenmagasin, kyrkstall och komministergård (byggnadsminnesförklarade). Fläckebo kyrka ansågs hysa ett stort kulturhistoriskt värde.

Kammarrätten betonade att den storlek på ingreppet som kan accepteras beror på vilka kulturhistoriska hänsyn som måste tas i det enskilda fallet. Ju högre kulturhistoriskt värde en byggnad har, desto mindre är utrymmet att tillåta ett ingrepp. Kammarrätten fann mot bakgrund

⁹⁶ Prop. 1987/88:104, s. 62 och 96.

⁹⁷ Se *Fläckebo*, RÅ 2007 ref. 75.

⁹⁸ Prop. 1987/88:104, s. 97.

⁹⁹ *Fläckebo*, RÅ 2007 ref. 75. Se även Riksantikvarieämbetets yttrande i RÅ 2004 ref. 125.

¹⁰⁰ Diskussion om tillstånd för just solceller enligt KML presenteras nedan.

¹⁰¹ Se RÅ 2007 ref. 75. Frågor enligt kulturmiljölagen prövas av förvaltningsrättsliga domstolar varför Regeringsrätten (nuvarande Högsta förvaltningsdomstolen (HFD)) prövat frågan.

av kyrkans stora kulturhistoriska värde (både i sig och dess bebyggelsemiljö) och den omständigheten att de aktuella solcellspanelerna skulle vara synliga och påverka det visuella intrycket av kyrkan, att installationen skulle medföra en klar minskning av kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde. Återställandemöjligheten var inte något som domstolen ansåg föranleda en annan bedömning.

Kammarrätten betonade dock att det ibland kan vara acceptabelt med en installation av solceller om den enskildes intresse överväger i avvägningen mellan det kulturhistoriska intresset och sökandens enskilda intresse.¹⁰² Församlingen hade i det här fallet angett främst miljöhänsyn och ekonomiska skäl till installationen, för att kunna fortsätta att bedriva kyrkoverksamhet. Ifråga om de ekonomiska skälen ansåg Kammarrätten att de i och för sig var av sådant slag att de bör kunna beaktas vid avvägningen, särskilt som ett fortsatt aktivt användande av kyrkobyggnaden som kyrkolokal i sig torde vara ägnat att bidra till bevarandet av byggnadens kulturhistoriska värde. Kammarrätten ansåg dock att de besparingar som skulle ske inte var så betydande, och ej heller *visade* av den sökande. Eftersom kyrkan redan hade ett fungerande värmesystem (med direktverkande el) ansåg domstolen inte att den aktuella solvärmeanläggningen var nödvändig, varken för att säkerställa byggnadens uppvärmning eller kulturvärdet (aktivt nyttjande av kyrkobyggnaden). Kammarrätten ansåg däremot att det kulturella värdet var högt, varför solcellsinstallationen inte tilläts. De miljömässiga argumenten beaktades inte.

Regeringsrätten uppmärksammade att *proportionalitetsprincipen* måste tillämpas enligt EKMR.¹⁰³ Regeringsrätten ansåg att den inskränk-

ning det innebar för församlingen att inte få placera solcellsanläggningen på kyrkobyggnadens tak inte vägde tyngre än det allmänna intresset av att kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde bevarades. Av Regeringsrättens resonemang framgår det att det enskilda intresset inte ansågs vara särskilt angeläget då det fanns möjliga *alternativ* till solcellsinstallationen på kyrkotaket.¹⁰⁴ Ett annat likande mål avseende installation av solceller, avgjort av Förvaltningsrätten i Göteborg, återger samma motivering som i *Fläckebo*. Även där var det inte *visat* att solcellsinstallationen skulle leda till en energi- eller ekonomisk besparing.¹⁰⁵

6.2.3 *Stugun*

Stuguns församling beviljades tillstånd för installation av solceller på kyrkotaket.¹⁰⁶ Till skillnad från *Fläckebo* ansåg Länsstyrelsen i Jämtlands län att solceller kunde installeras utan att kyrkan förvanskades. Beslutet överklagades inte. Anledningen till att församlingen ville anlägga solcellerna var främst för att de ville avancera i sitt miljöarbete och minska driftkostnaderna.¹⁰⁷ Länsstyrelsen ansåg att en placering av solcellerna på det södra takfallet, som vetter mot skogen och inte är synlig från vägen eller större delen av kyrkogården innebar att installationen inte medförde en förvanskning. Länsstyrelsen meddelade därför tillstånd till åtgärden. Att taket var svart, liksom solpanelerna, samt det faktum att installationen inte krävde något fysiskt ingrepp i byggnaden utan solcellerna kunde hängas på takets befintliga falsar, hade också betydelse för beslutet. Länsstyrelsen ansåg sammanfattnings-

¹⁰⁴ Se RÅ 2007 ref. 75.

¹⁰⁵ Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 15 januari 2018 i mål nr 11821-17.

¹⁰⁶ Se Länsstyrelsen i Jämtlands läns beslut den 19 mars 2018, dnr 433-4263-2016, *Stugun*.

¹⁰⁷ *Ibid.*, s. 2.

¹⁰² Jfr RÅ 2005 ref. 55.

¹⁰³ Enligt EKMR:s tilläggsprotokoll 1, artikel 1.

vis att byggnadens kulturhistoriska värde inte skulle påverkas nämnvärt av åtgärden.¹⁰⁸

Dessutom konstaterade länsstyrelsen att "det särskilda skälet för åtgärden har bedömts ha vikt med hänseende till bestämmelser i miljöbalken."¹⁰⁹ De hänvisade därefter till miljöbalkens (MB) hushållningsparagraf (2 kap. 5 §) – även om det inte finns någon uttrycklig koppling mellan KML och MB – som anger att källor av förnybar energi ska användas i första hand. MB tillämpas dock parallellt med KML och hushållningsparagrafen kan få betydelse vid t.ex. tillsyn enligt MB. 2 kap. MB riktar sig till envar som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet, varför kyrkoverksamheter innefattas. Den omständighet att länsstyrelsen beaktar 2 kap. 5 § MB inom ramen för prövningen enligt KML kan dock ifrågasättas då den frågan inte faller inom ramen för prövningen enligt KML.

6.2.4 Virke kyrkby

Virke kyrka är en annan kyrka som beviljats tillstånd att installera solceller enligt 4 kap. KML. Länsstyrelsen konstaterade att kyrkan inte hade ett stort kulturhistoriskt värde och att det ingrepp solcellerna skulle utgöra kunde tillåtas.¹¹⁰ Länsstyrelsen kom till denna slutsats efter en samlad bedömning av det kulturhistoriska värdet, solcellernas utseende och monterings teknik (som minskade dess visuella påverkan) samt församlingens skäl till investeringen, som inte baserats på ekonomiska skäl utan teologiska skäl och miljöskäl i ljuset av klimatförändringarna och solcellernas konkreta roll i att profilera kyrkan som en ekokyrka.¹¹¹ Även i detta fall ansåg länsstyrelsen att det kulturhistoriska värdet inte var särskilt högt, varför det enskilda intresset att få

installera solceller ansågs väga tyngre än värdet av att bevara det kulturhistoriska värdet intakt.

6.2.5 Säffle kyrka

Länsstyrelsen i Värmland beviljade den 16 augusti 2019 tillstånd enligt KML för installation av solceller.¹¹² Beslutet överklagades av Riksantikvarieämbetet och målet, som för närvarande ligger hos Förvaltningsrätten i Karlstad, är ännu inte avgjort.¹¹³

I länsstyrelsens beslut angavs att kyrkan, som var en relativt ny kyrka, byggd 1965, omfattades av tillståndsplikten i 4 kap. 3 § KML på grund av kyrkans kulturhistoriska värde.¹¹⁴ Kyrkan hade utpekats då dess uttryck ansågs följa en tydligt avgränsad arkitekturepok under 1900-talet då mindre kyrkor började byggas i centrum av städer. Materialvalen, som tegel (byggnaden) och plåt (tak) ansågs representera tydliga och äkta materialval. Kyrkans exteriör ansågs dessutom ha ett formspråk som är typiskt för modernismen. Länsstyrelsen hänvisade till Säffle kommuns kulturmiljöprogram där det angavs att just fasader i rött tegel är ett av stadens kännetecken. Vidare beskrevs kyrkobyggnaden ha ett flackt sadeltak täckt av kopparplåt. Taken på de andra byggnaderna, församlingshemmet och pastorsexpeditionen, beskrevs som platta och beklädda med papp.

Sammanfattningsvis ansåg länsstyrelsen att det handlade om ett fint exempel på en modernistisk kyrka men noterade samtidigt att det finns andra kyrkor som representerar dessa företeelser från samma tid. Länsstyrelsen ansåg att solcellerna skulle påverka det kulturhistoriska värdet främst i form av estetisk påverkan på de arkitektoniska värdena. Länsstyrelsen konstate-

¹⁰⁸ Ibid., s. 3.

¹⁰⁹ Ibid., s. 3.

¹¹⁰ Länsstyrelsens i Skåne Läns beslut den 10 januari 2019, Dnr 433-28487-2017.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Länsstyrelsen i Värmlands län beslut den 16 augusti 2019, dnr 433-8988-2018. Beslutet har förenats med ett antal villkor.

¹¹³ Förvaltningsrätten i Karlstad, pågående mål 4859-19.

¹¹⁴ Se 4 kap. 4 § KML.

rade att solcellerna inte hade samma färg som koppartaket och att installationen var möjlig att genomföra på ett reversibelt sätt. Även om solcellerna inte hade samma färg som koppartaket ansåg länsstyrelsen att den tidstypiska stramheten i byggnaden kommer att behållas till stor grad då anläggningen kommer att ligga slätt på taket och fylla hela takfallet. Länsstyrelsen betonade även att det är främst byggnadens fasad som står för byggnadens arkitektur.

Som argument för att tillstånd skulle beviljas angav Säftele pastorat att installationen "är ett led i att bli självförsörjande på el och att det finns en stark önskan om att vara en förebild i klimatarbetet." Länsstyrelsen bedömde att solcellsinstallationen visserligen medför en väsentlig ändring av vissa av kyrkans kulturhistoriska värden (främst de arkitektoniska och arkitekturhistoriska uttrycken), men att dessa kan återställas i framtiden eftersom åtgärden är reversibel. Länsstyrelsen uttryckte sedan att: "solcellerna innebär en klimatekonomisk vinst för pastoratet utan alltför stor påverkan på de kulturhistoriska värdena". Länsstyrelsen beaktade också att takfallen på de övriga byggnadskomplexen inom kyrkoområdet (som har helt platta tak som inte är synliga på gatunivå) inte var lämpliga på grund av återkommande skadegörelse.

6.3 Betydelsen av den enskildas argument vid prövning enligt KML

Att installationen är reversibel är ett argument som den sökande ofta framför och som länsstyrelsen ofta hänvisar till i motiveringen till varför installationen beviljas. Den omständigheten att installation av solceller är en reversibel åtgärd har dock inte beaktats i tillgänglig praxis (*Fläckebo*). Domstolen som nekade tillstånd till installation av solceller uttalade där att den omständigheten "föranleder ingen annan bedömning"

i förvanskingsfrågan.¹¹⁵ Det framgår även av lagstiftningens syfte: *att kulturvärden ska bevaras för nuvarande och kommande generationer*. En rättstillämpning som tillåter reversibla installationer att förvanska kulturvärden, riskerar att *nuvarande generation* inte får beskåda kulturarvet, varför en sådan tillämpning strider mot lagens syfte.¹¹⁶

Miljö- och klimatskäl anges ofta som anledning till att man vill installera solceller. De argumenten har noterats i länsstyrelsens beslut vad gäller Stugun kyrka, Virke kyrka och Säftele kyrka men inte av Regeringsrätten i *Fläckebo*, vilket är det enda avgörandet från högsta instans. Oaktat att tillstånd till installation av solceller har beviljats i länsstyrelsernas beslut, med en motivering som ger sken av att miljö- och klimatintresset har haft betydelse, så har andra omständigheter troligen varit avgörande. I besluten angående Virke kyrka, Stugun kyrka och Säftele kyrka ansågs kyrkorna ha begränsat kulturhistoriskt värde och solcellerna var väl anpassade för att inte förändra det visuella intrycket avsevärt. Kyrkorna där tillstånd har beviljats av länsstyrelserna har gemensamt att det kulturhistoriska värdet endast påverkades i begränsad omfattning. Enligt lagtext och praxis (*Fläckebo*) finns det inget stöd för att miljö- och klimatskäl ska beaktas i prövningen enligt KML, även om länsstyrelsen hänvisade till MB:s bestämmelser i sin beslutsmotivering i *Stugun*.¹¹⁷ I beslutet om Säftele kyrka ses dock den "klimatekonomiska" vinst som följer av installationen som ett enskilt intresse som således vägs mot det allmänna intresset att bevara kulturvärden.

¹¹⁵ Se RÅ 2007 ref. 75.

¹¹⁶ Se 1 kap. 1 § KML. Jfr analys av MMD:s avgörande där samma typ av argument har accepterats av MMD i Nacka, se mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 16 december 2019 i mål nr P 4921-19.

¹¹⁷ Se *Stugun*, Länsstyrelsen i Jämtlands läns beslut den 19 mars 2018, dnr 1 433-4263-2016.

Argumentet att solcellerna bidrar till att kyrkan underhålls på ett adekvat sätt äger giltighet i prövningen enligt KML. Det är emellertid svårt att se klimat- och miljöskäl som förutsättningar för kyrkans bedrivande. Att man i Virke kyrkby vill profilera sig som en "ekokyrka" kan beaktas som ett giltigt argument om det är så att de i byn endast skulle gå till kyrkan om kyrkan hade en ekologisk profil. Att just solceller skulle skapa den profileringen kan man dock ha olika uppfattningar om.

Oavsett skäl till att man vill installera solceller måste syftet med den ansökta åtgärden inte gå att uppfylla på ett mindre ingripande sätt. Detta ligger i proportionalitetsprincipens natur. Det krävs alltså att åtgärden är både *nödvändig* och *angelägen*. Det finns ingen explicit skyldighet i lagtexten att redovisa alternativ, men om det finns tänkbara alternativ som inte påverkar det kulturhistoriska värdet lika mycket, så anses det enskilda intresset för just den ansökta åtgärden inte lika *angeläget*.¹¹⁸ I Säfflefallet angav sökanden att det inte var möjligt att placera solcellerna på övriga byggnader inom kyrkokomplexet på grund av återkommande skadegörelse. Av länsstyrelsens beslut framgår dock att takfallen på övriga byggnader inom komplexet var flacka och att solcellerna inte skulle ses från gatan om de placerades där (således mindre ingripande på det kulturhistoriska värdet). Länsstyrelsen godtog dock sökandens argument, vilket kan ifrågasättas då, om sökanden vidtagit åtgärder för att hindra skadegörelsen, det skulle ha funnits andra takfall inom kyrkokomplexet där solceller skulle ha kunnat installeras utan att påverka kyrkans kulturhistoriska värde. När Regeringsrätten nekade tillstånd till solceller på Fläckebo kyrka angav domstolen att "en mer miljövänlig

elproduktion måste dock kunna åstadkommas på andra än det i målet aktuella." Den omständigheten att Riksantikvarieämbetet hade framfört att det fanns alternativa platser att placera solcellerna på, där de inte påverkade kulturmiljön, beaktades också.¹¹⁹ Eftersom produktion av förnybar el kan ske på alternativa sätt och installation av solceller ofta kan ske på andra platser inom kyrkokomplexet, torde en installation av solceller på just kyrkotaket sällan ses som ett särskilt *angeläget* eller *nödvändigt* intresse.

7. Skyddet av kulturvärden – en jämförelse mellan plan- och bygglagen och kulturmiljölagen

Prövningen av om installation av solceller kan accepteras på "särskilt värdefulla" byggnader etc. enligt PBL och kyrkliga kulturminnen enligt KML har vissa likheter. Det krävs i båda fallen en rättslig prövning innan åtgärden vidtas. Det krävs bygglov för installation av solceller på byggnader som omfattas av förbudet i 8 kap. 13 § PBL,¹²⁰ respektive tillstånd enligt KML för installation av solceller på kyrkliga kulturminnen.¹²¹ Primärt prövas om installationen innebär en *förvanskning* av byggnaden och om ett sådant ingrepp kan tillåtas mot bakgrund av *proportionalitetsprincipen*. Bedömningarna i de båda lagarna har således en liknande struktur. Vilka argument som accepteras av beslutande myndighet – som skäl till att installation ska få komma till stånd – skiljer sig dock delvis åt.

Som visats av de domar och beslut som analyserats enligt KML (kyrkliga kulturminnen) och PBL ("särskilt värdefulla" byggnader) så

¹¹⁹ RÅ 2007 ref. 75.

¹²⁰ Dock ej utanför detaljplanlagt område. En bättre lösning vore att även inkludera bygglovsplikt för installation av solceller på 8:13-byggnader utanför detaljplan eftersom förvanskningförbudet även gäller där.

¹²¹ Tillståndsplikten framgår i 4 kap. 3 § KML och förutläggningarna för tillstånd, 4 kap. 2 § KML.

¹¹⁸ Det kan särskilt läsas ur HFD 2020 ref. 6, där en kyrka ej fick tillstånd att bygga en ny entré i syfte att främst tillgänglighetsanpassa byggnaden. Se även RÅ 2007 ref. 75.

har byggnader enligt PBL ett till synes starkare skydd. Eftersom kulturvärdet vad gäller kyrkliga kulturminnen även inbegriper "ett aktivt användande" av kyrkan som kyrkolokal så kan nödvändiga åtgärder få vidtas i syfte att säkerställa att kyrkan kan användas. Det finns inget liknande "användningsvärde" för villor i PBL. När man bestämmer om installation av solceller är möjligt på ett kyrktak (om församlingen kan *visa* att det är en förutsättning för kyrkans fortsatta bedrivande) finns det möjlighet att ge tillstånd på grund av att installationen ses som en förutsättning för kyrkans bevarande. Den ekonomiska aspekten kan visserligen tillmätas det enskilda intresset att installera solceller enligt PBL men väger inte lika tungt som enligt prövningen enligt KML då kyrkor *ska* bevaras enligt KML. Om det inte är ekonomiskt möjligt att bedriva kyrkoverksamheten utan installationen av solceller så är det ett giltigt argument. Den argumentationslinjen – även om den är teoretiskt möjlig – torde dock sällan kunna *visas* då det inte ofta torde vara en *nödvändig* åtgärd för kyrkans fortsatta bedrivande.

Även om "särskilt värdefulla" byggnader i teorin har ett starkare skydd enligt PBL visar ett av de analyserade rättsfallen att bestämmelsen om bygglov för solceller för byggnader som omfattas av 8 kap. 13 § PBL inte alltid fått det genomslag som lagstiftaren åsyftade. I ett av avgörandena menade domstolen att åtgärden var acceptabel med hänvisning till att solcellerna var möjliga att montera ned.¹²² Jag anser inte att en sådan motivering är korrekt. Argumentet att solcellsinstallation inte innebär en permanent skada och därför lätt kan monteras ned har inte godtagits av HFD, vilken är en prejudicerande instans, och inte heller i övriga domar från MMD

som behandlar just installation av solceller.¹²³ En sådan tolkning torde även strida mot lagstiftarens intentioner bakom bestämmelsen, om undantag från bygglovsplikten för installation av solceller som placeras *på* tak.¹²⁴ Om tanken var att sådana solcellsinstallationer *per definition* inte innebär en förvanskning, torde även byggnader som omfattas av förvanskningförbudet omfattas av bygglovsbefrielsen.¹²⁵ Det är dock olyckligt att resonemang kring reversibiliteten tillsynes tillmäts vikt då sådana beslutsmotiveringar ger sken av att reversibla installationer *per definition* inte är en förvanskning. En sådan tolkning riskerar att strida mot lagstiftningarnas syfte, dvs. att ge både nuvarande och kommande generationer en hållbar livsmiljö. Kulturvärden är något som måste skyddas för nuvarande och kommande generationer, varför reversibla installationer inte heller bör tillåtas om de innebär en förvanskning.¹²⁶

I de flesta solcellsärenden, både enligt PBL och KML, åberopar den sökande klimat- och miljöargument för att kunna installera solceller. MMD har nu klargjort att det inte finns något utrymme att beakta övergripande miljö- och klimatargument inom ramen för prövningen av bygglov för installation av solceller.¹²⁷ Argumenten nämns av länsstyrelsen i Stugun kyrka och Virke kyrka, men det är oklart om de haft någon betydelse för utgången i besluten. Som

¹²³ RÅ 2007 ref. 75 samt mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 18 december 2019 i mål nr P 8071-19 och mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 18 december 2019 i mål nr P 8071-19. Se även mark- och miljödomstolen i Växjö dom den 13 januari 2020 i mål nummer P 5856-19.

¹²⁴ Se 9 kap. 3 c § PBL.

¹²⁵ Se 9 kap. 3 c §, p. 2 PBL.

¹²⁶ 1 kap. 1 § PBL och 1 kap. 1 § KML.

¹²⁷ Mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 27 november 2020 i mål nr P 6540-20. Avgörandet är dock inte ännu överklagat till MÖD. Framkommer visserligen redan av lagstiftningen där det saknas en sådan avvägningssjögghet vid bygglovsprövningen.

¹²² Se resonemang i mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 16 december 2019 i mål nr P 4921-19.

framförts ovan fanns det omständigheter i fallen som talade för att solcellerna inte innebar en förvanskning på grund av det visuella intrycket samt kyrkornas begränsade kulturhistoriska värde. Länsstyrelsen beaktade dock "klimatekonomiska" aspekter i sitt beslut angående Säffle kyrka, där det klimatekonomiska intresset ställdes mot det kulturhistoriska värdet i proportionalitetsbedömningen. I praxis enligt KML (*Fläckebo*) tillmättes dock miljöskälen ingen betydelse, vilket talar för att miljö- och klimatskäl inte ska beaktas.

Däremot, om klimatskälen kan kopplas till den *enskildes* intresse, såsom t.ex. genom en "klimatekonomisk vinst", torde sådana argument kunna beaktas inom ramen för proportionalitetsbedömningen. Den klimatekonomiska vinst som kan åstadkommas genom installation av solceller på *ett* tak torde dock vara försumbar, varför klimatintresset sällan torde överväga bevarandet av kulturvärdet. Installation av solceller kan fortfarande utgöra en viktig åtgärd för klimatet, som kan tillgodoses genom installationer på andra tak än de som omfattas av förvanskningförbudet, varför installation av solceller kan fortsätta ske i stor omfattning. Byggnader som omfattas av förvanskningförbudet utgör endast en liten del av byggnadsbeståndet varför det inte torde vara *nödvändigt* från klimatsynpunkt att solceller installeras på tak som omfattas av ett förbud mot förvanskning.

Slutligen, i och med proportionalitetsprincipen som tillämpas enligt både PBL och KML, måste den minst ingripande åtgärden vidtas. Det innebär att den sökande, oaktat vilka argument som accepteras (ekonomiska, klimatrelaterade, teologiska etc.), måste visa att den tänkta installationen är en *lämplig* och *nödvändig* åtgärd för att uppnå syftet med åtgärden. Är det en förutsättning att solcellerna placeras just *där* för att den enskilda ska kunna göra sina ekonomiska besparingar eller energibesparingar (för klima-

tet)? Troligtvis inte. Det torde finnas andra alternativ till att tillgodose syftet, varför *förvanskning* sällan behöver ske. Det finns ofta alternativa lösningar/lokaliseringar/teknikval¹²⁸ som innebär att en förvanskning av byggnaden/kyrkan inte sker. Vad gäller just solceller finns det många exempel där tekniken har fått tillgodose lösningar som är mer anpassade till den värdefulla byggnaden, så att värdet ej förvanskas.¹²⁹ Detta är ytterst en fråga för en antikvarie att bedöma, varför en sådan alltid bör anlitas innan installationen påbörjas, oberoende av om byggnaden finns inom detaljplanelagt område eller inte, eftersom kulturvärden ska skyddas överallt, både inom och utanför detaljplan.¹³⁰

I den här artikeln har redogjorts för hur starkt skyddet av kulturvärden är mot förvanskning genom solceller. Specifikt vilka argument som har accepterats – och vilka argument som *inte* borde ha beaktats – av rättstillämpande myndigheter. Argument om solcellsinstallationens *reversibilitet* – som ett argument för att åtgärden inte innebär en *förvanskning* – bör inte beaktas i ärenden och mål enligt KML och PBL. En sådan tolkning av vad som innebär en förvanskning strider mot lagstiftningarnas syfte – att bevara kulturvärden för både nuvarande och kommande generationer. Övergripande miljö- och klimatskäl ska inte heller beaktas inom ramen för den individuella prövningen enligt PBL och KML, om inte klimatskälen kan tillgodoräknas den enskildas intresse inom ramen för *proportionalitetsbedömningen*. Det som skiljer prövningen åt för kyrkliga kulturminnen enligt KML

¹²⁸ Detta gäller även andra åtgärder i syfte att öka byggnadens energiprestanda, t.ex. isolering av vindbjälklag och fönster. För goda exempel se: <http://www.sparaochbevara.se/goda-exempel/> (hämtad 2021-02-11).

¹²⁹ Se t.ex. Cabeza, Luisa F. and de Gracia, Alvaro and Pisello, Anna Laura, *Integration of renewable technologies in historical and heritage buildings: A review*. Energy and Buildings, 177, 2018, s. 96–111.

¹³⁰ 2 kap. 6 § sista stycket PBL.

och "särskilt värdefulla" byggnader enligt PBL är att kyrkliga kulturminnen tillåts till viss del förvanskas om *nödvändigt* för att säkerställa ett aktivt användande av kyrkan. Ett sådant "användningsvärde" kan inte tillgodoräknas enskilda villaägare i PBL. Installation av solceller torde dock sällan vara en *nödvändig* åtgärd i den bemärkelsen. Min slutsats är därför att *lagstift-*

ningen erhåller ett erforderligt skydd av kulturvärden i omställningen till ett koldioxidneutralt samhälle. Däremot tillförsäkras inte alltid detta skydd i *rättstillämpningen*. Det finns därför behov av praxis – i syfte att styra rättstillämpande myndigheter i rätt riktning – för att undvika en rättstillämpning som tillåter onödig förvanskning av kulturvärden i syfte att rädda klimatet.