

Fönster öppnar upp för hållbarhetsmål i konflikt? Fönster, energieffektivisering och bevarande av kulturvärden i plan- och bygglagen



Rapporten har skrivits inom det av Energimyndigheten finansierade forskningsprojektet *Rätten, hållbar energianvändning och bevarandet av kulturvärden* (REKO) av Edith Lalander Malmsten jur.kand. och forskningsassistent i miljörett.

Omslagsbild: Jugendhus med spröjsade fönster
från år 1905 på Fredrikshovsgatan 5 i
Stockholm. Foto: Edith Lalander Malmsten,
oktober år 2020.

Edith Lalander Malmsten/REKO, 2021-01-27
Stockholms universitet, Juridiska institutionen.

Förord

Denna rapport är skriven inom det av Energimyndigheten finansierade forskningsprojektet *Rätten, hållbar energianvändning och bevarandet av kulturvärden* (REKO), som bedrivs vid Juridiska institutionen på Stockholms universitet. Inledningsvis vill jag passa på att tacka alla som har tagit sig tid och granskat rapporten och på sätt bidragit till dess genomförande. Tack till Maria Pettersson, professor i rättsvetenskap vid Luleå tekniska universitet, för dina mycket värdefulla kommentarer i ett vetenskapligt perspektiv. Ett stort tack går också till Carl-Gustaf Hagander, arkitekt och f.d. tekniskt råd vid Mark- och miljööverdomstolen, Otto Ryding, expert i kulturvärdesfrågor på Boverket, Peter Wencel, länsassessor vid Länsstyrelsen Skåne, Camilla Altahr-Cederberg, byggnadsantikvarie och utredare på Riksantikvarieämbetet och Nils Åberg, verksjurist på Riksantikvarieämbetet för alla era ytterst värdefulla kommentarer i ett sakfråge- och tillämpningsperspektiv.

Rapporten har även presenterats och diskuterats på ett miljörättsseminarium vid Juridiska institutionen på Stockholms universitet i december 2020 och jag vill passa på att understryka betydelsen av alla intressanta kommentarer och perspektiv på rapportens frågor som ni som deltog i seminariet bidragit med. Sist men inte minst, vill jag också tacka alla mina kollegor i REKO för era insiktsfulla kommentarer och ert stöd under arbetet med rapporten, ni har alla varit till stor hjälp. Tack Anna Christiernsson, docent och biträdande lektor i miljö rätt på Stockholms Universitet samt projektledare för REKO, Lovisa Fransson, forskningsassistent i miljö rätt, Melina Malafry, postdoktor i miljö rätt vid Uppsala universitet, Tor Broström, professor i kulturvård vid Uppsala universitet samt Mia Geijer, adjungerad lektor i kulturvård och bebyggelseantikvarie vid Länsstyrelsen i Örebro.

Stockholm, januari 2021
Edith Lalander Malmsten

Abstract

The built environment constitutes a significant asset due to both its ability to contribute to a sustainable energy conversion through energy efficiency measures, and its capacity to reflect different types of cultural values. However, these two specific public interests - that furthermore both constitute sustainability goals - easily collide. This is particularly true regarding windows, with a large part of a building's heat loss occurring through them. Notwithstanding, windows also constitute a building component of great importance to the building's aesthetics, architecture and its capacity to reflect cultural values. By focusing on windows measures this study examines whether a sustainable energy conversion is possible without setting the cultural historical, architectural, technical and artistic values at stake. The report analyses the Swedish Plan and Building Act and discusses whether it constitutes a satisfactory instrument for balancing both these interests and sustainability goals and what the main shortcomings in achieving this are. A central finding is that formally, if these two interests collide, there is a stronger protection for cultural values than energy efficiency. Backed up by results from technical and antiquarian research, the report however concludes that it is practically possible to simultaneously achieve both goals. Nevertheless, various problems, both in the legislation as well as in the law application and enforcement currently impede the protection and its intended impact and balance of interests. First, there is a lack of holistic and life-cycle perspectives on sustainability in the Plan and Building Act, which hinders the achievement of long-term sustainability and solutions that benefits both interests. Second, several measures regarding windows never come up to trial. This tendency may increase due to recent case law indicating that window replacements seldomly require building permits because of its limited impact on a building's appearance. This implicates a weaker protection of cultural values. Third, there is a lack of adequate registry of existing cultural values, a shortage of antiquarian expertise on a municipal level as well as in the responsible judicial courts, deficient municipal supervision, which all add to preventing the formal legal protection of cultural values. Finally, if these deficiencies are mitigated, the report concludes that energy efficiency and the preservation of cultural values do not need to collide, and that window measures may pave the path for both the climate and the preservation of cultural values.

Sammanfattning

En stor andel av en byggnads värmeförluster sker genom fönstren samtidigt som fönster ofta har stor betydelse för en byggnads återspeglade av kulturvärden. Med avstamp i den konflikt som klimatkrisens ökade krav på energieffektivisering av den byggda miljön innebär för bevarandet av kulturvärden studerar rapporten hur dessa två allmänna intressen och hållbarhetsmål, hanteras i plan- och bygglagen (PBL) när det gäller fönsterändringar. Rapporten analyserar rättssystemets kapacitet att främja de båda hållbarhetsmålen samt identifierar vilka de främsta bristerna i rättssystemet är vad gäller att åstadkomma detta och kommer med förslag på hur nämnda förmåga kan förbättras. Som ett led i detta undersöks befintlig lagstiftning och praxis, men även byggnadstekniska samt konstvetenskapliga källor studeras för att närmare utreda sambandet mellan den rättsliga utformningen och bevarande av kulturvärden och minskad energiförbrukning i praktiken. Författaren finner bland annat att lagstiftningen erhåller ett formellt sett starkare skydd för kulturvärden vid energieffektiviserande åtgärder på fönster. I praktiken är det emellertid möjligt att finna metoder som förenar båda strävandena. Rapporten finner dock att problem i lagstiftning, rättstillämpning samt i myndighetsutövning motverkar den tilltänkta intressebalansen samt det formella skyddet av kulturvärden. I PBL finns en avsaknad av helhets- och livscykelerspektiv på hållbarhet vid bedömningen av olika byggåtgärder vilket förhindrar långsiktigt hållbara lösningar som främjar båda hållbarhetsmålen. Ett viktigt skydd för den byggda miljöns kulturvärden är dessutom att potentiellt skadliga åtgärder förhandsprövas. Mark- och miljööverdomstolens senaste praxis har dock lett till en rättsutveckling där allt färre fönsterbyten kräver bygglov på grund av att de bedöms ha en begränsad påverkan på en byggnads yttre utseende, något som följaktligen medför ett svagare skydd för kulturvärden. Vidare finner rapporten att det fattas ett tillförlitligt och heltäckande underlag som pekar ut den byggda miljöns kulturvärden, en bristande antikvarisk kompetens hos prövningsinstanserna samt en bristfällig kommunal tillsyn – vilka alla bidrar till att motverka det rättsliga skyddet för kulturvärden. Avslutningsvis konstateras däremot att om samtliga av dessa identifierade brister åtgärdas finns det stora möjligheter för PBL och fönster att öppna upp för hållbarhet för både klimatet och bevarandet av kulturvärden.

INNEHÅLL

1. INLEDNINGSKAPITEL	8
1.1 Bakgrund och problembeskrivning	8
1.2 Syfte och frågeställningar	9
1.3 Metod och material	9
1.4 Disposition	10
2. ENERGIEFFEKTIVISERING AV FÖNSTER FRÅN ETT BYGGNADSTEKNISKT OCH KULTURVÅRDSPERSPEKTIV	10
2.1 Vad menas med kulturvärde?	10
2.2 Bakgrund utifrån byggnadsteknikens och kulturvårdens område	12
2.3 Mer om fönstrens energieffektivitet och exempel på åtgärder för energieffektivisering av fönster	14
2.3.1 Fönstrens U-värde och ett livscykelperspektiv	14
2.3.2 Exempel på åtgärder för energieffektivisering av fönster	15
2.3.3 Byte av fönster – aluminiumfönster och PVC-fönster	15
2.3.4 Tilläggsruta – av typen lågmissionsglas eller isolerruta	16
2.3.5 Andra renoveringsåtgärder	18
2.3.6 Avslutande kommentarer energieffektiviserande åtgärder på fönster	19
3. KULTURVÅRDEN OCH ENERGIEFFEKTIVISERING I KONFLIKT VID ENERGIEFFEKTIVISERING AV FÖNSTER ENLIGT PBL?	20
3.1 Bakgrund PBL	20
3.1.1 PBL om en god och långsiktigt hållbar livsmiljö och den parallella tillämpningen med MB	20
3.1.2 Allmänna och enskilda intressen och proportionalitetsbedömningen	20
3.1.3 Plansystemet och prövningen i det enskilda fallet	21
3.2 Fönster och det rättsliga skyddet för kulturvärden	22
3.2.1 PBL och kulturvärden	22
3.2.2 PBL:s varsamhetskrav	23
3.2.3 Förvanskningförbudet	23
3.2.4 Avslutande exempel kulturvärden	25
3.4 Målsättningar och reglering för energieffektivisering av det svenska byggnadsbeståndet	27
3.4.1 PBL och energieffektivisering	27
3.4.2 PBF och BBR om energieffektivisering	28
3.4.3 Krav på energieffektivitet vid ändring av fönster	28
3.4.4 Avslutande kommentar	29
3.5 Energieffektiviserande åtgärder på fönster – ändring eller underhåll i lagens mening?	29
3.5.1 Ändring och underhåll	30
3.5.2 Underhållskravet i 8 kap. 14 § PBL	30
3.5.3 Avslutande kommentar	31

3.6 Bygglövsprövningen och prövning i genomförandefasen	32
3.6.1 När kräver fönsterbyte bygglov?	32
3.6.2 Byggnader inom detaljplan 9 kap. 2 § st. 1 p. 3 c PBL	32
3.6.3 Bygglövsprövning för skydd av kulturvärden utanför detaljplan	33
3.6.4 Bygglövsplikt och fönsterbyten i praxis	33
3.6.5 Avslutande kommentarer – fönsterbyten och bygglövsplikt	35
3.6.6 Varsamhetskravets och förvanskningförbudets betydelse i lovpliktsfrågan	35
3.6.7 Gemene man	36
3.6.8 Hur ändringen framstår i ett sammanhang	37
3.6.9 Betydelsen av proportionalitetsprincipen?	38
3.7 Kan bygglov meddelas?	39
3.7.1 Förutsättningar för bygglov i 9 kap. 30 § PBL	39
3.7.2 Överensstämmelse med plan och avvikelse från detaljplan	40
3.7.3 Bygglövsprövningen och utformningskraven	40
3.7.4 Varsamhets- och skyddsbestämmelser bygglov	41
3.7.5 Avslutande kommentar	41
3.8 Genomförandefasen, bygglovs rättskraft och villkor för att meddela start- och slutbesked	42
3.8.1 Bedömning av 10 kap. PBL och genomförande av åtgärden	42
3.8.2 Start- och slutbesked	42
3.8.3 Kontrollplan	43
3.8.4 Kontrollansvarig	44
3.8.5 Tekniskt samråd	45
3.8.6 Antikvarisk förundersökning och certifierad sakkunnig	45
3.8.7 Kan bristande uppfyllande av de tekniska egenskapskraven stoppa ett fönsterbyte?	46
3.9 Byggnadsnämnden och antikvarisk kompetens i praktiken	47
3.10 Byggnadsnämndens tillsyn över PBL	49
3.10.1 Tillsynsplikten	49
3.10.2 Avslutande kommentarer tillsyn	50
4. AVSLUTANDE DISKUSSION	51
4.1 Hållbar livsmiljö och uppdelningen i bygglov och startbesked	51
4.2 Betydelsen av kontinuerlig tillgång till antikvarisk kunskap	53
4.3 Öppnar fönster och PBL upp för en hållbarhetskonflikt?	54
KÄLLFÖRTECKNING	56

1. Inledningskapitel

1.1 Bakgrund och problembeskrivning

I Sverige står bostads- och servicesektorn för knappt 40 procent av den totala energianvändningen.¹ Att det energieffektiviseras utgör därmed en förutsättning för en klimatomställning och för att nå mål om en hållbar utveckling. Energieffektiviseringsåtgärder kan dock komma i konflikt med andra hållbarhetsmål, däribland bevarandet av kulturvärden.² Båda målen utgör i sin tur olika aspekter av begreppet hållbar utveckling och separata delmål i agenda 2030.³ Stora byggnadstekniska framsteg vad gäller byggnaders energiprestanda har skapat möjligheter att bygga nya hus som knappt är beroende av någon extern energi för sin drift.⁴ Majoriteten av det svenska byggnadsbeståndet utgörs emellertid av äldre byggnader och det är även där som huvudparten av energianvändningen ligger. De äldre byggnaderna har därmed en avgörande betydelse för en omställning till ett mer energieffektivt samhälle. Rapportens centrala tema är dock *om* denna energiomställning kan göras utan att byggnadsbeståndets stora tillgång vad gäller kulturhistoriska, arkitektoniska, tekniska och konstnärliga värden går förlorade och huruvida lagstiftningen främjar eller motverkar en varsam energiomställning. Ett ömsesidigt beroende måste samtidigt noteras; energieffektivisering av det befintliga byggnadsbeståndet är också en förutsättning för att långsiktigt kunna bevara kulturhistoriska värden. Dyr uppvärmning kan ur ett långsiktigt perspektiv leda till att byggnader förfaller och överges. Byggnader som läcker alltför mycket energi kan följaktligen både från ett klimat- och ekonomiperspektiv anses orimliga att bevara.⁵ För att skapa ett långsiktigt hållbart byggnadsbestånd måste det därför anses viktigt att både intresset av energieffektivisering och kulturbevarande tillgodoses i prövningen enligt plan- och bygglagen (PBL).

En byggnads totala energianvändning beror på flera faktorer, geografiska förutsättningar, isolering, ventilation, typ av energikälla och användning. Fönster står för en relativt stor del av värmeförlusterna och är därför betydelsefulla ur energieffektiviseringssynpunkt.⁶ Byte till mer energieffektiva fönster kan vara en viktig åtgärd ur ett klimatperspektiv då nya fönster ofta läcker mycket mindre energi. Samma fönsterbyten har emellertid ofta en negativ påverkan på byggnadens kulturvärden. Fönstrens utformning har varierat stort under olika tidsepoker och är ofta en del av byggnadens karaktärbärande element varför de också är av stor betydelse för byggnaders karaktärsdrag och kulturvärden.⁷ Vidare är äldre fönsters material många gånger värdefulla i sig. Fönsterramar, virke och glas är bara några exempel på byggnadsmaterial i äldre fönster som ofta håller hög kvalitet och som med rätt vård kan hålla betydligt längre än mer moderna konstruktioner.⁸ Mot den bakgrunden diskuteras det på flera håll hur

¹ Boverket och Energimyndigheten, *Underlag till den tredje nationella strategin om energieffektiviserande renoveringar*, 2019, s. 20.

² Se Plan- och bygglagen (2010:900) 1 kap. 1 § samt 2 kap.

³ Agenda 2030 består 17 globala mål som har etablerats för en hållbar utveckling. Varje separat mål består i sin tur av olika delmål som representerar olika nödvändiga aspekter för att nå en hållbar utveckling. Även om målen uttrycks separat är tanken att agendan, genom preciseringen av de olika målen och delmålen ska verka som ett ramverk för att integrera, balansera och uppnå samtliga tre dimensioner av begreppet hållbar utveckling.³ Till mål 11 *om hållbara städer och samhällen*³ ingår *skydd av världens kulturarv* som delmål. Samtidigt är energisträvanden tydliga och mål 7 *om Hållbar energi för alla* tillägnas i sin helhet till främjandet av en hållbar energianvändning. Mål 13 syftar även särskilt till att *Bekämpa klimatförändringarna*. Se Förenta nationerna, *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling*, S. 5 se också S. Valencia m.fl., *Adapting the Sustainable Development Goals and the New Urban Agenda to the city level: Initial reflections from a comparative research project*, i *International Journal of Urban Sustainable Development*, 2019, s. 5.

⁴ T. Broström och G. Leijonhufvud, *Hållbarhet och byggnadsvärd*, i *Byggnadsvårdsföreningens Energiboken*, s. 38.

⁵ *Ibid.* s. 37-38.

⁶ Regeringen, *Sveriges tredje nationella strategi för energieffektiviserande renovering*, 2020, s. 9.

⁷ Riksantikvarieämbetet, *Fönster: Historik och råd vid renovering*, RAÄ 1988:1, s. 7 och 20-23.

⁸ Se P. Baker, *Research Into the Thermal Protection of Traditional Windows: Timber Sash Windows*, (2009), s. 3 samt P. Hanson, *Kan man behålla de gamla fönstren*, i *Energiboken*, s. 118.

byte till mer energieffektiva fönster - som efter sin brukstid många gånger måste bytas ut - kan anses vara förenligt med strävandet efter ett resurssnålt samhälle och en hållbar utveckling.⁹

Plan- och bygglagen (PBL) är den centrala lagstiftningen för planläggning och byggande i Sverige. PBL har som övergripande mål att främja en utveckling med goda sociala levnadsförhållanden samt en långsiktigt hållbar livsmiljö. Energieffektivisering och bevarandet av kulturvärden i bebyggelse är båda allmänna intressen som PBL ska främja.¹⁰ Det redan byggda utgör på så sätt en väsentlig tillgång såväl vad gäller dess förmåga att åstadkomma energieffektiviseringar som vad gäller dess betydelse för speglade av kulturvärden. Klimatkrisen ställer behovet av en energieffektivisering av byggnadsbeståndet på sin spets men väcker samtidigt oro för att ett alltför ensidigt fokuserande på uppställda energimål kan leda till att åtgärder, likt fönsterbyten, vidtas på bekostnad av bebyggelsens karaktär och historia. Osäkerheterna leder till frågan om PBL utgör ett tillräckligt verktyg för att faktiskt åstadkomma en avvägning som tar lämplig hänsyn till båda hållbarhetsmålen?

1.2 Syfte och frågeställningar

Rapportens syfte är att analysera rättens nuvarande kapacitet att främja de två olika hållbarhetsmålen men också att komma med förslag på hur den förmågan kan förbättras.

- På vilket sätt hanterar PBL mål om att bevara kulturvärden och verka för ökad energieffektivisering vid fönsteråtgärder?
- Erbjuder PBL verktyg för en ändamålsenlig avvägning mellan de olika hållbarhetsmålen när det kommer till fönster?
- Finns det några områden där lagstiftningen kan förbättras och i så fall på vilket sätt?

1.3 Metod och material

Rapporten använder sig av en rättsvetenskaplig metod. Mer precist innebär det att rapportens syfte till stor del uppnås med stöd och användning av rättskällevärdet. Materialet består för denna del utav de traditionella rättskällorna; lag, förarbeten, praxis, sedvanerätt och doktrin. Genom den juridiska metoden söks svar på vad som är *gällande rätt*, hur den är systematiserad samt vilka potentiella brister som finns. Rapportens syfte är emellertid bredare än så och präglas av vissa utblickande inslag det vill säga utanför de traditionella rättskällorna. Frågor om rättens förmåga att främja en ändamålsenlig avvägning mellan de två intressena och en hållbar livsmiljö kräver nämligen också kännedom om förhållanden som de klassiska rättskällorna inte kan besvara. I rapporten används i de delarna tvärvetenskapligt material främst från kulturvårdens och byggt teknikens område. En del av rapportens syfte är vidare att studera genomslaget av den rättsliga utformningen och försöka utreda hur tillämpningen av lagstiftningen ser ut i praktiken. För att undersöka den delen av syftet går det inte att enbart förlita sig på de vanliga juridiska rättskällorna. Ett mer empiriskt material som anknyter till hur rättskällorna används och uppfattas i praktiken kommer istället att användas och undersökas. Det har inte genomförts någon självständig enkätstudie för att uppfylla det behovet. Istället förlitar sig undersökningen och resultatet till största del på vad som framkommer i andra rapporter och artiklar. Här finns således en begränsning i rapportens metod och material. Någon gång har det inte funnits svar på rapportens frågor i redan publicerat material och då har studier av bygglovshandlingar och intervjuer med enskilda bygglovshandläggare fungerat som underlag. Svaren kan inte ge allmän kunskap om hur

⁹ Se här bl.a. Sydsvenskan, *Det är ett lagbrott när byggnadsdetaljer slängs*, <https://www.sydsvenskan.se/2020-10-21/det-ar-ett-lagbrott-nar-byggnadsdetaljer-slängs>, publicerad 21-10-2020, samt Renoveringsraseriet, Bostadsbolaget som behåller sina träfönster, <https://renoveringsraseriet.se/bostadsbolaget-som-behaller-sina-traefonster/>, publicerad 13-09-2020 och Mitt i Söderort, *Brfs fönsterbyten upprör*, <https://www.mitti.se/nyheter/brfs-fonsterbyten-uppror-ar-1950-talets-hantverk-i-fara/rephA1LE2JcG5WGqtbNRNH15zc@A/>, publicerad 02-09-2020.

¹⁰ Prop. 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 149-150.

lagstiftningen uppfattas och tillämpas i praktiken men fungerar i sammanhanget som ett stickprov över hur lagen tolkas och tillämpas.

1.4 Disposition

I rapporten följer en presentation av olika delar som på skilda sätt speglar den problematik som kretsar kring PBL:s förmåga att skydda kulturvärden i en tid där energieffektivisering av det redan byggda är en prioritet. För att sätta sig in i problematiken och förstå vad motsättningarna mer konkret består av och hur de uttrycker sig följer i det kommande kapitlet en bakgrund som har ett byggnadstekniskt och kulturvårdsperspektiv. I kapitel tre presenteras sedan en undersökning av den rättsliga utformningen. Kapitlet innefattar olika avsnitt. Avsnitten är till en början beskrivande för att sedan avslutas med analyserande och diskuterande kommentarer. Analysen sker således till stor del löpande genom rapporten. Det avslutande kapitlet består av en bredare diskussion kring vilka brister och möjligheter PBL har vad gäller att främja energieffektiviserande åtgärder på fönster och samtidigt bevara byggnaders kulturvärden.

2. Energieffektivisering av fönster från ett byggnadstekniskt och kulturvårdsperspektiv

2.1 Vad menas med kulturvärde?

Gemensamt för de juridiska begreppen och de faktiska kulturmiljöer som har tillmätts ett kulturvärde i den byggda miljön är att de ingår och återspeglar olika faktorer och värden som ingår i det större begreppet *kulturarv*. Kulturarvet brukar beskrivas som de olika värden och traditioner som vi medvetet eller omedvetet tar över från tidigare generationer. Kulturarvet innefattar allt från större kulturmiljöer, enskilda kulturminnen och konstnärliga verk såväl som myter och distinkta bruk och andra företeelser som vittnar om människans olika förhållanden i olika tider och sammanhang.¹¹ Kulturmiljö är ett brett begrepp och avser människans materiella och immateriella påverkan på den omgivande miljön.¹² En kulturmiljö kan vara alltifrån stora landskapsavsnitt eller en bygd som på något sätt präglats av mänsklig aktivitet¹³ men kan också avgränsas till att avse exempelvis en specifik byggnad.¹⁴ Kulturmiljöer kan sedan tillmätas ett kulturvärde genom att värden identifieras i en värderingsprocess. Byggnaden eller egenskaper i byggnaden värderas då enligt vissa särskilda kriterier och tillmätts sedan ett kulturvärde tack vare dess olika egenskapers förmåga att återspegla olika funktioner och värden.¹⁵

Kulturarvsforskning spänner över flera vetenskapsfält med sinsemellan olika teoretiska utgångspunkter och språkbruk varför begreppens innehåll och användning ofta skiljer sig åt i de olika fälten.¹⁶ Begreppet *kulturvärde* präglas av detta och är liksom andra värdebegrepp till sin natur levande och dynamiskt varför det är viktigt att försöka definiera det beroende på var och i vilket syfte det används.

¹¹ Prop. 1998/99:114, *Kulturarv - kulturmiljöer och kulturföremål*, s. 21

¹² SOU 2012:37, *Kulturmiljöarbete i en ny tid*, s. 76 med hänvisning till prop. 1998/99:114, *Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål*.

¹³ Odlingslandskap m.m.

¹⁴ Riksantikvarieämbetet, *Plattform kulturhistorisk värdering och urval - Grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet*, 2015, s. 13.

¹⁵ Kulturarvet brukar beskrivas som de olika värden och traditioner som vi medvetet eller omedvetet tar över från tidigare generationer. Värdena kan vara av både materiell och immateriell karaktär. Vidare är innehållet öppet och föränderligt och påverkas ständigt av skiftande sociala omständigheter och värderingar. Kulturarvet innefattar allt från kulturmiljöer, enskilda kulturminnen och konstnärliga verk såväl som myter och bruk och annat som vittnar om människans förhållanden i olika tider och sammanhang. Se prop. 1998/99:114, s. 21. Det beskrivs också hur kulturarvet är de spår och uttryck från det förflutna som tillskrivs värde och används i samtiden se här prop. 2016/17:116, *Kulturarvspolitik*, s. 57.

¹⁶ *Kulturhistorisk värdering och urval*, s. 64.

En sådan begreppstydlighet kan dessutom urskiljas som en förutsättning för en rättssäker tillämpning. *Kulturvärde* används i den här rapporten på samma sätt som i PBL, det vill säga främst som en samlande beteckning över vad som anses värdefullt ur ett kulturhistoriskt, estetiskt och socialt perspektiv.¹⁷ Rättsligt kan sedan värdena ensamt eller tillsammans motivera olika skyddsåtgärder och tillvarataganden i den kommunala planeringen eller prövningen. Perspektiven bidrar på olika sätt med bland annat kunskap om människans historia, att verka identitetsskapande och att skapa av visuella värden.¹⁸ Kulturvärden kan vidare kopplas till både byggnadens materiella och immateriella egenskaper; värdet kan exempelvis bestå av en viss typ av material eller takkonstruktion men också av tankar och minnen kopplade till specifika byggnader och miljöer.¹⁹

I Boverkets byggregler används kulturvärde som en samlingsbeteckning för en byggnads byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga, konstnärliga och arkitektoniska värden.²⁰ Boverkets definition överensstämmer i stort med PBL:s beskrivning av de olika värden som lagstiftningen har för avsikt att skydda och bevara.²¹ Begreppet kulturhistoriskt värde förekommer på flera håll inom PBL och kulturmiljölagen (KML). Som ovan nämnts ingår begreppet som del av det vidare begreppet kulturvärden. Kulturhistoriskt värde är således en aspekt som kan motivera skydd enligt PBL, medan KML *enbart* avser att skydda kulturhistoriska värden. PBL innehåller därmed ett skydd för kulturvärden i ordets vida bemärkelse. Att det bredare begreppet används för skydd enligt PBL måste anses ligga i linje med lagstiftningens breda syfte; att främja en god livsmiljö där kulturella, sociala, ekonomiska samt ekologiska värden ingår i måluppfyllelsen. Även plan- och byggförordningen (PBF) avser att skydda kulturvärden.

Ett grundantagande i den här rapporten är att för att kunna hantera energieffektiviseringskrav så är det nödvändigt att veta vad kulturvärdena består av. Kunskapen krävs för att kunna skapa ett underlag för bedömning av vart gränsen går för vad som är varsamt eller vad som utgör en förvanskning av byggnadens kulturvärden. Mer specifikt krävs att man identifierar byggnadens karaktärsbärande element samt pekar ut på vilket sätt de är viktiga och till vilka värden de relaterar. Utpekandet är nödvändigt för att man vid en ändring ska kunna beakta och bevara dem.²² Byggnadens karaktärsbärande element är de arkitektoniska och byggnadstekniska byggnadsdelar som gör det möjligt att avläsa byggnadens historiska och platsmässiga kontext. De karaktärsbärande elementen kan bestå av byggnadens proportioner, form och volym, materialval och utförande, färgsättning samt utformningen av särskilda detaljer.²³ Vad som avgör huruvida en byggnad ska klassas som särskilt värdefull ur ett kulturhistoriskt perspektiv beror emellertid på ett samspel de olika faktorerna emellan och det är därför svårt att peka ut vad som gör en specifik byggnadsdel, likt fönster, värdefull. Det finns flera etablerade metoder till stöd för värderingen av huruvida en byggnad eller bebyggelseområden anses skyddsvärda, här kan bl.a. *DIVE*,²⁴ *Kulturhistorisk värdering av bebyggelse* nämnas.²⁵

¹⁷ Observera dock att även ekonomiska och ekologiska aspekter kan ingå samt bidra till att en byggnad tillskrivs ett kulturvärde.

¹⁸ *Kulturhistorisk värdering och urval*, s. 21-25.

¹⁹ P. Erikson m.fl., *Hållbar renovering ur ett helhetsperspektiv*, i red. S. Olander m.fl., *Sustainable Integrated Renovation*, 2019, s. 89.

²⁰ *Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd*, BFS 2011:6, 1:6.

²¹ Se här 2 kap. 6 §, 8 kap 13 § samt 8 kap 17 § PBL.

²² P. Eriksson, *Särskilt värdefulla byggnader och kulturvärden*, i *Potential och policies*, s. 21

²³ *Ibid.* s. 22

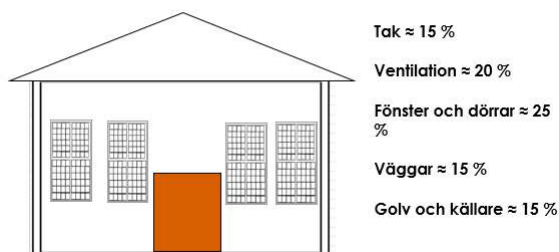
²⁴ Läs mer i D. Reinar och A. Westerlind, *Kulturmiljöanalys: en vägledning för användning av DIVE*, Riksantikvarieämbetet, 2009.

²⁵ Läs mer i A. Unnerbäck, *Kulturhistorisk värdering av bebyggelse*, Riksantikvarieämbetet, 2002.

2.2 Bakgrund utifrån byggnadsteknikens och kulturvårdens område

Behovet av att minska energianvändningen i bostäder och lokaler blir allt angelägnare samtidigt som energianvändningen på grund av nya komfortkrav och energikrävande funktioner i exempelvis våra

En byggnads värmeförluster



Värmeförluster genom fönster står för en betydande del av byggnaders uppvärmning. För en villa kan andelen vara cirka 15-30 % beroende på byggnadsår. Åtgärder för att sänka U-värdet kan därmed ha betydelse för byggnadens totala energianvändning. Källa: Sveriges tekniska forskningsinstitut. Illustration gjord av rapportförfattaren med stöd av uppgifter från Energimyndigheten.

hem och på våra arbetsplatser i vissa fall samtidigt ökar.²⁶ Generellt tycks vi eftersträva en högre standard, vi vill till exempel inte längre behöva klä oss i flera lager för att hålla oss varma hemma under vintermånaderna och om somrarna är det många som önskar luftkonditionering för att slippa genomlida nätterna klädda av svett.²⁷ Under förutsättning att vi som använder husen inte vill minska komfortstandarden bör slutsatsen kunna dras att vi för att nå utstakade mål om nollutsläpp måste söka tekniska lösningar och energieffektivisera det redan byggda.

Byte eller komplettering av fönster dyker ofta upp som förslag för den som vill energieffektivisera sitt hus. Ett fönster har flera viktiga funktioner och förutom att de bidrar till husets invändiga såväl som utvändiga karaktär

och förser oss med ljus så skyddar fönsternas glas inomhusmiljön från vädrets nycker och bidrar till att både behålla värme och att släppa in solvärme. Samtidigt och på grund av just det nämnda har fönster, i förhållande till andra delar i en byggnads klimatskärm²⁸, sämre isoleringsförmåga och i regel ett högre U-värde.²⁹ Dåligt isolerade fönster kan också orsaka kallras. Fenomenet uppstår då en kall yta, exempelvis fönsterpartier, kyls ned den intilliggande luften. När luften kyls ned kommer den att få en högre densitet än resterande luft i rummet och kommer på så sätt att sjunka nedåt i rummet.³⁰ Det leder till att den kalla luften rinner ned och samlas längs med golvytan, något som gör att det kan kännas dragigt och kallt vid fönster, vilket får en negativ påverkan på inomhusklimatet.

Fönster utgör samtidigt en viktig stil- och tidsmarkör och har ofta betydelse ur ett kulturhistoriskt, arkitektoniskt och konstnärligt perspektiv. Även fönsternas tekniska egenskaper kan vara viktiga ur kultursynpunkt och har ofta ett bevarandevärde. Fönstrens tillverkningsätt har varierat stort genom tiderna och kan därmed spegla värdefull teknikhistoria.³¹ Fram till 1920-talet tillverkades fönstren hantverksmässigt steg för steg på byggarbetsplatsen och det ligger ofta mycket arbete bakom gamla fönster. De olika delarna som karmar, spröjsar och bågar är ofta handhyvlade och särskilt anpassade till huset. Fram till dess att en industriell produktion kom igång, kan vidare fönsterglaset vara munblåst och fönstrens beslag tillverkade för hand.³² Trävirket i äldre fönster håller därtill ofta hög kvalitet och

²⁶ Broström och Leijonhufvud, *Hållbarhet och byggnadsvård*, s. 37-38.

²⁷ Ibid. s. 38.

²⁸ Byggnadens klimatskärm är de golv, tak, ytterväggar, fönster och dörrar som utgör gränsen mellan byggnaden och den yttre omgivningen. Ur energihushållningssynpunkt utgör fönster en viktig del av klimatskärmen, för att kunna bestämma fönsternas betydelse för värmeförluster och isoleringsförmåga kan värmegenomgångskoefficienterna (U_i , eller m.a.o. U-värde) för olika fönsterkonstruktioner mätas eller beräknas, se *Handbok förennergihushållning enligt Boverkets byggregler – utgåva två*, Boverket, (2012), s. 46.

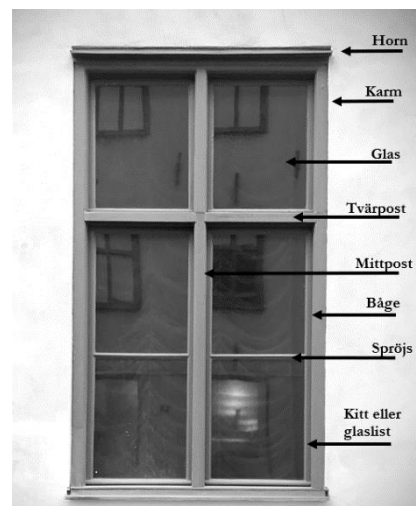
²⁹ U står för värmegenomgångskoefficient. Beteckningen används för att ange en byggnadsdels isoleringsförmåga. Ju lägre U-värde desto bättre isolerande förmåga och vice versa. För att fastställa fönsters U-värde finns europastandarder för såväl mätning som beräkning se *Handbok förennergihushållning enligt Boverkets byggregler – utgåva två*, Boverket, (2012), s. 48.

³⁰ P. Heiselberg, *Draught risk from cold vertical surfaces*, i *Buildings and Environment*, 1994, s. 2.

³¹ *Fönster, historik och råd vid renovering*, s. 7-19

³² Hanson, *Kan man behålla de gamla fönstren*, s. 118.

det finns studier som visar på att äldre fönstertyper ofta, med rätt typ av
vård, har längre livslängd än mer moderna konstruktioner.³³ Till höger finns
en bild som avser att illustrera hur ett fönster kan vara konstruerat. Man kan
se hur det består av en ramkonstruktion i trä som fästs in i byggnadens vägg. I
ramen finns ofta öppningsbara bågar i trä och för att dessa ska hålla ihop men
också gå att stänga och öppna har de olika metallbeslag i form av exempelvis
gångjärn och öppningsbeslag. I bågar sätter det glasrutor som är ditsatta med
stift och kitt vilket också bidrar till att täta mellan bågen och glaset.³⁴ Hur
fönstren mer i detalj är utformade varierar stort, såväl tekniskt som
estetiskt. Variationen beror på att olika stil- och arkitekturideal samt
tekniska lösningar under olika tider haft sin påverkan på fönsternas
utformning. Nedan finns en bildillustration av hur fönstrens utformning
har varierat från 1600-talet fram till 1930-talet. Illustrationerna har för
avsikt att ge en något mer konkret förståelse för fönstrens historiska
utveckling och kulturvärden. Att notera är dock att dessa endast utgör
typexempel på olika tiders fönster och att varje tidsperiod i sig innehåller
egna variationer och stiluttryck.³⁵



Pilarna som anger fönstrets olika delar baseras
på uppgifter från Riksantikvarieämbetets
rapport *Fönster - historisk och råd vid
renovering*. Fotografiet visar ett av Stockholms
stadsmuseums fönster, taget av Edith Lalander
Malmsten januari 2021.

Fönstrens stilhistoria från 1600-tal till 1930-tal

Beskrivning av fönstrens tidstypiska utformning är baserad på Riksantikvarieämbetets rapport "Fönster - Historik och råd vid
renovering" från år 1988. Alla bilder är tagna av Edith Lalander Malmsten år 2020-2021.



Hans Marschalcks hus på Hornsgatan
4 i Stockholm. Huset som är byggt år
1640 men fasaden genomgick
omfattande renovering i början av 1900-
talet. Fönsterna med deras småspröjs i
bly och korspost speglar dock alljämt
1600-talets fönsterstil.



Tidigt 1700-tal. Stortorget 22 i
Stockholm. Under 1700-talet blir det
likt på detta hus vanligt att tvärposten
flyttas upp. Glasformatet är litet och
försedd med träspröjs.



Sent 1700-tal. Bilden visar Tullhuset i
Stockholm. Byggnaden är uppförd i slutet av
1700-talet fönsternas tvärpost ligger högt upp
och fönsterbågarna med dess större glasformat
och färre spröjsar är tidsypiska.



Nybrogatan 42 i Stockholm. Byggnad från år
1882. Fönsterna är typiska för 1800-talets senare
där den ökade byggnadstakten och
hälsovårdstankar leder till att takhöjden blir
högre. Detta i kombination med att det går att
tillverka större glasformat leder till att spröjsen
försvinner samtidigt som tvärposten kommer
tillbaka.



Början av 1900-talet. Byggnad uppförd år
1905 på Fredrikshosvagnsgatan 5 i Stockholm.
Byggnadens fönster går i jugendstilens
ideal och är försedda med spröjs. Denna
gång har dock spröjsen ingen konstruktiv
funktion utan motiveras istället av rent
arkitektoniska och estetiska skäl.



1920-tals byggnad på Swedenborgsgatan 5
a i Stockholm. Fönsterna under 1920-talet
är influerade av antikens ideal såsom den
tolkats under 1800-talet och återigen är det
spröjsade, sexrutade fönstret utan tvärpost
populärt.



1930-tals byggnad på Bellmansgatan 26 i
Stockholm. Byggnad uppförd år 1937.
Funktionalismens ideal och rena former
innebär att glasformatet får styra och
spröjsarna försvinner.

³³ Baker, *Research Into the Thermal Protection of Traditional Windows: Timber Sash Windows*, s. 3 samt Hanson, *Kan man behålla de gamla fönstren*, s. 118.

³⁴ *Fönster historisk och råd vid renovering*, s. 7.

³⁵ *Ibid.*, s. 22-23.

2.3 Mer om fönstrens energieffektivitet och exempel på åtgärder för energieffektivisering av fönster

2.3.1 Fönstrens U-värde och ett livscykelerspektiv

Beteckningen U-värde används för att ange en byggnadsdels värmegenomgångskoefficient eller med andra ord hur hög dess värmeförlust är. Ju lägre U-värde desto bättre isolerande förmåga. Mot bakgrund av fönsters höga U-värden kan det fastslås att en stor andel av byggnadens energiförlust sker genom fönstren.³⁶ Ett fönsters U-värde kan variera mycket. Ett nyare fönster med särskild utvecklad isoleringsförmåga kan ligga på ett värde av 0,9 W/ m²K medan ett traditionellt tvåglasfönster med enbart luft mellan glasrutorna kan ligga någonstans runt det tredubblade, med värden runt 2,9W/m²K.³⁷ Ur energibesparingssynpunkt skiljer det sig på så sätt mycket mellan olika typer av fönster. Energirenoveringar eller fönsterbyten är därmed ofta positivt ur klimatsynpunkt. Att minska energiförluster beskrivs ofta vara relativt enkelt att åtgärda när det kommer till just gamla fönster.³⁸

Det finns många alternativ för den som vill energieffektivisera sina fönster. Alternativen har dock varierande resultat på fönstrens U-värden. Man kan antingen helt byta ut de befintliga konstruktionerna och ersätta dem med nya aluminiumfönster eller PVC-fönster.³⁹ Man kan också välja att behålla de befintliga fönstren men lägga till ett extra isolerglas för att minska energianvändningen. Därtill kan man också energieffektivisera dem genom mindre ingripande reovering och underhåll. Vilken typ av metod som är mest lönsam ur energisynpunkt och vilken påverkan det får på byggnadens kulturvärden varierar utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet och beror exempelvis på vilken typ av hus och fönster som man har att utgå ifrån.⁴⁰

Viktigt att tänka på är att fönstrets U-värde beror på hela fönsterkonstruktionen. Det går därmed inte endast mäta U-värdet på exempelvis fönsterglasets utan man måste beakta samtliga delar för att beräkna på hur mycket energi som kan sparas. Att observera är också att en byggnads energiförbrukning beror på en rad olika faktorer och bara för att fönstrens U-värden sänks innebär inte det automatiskt att byggnadens som helhet blir energieffektiv. I energimyndighetens genomsnittshus går 60 % av energianvändningen åt till att värma upp huset. Om ett sådant hus har tvåglasfönster kommer fönstren stå för 30 % av värmeförlusterna vilket motsvarar 17 % av den totala energianvändningen. Om man byter ut fönstren till energieffektiva varianter (dvs. Med U-värde om max 1,2) kommer fönstrens energianvändning minska med 5 % och istället stå för 12 % av den totala energianvändningen.⁴¹

Innan olika metoder för energieffektivisering av fönster presenteras bör det först nämnas att huruvida en åtgärd kan betraktas som energieffektiviserande inte är alldeles enkel att avgöra. Det finns olika sätt att beräkna byggnaders och åtgärders energianvändning och miljöpåverkan. En metod är att göra en livscykelanalys (LCA). Som namnet indikerar innebär en livscykelanalys att man beaktar hur en produkt eller åtgärd påverkar miljön under hela sin livstid. När man bedömer olika åtgärders förenlighet med energieffektiviseringssträvanden och övergripande mål om ett koldioxidneutralt samhälle måste man också i ett livscykelerspektiv beakta skillnaden mellan *operational and embodied energy use*. Det vill säga den energianvändning som uppkommer genom å ena sidan den kontinuerliga driften av byggnaden

³⁶ F. Ståhl, M. Lundh och P. Ylmén, *Hållbar och varsam reovering och energieffektivisering av kulturbistoriskt värdefulla byggnader - en förstudie*, Sveriges tekniska forskningsinstitut, s. 23 och Hanson, *Kan man behålla de gamla fönstren*, i, s. 114-115 och.

³⁷ Hanson, *Kan man behålla de gamla fönstren*, s. 114-115.

³⁸ Ståhl, *Hållbar och varsam reovering och energieffektivisering av kulturbistoriskt värdefulla byggnader*, s. 23.

³⁹ För att ett fönster ska få betecknas som energieffektivt måste det ha ett U-värde om max 1,2.

⁴⁰ Hansson, *Kan man behålla de gamla fönstren?*, s. 116.

⁴¹ Ibid. s. s. 115-116.

(såsom uppvärmning och belysning) och å andra sidan den energianvändning som redan är ”inbakad” i byggnaden genom den energi som har använts till att producera byggmaterial, transporter etc. Den ”inbakade” energin kan antingen sparas genom att byggmaterialet bevaras eller återvinns, energin kan emellertid också gå förlorad om byggnadsdetaljerna rivs eller byts ut utan att materialet tillvaratas.⁴² Det bör dock noteras att även om man med livscykelanalyser kan väga in fler dimensioner för att mäta produkter och olika åtgärders hållbarhet, så är tillvägagångssättet och metodologin fortfarande under utveckling. Det finns oenigheter om vilka aspekter som ska tilläggas betydelse vid genomförande av LCA:s vilket i sin tur medför en risk för inkonsekventa resultat.⁴³

2.3.2 Exempel på åtgärder för energieffektivisering av fönster

Syftet med följande framställning är inte att ge en uttömmande beskrivning av vilka metoder som finns och deras påverkan utan att ge en översiktlig bild av olika typexempels förenlighet med å ena sidan energieffektivisering och å andra sidan bevarandet av kulturvärden.

2.3.3 Byte av fönster – aluminiumfönster och PVC-fönster

Byte till aluminiumfönster är ett vanligt förslag på åtgärd för den som vill energieffektivisera sin bostad. Fönsterkonstruktionerna lyfts fram som energieffektiva, underhållsfria och vädertåliga.⁴⁴ Ett alternativ till aluminiumfönster är byte till kompositfönster som kan vara av formen PVC-fönster. Kompositfönster innebär att konstruktionen består av en sammansättning av olika material. En vanligt förekommande sammansättning är fönsterbågar av plast med en utsida av aluminium. I PVC-fönster utgörs huvudmaterialet i karmar och båge av den syntetiska plaststypen PVC (polyvinylklorid).⁴⁵

Byte till de här konstruktionstyperna har ofta fördelar ur energieffektiviseringssynpunkt och de kan sänka fönstrets U-värden betydligt.⁴⁶ I Boverkets byggregler (BBR) anges att U-värden om 1,2 ska eftersträvas efter ändringar. Vid byte till aluminiumfönster och PVC-fönster når man ned till det värdet med råge och leverantörer av de olika fönstertyperna utlovar U-värden om värden på mellan 0,7-1,2 vid ett byte till aluminiumfönster och U-värden om 0,5-1,0 vid byten till PVC-fönster. För att göra en livscykelanalys av hållbarheten av byten till fönster i aluminium och PVC bör dock fler aspekter beaktas. Som nämnt bör både den *inbakade* och den *driftsmässiga* energianvändningen att beaktas. Att vid fönsterbyten enbart se till byggnadens energikonsumtion och fönstrets U-värden riskerar i ett livscykelperspektiv bli missvisande då den energi som produktionen och transporten av det nya fönstret krävt inte är inräknad samt att den energiförlust som uppstår när det gamla fönstret kasseras inte beaktas. Fråga uppkommer då huruvida kostnaderna kan motiveras av de besparingar som görs ekonomiskt och energimässigt vid fönsterbytet?

Kort om nya fönsters påverkan på miljöfaktorer och kulturvärden

I en jämförande studie från Edinburgh Napier University år 2002, jämfördes några vanliga typer av fönstermaterial (trä, aluminium och PVC) där deras svagheter respektive styrkor lyftes fram samtidigt

⁴² Se här S. Lidelöw, T. Örn, A. Luciani och A. Rizzo, *Energy-efficiency measures for heritage buildings: A literature review*, i Sustainable Cities and Society, 2018, s. 232 och 236.

⁴³ Se E. Avrami, *Making Historic Preservation Sustainable*, Journal of the American Planning Association, 2016, s. 106.

⁴⁴ Elitfönster, *Aluminiumfönster - minst underhåll och mest skydd*, <https://www.elitfonster.se/byta-fonster/kopa-fonster/aluminiumfonster/>, hämtad 26-10-2020, Vi i villa, *Byt ut dina fönster och spara energi*, <https://www.viivilla.se/energi/byt-ut-dina-fonster-och-spara-energi/>, publicerad 2015-10-09, hämtad 2020-10-26. Fönstermästarna, *Allt du behöver veta om Aluminiumfönster*, <https://fonstermastarna.se/blogg/allt-du-behoover-veta-om-aluminiumfonster/>, hämtad 2020-10-26.

⁴⁵ M. Asif, A. Davidson och T. Muneer, *Life Cycle of Window Materials – A Comparative Assessment*, Napier University, 2002, s. 4.

⁴⁶ Elitfönster, *Aluminiumfönster - minst underhåll och mest skydd*, hämtad 26-10-2020 och Kronfönster, *Våra fönstermodeller*, <https://www.kronfonster.se/information/vara-fonstermodeller/>, hämtad 2020-11-25. Observera dock att dessa bara är tagna för att exemplifiera vilka U-värden som kan uppnås och inte är menade som källor med angivande av exakta värden.

som en genomgripande livscykelanalys presenterades. Att observera är dock att studien främst avsåg den inbakade energin och således inte beaktade de driftsmässiga energiaspekterna. Av studien framgick det att tillverkning av såväl aluminium som PVC är en energintensiv process som genererar olika typer av miljöfarliga föroreningar likt koldioxid, svaveldioxid, kolväten och olika typer av tungmetaller. När aluminium väl har tillverkats kan det emellertid återvinnas flertalet gånger utan att kvaliteten försämras. PVC är emellertid svårt att återvinna på grund av dess sammansättning av olika polymerer och förstärkningsmaterial. PVC bryts vidare ned mycket långsamt och som avfallsprodukt finns det risk att miljöfarliga ämnen förorenar jord och grundvatten.⁴⁷

Studien visade vidare att aluminium- och träfönster har en brukstid på över 40 år medan PVC-fönster istället har en maximal livslängd om 25-år samt att både aluminium- och PVC-fönster är lätta att underhålla. För PVC-fönster gäller emellertid att i fall de kommer till så skada är de svåra att reparera. Nya träfönster kräver i sin tur mycket underhåll men är mycket lätta att reparera om skador uppkommer. För aluminiumfönster finns i studien inga uppgifter om hur lätta de är att reparera. Av jämförelsen framkom att träfönsterna ger minst negativ miljöpåverkan. Det framkom även att aluminiumfönster har den högsta *inbakade* energin, vilket i kombination med utsläppen av miljöfarliga ämnen som aluminiumproduktionen orsakar, gjorde att aluminiumfönsternas bedömdes ha den högsta miljöbelastningen i ett livscykelperspektiv.⁴⁸



Ett nytt aluminiumfönster till vänster och ett gammalt i trä till höger på en fastighet i Nyköping. Foto: David Hansson, Sörmlands museum.

Aluminium- och PVC-fönster kan också påverka en byggnads utseende och kulturvärden. Utifrån ett kulturvårdsperspektiv kan det konstateras att ett byte av gamla fönster med bågar och ramar i trä mot fönster med en utsida av aluminium kan innebära en direkt påverkan på byggnadens yttre karaktär på grund av det faktum att materialet ändras. Materialval är en egenskap som kan påverka en byggnads kulturvärde. Byten kan även medföra annan påverkan på byggnadens kulturvärden. Fönstrens utformning kan ha en inverkan på en byggnads utseende och karaktär. När fönstrens proportioner, material och detaljering ändras kan det således även få påverkan på byggnadens eventuella kulturvärden.

2.3.4 Tilläggsruta – av typen lågmissionsglas eller isolerruta

För den som vill vidta en mindre ingripande åtgärd men ändå sänka fönsterkonstruktionernas U-värde finns alternativet att byta ut en befintlig glasruta till en ruta av typen lågmissionsglas (LE-glas) eller lägga till en eller flera extrarutor i typen isolerglas.

Byte av ruta till glasruta av typen LE-glas

I en rapport från Lunds tekniska högskola år 1998 som undersökte äldre fönsters värmtekniska egenskaper och förbättringspotential, framgår att man med byte till glasruta med lågmissionsglas (LE-glas) kan minska värmeförlusterna med upp till 35 % utan att påverka den ursprungliga arkitekturen negativt. Metoden innebär att man byter ut fönsterglas, förslagsvis i innerbågen, mot LE-glas. Glas

⁴⁷ Asif., *Life Cycle of Window Materials*, s. 2 och 4.

⁴⁸ Ibid., s. 12-13.

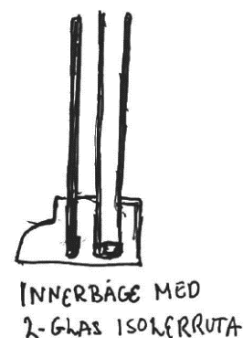
får sina låga U-värden tack vare sitt emissionsskikt. Skiktet består av en mycket tunn metallbeläggning. Beläggningen är färgneutral och minskar bara dagsljusinsläppet med några få procent varför det är mycket svårt att se någon skillnad mellan LE-glas och vanliga mer klara glas. I studien byttes fönsterglas från år 1880 och år 1930 med ett u-värde på 2,44 respektive 2,56 ut enligt denna metod. U-värdena minskade genom detta till värden om 1,60 respektive 1,77. Vidare angavs LE-glas ligga i samma prisklass som vanliga fönsterglas varför det blir relativt billigt att åstadkomma energiförbättringarna.⁴⁹ Det anges att den enskilde kan tjäna in de pengar som bytet kostat redan efter 10 år tack vare den sänkta energianvändningen, vilket kan jämföras med 40 år för nytillverkade energifönster.⁵⁰

Isolerglasruta

En liknande metod för att sänka fönstrens U-värden och förbättra isoleringsförmågan är att lägga till ett isolerglas. Metoden går ut på att man antingen sätter in en extra ruta av typen isolerglas alternativt byter ut samtliga glas i fönstret. Isolerglas består enkelt uttryckt av flera glasrutor som har sammanfogats till en. Utrymmet mellan dessa glas är lufttätt och består av torr luft eller isolerande gas. Isolerrutan bidrar till att sänka fönstrens U-värden eftersom de genom denna typ av konstruktion kan bromsa värmeläckaget.⁵¹ Med isolerglas kan U-värdet sänkas betydligt och komma ner till värden om 1-1,8 W/m²K.⁵²



T.v. Generaltullstyrelsens hus i Gamla stan Stockholm, foto från år 1930-1940, tagen av Lennart af Petersens, Stockholms stadsmuseum. T.h. Foto på fasaden från år 2020 taget av rapportförfattaren. Byggnaden har energieffektiviserats genom att cirka 1000 stycken isolerglasrutor har lagts till. Fastighetsägaren förväntar sig tack vare detta en minskad energiförbrukning om 18-19 % per år. Källa *Goda exempel*, Spara och bevara.



Kort om tilläggsrutors påverkan på miljöfaktorer och kulturvärden

De uppsatta värdena i BBR kan uppnås vid byten till isolerrutor men så måste inte vara fallet. För byten till LE-glas tycks det vara svårt att nå ner till BBR:s eftersträvansnivåer. Båda metoderna innebär vidare att man kasserar gamla fönsterrutor till förmån för nya. Att beakta är därför huruvida de befintliga karmarna och gångjärnen klarar av den ökade belastningen som ett glasbyte kan innebära.⁵³ Åtgärderna kan också på grund av detta ifrågasättas ur ett resurshållnings- och livscykelperspektiv då även energiåtgången av produktion och transport av rutorna måste vägas in i en miljöpåverkanbedömning.⁵⁴ Trots att tilläggsrutorna kan minska U-värdena kan det alltså vara värt att fundera kring om det finns andra ställen i husets klimatskärm som lämpar sig bättre för energieffektiviseringsåtgärder. Det bör

⁴⁹ B. Fredlund, *Lågemissionsglas och renovering förbättrar äldre fönsters värmeisolering*, Lunds tekniska högskola, 1999, s. 49-50.

⁵⁰ Hansson, *Kan man behålla de gamla fönstren?*, s. 116.

⁵¹ Ståhl, *Hållbar och varsam renovering och energieffektivisering av kulturhistoriskt värdefulla byggnader*, s. 24-25.

⁵² Energi- och klimatrådgivningen Stockholm, *Faktablad fönster*, 2014.

⁵³ Ståhl, *Hållbar och varsam renovering och energieffektivisering av kulturhistoriskt värdefulla byggnader*, s. 28-30.

⁵⁴ V. Joelsson och M. Wallinder, *Energieffektivisering av särskilt värdefulla byggnader: En LCA om fönsterrenoveringsmetoder*, 2017, s. 13-14.

dock poängteras att det vid en jämförelse mellan ett fönsterbyte och en åtgärd i form av tillägg av isolerruta framkom att helt nya fönster, trots sina lägre U-värden, efter 50 år, fortfarande hade större påverkan på den globala uppvärmningen. Det kan också noteras, likt tidigare nämnt, att fönstrens U-värde beror på alla delar i konstruktionen och inte enbart på fönsterglaset. Exempelvis kan dåligt isolerade karmar vara en källa till värmeläckage. Hur mycket U-värdet kan sänkas kommer därmed att variera från fall till fall. Ibland kommer också andra åtgärder i form av underhåll på karmar och andra fönsterdelar vara nödvändiga för den som vill uppnå ett energieffektivt resultat.⁵⁵ Bägge metoderna har dock en begränsad påverkan på byggnaders utseende och kulturvärden.

2.3.5 Andra renoveringsåtgärder

För den som vill minska sin energianvändning finns fler möjliga åtgärder för att förbättra fönsternas isoleringsförmåga och minska negativa effekter likt kallras.⁵⁶ Tätning genom underhåll av de befintliga fönstren kan exempelvis göra en stor skillnad. Fördelarna med tätning kan förstås av det faktum att fönstrens värmegenomgång går både in och ut, fönster släpper med andra ord både in och ut värme och kyla. De största värmeförlusterna som fönster orsakar beskrivs ske genom luftrörelser som transporterar bort den uppvärmda luften. Om exempelvis karmarna förses med tätningslister eller gångjärnen och stängningsbeslagen justeras så att de håller mer tätt kan värmeförlusten minska. Tätningen leder till att en stor del av värmen istället kan behållas i fönsterkonstruktionen, vilket är bra då stillastående luft utgör en god form av isolering.⁵⁷ När man tätar fönster är det dock viktigt att beakta att byggnadens ventilation ibland är tänkt att ske genom ett visst läckage i byggnadens klimatskärm och däribland fönsterkonstruktionerna. Kondens kan exempelvis uppstå om innerbågen har bristande täthet medan ytterbågen istället sluter alltför tätt. Då kan inte fuktig luft ventileras bort ur fönsterna och en risk för röta och mögelskador uppstår. För att undvika kondens och kallras är det därför viktigt att man vid tätningen ser till att in- och utsläppet kan ske på ett annat sätt och återigen kan det konstateras hur byggnadsteknisk kunskap är viktig vid alla åtgärder på fönster.⁵⁸ Hur mycket energi man kan spara in kommer vidare att bero på i vilket skick de befintliga fönstren är och även hur byggnadens energisystem i stort ser ut.

Fler enkla energibesparande åtgärder kan framlyftas. I en studie utförd på uppdrag av *English Heritage* lyfts det fram hur gardiner, rullgardiner och persienner kan sänka fönstrens U-värde med 14, 22 respektive så mycket som 28 %.⁵⁹ En stor del av värmeförlusten genom fönster sker nämligen nattetid när det är kallt och mörkt ute. En normal användning (det vill säga mörkläggning nattetid) av dessa inredningsdetaljer kan därmed bidra till att den totala energianvändningen minskar. Observera dock att studien genomfördes på ett engelskt englasfönster och slutsatsen kan nog dras att minskningen skulle bli mindre markant på fönster med 2- eller 3-glas. Kontinuerligt underhåll har också stor betydelse. Som tidigare nämnt håller äldre fönster ofta en hög kvalitet och med rätt underhåll kan de hålla mycket länge. Bristande underhåll kan dock leda till att kitt torkar ut, att färgen flagnar och att träet riskerar att ruttna.⁶⁰ Sådant förfall kan sänka fönstrens isoleringsförmåga och livslängd. Ur ett energiperspektiv är underhåll också särskilt viktigt ur ett resurshållnings- och livscykelperspektiv. Med rätt underhåll slipper

⁵⁵ Ibid. s. 27-28.

⁵⁶ Dvs. Att kall luft sprids ut över golvet, kallras uppstår lätt vid stora fönsterpartier när dessa kyls ned.

⁵⁷ Hansson, *Kan man behålla de gamla fönstren?*, s. 122.

⁵⁸ Ibid. s. 122

⁵⁹ Baker, *Research Into the Thermal Protection of Traditional Windows: Timber Sash Windows*, s. 13-15, se också F. Ståhl, *Hållbar och varsam renovering och energieffektivisering av kulturbeskyddade värdefulla byggnader*, s. 27.

⁶⁰ Stadsmuseet Stockholm, *Vårda ert hus*, <https://stadsmuseet.stockholm.se/varda-ert-hus-historia/husets-alla-delar/fonster/underhall-och-renovering/>, uppdaterad 2017-01-26, hämtad 2020-10-27.

man producera nytt vilket är energi- och resurskrävande. Varsamt underhåll av fönstren har samtidigt fördelen att unika byggnadsdetaljer och kulturvärden kan bevaras för framtiden.

2.3.6 Avslutande kommentarer energieffektiviserande åtgärder på fönster

Ovan har några vanliga energieffektiviseringsåtgärder på fönster presenterats. Några slutsatser av betydelse för kommande framställning kan därför dras. Det framgår att det vid renoveringar och fönsterbyten finns stor potential att sänka U-värdet och minska värmeförlusterna.⁶¹ Vilken åtgärd man väljer har däremot olika påverkan på byggnadens kulturvärden. Oavsett om det rör sig om ett fönsterbyte eller en energirenovering av befintliga fönster, kan det konstateras att byggnadsteknisk expertis och kunskap är viktig. Vid ett fönsterbyte är det exempelvis av vikt att byggnadens värmesystem och ventilationssystem justeras till de nya förhållandena. Ventilationen kommer att påverkas då fönsterbytet inverkar på byggnadens lufttäthet vilket kan få konsekvenser för inomhusklimatet överlag men också då det kan innebära en risk för fuktskador. Efter ett fönsterbyte måste man även se till att justera byggnadens övriga värmesystem till de nya förhållandena för att det önskade energiminskningsresultatet ska uppnås. En äldre byggnad och dess värmesystem är nämligen ofta väl anpassade till varandra. Den ursprungliga utformningen och konstruktionen och vilka konsekvenser bytet kan innebära för dessa måste därmed beaktas när man ändrar delar av byggnadens värmesystem.⁶² Även vid fönsterrenoveringar är kunskap viktig; om man exempelvis lägger till en extra isolerruta⁶³ måste förändringen av lufttätheten mellan glaset beaktas, detta för att undvika kondens. Man måste även beakta hur tätningen kan resultera i försämrade luftomsättning i byggnaden i stort vilken i sin tur kan öka risken för fuktskador.⁶⁴ En viktig slutsats är också det faktum att man vid energieffektiviserande åtgärder bör se till hela byggnadens energisystem. Det är en viktig slutsats för även om fönstrens U-värden kan sänkas vid ett byte av fönster kommer byggnadens totala energianvändning att bero på byggnadens konstruktion och energisystem som helhet. En annan viktig aspekt att ta med sig är att om man vid diskussion om olika fönsteråtgärders hållbarhet är det av stor vikt att beakta ett livscykelperspektiv som ser till den driftsmässiga såväl som den *inbakade* energianvändningen av olika åtgärder.

Avslutningsvis, på samma sätt som byggnadsteknisk kunskap är viktig vid valet av energieffektiviseringsåtgärd är också behovet av att kulturvårdsexpertis tas tillvara betydelsefull i beslutsprocessen. Expertisen är nödvändig för att identifiera och värdera byggnadens kulturvärden men också för att kunna urskilja och välja lämpliga och balanserade metoder för energieffektivisering. Bedömningen av kulturvärden är i sin tur beroende av goda kunskaper om byggnadens byggnadstekniska samt materialmässiga utformning men också kunskap om historia, arkitektur och byggnadens användning. Värderingen blir således till syvende och sist ett ställningstagande om byggnadens och fönstrens kulturvärde, som bäst kan göras av den med rätt kompetens, normalt sett en byggnadsantikvarie.⁶⁵ En annan fråga blir dock om den här expertisen får genomslag när man beslutar om exempelvis ett fönsterbyte ska tillåtas. Detta diskuteras mer i nästföljande kapitel om lagstiftning och annan reglering som behandlar energieffektiviserande åtgärder på fönster.

⁶¹ Baker, *Thermal Protection of Traditional Windows*, s. 23.

⁶² Ståhl, *Hållbar och varsam renovering och energieffektivisering av kulturhistoriskt värdefulla byggnader*, s. 28 och 52.

⁶³ Ett exempel på åtgärd som kan vidtas för att åstadkomma energieffektivisering av befintliga fönster.

⁶⁴ Ståhl, *Hållbar och varsam renovering och energieffektivisering av kulturhistoriskt värdefulla byggnader*, s. 28-30.

⁶⁵ Eriksson, *Särskilt värdefulla byggnader och kulturvärden*, s. 20.

3. Kulturvärden och energieffektivisering i konflikt vid energieffektivisering av fönster enligt PBL?

3.1 Bakgrund PBL

Av föregående kapitel framgår att det finns en rad olika metoder för att energieffektivisera gamla fönster utan att byggnadens kulturvärden påverkas i så hög grad. Att sådana metoder finns är dock inte detsamma som att de faktiskt sedan väljs och utförs. Valet av metod beror på en rad andra faktorer såsom ekonomiska incitament, marknadsföring, skattepolitik men också i hög grad den rättsliga styrningen. I den här delen av rapporten undersöks hur väl PBL som lagstiftning bidrar till att operationalisera de båda hållbarhetsmålen, med andra ord att främja energieffektiviserande åtgärder i fönster och samtidigt se till att byggnadens kulturvärden bevaras. För att analysera frågan måste svar först sökas i hur väl PBL skyddar kulturvärden men också på vilket sätt lagstiftningen främjar energieffektiviserande åtgärder. Frågorna kräver en del kännedom om grundläggande drag och systematik i PBL för att kunna analyseras och besvaras. Här följer därför en kort presentation av PBL:s grundläggande drag som kan vara bra att ha med sig för att lättare förstå kommande problematik.

3.1.1 PBL om en god och långsiktigt hållbar livsmiljö och den parallella tillämpningen med MB

Av 1 kap. 1 § PBL framgår lagens övergripande syfte att främja ”en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer”. I PBL används *hållbar livsmiljö* istället för det mer etablerade begreppet *hållbar utveckling* som bland annat används i miljöbalkens (MB) portalparagraf.⁶⁶ Användningen av begreppet livsmiljö tyder på att PBL ser till miljön i en snävare bemärkelse, närmare bestämt i egenskap av levnadsmiljö för oss människor. Med det sagt bör nog inte alltför stora växlar dras kring skillnaderna, även PBL:s hållbara livsmiljö, likt MB:s hållbara utveckling, syftar till att tillgodose dagens behov utan att äventyra framtida generationernas möjligheter till detsamma. PBL:s begrepp syftar också till att uppnå en hållbar utveckling avseende de tre hållbarhetsdimensionerna som nämns i MB.⁶⁷ Att PBL uttrycker ett mål om en långsiktigt hållbar utveckling framgår också av andra kapitlet där vissa allmänna intressen som ska beaktas vid tillämpningen av PBL framgår. Andra kapitlet uttrycker bland annat att miljöaspekter, befintliga natur- och kulturvärden samt sociala och ekonomiska aspekter ska tillmätas betydelse vid tillämpning av lagen.⁶⁸ Som utgångspunkt gäller PBL parallellt med MB. Några av MB:s bestämmelser har dock fått ett direkt genomslag i PBL.⁶⁹ Det finns också de som argumenterar för att MB:s målsättningar och principer genom sina generella och breda formuleringar kan ha inflytande vid tillämpning av PBL.⁷⁰ Även om det teoretiskt är möjligt är det troligen sällsynt att så blir fallet i praktiken, något som kan förklaras av att det är olika aktörer med skilda fokus och intressen, som har att tillämpa MB respektive PBL.

3.1.2 Allmänna och enskilda intressen och proportionalitetsbedömningen

PBL präglas till stor del av statens och kommunens vilja att utöva kontroll över planering, utformning och användning av mark och byggnader.⁷¹ Lagens grundläggande mål om en hållbar livsmiljö är tänkt att genomföra kontrollen och styrningen.⁷² Det övergripande målet konkretiseras sedan i PBL:s andra

⁶⁶ 1 kap. 1 § MB.

⁶⁷ Dvs. de ekologiska, sociala samt ekonomiska dimensionerna av hållbar utveckling.

⁶⁸ Prop. 2006/07:122, *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag*, s. 28. Se också Se 2 kap. 3 § p. 4 PBL.

⁶⁹ Se 3 och 4 kap om riksintressen, 5 kap om miljö kvalitetsnormer samt 6 kap om miljökonsekvensbeskrivningar.

⁷⁰ B. Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt – Miljöbalken*, 2018, s. 42.

⁷¹ Exempelvis får enligt 2 kap 4 § PBL bebyggelse av ett markområde ske om den utifrån en allmän synpunkt anses som lämplig.

⁷² 1 kap. 1 § PBL.

kapitel där de allmänna intressen som bidrar till måluppfyllelsen anges. De allmänna intressena kan emellertid lätt hamna i konflikt med den enskildes vilja och intressen. För att åstadkomma en rimlig balans mellan de olika intressena finns en viktig bestämmelse i 2 kap. 1 § PBL. Lagrummet anger att prövningen alltid ska ta hänsyn till både allmänna och enskilda intressen. Bestämmelsen är allmän och gäller vid sidan av eventuella mer specifika avvägningsbestämmelser i lagen.⁷³

Vilka allmänna intressen som ska beaktas framgår av andra kapitlet. Det framgår däremot inte tydligt när olika intressen ska beaktas samt *hur* dessa ska viktas mot varandra. Att notera är dock att det kan bli fråga om att väga olika enskilda intressen mot varandra såväl som att väga olika allmänna intressen mot varandra.⁷⁴ Det framgår dock inte vilka de enskilda intressena är eller hur en eventuell avvägning mellan dem närmare ska gå till. I det fall det rör sig om en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen måste emellertid proportionalitetsprincipen alltid beaktas varför viss vägledning kan sökas där. Den förvaltningsrättsliga principen innebär i korthet att ”en myndighet måste avstå från att meddela ett betungande beslut för vilket man i och för sig kan ha författningsstöd, om de negativa konsekvenserna för den enskilde inte står i rimlig proportion till det allmänna intresse som ska tillgodoses”.⁷⁵ Att principen blir tillämplig framgår av förarbetena till 2 kap. 1 § PBL⁷⁶ men även av Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna samt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som båda utgör rättsligt bindande dokument.⁷⁷ En intresseavvägning är i praktiken emellertid ofta en svår uppgift. När man läser PBL:s andra kapitel uppstår lätt en övertygelse om angelägenheten av kapitlets alla olika intressen och strävanden: bevarande av kulturvärden, åstadkommande av energihushållning, människors hälsa och säkerhet etc. Lagen ger emellertid initialt lite vägledning kring hur dessa intressen, vid konflikt, ska vägas mot varandra. Faktum är att många av PBL:s allmänna mål kan hamna i konflikt med varandra och att den fysiska planeringen överlag beskrivs vara drabbad av en målträngsel.⁷⁸

3.1.3 Plansystemet och prövningen i det enskilda fallet

Det finns flera typer av planer med distinkta funktioner och med olika typer av bindande karaktär. Planeringen präglas av det kommunala planmonopolet som ger kommunerna ensamrätt att detaljplanelägga mark.⁷⁹ Kommunen har befogenhet att bestämma om när planläggning ska ske samt att på ett självständigt sätt utföra lämplighetsbedömningarna och intresseavvägningarna som anges i lagen. Handlingsutrymmet varierar dock beroende på vad som framgår av lagstiftningen vilken på så sätt utgör planmonopolets yttre gräns.⁸⁰ Plansystemet är vidare tänkt att bilda en länk mellan å ena sidan PBL:s övergripande mål om en lämplig markanvändning och ändamålsenlig bebyggelsestruktur, å andra sidan regler om bygglösa och prövningar i det enskilda fallet. Det senare kan följaktligen beskrivas som en kontrollmekanism med avsikt att säkerställa efterlevnaden av övergripande krav på ändamålsenlighet och lämplighet i bebyggelsen följs i praktiken.⁸¹ En grundtanke är alltså att många av intresseavvägningarna redan ska ha skett övergripande på plannivå innan de prövas i det enskilda fallet. Det motiveras dels av att den enskilde har rätt att känna till den ungefärliga användningen av en byggnad

⁷³ NJA 2016 s. 686, p. 14.

⁷⁴ Se NJA 2016 s. 868

⁷⁵ Ibid. p.16.

⁷⁶ Prop. 2009/10:170 s. 160.

⁷⁷ Tilläggsprotokoll 1, artikel 1 EKMR., artikel 52 i rättighetsstadgan.

⁷⁸ Riksantikvarieämbetet, *Kulturbistoriska värden i plan- och byggprocesser*, 2020, s. 15 och 28.

⁷⁹ Se dock att länsstyrelsen utövar tillsyn 11 kap och enskilda kan överklaga (13 kap. PBL).

⁸⁰ K. Adolfsson, *Detaljplanehandboken*, 2019, s. 19.

⁸¹ Prop. 1985/86:1 s. 70 och Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*, s.46

eller ett område, dels av att en konkretisering av de övergripande målen är nödvändig för att myndigheter effektivt ska kunna fatta beslut i det enskilda fallet.⁸²

I detaljplan och områdesbestämmelser ska därför de allmänna intressena vägas mot varandra såväl som mot olika enskilda intressen.⁸³ Förutom att det är viktigt ur ett förutsebarhetsperspektiv och för en effektiv rättstillämpning, får det också processuella konsekvenser. Plankartan och planbestämmelserna är bindande för efterföljande beslut och får på så sätt rättsverkningar i det enskilda fallet. Frågor och avvägningar som har reglerats i detaljplan eller områdesbestämmelse ska således som utgångspunkt inte prövas igen. Planbestämmelser kan vara av typen skydds- och varsamhetsbestämmelser. Sådana bestämmelser ger kommunerna möjlighet att förmedla kunskap om befintliga kulturvärden och här kan utformningen av fönster särskilt pekas ut. Bestämmelserna ger också kommunerna möjlighet att på förhand sätta gränser och påverka vilka åtgärder som ska kunna tillåtas med hänsyn till en byggnad eller ett områdes kulturvärden. Planbestämmelsernas bindande karaktär gör att det finns ett mycket begränsat utrymme för motstridiga bedömningar när exempelvis en bygglovsprövning sedan görs i det enskilda fallet.

3.2 Fönster och det rättsliga skyddet för kulturvärden

3.2.1 PBL och kulturvärden

Vid energieffektiviserande åtgärder på byggnader, som inte utgör ett byggnadsminne skyddat av KML, blir PBL aktuell för att avgöra vilka energieffektiviserande åtgärder som bör och får vidtas. Det måste här beaktas att ett fönsterbyte utgör en ändring enligt 1 kap. 4 § PBL. Om ändringen avsevärt påverkar byggnadens utseende är det en bygglovspliktig ändring. En viktig faktor för valet av energieffektiviseringsmetod är om huset omfattas av förvanskingsförbudet. Byggnader som anses *särskilt värdefulla* ur ett historiskt, kulturhistoriskt, miljömässig eller konstnärlig synpunkt åtnjuter ett extra starkt skydd i PBL, vilket innebär att byggnaden inte får förändras på ett sådant sätt att värdena förvanskas. Här måste det även beaktas vilka kvaliteter, värden och karaktärsdrag huset *besitter* då detta får betydelse för hur kraven på varsamhet kommer att formuleras. I detta avsnitt följer därför en presentation dels av hur förvanskingsförbudet och varsamhetskravet rättsligt kommer till uttryck och innebär. Avsnittet efterföljs sedan av en exemplifiering över vilka omständigheter som i praktiken spelar roll för när och hur dessa kulturvärdesskydd aktualiseras.

I PBL preciseras liksom nämnts hållbarhetsmålen och de kulturpolitiska målsättningarna i olika bestämmelser som avser att skydda kulturvärden i olika bebyggelsemiljöer och byggnader. I det andra kapitlet lyfts kulturvärden fram som ett sådant allmänt intresse som skall beaktas vid PBL:s tillämpning. 2 kap. 3 § st. 1 PBL anges att man vid planläggningen ska beakta kulturvärden och likt tidigare nämnt syftar bestämmelsen till att främja de olika dimensionerna av en *hållbar utveckling*, där kulturvärden ingår. Att bevarande av kulturvärden är ett allmänt intresse framgår också av 2 kap. 6 § st. 1 p. 1 PBL. Bestämmelsen anger att bebyggelsen och byggnadsverk vid planläggning och i bygglovsärenden ska utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till ”stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan”.⁸⁴ Punkten brukar benämnas som *anpassningskravet* och innebär att åtgärder på byggnader alltid ska anpassas och utformas efter de kulturvärden som finns på platsen. Lagen ställer sedan i förvanskingsförbudet i 8 kap 13 § samt i varsamhetskraven i 2 kap 6 § och 8 kap 17 § PBL specifika krav på att byggnaders kulturvärden skall

⁸² Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*, s. 46.

⁸³ Se 2 kap. 1 § PBL.

⁸⁴ Men även vid andra åtgärder på byggnader som inte kräver bygglov.

beaktas vid alla typer av förändringar. Förvanskningförbudet tar sikte på byggnader som är *särskilt värdefulla* utifrån historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Varsamhetskravet gäller däremot för *alla byggnader* och innebär att ändringar alltid ska utföras varsamt med hänsyn till byggnadens karaktärsdrag så att dess tekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara.

3.2.2 PBL:s varsamhetskrav

I 2 kap. 6 § st. 3 PBL framgår att *bebyggelseområdets* särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska skyddas vid tillämpning av PBL.⁸⁵ Ytterligare ett varsamhetskrav finns i 8 kap. 17 § PBL. Kravet innebär att ändring och flyttningar av byggnader ska göras på ett varsamt sätt med hänsyn till byggnadens karaktärsdrag samt till dess tekniska, kulturhistoriska, historiska, konstnärliga och miljömässiga värden. Bestämmelsen är generellt tillämplig och gäller alla åtgärder oberoende om byggnaden och åtgärden ingår i ett ärende enligt PBL eller inte. Följaktligen gäller att alla ändringar skall vara varsamma. I MÖD 2012:13 som avsåg en prövning enligt ÄPBL 3 kap. 10 samt 12 §⁸⁶ framgår även att det inte finns något krav på att byggnaden eller bebyggelseområdet ska vara klassat som ett byggnadsminne och skyddet måste inte heller framgå av detaljplan eller av områdesbestämmelser för att hävdas. Av rättsfallet framkommer också att det inte finns några krav på att bedömningen av byggnadens kulturvärden ska ha kommunicerats med fastighetsägaren för att de ska kunna beaktas.⁸⁷

Av varsamhetskravet framgår redan av ordalydelsen att bedömningen ska utgå från om erforderlig hänsyn tagits till de angivna kulturvärdena samt till byggnadens karaktärsdrag. Hur bedömningen mer specifikt går till framträder tydligare av praxis. I MÖD P 169-15 (*Fönsterbyte på 70-talshus i Ystad*) ansåg domstolen att ett byte av spröjsade fönster till fönster utan spröjs på ett hus från 1970-talet stred mot varsamhetskravet i 8 kap. 17 § PBL. Byggnaden i målet låg ett område som var utpekad som ett riksintresse för kulturmiljövärden enligt MB samt för vilken det fanns varsamhetsbestämmelser i detaljplan. Modernare byggnader i området hade anpassats till områdets äldre byggnadstradition. Även den berörda byggnaden hade anpassats till den traditionella bebyggelsen vilket domstolen också beaktade i sitt avgörande. Domstolen konstaterade sedan att byggnadens fönster har stor betydelse för hur byggnaden upplevs. Ett byte till fönster utan spröjs skulle innebära att byggnadens karaktärsdrag påtagligt skulle förändras varför bytet inte ansågs uppfylla kravet på varsamhet. Domstolen fastslog vidare att det allmänna intresset av att tillvarata byggnadens karaktärsdrag hade företräde gentemot den enskilde fastighetsägarens intresse av att byta fönsterutformning varför bygglov nekades.

3.2.3 Förvanskningförbudet

Förbudet mot förvanskning framgår av 8 kap. 13 § PBL där det anges att ”En byggnad som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt får inte förvanskas”. Skyddet avser alltså *särskilt värdefulla* byggnader och innebär att man utifrån historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig och synpunkt måste värdera byggnadens betydelse.⁸⁸ Av förarbetena till äldre plan- och bygglagen (ÄPBL) framgår att byggnadens värde ska vara så stort att bevarandet kan klassas som ett verkligt allmänt intresse. Som exempel på när sådant värde uppstår nämns byggnader eller bebyggelsemiljöer som representerar olika tidsepoker, representerar skilda sociala miljöer eller

⁸⁵ Se prop. 2013/14:127, *Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov*, s. 48.

⁸⁶ Nuvarande 8 kap. 13 § samt 8 kap. 17 § PBL.

⁸⁷ Denna syn har även bekräftats i senare praxis från MÖD. Domstolen konstaterade i mål nr. P 6099-17 att ett beslut om att *inte* förklara ett vattentorn som byggnadsminne inte innebar att det saknade kulturhistoriskt värde.

⁸⁸ Se dock även bestämmelsens stycke två om att bebyggelseområden med mera också omfattas av förbudet.

värderas högt i den lokala opinionen.⁸⁹ Förvanskningförbudet gäller oavsett om byggnaden ingår i ett ärende enligt PBL eller ej. Principiellt framgår alltså att samtliga åtgärder som innebär en förvanskning av särskilt värdefulla byggnader inte är tillåtna. Av förarbetena till ÄPBL framgår emellertid att det är lämpligt om kommunen i förväg tar ställning till bevarandet av kulturvärden och för in särskilda skyddsbestämmelser i detaljplan och områdesbestämmelser.⁹⁰ Likt varsamhetskravet finns det dock inte något krav på att bedömningen av byggnadens kulturvärden ska ha kommunicerats med fastighetsägaren i förväg för att de särskilda bestämmelserna ska gälla.⁹¹

Förbudet har betydelse för flera olika prövningar i PBL. Exempelvis får inte ett bygglov meddelas i strid med förvanskningförbudet.⁹² Varken PBL eller dess förarbeten innehåller någon definition av begreppet förvanskning och av praxis följer att huruvida en åtgärd innebär en förvanskning är något som måste avgöras utifrån förhållandena i varje enskilt fall.⁹³ Omständigheter som ska beaktas är om åtgärden skadar någon av de egenskaper som ligger till grund för byggnadens kulturvärden eller om åtgärden förändrar byggnadens karaktärsdrag och särart.

Hur bedömningen mer specifikt går till framgår i MÖD 2017:60 (*Uppsala terminalbyggnad*).⁹⁴ Domstolen går i en bygglovsprövning igenom tre steg för att avgöra bland annat huruvida byte av skjutdörrar till så kallade karuselldörrar skulle strida mot förvanskningförbudet. De inleder med att ställa frågan om byggnaden omfattas av förvanskningförbudet i 8 kap. 13 § PBL varefter de konstaterar att frågan avgörs utifrån den specifika byggnadens egenskaper. Med stöd av planunderlag och ritningar till byggnaden finner domstolen att terminalbyggnaden anses särskilt värdefull ur konstnärlig samt miljömässig synpunkt och därmed omfattas av förbudet mot förvanskning.⁹⁵ Domstolen ställer sedan sin andra fråga: innebär den sökta åtgärden att byggnaden förvanskas? Återigen baserar domstolen sitt svar på byggnadens specifika värdefulla egenskaper och bedömer att bytet till karuselldörrar stred mot förvanskningförbudet då de innebar att byggnaden skulle bryta mot *den strama karaktärsgivande fasaden*. Det avgörande kriteriet tycks vara om de skyddsvärda egenskaperna eller karaktären förvanskas. Som sista steg går domstolen igenom om utslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen i 2 kap. 1 § PBL. Här finner domstolen att det allmänna intresset av att styra bebyggelsens utformning och skapa en bebyggelse av hög kvalitet med viss dignitet väger tyngre än fastighetsägarens intresse av att ge byggnaden den ansökta utformningen.⁹⁶ Bygglovsansökan avslogs därmed.⁹⁷

⁸⁹ Prop. 1985/86 :1, s. 510.

⁹⁰ Ibid. s. 510. Observera dock att så ofta inte är fallet och att det finns omfattande problem med inaktuella planunderlag se härom i SOU 2013:34, *En effektivare plan och bygglovsprocess*, s. 111-112.

⁹¹ MÖD 2012:13 samt MÖD P 6099-17.

⁹² Se 9 kap 30 § p. 4 PBL.

⁹³ Se här MÖD mål nr. P 9239-15

⁹⁴ Observera att avgörandet även behandlade påverkan på bebyggelsemiljön.

⁹⁵ Där främst byggnadens arkitektoniska kvaliteter tycks ha inverkat på bedömningen. Observera också att även Stationsområdet var utpekad som särskilt värdefullt i detaljplanen och domstolen ansåg att det också skulle omfattas av förvanskningförbudet.

⁹⁶ Vilket framträder i plandokumentet.

⁹⁷ Se också MÖD i mål nr P 9239-15 om betydelsen av ändringar i värdefull bebyggelse. Fallet rörde en balkongtillbyggnad på en magasinslokal.⁹⁷ Byggnaden ansågs viktig ur kulturhistorisk synpunkt eftersom den återspeglade tidstypisk bebyggelse vars historiska användning fortfarande var avläsbar, området var även utpekad som ett riksintresse för kulturmiljövården. Domstolen ansåg här att tillbyggnaden gav ett dominerande uttryck som påverkade den annars enhetliga bebyggelsen i området varför åtgärden innebar en skada på byggnadens kulturhistoriska värden i strid med förbudet mot förvanskning.

3.2.4 Avslutande exempel kulturvärden

I detta avsnitt följer en exemplifiering av olika omständigheter som får betydelse för hurvida en byggnad kan anses särskilt värdefull och för vilka krav på varsamhet som gäller för den planerade åtgärden. Syftet med avsnittet är att på så sätt att närmare konkretisera vilka faktorer som påverkar bedömningen av en byggnads kulturvärden och hur de ska beaktas samt förutsättningarna för att beakta förvanskningförbudet och varsamhetskravet i en beslutsprocess.

Betydelse av utpekande och bestämmelser i detaljplan

Om byggnaden ligger i en stadskärna kan det finnas information om husets kulturvärden och kulturhistoriska klassificering i detaljplan. En byggnad kan omfattas av en skyddsbestämmelse i detaljplan, ofta betecknat med lilla q.⁹⁸ Ett litet q innebär att kommunen har ansett att byggnaden är särskilt kulturhistoriskt värdefull och därmed inte får förvanskas. Skyddsbestämmelser kan endast utfärdas för byggnader som omfattas av 8 kap. 13 § PBL. Skyddsbestämmelser kan innebära en rådighetsinskränkning och kan i sådana fall utlösa en ersättningsrätt enligt 14 kap. 10 § PBL.⁹⁹ Lilla-q-utpekanden och skyddsbestämmelser i plan är rättsligt bindande och frågan om huset är *särskilt värdefullt* måste därmed anses avgjord när planen vinner laga kraft. Att det inte finns några skyddsbestämmelser innebär emellertid inte att byggnaden inte omfattas av förbudet mot förvanskning. Att byggnaden anses särskilt värdefull kan också påverkas av varsamhetsbestämmelser, översiktsplaneringen, den kommunala kulturmiljöinventeringen, hurvida den ligger i område av riksintresse, av en antikvarisk förundersökning eller någon annan typ av bevisning. I planen kan det finnas varsamhetsbestämmelser. Sådana kan finnas för byggnader som omfattas av 8 kap. 13 § PBL men också för andra byggnader som anses ha kulturvärden som ansetts viktiga att tillvarata och skydda. Ändringar ska i och för sig alltid vara varsamma men kommunen kan i planbestämmelser välja att precisera vad kravet på varsamhet mer specifikt innebär för en särskild byggnad eller område. Om sådana finns kan de ge en indikation om vad byggnadens kulturvärden består av och man bör tänka på vid en energieffektivisering av fastigheten. Det kan ha betydelse för om ändringen bedöms som varsam, vilket är ett lagkrav, men också för om förvanskningförbudet gäller.

Betydelse av annat underlag

Om byggnaden ligger i ett område som är utpekad som riksintresse för kulturmiljövården kan det påverka bedömningen av dess kulturvärden och vad som får göras. Riksintressen för kulturmiljövården (3 kap. 6 § miljöbalken) pekas ut av Riksantikvarieämbetet och utgör en av få ventiler för statliga intressen att få inflytande i den annars kommunala planläggningen. Den kommunala planläggningen ska alltid prövas gentemot miljöbalkens hushållningsbestämmelser i vilka riksintressen för kulturmiljövården ingår.¹⁰⁰ Som utgångspunkt gäller därför att hushållningsbestämmelserna och riksintressena inte prövas igen i bygglovsprövningen inom detaljpanelagt område då de redan anses ha blivit tillgodosedda i och med att de redan har beaktats i den kommunala detaljplanläggningen. Bygglov ska vidare endast ges för åtgärder som är förenliga med detaljplan varför bedömningen av riksintressena redan indirekt har betydelse för bygglovsprövningen. Att området är utpekad som ett riksintresse kan

⁹⁸ Obs. Skilj på om det istället är ett stort Q. Ett stort Q står istället för att kommunen har utfärdat en användningsbestämmelse för byggnaden med innebörden att användningen skulle vara anpassad till bebyggelsens kulturvärden. Sådana typer av bestämmelser och formuleringar avråder dock boverket ifrån då de på grund av sin generella utformning anses olämpliga se Boverket, *Detaljplan och kulturvärden*, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/kulturvarlden/kulturvarlden-i-plan--och-bygglagen/detaljplan-och-kulturvarlden/>, senast granskad 2020-10-05.

⁹⁹ Se prop. 2013/14:126, *En enklare planprocess*, s. 205-206. Observera dock att det man kan få ersättning för är om bestämmelserna leder till att ekonomiskt betungande insatser måste göras. Normalt sett anses dock värdehöjningen som ett utpekande innebära kompensera för detta. Men om skadorna av skyddsbestämmelsen sammantaget ändå skulle innebära att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras (för berörd del av fastigheten) har man rätt till kompensation.

¹⁰⁰ Den kommunala planläggningen ska prövas gentemot miljöbalkens hushållningsbestämmelser. Länsstyrelsen (som statens förlängda arm) kan enligt 3 kap. 6 § miljöbalken överpröva och upphäva en plan som kan antas påtagligt skada ett riksintresse.

dock även, trots detta, användas som stöd och underlag för argumentation om att en byggnad hyser kulturvärden som ska skyddas och bevaras vid ändringar.¹⁰¹ Kommuner kan också ha information om hur bebyggelsens kulturvärden ska tillvaratas i översiktsplaneringen, vilken trots att den inte är rättsligt bindande kan få betydelse för bedömningen. I översiktsplanen redogör kommunen för hur PBL:s allmänna intressen ska tillvaratas. I planen kan det därför finnas närmare bestämmelser om byggnadens och bebyggelseområdets kulturvärden och hur de ska beaktas.¹⁰²

Kommunen kan också ha tillgång till underlag i form kommunala kulturmiljöinventeringar. I kulturmiljöinventeringen kan det finnas information om kulturhistorisk klassificering och förekomst av andra kulturvärden i bebyggelsen. Programmets syfte är att tillhandahålla kunskapsunderlag om byggnadernas kulturvärden och informera allmänheten och myndigheter om den byggda miljöns kulturvärden. Inventeringen innehåller ofta kulturhistoriska klassificeringar av bebyggelsen. I Stockholms stad är kulturhistoriska byggnader klassificerade i tre olika kategorier; blå, grön och gul. Blå motsvarar den högsta klassen och omfattar byggnader av synnerligen högt kulturhistoriskt värde, grön är den mellersta och innebär att byggnaden har klassificerats som särskilt värdefull från en kulturvärdesynpunkt, gul är den tredje nivån och innebär ”att fastigheten har bebyggelse av positiv betydelse för stadsbilden och/eller av visst kulturhistoriskt värde”.¹⁰³ Om ett sådant material finns kan det ge vägledning kring vad man bör tänka på vid val av åtgärd. Att observera är dock att utpekandet inte är rättsligt bindande. Byggnadsnämnden kommer därmed likväl, i varje enskilt fall, behöva ta ställning till om byggnaden är att anse som *särskilt värdefull* och kommunen kan behöva anlita ytterligare antikvarisk expertis till stöd för sin bedömning. Trots att det på grund av sin rättsliga karaktär inte utan vidare kan leda till att exempelvis ett bygglov nekas¹⁰⁴ fyller materialet en viktig funktion som ett antikvariskt kunskapsunderlag till stöd för nämndens och andra prövningsinstansers beslutsfattande i frågor rörande hänsynstagande till kulturvärden.

Den avgörande frågan

Slutligen bör det understrykas att det faktiskt inte krävs något formellt utpekande för att en byggnad ska anses ha sådana kulturvärden som gör att särskild varsamhet ska iakttas eller att förvanskningförbudet gäller. Kommunen har ingen skyldighet att på förhand informera om att byggnaden klassas som särskilt värdefull eller på annat sätt har särskilda kulturvärden.¹⁰⁵ Att värdena formellt har blivit utpekade innan en PBL-process tar vid, är emellertid av godo ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Det ökar förutsebarheten för fastighetsägaren som vet vilka värden de ska ta hänsyn till, men också för myndigheternas möjligheter att fatta effektiva beslut i det enskilda fallet. Till syvende och sist blir den avgörande frågan alltid vilka värden byggnaden *faktiskt* besitter ur ett historiskt,

¹⁰¹ Se mer om riksintressets betydelse för bygglovsprövningen i MÖD 2013:17 (där riksintresset tillmättes betydelse trots att byggnaden omfattades av stadsplan från 1867 och att byggnader som omfattas av detaljplan (vilket en stadsplan anses utgöra) inte ska prövas gentemot dessa. Domstolen anförde att riksintressen ändå kan få betydelse särskilt om detaljplanen är gammal och tillkommit långt före lagregleringen med riksintressen tillkommit) se även Mark- och miljööverdomstolen P 9239-15 där domstolen beaktade och lyfte upp byggnadens betydelse med hänvisning till dess utpekande som riksintresse för kulturmiljövärden. Utpekandet som riksintresse kan med andra ord utgöra en omständighet av betydelse för bedömning om byggnaden hyser sådana värden som skyddas av PBL.

¹⁰² Se 3 kap. 3 § PBL samt *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.*, prop. 1994/95:230, s. 84.

¹⁰³ Stadsmuseet Stockholm, *Stockholms stadsmuseums kulturhistoriska klassificering*, <https://stadsmuseet.stockholm.se/om-hus2/klassificering-och-k-markning/stadsmuseets-kulturhistoriska-klassificering/>, senast uppdaterad 2020-09-28, hämtad 2021-01-22.

¹⁰⁴ Se härom i JO:s beslut i dnr 5716-2010.

¹⁰⁵ Se MÖD 2012:13. Enligt avgörandet finns det inget krav på att byggnaden eller bebyggelseområdet ska vara klassat som ett byggnadsminne och värdena måste inte heller framgå av detaljplan eller områdesbestämmelser för att ett skydd ska kunna hävdas. Vidare finns inga krav på att bedömningen av byggnadens kulturvärden ska ha kommunicerats med fastighetsägaren för att de ska kunna beaktas i prövningen.

kulturhistoriskt, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. En sådan fråga avgörs i en värderingsprocess där byggnadens olika egenskaper och dess bakgrund beskrivs och värderas.¹⁰⁶ Huruvida argumentation och hänsyn till byggnadens kulturvärden i praktiken kommer att ske beror dock på om byggnadsnämnden eller byggherren själva besitter antikvarisk kompetens och förstår att byggnaden har kulturvärden som kan påverkas av åtgärden. Avslutningsvis är det värt att poängtera att en samlad bedömning alltid ska göras och att det är en samverkan mellan de olika faktorerna som avgör huruvida en byggnad har kulturvärden och på vilket sätt de ska beaktas.

3.4 Målsättningar och reglering för energieffektivisering av det svenska byggnadsbeståndet

Svensk energipolitik är i hög grad präglad av EU:s energipolitik och lagstiftning. På EU-nivå har det slagits fast att energieffektiviserande renoveringar av byggnadsbeståndet är en förutsättning för att nå Parisavtalet om klimatförändringar. EU:s direktiv om energieffektivitet syftar bland annat till att främja vidtagandet av åtgärder för att utnyttja hela den befintliga energibesparingspotentialen inom unionen och främja en omställning av energisystemet.¹⁰⁷ Även EU:s direktiv¹⁰⁸ om byggnaders energiprestanda har stor betydelse även för den svenska regleringen och en stor del av de på senare år antagna styrmedlen har tillkommit som svar på dessa.¹⁰⁹ Det framgår också att energieffektivitet ska prioriteras vid renoveringar och att *principen om energieffektivitet först*¹¹⁰ ska gälla.¹¹¹ Vidare har den nya svenska klimatpolitiken som antogs år 2017 som mål att genomdriva åtgärder för att år 2045 uppnå ett nollutsläpp av växthusgaser.¹¹² Av en anblick av förarbeten på området kan det också konstateras finnas en stark och utbredd politisk förståelse om att det redan byggda utgör ett viktigt område att vidta åtgärder inom för att nämnda energi- och klimatmål ska kunna uppnås.¹¹³ Från politiskt håll framgår att det är av ”yttersta vikt att möjligheter till energieffektivisering tas tillvara vid ändring av byggnad” och det finns uttryckliga mål om att energianvändningen i bebyggelsen ska ha minskat med 50 % till år 2050 i jämförelse med 1995-års nivåer samt att Sverige år 2030 ska ha dubbelt så effektiv energianvändning i jämförelse med 2005-års nivåer.¹¹⁴

3.4.1 PBL och energieffektivisering

Övergripande målsättningar om energihushållning återfinns, förutom i PBL:s portalparagraf i en något mer preciserad form i 2 kap. 3 § 1 st. och p. 3 PBL. Här anges att planläggning och andra ärenden enligt PBL ska ske med hänsyn till miljö- och klimataspekter samt främja en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt. Som tidigare nämnt är dock 2 kap. 3 § PBL en generell bestämmelse som inte ger upphov till mer specifika krav utan fungerar istället

¹⁰⁶ Se Riksantikvarieämbetet, *Kulturhistorisk värdering och urval*, s. 35.

¹⁰⁷ 2012/27/EU

¹⁰⁸ 2018/844/EU

¹⁰⁹ M. Legné, G. Leijonhufvud och M. Tunefalk, *Energieffektivisering och kulturhistoriska värden*, i *Bebyggelsehistorisk tidskrift*, 2020, s. 70.

¹¹⁰ Principen om energieffektivitet först är en princip härrörande från EU-kommissionen som ska gälla vid allt beslutsfattande, planering samt vid investeringar på energimarknaden och enligt vilken EU:s energimarknad ska utgå ifrån. Principen syftar till att främja energieffektivisering första val innan andra energilösningar, likt förnyelsebara energikällor, beaktas. Se Europaparlamentet, *Faktablad om Europeiska unionen om Energieffektivitet*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/69/energieffektivitet>, uppdaterad 2020-11, hämtad 2021-01-22 samt Z. Pato, *Defining and contextualizing the E1st principle*, Enefirst, 2019.

¹¹¹ EU:s direktiv (2018/844) om byggnaders energiprestanda, p. 7.

¹¹² Prop. 2016/17:146, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*, s. 1.

¹¹³ Prop. 2008/09:162, *En sammanhållen klimat- och energipolitik*, s. 144 och uttalandet: *Regeringen bedömer att det är särskilt angeläget att befintliga byggnader görs mer energieffektiva eftersom det är där den största potentialen finns* samt prop. 2016/17:146, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*, s. 1.

¹¹⁴ Prop. 2008/09:163, *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi*, s. 60 och 127. Se Regeringens skrivelse 2018/19:153, *Första kontrollstationen för energioverenskommelsen*, s. 4.

som en fingervisning till vilka intressen som skall beaktas och främjas vid lagens tillämpning. I 8 kap 4 § p. 6 PBL uttrycks det emellertid särskilt att byggnader ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om energihushållning och värmehushållning. Det tekniska kravet på energihushållning¹¹⁵ gäller vid bland annat ändringar av byggnader och innebär då att kraven ska uppfyllas i fråga om ändringen.¹¹⁶ Här operationaliseras således PBL:s övergripande målstadganden om energibesparing och bestämmelsen innebär att särskilda krav uppkommer på enskilda aktörers handlande. Aktörerna måste vid ändring eller andra åtgärder visa att kravet på energihushållning uppfylls. Det sker däremot ingen prövning av detta på bygglovsstadiet till skillnad för vad som gäller för förvarnskningsförbudet och varsamhetskravet. Istället behandlas kravet om energihushållning först efter det att bygglov har meddelats, vid prövningen i genomförandefasen (även kallad byggprocessen).¹¹⁷

3.4.2 PBF och BBR om energieffektivisering

Mer vägledning om energikraven finns i plan- och byggförordningen (PBF). I 3 kap. 14 § PBF anges att en byggnad ska ha en mycket hög energiprestanda och särskilt goda egenskaper när det gäller hushållning med el. För ytterligare specificering av kraven finns Boverkets byggregler (BBR) med särskilda energihushållningskrav vid ändringar. Byggreglerna består dels av föreskrifter dels av allmänna råd. Föreskrifterna är rättsligt bindande funktionskrav (det vill säga uppställer krav på vissa funktioner som skall uppnås utan att ange på vilket sätt) medan de allmänna råden endast är vägledande och främst avser visa hur funktionskraven bör eller kan uppnås.¹¹⁸

3.4.3 Krav på energieffektivitet vid ändring av fönster

Vilka krav som kan komma att uppställas på energieffektivitet i fönster efter ändringen anges mer specifikt i BBR. Avsnitt 9 i BBR är speciellt tillägnat det tekniska egenskapskravet på energihushållning.¹¹⁹ I avsnitt 9:2 framgår vilka krav på energieffektivitet i byggnader som gäller. Det framgår att byggnader ska uppnå en viss energiprestanda. Prestandan mäts genom angivande av primärenergital.¹²⁰ Primärenergitalet kan således beskrivas som ett mått på en byggnads energieffektivitet. För nybyggnationer finns tydligt angivna krav på att en viss energiprestanda ska uppnås. Av föreskrifter och tabeller i avsnitt 9:2 BBR framgår krav på vilken energiprestanda som gäller för olika typer av byggnader och vilka viktningsskattor som ska tilläggas betydelse. Som utgångspunkt gäller de här talen för samtliga bostäder och lokaler det vill säga både för nybyggnationer och för befintliga äldre byggnader. Vad gäller ändringar i befintliga byggnader är dock kraven på energiprestanda mer flexibla och svårbedömda.

Avsnitt 9.9 behandlar energihushållningskrav vid ändringar i byggnader. Det framgår att en allmän utgångspunkt är att byggnaders energianvändning ska begränsas och att värmeförluster ska undvikas. Det framgår här att primärenergitalen som anges i tabeller i 9:2 ska eftersträvas efter en *ändring*. Kraven på energihushållning ska dock tillämpas på ett sätt så att de övriga tekniska egenskapskraven kan tillgodoseas och att byggnadens kulturvärden inte skadas och att de arkitektoniska och estetiska värdena

¹¹⁵ Se 8 kap 5 § p. 1 PBL.

¹¹⁶ Se 8 kap 2 § p. 3 PBL.

¹¹⁷ Eller det att anmälan gjorts.

¹¹⁸ Boverket, *Föreskrifter och allmänna råd*, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/boverkets-byggregler/om-bbr/foreskrifter-och-allmanna-rad/>, senast granskad 2018-07-06, hämtad 2020-09-25.

¹¹⁹ Föreskrift 9:1 BBR.

¹²⁰ Primärenergitalet EP_{pet} utgår från levererad energi till byggnaden men varje energibärare (el, fjärrvärme, fjärrkyla, biobränsle, fossil olja och fossil gas) förses med en viktningsskattor. När man beräknar primärenergitalet multipliceras energin för varje energibärare med respektive viktningsskattor och adderas. Summan divideras sedan med golvarean A_{temp} för att få primärenergitalet. Enheten är kWh/m² och år. Se Boverket, PBL-kunskapsbanken, *Vad är primärenergital?*, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/boverkets-byggregler/energi-hushallning/vad-ar-primarenergital/>, granskad 2020-09-30, hämtad 2020-11-11.

fortfarande kan tas tillvara.¹²¹ Det kan också noteras att vad gäller *ändringar* så ska de tekniska egenskapskraven endast tillämpas så att kraven uppfylls i fråga om *ändringen*.¹²² Trots det får hela byggnadens samlade energiprestanda betydelse för vilka krav som kan ställas vid exempelvis fönsterbyte. I BBR föreskrift 9:92 anges nämligen att om byggnaden inte lever upp till kraven på primärenergital i 9:2 så ska vid ändring i byggnadens klimatskärm vissa särskilt angivna U-värden eftersträvas. För fönsterändringar gäller att ett U-värde om 1,2 W/m²K ska eftersträvas, vilket också är gränsen för om ett fönster anses energieffektivt. Som redan nämnt anges det dock i de tillhörande allmänna råden till föreskriften att skäl för avsteg från kravet om högsta U-värde kan göras för fönster. Som exempel ges att avsteg kan göras om fönstren tillverkats speciellt för att tillgodose byggnadens estetiska värden eller kulturvärden. Mer generellt framgår även att ursprungliga fönster endast bör bytas om de kan ersättas av fönster som med avseende på material, proportioner, indelning och profilering är väl anpassade till husets karaktär. Fönster kan också ha så pass betydande kulturvärden att de inte bör bytas om det inte finns synnerliga skäl. Istället bör andra åtgärder vidtas för att öka värmemotståndet.¹²³

3.4.4 Avslutande kommentar

Vid ändring av en byggnadsdel kommer således vissa krav på energieffektivisering att gälla för den ändrade byggnadsdelen. Vilka krav som kan ställas vid en ändring på ett fönster kommer dock att bero på byggnadens energiprestanda i övrigt. Det är enbart om byggnaden som helhet inte lever upp till angivna krav på primärenergital som specifika krav på U-värden för fönster uppställs vid ändringar. Det framgår också att avsteg från kraven många gånger kan göras med hänsyn till fönstrens betydelse för byggnadens kulturvärden. Det framhävs också att i de fall fönster har betydande kulturvärden så bör de inte bytas ut och istället bör man se över om andra åtgärder kan vidtas för att öka byggnadens värmemotståndsförmåga. Trots att kravet på energihushållning endast gäller för den ändrade byggnadsdelen gäller det återigen att se på byggnadens energiprestanda som en helhet. Om fönstren har betydande kulturvärden kommer avsteg från kraven om lägsta U-värden att göras och istället uppmanas fastighetsägaren att vidta andra åtgärder för att öka byggnadens energiprestanda.

3.5 Energieffektiviserande åtgärder på fönster – ändring eller underhåll i lagens mening?

PBL innehåller som nämnt flera instrument för att tillvarata det övergripande målet om en *hållbar livsmiljö* och det andra kapitlets allmänna intressen i den svenska bebyggelsen. Den svenska bebyggelsen bestod år 2018 av drygt 8 miljoner byggnader i Sverige varav 37 % utgjordes av bostadsbyggnader. Den vanligaste byggnadstypen är mindre så kallade komplementbyggnader som utgör 58 % av byggnadsbeståndet. Resterande del består av olika typer av lokalbyggnader.¹²⁴ Det finns en rådande bostadskris som skapar ett uttalat behov och målsättning om att varje år komplettera det svenska byggnadsbeståndet med fler byggnader för bostäder. Boverket framför att det mellan år 2018 till år 2027 finns ett byggbehov om 640 000 bostäder (observera att det syftar på bostäder och inte byggnader).¹²⁵ Den största delen av det svenska byggnadsbeståndet utgörs dock alltså av det redan byggda. Detta i kombination med att utvecklingen inte förväntas innebära några stora förändringar i bebyggelsestrukturen gör att det anges att den kommunala planeringen för en överskådlig framtid

¹²¹ Föreskrift 9:91 BBR.

¹²² Se här 8 kap. 2 § PBL.

¹²³ Allmänna rådet i 9:92 BBR.

¹²⁴ Regeringen, *Sveriges tredje nationella strategi för energieffektiviserande renovering*, s. 6.

¹²⁵ Boverket, *Byggbehov beräkningar*, <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/byggbehovsberakningar/>, granskad 2020-08-12, hämtad 2020-11-22.

förmodas vara inriktad på att förvalta, komplettera och underhålla det redan byggda. Den förvaltande inriktningen förutsätter stor hänsyn till befintliga värden och det är särskilt angivet att planering ska ske med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i den byggda miljön.¹²⁶ Sådan hänsyn blir särskilt viktig vid *ändringar* i bebyggelsen. Huruvida en åtgärd utgör *ändring* eller *underhåll* enligt PBL får betydelse för vilka rättsliga krav som uppkommer på åtgärden och indelningen i de olika kategorierna kan till en början te sig något krånglig varför frågan ägnas några korta klarläggande kommentarer nedan.

3.5.1 Ändring och underhåll

Fönsterbyten och andra energieffektiviserande åtgärder som kan vidtas på fönster utgör i regel en ändring enligt 1 kap. 4 § PBL. Gränsen mot vad som utgör underhåll respektive ändring är emellertid inte knivskarp och begreppen överlappar i de flesta fall varandra. Boverket påpekar att det inte finns något som hindrar att en åtgärd som vidtas för att underhålla en viss egenskap också innebär en ändring i något annat avseende.¹²⁷ Byggnadens utseende kan exempelvis ändras samtidigt som man utför underhåll på en fasad i form av ommålning av fönsterkarmar och väggar. Underhåll definieras som åtgärder som vidtas för att bibehålla eller återställa byggnadens konstruktion, funktion, användningssätt, utseende och kulturhistoriska värde.¹²⁸ Av definitionerna kan det framstå som relativt klart att olika saker åsyftas, en *ändring* innebär att någon av de angivna egenskaperna ändras medan en *underhållsåtgärd* innebär att en befintlig egenskap vårdas.¹²⁹

Det finns flera rättsfall från högsta instans som rör *ändringar* av byggnader men den huvudsakliga frågan i fallen har varit om det rört sig om en *bygglovspliktig ändring*. Frågan om gränsen mellan ändring och underhåll har dock inte diskuterats på denna nivå.¹³⁰ Den uteblivna praxisen kan förklaras av att gränsdragningen mellan de två begreppen inte har särskilt stor rättslig relevans. De flesta underhållsåtgärder innebär nämligen också en ändring i något avseende och endast om underhållsåtgärden efterlever det ursprungliga fönstrets utförande i allra högsta grad, vad gäller exempelvis fönstrets glas, det tekniska utförandet och användande av tätningskitt kommer den att klassificeras som en åtgärd *inte* utgör en ändring. Det är istället ändringens omfattning och huruvida åtgärden är *bygglovspliktig* eller *inte* som får störst rättslig betydelse och blir avgörande för vilka krav som kan ställas på åtgärden. Åtgärder som klassas som och faktiskt utgör *underhåll* eller *icke-bygglövspliktiga ändringar* faller till största del utanför PBL-prövningen.¹³¹ I den följande framställningen undersöks därför främst hur kulturvärden samt mål om energieffektivisering hanteras i bygglovsprövningen.

3.5.2 Underhållskravet i 8 kap. 14 § PBL

Innan frågan om hur kulturvärden skyddas och energieffektivisering främjas i bygglovsprövningen diskuteras bör en sista fråga gällande underhåll behandlas. Det handlar om innebörden och betydelsen av underhållskravet i 8 kap. 14 § PBL. Kravet gäller för alla byggnader oavsett om de ingår i ett område som regleras av detaljplan eller områdesbestämmelser och oavsett om de är bygglovspliktiga. Bestämmelsen ställer i sitt första stycke krav på att byggnader ska hållas i vårdat skick och underhållas så att ”utformningen och de tekniska egenskaperna i huvudsak bibehålls”. I andra stycket anges även att byggnader som är *särskilt värdefulla* ska underhållas så att deras kulturvärden kan bevaras. Syftet

¹²⁶ SOU 2005:077, *Får jag lov? Om planering och byggande*, s. 251.

¹²⁷ Boverket, *PBL-kunskapsbanken – Underhåll*, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-plan--och-bygglagen/krav-pa-byggnadsverk-och-tomter/underhall/>, granskad 2014-07-07, hämtad 2020-09-30.

¹²⁸ 1 kap. 4 § PBL.

¹²⁹ Se också resonemang om detta i förarbetena prop. 1985/86:1, *Med förslag till ny plan- och bygglag*, s. 509, samt prop. 2009/10:170 s. 153.

¹³⁰ Se t.ex. RÅ 1993 ref. 85, RÅ 1997 not. 227 och RÅ 2001 not. 123, MÖD 2019:25.

¹³¹ Även om de likväl måste följa lagens krav.

med underhållskravet beskrivs vara att byggnadens funktioner inte på ett betydligt sätt ska tillåtas att försämrats utifrån vad som krävdes när byggnaden ursprungligen uppfördes. Man kan dock inte med bestämmelsen som grund ställa krav på nya egenskaper eller annat standardhöjande underhåll.¹³²

Fråga uppkommer här om man av bestämmelsen kan ställa krav på energieffektiviserande fönsteråtgärder. Av förarbetena framgår att vad som kan krävas för att uppfylla lagkraven avgörs av en skälighetsbedömning i varje enskilt fall. Byggnadens omgivning får här stor betydelse för bedömningen. Om byggnaden ligger i en känslig miljö dit allmänheten har tillträde kan större krav på underhåll ställas. Om byggnaden istället ligger avskilt och främst fyller behov för den enskilde fastighetsägaren sjunker istället kraven. Första stycket bestämmer på detta sätt vilka egenskaper som ska underhållas och till vilken grad. I andra stycket anges att underhållet på byggnader som anses *särskilt värdefulla* utifrån historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, ska utformas så att deras kulturvärden kan bevaras. Kravet innebär att samma hänsyn till byggnadens kulturvärden som gäller för ändringar även kan ställas på underhållsåtgärder. Vid underhållsåtgärder ska följaktligen materialval och färgsättning anpassas efter byggnadens och bebyggelseområdets värde och karaktär.¹³³ Om sådan hänsyn inte vidtas kan byggnadsnämnden utfärda ett rättelseföreläggande enligt 11 kap. 20 § PBL. Det finns emellertid ingen möjlighet för nämnden att i förhand pröva åtgärdernas förenlighet med lag.

3.5.3 Avslutande kommentar

Som nämnt i kapitel två kan vissa underhållsåtgärder vara av avgörande betydelse när det gäller såväl fönstrens livslängd som isoleringsförmåga. Enligt 8 kap. 14 PBL gäller att en byggnad ska hållas i vårdat skick. Det gäller för samtliga byggnader men omfattningen på kravet kan variera beroende på hur omkringliggande miljö och hur många andra än fastighetsägaren själv som påverkas av ”byggnadens förfall”. Bestämmelsen innebär att fastighetsägare kan vara tvungna att vidta åtgärder för att se till att byggnadens utformning och tekniska egenskaper bibehålls. I många ansökningar om bygglov argumenterar fastighetsägaren för att fönsterbyte krävs på grund av att de befintliga fönstren är i så pass dåligt skick att de inte lönar sig att renovera dem. Mot bakgrund av underhållskravet bör validiteten av sådana argument kunna ifrågasättas. Byggnadsnämnden bör här istället fundera på om det finns skäl att ingripa med stöd av 8 kap. 14 § PBL och 11 kap. PBL och förelägga fastighetsägaren till att vidta underhållsåtgärder. Byggnadsnämnden kan nämligen vid bristande underhåll ingripa med ett åtgärdsföreläggande enligt 11 kap. 19 § PBL.¹³⁴ Observera dock att 2 kap. 1 § PBL gäller och att ett sådant betungande beslut som ett åtgärdsföreläggande (och som ett nekande av bygglov) innebär för den enskilde alltid måste föregås av en proportionalitetsbedömning.

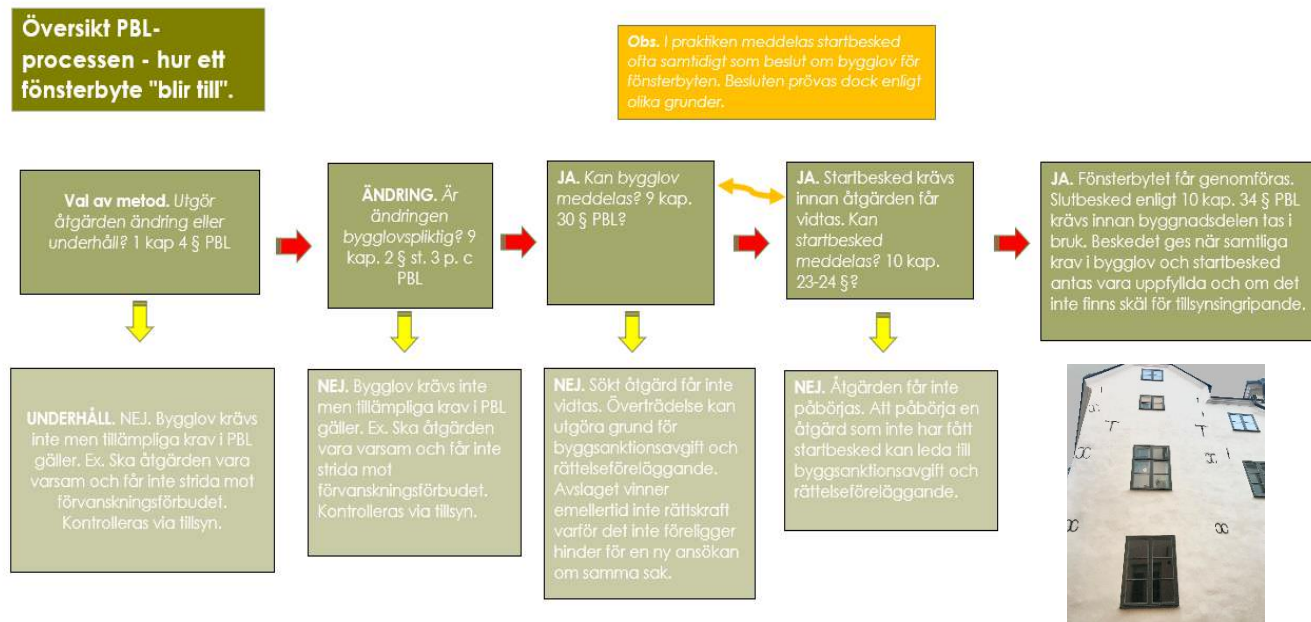
¹³² Prop. 1985/86:1 s. 512-513.

¹³³ Ibid. s. 513-514.

¹³⁴ Observera dock att innan ett föreläggande kan utfärdas måste fastighetsägaren ges tillfälle att yttra sig och föreläggandet måste också föregås av en underhållsutredning av certifierad sakkunnig. Nämnden kan inleda en sådan utredning om de bedömer att behov av underhåll finns (se 11 kap. 18 § PBL).

3.6 Bygglovsprövningen och prövning i genomförandefasen

I de följande avsnitten av rapporten presenteras hur PBL-processen för fönsterbyten ser ut. Bilden nedan ger en översikt av de olika rättsliga stegen och några centrala frågor som ett fönsterbyte ger upphov till. I kommande avsnitt följer sedan en djupare och mer grundlig genomgång av bildens olika steg.



3.6.1 När kräver fönsterbyte bygglov?

Den kommande framställningen fokuserar på hur kulturvärden och energieffektivisering behandlas i bygglovsprövningen. Fokuset motiveras av att det oftast är vid ändringar likt fönsterbyten, som kulturvärden faktiskt hamnar i konflikt med mål om energieffektivisering. Tyngdpunkten på bygglovsprövningen motiveras dessutom av det faktum att förluster av kulturvärden ofta är oåterkalleliga, varför prövning av åtgärder på förhand, är en viktig del av ett ändamålsenligt rättsligt skydd.

3.6.2 Byggnader inom detaljplan 9 kap. 2 § st. 1 p. 3 c PBL

Vilka åtgärder som kräver bygglov framgår av 9 kap. 2 § PBL. En ändring kräver bygglov om byggnadens yttre *avsevärt påverkas* av åtgärden.¹³⁵ Värt att notera är att fasadändringar, dit fönsterbyten hör hemma, som utgångspunkt endast kräver bygglov när byggnaden omfattas av detaljplan.¹³⁶ Av förarbetena framgår att det med åtgärder som avsevärt påverkar en byggnads yttre utseende *avses inte alltför obetydliga ingrepp eller förändringar i en byggnads substans*, exempelvis upptagande av nya fönster eller en *väsentlig ändring av befintliga sådana*.¹³⁷ Vidare hänvisar lagstiftaren i förarbeten till praxis som behandlar frågan om en ändring ska anses utgöra en avsevärd påverkan. Här nämns MÖD P 9298-14 (*Entrédörrar i Ängelholm*) samt tidigare nämnda MÖD P 169-15 (*Fönsterbyte på 70-talsbus i Ystad*). Båda rättsfallen handlar dock främst om ändringens förenlighet med varsamhetskravet varför man redan här kan ana att varsamhetskravet har betydelse i lovpliktsfrågan.

¹³⁵ Enligt 9 kap. 2 § st. 1 p. 3 c PBL, punkten reglerar sk. *Fasadändringar*.

¹³⁶ Se 9 kap 2 § st. 2 PBL. Vad som gäller utanför detaljplan diskuteras mer nedan.

¹³⁷ Prop. 2016/17:151, *Fler steg för en effektivare plan- och bygglag*, s. 48.

3.6.3 Bygglövsprövning för skydd av kulturvärden utanför detaljplan

Utanför detaljplanelagt område kan fönsterbyte i form av en fasadändring kräva bygglov om kommunen särskilt har bestämt det i områdesbestämmelser. Av 9 kap. 8 § p. 2 b PBL framgår att kommunen kan utvidga lovplikten för byggnader och bebyggelseområden (inom och utanför detaljplanelagt område) om området utgör en *värdefull miljö*. Med stöd av bestämmelsen kan bygglovskrav införas för ändringar men också för underhållsåtgärder om det framgår av bestämmelser i områdesbestämmelser eller detaljplan som har utfärdats med stöd av 8 kap. 13 § PBL. Följaktligen måste byggnaden eller bebyggelseområdet också omfattas av förvanskningsförbudet. En annan möjlighet finns i 9 kap. 8 § p. 7 PBL som innebär att kommunen oberoende av miljö kan besluta om utökad bygglovsplikt för yttre ändringar som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende. Kommunen kan också begränsa bygglovsplikten, en sådan begränsning kan göras för områden som omfattas av detaljplan såväl som områdesbestämmelser.¹³⁸ Bestämmelser om bygglovsbefrielse gäller dock inte om en bygglovsprövning anses nödvändig för att tillvarata grannars eller allmänna intressen. Med tanke på att kulturvärden i 2 kap. anges som ett allmänt intresse bör det tolkas som att begränsningar av bygglovsplikten som leder till att kulturvärden inte kan tillvaratas betraktas som ogiltiga.

Ändringar som avsevärt påverkar en byggnads yttre kräver bygglov. För fasadändringar, likt fönsterbyten, gäller detta dock som utgångspunkt endast för byggnader inom detaljplan. Varsamhetskravet och förvanskningsförbudet gäller emellertid alltid och således även utanför detaljplan men huruvida de efterlevs är beroende av kommunens tillsyn, vilken många gånger begränsas av otillräckliga resurser. Tillsynens funktion att i efterhand granska vidtagna åtgärder gör dessutom att den alltid sker när skadan redan är skedd. Då skador på kulturvärden ofta är oåterkalleliga riskerar kulturvärden utanför detaljplan därmed att förloras på grund av bristande förhandsprövning.

3.6.4 Bygglövsplikt och fönsterbyten i praxis

Praxis förstärker bilden av att fönsterbyten i vissa fall kan anses vara en *väsentlig ändring* som därmed ska anses bygglovspliktig.¹³⁹ I RÅ 1986 ref. 156 ansågs byte av fönster med brunmålade träramar mot insticksfönster med vita platsramar påverka byggnadens utseende på ett sådant sätt att bygglov krävdes. MÖD P 5081-15 behandlade fönsterbyte på ett 1920-talsklassiskt bostadshus i centrala Örebro. Domstolen tog i bygglovsfrågan sikte på vilka de faktiska åtgärderna varit för att sedan konstatera att fönsterbytet inneburit en ändring vad gäller bland annat upphängningssätt, material, färg och fönsterindelning. Efter att ha räknat upp alla de sätt som de nya fönstren skiljde sig från de ursprungliga fönstren slog domstolen fast att åtgärden utgjort en sådan ändring som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende och att bygglov därför krävts. MÖD återförvisade sedan målet till MMD med anledning av att den tidigare instansen inte hade prövat frågan om bygglov kunde meddelas. Värt att notera i fallet är också en del av fastighetsägarens argumentation och hur MÖD förhåller sig till den. Fastighetsägaren anförde att det inte varit rimligt att renovera de gamla fönstren med hänsyn till den stora kostnaden samt till skillnaden i resultat vad gäller energibesparing och komfort som skulle uppkomma, MÖD lämnade dock denna argumentation utan avseende.

Örebrofallet MÖD 2019:25

År 2019 kom MÖD med två avgöranden,¹⁴⁰ varav det ena har refererats i MÖD 2019:25, som behandlade frågan om bygglovsplikt för fönsterbyten. Båda fallen rörde fönsterbyten på 1920-talshus i centrala Örebro inom detaljplanelagt område som inte omfattades av några särskilda

¹³⁸ Se 9 kap. 7 § PBL.

¹³⁹ Enligt 9 kap. 2 § PBL.

¹⁴⁰ MÖD P 2166-19 och P 5260-19.

skyddsbestämmelser, byggnaderna var emellertid utpekade i den kommunala kulturmiljöinventeringen i lägsta respektive i näst högsta skyddsklassen.¹⁴¹ Vidare låg de i ett område utpekade som riksintresse för kulturmiljövården. I det refererade fallet hade de tidigare brunmålade spröjsade träfönsterna bytts ut till nya röda aluminiumfönster med avtagbar lösspröjs. Dessutom skiljde sig de nya fönsterna mot de gamla även då de nya hade en bredare och mer utstickande mittpost.

Domstolen följer i 2019-års avgöranden till en början samma mönster som i 2015-års avgörande. Domstolen jämför egenskaperna innan och efter fönsterbytet och konstaterar sedan vilka skillnaderna är. Till skillnad från i 2015-års rättsfall går domstolen i 2019-års fall dock vidare och diskuterar för *vem* åtgärderna ska framstå som *ansevärda*.¹⁴² Domstolen drar här å ena sidan slutsatsen att ändringarna framstår som relativt tydliga för en fackmans inspektion på nära håll men menar å andra sidan att de knappt torde vara

märkbara för *gemene man* som färdas på gatan och *huvudsakligen upplever byggnaden som en del i ett större sammanhang*. Det tycks alltså som att domstolen i 2019-års fall lägger större vikt vid hur ändringen uppfattas än i tidigare praxis.¹⁴³ Att domstolen utgår från *gemene mans* syn och uppfattning har också ansetts uppseendeväckande och har varit föremål för stor diskussion.¹⁴⁴ Efter iakttagelsen om *gemene mans* uppfattning och den sammantagna bedömningen av fönsterbytet påverkan på byggnadens utseende uttrycker domstolen också att ”i detta ligger också att ändringen inte innebär att byggnadens karaktärsdrag eller områdets kulturvärden påverkas på ett sätt som strider mot varsamhetskravet eller förvanskningförbudet”. Det sista konstaterandet är särskilt intressant då det tyder på att domstolen är av meningen att varsamhetskravet och förvanskningförbudet ska få betydelse redan i lovpliktsfrågan. Det finns således skäl att anta att fönsterbyten som bryter mot förvanskningförbudet eller varsamhetskravet alltid anses en utgöra en *ansevärd påverkan* och att sådana åtgärder följaktligen alltid kräver bygglov.

Solnafallet MÖD p. 7340-19

I november år 2020 kom MÖD med ytterligare ett avgörande rörande bygglovsplikt för fönsterbyten. Fallet rörde byggsanktionsavgift för byte av 15 fönster, igensättning av en dörr och inbyggnad av en balkong på en villafastighet i Solna. Byggnaden låg inom detaljplanelagt område och var också utpekad i en antikvarisk inventering som särskilt värdefull ur en kulturhistorisk synpunkt. I inventeringen framställdes även villaområdet i stort som betydelsefullt ur kulturhistorisk synpunkt och gatan på vilken byggnaden låg beskrevs ha ett sammantaget högt kulturhistoriskt värde. För att tillvarata och bevara villamiljöns kulturvärden angavs det även i inventeringen att en rad olika byggnadsdelar, däribland fönsterna, så långt som möjligt skulle bevaras. Fastighetsägaren hade bytt ut byggnadens sidohängda träfönster mot pivothängda aluminiumfönster. Byggnadsnämnden ansåg att de utförda åtgärderna och



Fönstren i MÖD 2019:25, före och efter. Bild:
Örebro kommun.

¹⁴¹ Att observera är dock att det rörde sig om gamla detaljplaner där husens kulturvärden inte var utpekade i plan.

¹⁴² Byte från kopplade, inåtgående sidohängda tvåluftsfönster i trä med fast mittpost och spröjs till röda aluminiumklädda fönster med en mer utåtgående post med lösspröjs utan egen konstruktiv funktion, se bild.

¹⁴³ Här kan det dock noteras att det potentiellt finns fler förklaringar till varför frågan inte direkt behandlats tidigare, omständigheterna i tidigare praxis kan ha varit så tydliga att man inte har behövt resonera kring för *vem* ändringen ska framstå som *ansevärd* etc.

¹⁴⁴ Se bland annat Sveriges radio, U. Skoog, *En svår uppväxt ger det bästa trädet*, i radioprogrammet *Husesyn med Ulla Skoog*, Analys, A. Christiernsson, M. Malafry och E. Lalander Malmsten, *Skydd av kulturvärden vid fönsterbyte: en kommentar till MÖD 2019:25*, 2020, JP miljönät.

fönsterbytet varit bygglovspliktiga varför de utfärdade en byggsanktionsavgift enligt 11 kap. 51 § PBL. Fastighetsägaren överklagade beslutet till Länsstyrelsen och MMD som båda avslog överklagan. MMD hänvisade i sitt avgörande till bedömningen i MÖD P 5081-15 och konstaterade att bytet till en annan typ av fönster haft en betydande påverkan på byggnadens ursprungliga karaktär varför de ansåg bytet bygglovspliktigt. Fastighetsägaren överklagade emellertid sedan MMD:s avgörande till MÖD som tog upp frågan. MÖD inledde sitt avgörande med att konstatera att det visserligen fanns vissa visuella skillnader gentemot originalutförandet då bl.a. material och upphängningssätt hade ändrats. Domstolen gick dock efter detta vidare och konstaterade, med stöd av uttalandet från MÖD 2019:25; ”att de genomförda ändringarna inte medför någon påtaglig skillnad sett hur byggnaden upplevs i sitt sammanhang”. Domstolen konstaterar därvid att de nya fönsterna inte kan anses medföra en avsevärd påverkan och slår samtidigt fast att ”i detta ligger också att ändringen inte strider mot förvanskningsförbudet eller varsamhetskravet”. MÖD fastslår därmed att byggsanktionsavgift inte ska utgå för fönsterbytet.

3.6.5 Avslutande kommentarer – fönsterbyten och bygglovsplikt

3.6.6 Varsamhetskravets och förvanskningsförbudets betydelse i lovpliktsfrågan

Enligt lagtexten i 9 kap. 2 § p. 3 c PBL krävs bygglov för åtgärder som *avsevärt påverkar en byggnads yttre utseende*. Med vetskap om fönstrens betydelse för hur en byggnad uppfattas kan det fastslås att man av enbart lagtexten kan dra slutsatsen att bygglov många gånger kommer att krävas för fönsterbyten inom detaljplanlagt område. Sedan tidigare gäller att om bytet av fönster medför en *väsentlig ändring* av byggnadsdelen så krävs bygglov. Av MÖD 2019:25 framgår dessutom att en ändring som innebär att byggnadens eller områdets karaktärsdrag och kulturvärden påverkas på ett sätt som bryter mot varsamhetskravet eller förvanskningsförbudet *alltid* utgör en sådan *väsentlig ändring* eller med andra ord en sådan *avsevärd påverkan* som kräver bygglov. Uppfattningen uttrycks också i det senare *Solnafallet* varför förvanskningsförbudets och varsamhetskravets betydelse i lovpliktsfrågan måste anses vara bekräftad. Att kravet och förbudet får betydelse redan här måste ses som en garanti för att kulturvärden faktiskt kommer upp till prövning och inte riskerar att försummas på grund av en alltför hög tröskel för att nå upp till en *bygglovspliktig ändring*. MÖD:s uttalanden om varsamhetskravets och förvanskningsförbudets betydelse i lovpliktsfrågan innebär också att domstolen avser att ge kulturvärden ett skydd redan i detta stadi.

Domstolens förmodade intentioner till trots bör det dock ifrågasättas om lösningen verkligen är ändamålsenlig vad gäller såväl det rättsliga skyddet för kulturvärden som för enskilda fastighetsägares möjlighet till förutsebarhet i dessa frågor. Att fastighetsägaren redan innan en åtgärd vidtas måste avgöra dels huruvida byggnaden omfattas av förvanskningsförbudet, dels vilka kulturvärden som ska beaktas extra varsamt innebär ett tungt ansvar för den enskilde. Bedömning av varsamhetskravet och förvanskningsförbudet är vidare beroende av sakkunskap inom kulturfrågorna. Om man åligger den enskilde fastighetsägaren att själv avgöra huruvida bygglov krävs och om det i detta också ingår att avgöra huruvida varsamhetskravet och förvanskningsförbudet är uppfyllda, riskerar bedömningen göras på felaktiga grunder då fastighetsägare ofta saknar sakkunskap i kulturvärden vilket i leder till kulturvärden att förloras. Detta på grund av en bristande prövning och möjligheterna till dialog mellan den enskilde och nämnden som en sådan öppnar upp för. En mer ändamålsenlig lösning vore istället att se till att *fasadändringar*, likt fönsterbyten, i större utsträckning skulle kräva bygglov vilket kan göras genom att tröskeln för *avsevärd påverkan* sänks. En bygglovsprövning öppnar upp för nämndens granskning som då har en rättslig skyldighet att se till att till exempel förvanskningsförbudet och

varsamhetskraven är uppfyllda. Om planunderlag och övriga handlingar inte ger tillräcklig vägledning kan mer material begäras in från extern expertis.

Att fönsterbyten prövas i en bygglovsprövning ökar således förutsättningarna för ett starkt rättsligt skydd för kulturvärden. Återigen bör det också uppmärksammas hur skador på byggnaders kulturvärden är svåra och ibland omöjliga att reparera i efterhand. Värt att understryka är emellertid att det även efter MÖD:s senaste praxis råder ett krav på bygglov när en *byggnads utseende avsevärt påverkas* av ett fönsterbyte. Det domstolen i sina senaste avgöranden har konstaterat är att fönsterbytena i fråga, inte utgjort en sådan avsevärd påverkan att bygglov krävts. Avgörandena innebär därmed inte att det numer råder ett generellt undantag från bygglovsplikten vad gäller fönsterbyten. Uppseendeväckande är emellertid att det i MÖD 2019:25, trots ett omfattande underlag som pekade ut byggnadens kulturvärden¹⁴⁵ inte gick in på frågorna om förvanskning och varsamhet och att domstolen inte begärde in Riksantikvarieämbetets yttrande i frågan. En mer direkt oroväckande aspekt av den senaste rättsutvecklingen från MÖD oroväckande vad gäller skyddet av den byggda miljöns kulturvärden domstolens uttalanden om *gemene man* samt *hur byggnaden upplevs i sitt sammanhang*. Uttalandena måste emellertid konstateras ha höjt tröskeln för när en ändring anses innebära en *avsevärd påverkan* och följaktligen bygglovsplikt och kommer därmed att problematiseras mer ingående i det följande.

3.6.7 Gemene man

I *Örebrofallet* görs ett uttalande om ändringens synlighet för *gemene man* och dess betydelse för huruvida åtgärden kan klassas som bygglovspliktig. I fallet hade fönstrens material, funktionssätt och form till viss del ändrats och kommunantikvarien ansåg att fönsterbytet stred mot såväl förbudet mot förvanskning som varsamhetskravet. Sökande presenterade emellertid också bevisning i form av en egen antikvarisk undersökning som visade på motsatsen.¹⁴⁶ Detta tillägg från domstolen i form av kriteriet att *ändringen ska vara synlig för gemene man*, vilket för övrigt även utgör en avvikelse från lagens ordalydelse och från tidigare praxis, riskerar att få negativa konsekvenser för bevarandet av kulturvärden, då en sådan tolkning åsidosätter antikvarisk kunskap. Om man läser kriteriet tillsammans med kravet på att ändringen inte får strida mot varsamhetskravet och förvanskningsförbudet kan det förvisso konstateras att domstolen inte enbart menar att bedömningen av en *avsevärd påverkan* och följaktligen frågan om bygglov krävs ska utgå från *gemene mans*-perspektiv, utan att man även på det här stadiet ska beakta expertkunskap på området.

Faktum kvarstår dock att det av *Örebrofallet* framstår som att domstolen velat lägga till ett kriterium om att ändringen ska vara synlig för *gemene man*. Om så är fallet bör det noteras att användningen av ett sådant mångtydigt begrepp i ett rättstillämpningssammanhang måste anses problematiskt. Vad ska byggnadsnämnden och domstolen utgå från när de avgör vem som är *gemene man* och vad *gemene man* kan uppfatta? Den här frågan har varit föremål för diskussion i flertalet överklagade bygglovsärenden hos Länsstyrelsen i Skåne. Länsstyrelsen för i ärendena ett resonemang om problemen med att för det första avgöra vem som anses vara *gemene man*. Måste man vara okunnig om byggnaders kulturvärden för att kunna klassas som *gemene man*? Länsstyrelsen diskuterar också konsekvenserna av om det är så att MÖD faktiskt anser att man ska utgå ifrån en generisk och mer ointresserad allmänhet. Länsstyrelsen

¹⁴⁵ Byggnaden låg inom ett riksintresse för kulturmiljövården och var också byggnaderna var emellertid utpekade i den kommunala kulturmiljöinventeringen i den näst högsta skyddsklassen. Till målet fanns även två, till viss del motstridiga antikvariska utlåtanden.

¹⁴⁶ Observera att undersökningen inte gick in på frågan om *ändringen var väsentlig*.

drar här paralleller till annan miljölagstiftning och ställer sig frågan hur det skulle uppfattas om lagstiftningen enbart utgick från de som *inte* störs av en verksamhet?¹⁴⁷

Sammantaget måste det konstateras att det för tillfället finns det en risk att man uppfattar uttalandena i 2019-års avgörande som att fönsterbyten generellt sett inte innebär en *avsevärd påverkan* som kräver bygglov om de inte är påtagligt synliga för *gemene man*. Avgörandet verkar också ha uppfattats som svårtolkat i senare rättstillämpning. Exempelvis har en underinstans gjort bedömningen att bygglov inte krävts för fönsterbyte på en värdefull byggnad i Sjöbo i Skåne på grund av att förändringarna knappt ansågs märkbara för *gemene man* som färdas på gatan och främst upplever byggnaden i sitt sammanhang. Till detta anför domstolen vidare att ”Iakttagelserna torde dock i någon mån påverkas bland annat dels av med vilken hastighet man färdas, dels på vilket avstånd det sker i förhållande till byggnaden”.¹⁴⁸ I skrivande stund ligger Sjöbo-avgörandet för beredning hos MÖD. Mot bakgrund av de negativa konsekvenser MÖD 2019:25 har fått för skyddet för kulturvärden är det önskvärt att MÖD snarast tar upp *Sjöbofallet* prövning och förtydligar sina slutsatser från MÖD 2019:25.

3.6.8 Hur ändringen framstår i ett sammanhang

I Solnafallet från år 2020 läggs *gemene man* åt sidan och tonvikten läggs istället på ett annat uttalande i MÖD 2019:25, nämligen det om *hur förändringen upplevs i ett större sammanhang*. Att MÖD i de två senaste avgörandena framhåvt att bedömningen av huruvida fönsterbyten utgör en avsevärd påverkan ska göras utifrån hur skillnaden upplevs i ett större sammanhang tyder på att domstolen, trots att det senare målet inte är refererat, sökt att skapa prejudikat i frågan. Ett flertal frågor uppkommer med anledning av denna nya praxisen. För det första uppkommer en generell fråga hur bedömningen ska gå till. Vilket sammanhang avses och hur avgränsas samt hur görs bedömningen av hur detta sammanhang påverkas? I MÖD 2019:25 tycks bedömningen ha lämnats över till *gemene man* som *färdas på gatan*. I det senare avgörandet nämns dock inte detta men hänvisningen till MÖD 2019:25 kan indikera att domstolen vilar på samma bedömningsgrund även i det senare avgörandet. Som visat i MMD:s avgörande i *Sjöbofallet* och uttalandena däri om att vilken hastighet man färdas i och avståndet till byggnaden, kan inverka på bedömningen av en avsevärd påverkan, tycks formuleringen om hur *byggnaden upplevs i sitt sammanhang* öppna upp för breda och godtyckliga bedömningar.

Det kan också noteras att, liksom är fallet i båda avgörandena, utgå ifrån hur de genomförda ändringarna medför någon påtaglig skillnad sett *hur byggnaden upplevs i sitt sammanhang* avviker från såväl lagtext som förarbeten gällande när bygglov krävs och hur det ska bedömas. Bestämmelsen i 9 kap. 2 § PBL är tydlig vad gäller att det är huruvida den specifika byggnaden¹⁴⁹ har ändrats som är föremål för bedömningen. I förarbetena upprepas i anslutning till motiven till 9 kap. 2 § PBL återigen att det med ändring av en byggnad avses en eller flera åtgärder som ändrar ”en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde”.¹⁵⁰ Av tidigare praxis följde dessutom att bedömningen främst tog sikte på i vilken omfattning den specifika *byggnadsdelen* ändrats.¹⁵¹ Att liksom i MÖD:s senaste avgöranden istället utgå från åtgärdens påverkan på byggnaden som en del av ett sammanhang bryter således mot PBL:s systematik utan att det ges någon närmare anvisning om hur den nya bedömningen ska gå till. Det måste också konstateras att denna ändring i praxis innebär att tröskeln för att nå upp till en bygglovspliktig ändring vad gäller fönsterbyten har höjts betydligt. Från att avgränsa åtgärdens påverkan till byggnadens utseende, eller liksom i RÅ 1986 ref. 156 och MÖD P 5081-15 främst ta sikte

¹⁴⁷ Se Länsstyrelsen Skånes argumentation i beslut i Dnr 403-17568-2020, Dnr 403-31694-2020 och Dnr 403-14991-2020.

¹⁴⁸ Se Mark- och miljödomstolens vid Växjö tingsrätt avgörande i mål nr P 3590-19.

¹⁴⁹ Se formuleringen om *byggnadens utseende* samt definition av i 1 kap 4 § PBL.

¹⁵⁰ Prop. 2016/17:151 s. 48.

¹⁵¹ Se RÅ 1986 ref. 156 och MÖD P 5081-15.

på hur själva fönsterna som byggnadsdel ändrats, till att utgå från dess påverkan på *byggnaden i ett större sammanhang* innebär i praktiken att en mycket mer omfattande och drastisk ändring krävs för att åtgärden ska bedömas som bygglovspliktig. Detta riskerar att bli särskilt negativt för bevarandet av kulturvärdet om kriteriet läses tillsammans med uttalandet om *gemene man*.

Det kan också ifrågasättas huruvida den senaste praxisen verkligen är förenlig med lagstiftningens syfte. PBL:s definition av kulturvärden är bred och det framgår redan av dess andra kapitel att kulturvärden är ett allmänt intresse som skall främjas i tillämpningen av lagen. Kulturvärdena är dock även verkliga företeelser i den byggda miljön och det är deras existens och hur de relaterar till särskilda värderingskriterier som motiverar lagstiftningens skydd.¹⁵² Som ett led för att garantera genomslaget av detta allmänna intresse finns lagens mer specifika skyddsmekanismer; att vissa ändringar som påverkar byggnadens yttre utseende ska förhandsprövas utgör en del av detta skydd. I de senaste rättsfallen tycks dock MÖD ha utgått från att skyddsvärdet istället ligger i *upplevelsen* av byggnaden, något som följaktligen blir beroende av en hypotetisk betraktarens subjektiva upplevelse av byggnaden. Liksom nämnt i anslutning till uttalandet om *gemene man* innebär detta tillägg från domstolens sida att man öppnar upp för bedömningar som åsidosätter antikvarisk kunskap om bebyggelsens kulturvärden; kunskap som är nödvändig för att kunna tillförsäkra ett ändamålsenligt rättsligt skydd för kulturvärdens bevarande. Kommuners tillgång till antikvarisk kompetens lyfts ofta fram som avgörande faktor för att kulturvärden ska få genomslag i bygglovsprocessen.¹⁵³ Med anledning av den i detta avsnitt diskuterade praxisen från MMD och MÖD kan emellertid ett behov av större antikvarisk kunskap hos de högre prövningsinstanserna även identifieras.

3.6.9 Betydelsen av proportionalitetsprincipen?

Slutligen kan en gemensam omständighet i *Örebrofallet* och *Solnafallet* urskiljas i det att båda fallen var prövningar i *efterhand*, fönsterbytena hade alltså redan genomförts när domstolen prövade frågorna och det är möjligt att denna omständighet har påverkat domstolens bedömningar i frågan. Enligt 2 kap. 1 § PBL och dess proportionalitetsprincip ska den enskildes intressen alltid beaktas vid tillämpningen av PBL. Proportionalitetsprincipen innebär att prövande myndighet kan behöva avstå från att meddela ett betungande beslut, oberoende om man har författningsstöd för beslutet eller inte, om de negativa konsekvenserna för den enskilde inte står i rimlig proportion till det allmänna intresse som ska tillgodoses. När prövningen sker efter det att en åtgärd, och således en privat investering har genomförts, måste det anses som mycket betungande för den enskilde. De potentiellt betungande konsekvenserna för den enskilde blir ännu större om man räknar in hur utfallet av prövningen kan leda till ytterligare kostnader för den enskilde om det framgår att bygglov inte kan meddelas och att rättelseföreläggande möjligen utfärdas. I ljuset av detta framstår det som följdriktigt att ställa högre krav på angelägenheten av det allmänna intresset i dessa situationer. Denna slutledning kan emellertid ifrågasättas om man ser till vilka signaler och konsekvenser en alltför stor hänsyn till den enskildes intressen i dessa situationer kan leda till. En sådan ordning kan nämligen leda till att det framstår som mer gynnsamt att *först* utföra fönsterbytet och *sedan* söka tillstånd för det. Domstolens bedömning av angelägenheten av det allmänna intresset kan också påverkas av vilken kunskap och kännedom domstolen besitter i ämnet och om det finns en brist på antikvarisk kunskap hos prövande instanser kan det kanske leda till att angelägenheten av kulturvärden som allmän intresse framstår som lägre?

¹⁵² Läs mer under rapportens rubrik *Vad menas med kulturvärde?*

¹⁵³ Se här Riksantikvarieämbetet, *Kulturvärden försvinner i byggprocessen*, 2018 och avsnitt 3.9 av denna rapport.

3.7 Kan bygglov meddelas?

3.7.1 Förutsättningar för bygglov i 9 kap. 30 § PBL

Fönsterbyten utgör som tidigare nämnts en ändring enligt PBL 1 kap. 4 §. Om bytet bedömts som bygglovspliktigt kommer det att prövas enligt 9 kap. 30 § PBL. Bestämmelsen anger förutsättningar för att meddela bygglov inom detaljplan och om de är uppfyllda är byggnadsnämnden är skyldig att meddela lov. Bestämmelsen är sprängfylld med information och hänvisningar till olika lagrum vilket kan förklaras av att den är utformad för att tillgodose flera olika aktörers behov och intressen, såsom samhälleliga och närboendes men även framtida brukares intressen och behov.¹⁵⁴ Skyldighet att meddela bygglov föreligger om åtgärden enligt *p. 1 överensstämmer med detaljplan eller utgör en redan godkänd avvikelse, p. 2 inte strider mot detaljplan, p. 3 inte måste avvaka att en detaljplans genomförandetid börjar löpa* samt *p. 4 att åtgärden uppfyller särskilt angivna krav i 2 och 8 kap. PBL*. För ändringar i form av fönsterbyten blir det främst relevant att studera åtgärdens förenlighet med plan samt huruvida de specifika utformningskraven i 2 och 8 kap. PBL är uppfyllda.

Kan bygglov meddelas? Illustration avser prövning inom detaljplanelagt område.

Ansökan om bygglov kommer in. Det första nämnden gör är att undersöka om åtgärden är bygglovspliktig enligt 9 kap. 2 § PBL. Byggnadsnämnden är sedan skyldiga att meddela lov om förutsättningarna i 9 kap. 30 § PBL är uppfyllda.

Byggnadsnämnden granskar ansökan och ser om den behöver kompletteras, det krävs tillräckligt med underlag för att bedöma om kraven i 9 kap. 30 § PBL är uppfyllda. För att kunna bedöma om ändringen är förenlig med varsamhetskravet och förvanskingsförbudet behöver det tas ställning till vilka byggnadens kulturvärden är samt vilken påverkan åtgärden har på dessa. Som stöd för det första kan planunderlag och kulturmiljöinventeringar användas. För den andra frågan krävs att man har tillgång till ex. ritningar på nya och befintliga fönster, man kan även behöva genomföra en antikvarisk förundersökning.

Är förutsättningarna i 9 kap. 30 § PBL uppfyllda?

1. Byggnaden på vilken ändringen sker överensstämmer med detaljplan alt. Utgör en godkänd avvikelse.

2. Åtgärden strider inte mot detaljplan.

3. Åtgärden måste inte avvika att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa.

4. Ändringen uppfyller lämplighets- och utformningskraven i 2 och 8 kap. PBL.

1, 2, 3 och 4 är uppfyllda = bygglov ska meddelas! OBS. Startbesked enligt 10 kap. PBL krävs dock innan åtgärden får påbörjas.

Den ansökta åtgärden måste stämma överens med planbestämmelserna. Av de rättsligt bindande bestämmelserna och plankarta samt ned tolkningstöd av de övriga planhandlingarna bedöms om den ansökta åtgärden är förenlig med plan. Skydds- och varsamhetsbestämmelser är rättsligt bindande bestämmelser som ska beaktas.

Kraven följer av 2 kap. 6 § p. 1 och 5 samt st. 3 samt 8 och 9 §§. Samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9-11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§.

Här ingår att ändringen inte får stå i strid med förvanskingsförbudet i 8 kap. 13 § samt ska vara förenlig med varsamhetskravet i 8 kap. 17 § PBL.

Ändringen ska även vara lämplig m.h.t. exempelvis stads- och landskapsbilden samt möjligheten att hantera avfall, ha en god form-, färg- och materialverkan, vara tillgänglighetsanpassad.

¹⁵⁴ Prop. 1985/86:1 s. 253.

3.7.2 Överensstämmelse med plan och avvikelse från detaljplan

Kravet på planöverensstämmelse innebär att den *befintliga byggnaden* på vilken åtgärden vidtas ska överensstämma med detaljplanen.¹⁵⁵ Undantag kan medges om avvikelsen tidigare har prövats enligt PBL, ÄPBL eller vid fastighetsbildning. Av intresse i sammanhanget är att avvikelser från detaljplan avseende byggnaden kan medges i det fall det rör sig om fasadändringar¹⁵⁶ vilket innefattar fönsterbyten. Undantaget motiveras av en bakomliggande princip i PBL om att fastighetsägaren har rätt att fortsätta använda sin byggnad för det ändamål som den lagligen har använts till förut. Undantaget syftar till att öppna upp förbättringsåtgärder som är nödvändiga för att byggnaden ska kunna fortsätta att användas.¹⁵⁷ Bestämmelsen kom till i samband med att en allt större del av stadsförnyelsen skedde via ändringar av befintlig bebyggelse (istället för via rivning och nybyggnad) och absolut planöverensstämmelse ansågs då vara ett potentiellt hinder vid utvecklandet och förnyandet av städer.¹⁵⁸

Även punkten 2 behandlar krav kopplade till detaljplanen men tar istället sikte på att den *sökta åtgärden* och att den inte ska strida mot detaljplanen. Med andra ord får ändringen inte strida mot detaljplanen. Detaljplanen får med andra ord rättsverknningar i det enskilda fallet. För att avgöra om åtgärden är förenlig beaktas i första hand dokument med direkt rättsverkan dvs. plankartan samt planbestämmelserna. Vid otydligheter kan dock tolkningsstöd även sökas i andra icke-juridiskt bindande dokument såsom planbeskrivningen och olika typer av illustrationer. Som utgångspunkt prövas frågan om åtgärdens förenlighet utifrån sökandens ansökan.¹⁵⁹ Enligt 4 kap. 38 § PBL gäller en detaljplan till dess att den ändras eller upphävs. Många detaljplaner tillkom för länge sedan då samhället, de politiska målsättningarna och kunskaper om säkerhet och miljö, m.m. såg annorlunda ut än idag.¹⁶⁰ Trots att många planer härav kan vara inaktuella utgör de alltså rättsligt bindande dokument. Mot bakgrund av detta anges undantag till planöverensstämmelsen i 9 kap. 31 b PBL.¹⁶¹

3.7.3 Bygglovsprövningen och utformningskraven

I 9 kap. 30 § p. 4 anges att den sökta åtgärden ska uppfylla vissa krav på utformning (utformningskraven) som framgår av det andra och åttonde kapitlet i PBL.¹⁶² För att bygglov ska meddelas krävs bland annat att åtgärden uppfyller kravet på lämplighet samt är utformad på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till *kulturvärdena* på platsen samt till intresset av en god helhetsverkan.¹⁶³ Även andra kapitlets varsamhetskrav måste vara uppfyllt, liksom en rad olika bestämmelser i 8 kap. PBL.¹⁶⁴ Här ingår generella krav på lämplighet, tillgänglighet samt estetisk kvalitet inklusive förvanskningförbudet i 8 kap. 13 § PBL samt varsamhetskravet i 8 kap. 17 § PBL.¹⁶⁵ För att bygglov ska meddelas krävs det således att åtgärden är förenlig med såväl varsamhetskravet som

¹⁵⁵ I fråga om placering, användningssätt, höjd m.m.

¹⁵⁶ 9 kap. 30 § st. 2 PBL, det som åsyftas är ändringar enligt 9 kap. 3 § st. 1 p. c PBL observera dock att även p. b omfattas.

¹⁵⁷ Prop. 1985/86:1 s. 242, se också A. Gustafsson, *Bygglövsboken*, s. 51.

¹⁵⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 242.

¹⁵⁹ Se MÖD 2018:13 där det också framgår att avsteg från huvudregeln kan göras om det är uppenbart att syftet med den sökta åtgärden är att kringgå planbestämmelserna, domstolen kan då istället göra en sammantagen bedömning av handlingarna för att avgöra vad åtgärden verkligen avser.

¹⁶⁰ Problem med inaktuella planer tas exempelvis upp i SOU 2013:34, *En effektivare plan och bygglovsprocess*, s. 111-112.

¹⁶¹ Se motivering och bakgrund i prop. 1989/90:3, *Om ingripanden mot olovlig kontorisering, m.m.*, s. 54-56: undantag kan medges för *avvikelse* under förutsättning att avvikelsen är förenlig med planens syfte samt att den antingen är liten eller av begränsad omfattning men nödvändig för att området ska fortsätta kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt. En åtgärd betraktas som en avvikelse då den *otvetydigt* skiljer sig från planens innehåll.

¹⁶² Mer specifikt rör det sig om: PBL 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ PBL.

¹⁶³ 2 kap. 6 § st. 1 p. 1 PBL.

¹⁶⁴ 2 kap. 6 § st. 3 PBL.

¹⁶⁵ 8 kap. 1 § PBL.

förvanskingsförbudet. Det är byggnadsnämnden ansvar att se till att förutsättningar i 9 kap. 30 § PBL föreligger samt att de har tillräckliga uppgifter för att kunna avgöra frågan.¹⁶⁶ Värt att notera är vidare att de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4 § PBL inte behandlas på bygglovsstadiet utan först när byggnadsnämnden tar ställning till huruvida ett startbesked kan meddelas.

3.7.4 Varsamhets- och skyddsbestämmelser bygglov

Av kraven i 9 kap. 30 § PBL framgår att omfattningen och hur specifika planerna är har betydelse för om ett bygglov kan meddelas. Kommunen kan också, som redan nämnts, ha infört särskilda skyddsbestämmelser i plan. Dessa utgör en precisering av förvanskingsförbudet i 8 kap. 13 § PBL och kan därmed endast utfärdas för särskilt värdefulla byggnader.¹⁶⁷ Skyddsbestämmelserna kan medföra en rätt till ersättning för berörd fastighetsägare varför det av förutsebarhetsskäl är viktigt att de är tydliga. Av skyddsbestämmelserna kan det exempelvis framgå att befintliga dörrar eller fönster ska bevaras och underhållas så att den ursprungliga utformningen bibehålls.¹⁶⁸ Kommunen kan också i planen precisera varsamhetskravet med hjälp av varsamhetsbestämmelser. Varsamhetsbestämmelserna anses inte vara rådighetskränkande då de endast utgör en precisering av lagens generella krav varför de inte är ersättningsgrundande.¹⁶⁹

Varsamhetsbestämmelserna fyller en viktig funktion genom att skapa förutsebarhet för såväl den enskilde fastighetsägaren samtidigt som de kan förenkla en bygglovsprövning. På Boverkets hemsida rekommenderas kommuner att inte vara alltför precisa när de utformar varsamhetsbestämmelser. Om vissa särskilda egenskaper eller byggnadsdelar preciseras finns det en risk att man vid kommande prövningar endast ser till dessa. Boverket anser därför att det är lämpligt med formuleringar som på ett mer allmänt sätt preciserar varsamhetskraven.¹⁷⁰ När det gäller skydd av fönster finns det dock en risk att sådana mer allmänna varsamhetsbestämmelser kan ha en negativ inverkan. Det finns exempel där byggnader som omfattats av skyddsbestämmelser i plan där stora förändringar av fönsternas karaktär har tillåtits vid fönsterbyte.¹⁷¹ Om fönsterna särskilt pekats ut i skyddsbestämmelserna finns det anledning att anta utfallet skulle ha blivit ett annat. Här bör det dock påpekas att även om sådana särskilda utpekanden, tack vare deras tydliga och lättillgängliga karaktär, i praktiken ofta får stor betydelse för avgörande av lovpliktsfrågan, så är det liksom tidigare nämnt inte någon nödvändig förutsättning för att uppställa särskilda varsamhetskrav i senare rättsliga prövningar.¹⁷²

3.7.5 Avslutande kommentar

Länsstyrelsernas projekt *Räkna Q* visade att endast en mycket liten del av det svenska byggnadsbeståndet är särskilt skyddat genom skyddsbestämmelser, varsamhetsbestämmelser eller rivningsförbud i plan.¹⁷³ Detta trots att det alltså kan konstateras att skydds- och

¹⁶⁶ 9 kap. 21 § PBL.

¹⁶⁷ 4 kap. 16 § PBL.

¹⁶⁸ Se 4 kap. 8 § och 14 kap. 10 § PBL.

¹⁶⁹ Prop. 1994/95:2301, *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen*, s. 87-88.

¹⁷⁰ Boverket, *PBL-kunskapsbanken – Varsamhetsbestämmelser*, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-plan--och-bygglagen/detaljplan-och-kulturvarden/Varsamhetsbestammelser/>, , granskad 2019-01-04, hämtad 2020-10-14.

¹⁷¹ Se Mark- och miljödomstolen Växjö's avgörande i Mål nr P 3590-19 se också Mark- och miljödomstolen Nackas uttalande avgörande i Mål nr P 7176-14 ”Med beaktande av att det i planbeskrivningen saknas närmare bestämmelser som skyddar fönstren eller fasaderna samt att fasaden i sig även genomgått en förändring, bl.a. då den målats om i vitt, har fönstrens yttre utseende, enligt mark och miljödomstolens bedömning, inte genomgått en sådan väsentlig ändring som innebär att byggnadens yttre utseende avsevärt påverkats”. Att notera är dock att avgörandet sedan överklagades till MÖD som inte gick på MMD:s linje och istället förklarade att bygglov krävdes och därmed återförvisade målet till MMD.

¹⁷² Se MÖD 2012:13.

¹⁷³ Myndigheten för kulturanalys, *Kulturmiljöstatistik*, 2016, s. 30.

varsamhetsbestämmelser i plan utgör en god möjlighet för kommuner att förmedla kunskap om befintliga kulturvärden och då de måste anses ha en god potential när det gäller att se till att hänsyn till kulturvärden får genomslag i praktiken, i och med deras karaktär av att utgöra rättsligt bindande bestämmelser som alltid ska beaktas vid tillämpning enligt PBL. Ett mer aktivt utpekande och utfärdande av skyddsbestämmelser och varsamhetsbestämmelser skulle alltså kunna öka chanserna för att kulturvärden uppmärksammas i PBL-prövningen.

3.8 Genomförandefasen, bygglovs rättskraft och villkor för att meddela start- och slutbesked

3.8.1 Bedömning av 10 kap. PBL och genomförande av åtgärden

Ett bygglov utgör ett tillstånd att utföra vissa i bygglovet specificerade byggåtgärder. Bygglovet utgör ett förvaltningsrättsligt gynnande beslut genom den fördel som den som fått ett tillstånd och beviljats tillstånd att utföra åtgärden får. Karaktären av ett gynnande beslut för den enskilde innebär också att det som huvudregel inte kan upphävas, återkallas eller omprövas av nämnden, se 37 § förvaltningslagen. Eftersom bygglovet utgör ett förvaltningsrättsligt beslut gäller även att ett negativt besked likt ett avslag inte vinner rättskraft och i princip kan man ansöka om bygglov för samma sak hur många gånger som helst. Alla bygglovspliktiga åtgärder kräver emellertid sedan alltid ett startbesked innan de faktiskt får utföras. Det som redan har prövats och fastställts i bygglovet kommer inte att prövas igen och utgör på så sätt ramen för startbeskedsbedömningen. Att fönsterbytet är förenligt med lämplighetskrav, utformningskrav och plan är således redan fastställt när nämnden beslutar om startbesked. Även den yttre påverkan av fönsterbytet och dess förenlighet med varsamhetskravet och förvanskingsförbudet har redan prövats i bygglovsstadiet och ska således som utgångspunkt inte prövas igen. Tyngdpunkten vid bedömning av om startbesked kan ges ligger istället på huruvida åtgärden uppfyller de tekniska egenskapskraven.

3.8.2 Start- och slutbesked

Startbeskedet utgör ett instrument där mer specifika krav på åtgärdens utformning och ändringens egenskaper behandlas. Om bygglovet anger *vad* som får göras *var* så behandlar startbeskedet *hur* det får utföras. Tyngdpunkten på de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4 § PBL motiveras av att kraven, som bekant, inte har prövats tidigare i processen. Syftet med startbeskedet är att byggnadsnämnden på förhand ska kunna ta ställning till om de mer specifika kraven som anges i PBL och PBF förväntas kunna bli uppfyllda vid åtgärdens genomförande. Prövningen motiveras av att stora resurser kan besparas om otillåtna åtgärder stoppas i ett tidigt skede istället för när skadan redan är skedd.¹⁷⁴ Förutsättningar för att ge ett startbesked framgår av 10 kap. 23-24 §§ PBL. Avgörande är att byggherren lyckas visa nämnden att PBL:s krav antas kunna bli uppfyllda och inte förrän byggherren lyckats med detta kan ett startbesked ges. Instrumentet skapar på så sätt förutsättningar för byggnadsnämnden att få fram ett underlag för genomförandet mer i detalj.¹⁷⁵ En indirekt effekt blir också att byggherren måste planera och resonera kring genomförandet och åtgärdens förenlighet med tillämpliga krav. Om underlaget visar sig bristfälligt eller om det någonstans förekommer frågetecken kring den kommande åtgärdens påverkan på exempelvis byggnadens kulturvärden eller förenlighet med energihushållningskrav har nämnden nämligen rätt att begära in fler uppgifter. Nämnden har också bland annat möjlighet att begära intyg från fristående sakkunniga och kräva in en antikvarisk

¹⁷⁴ Prop. 2009/10:170, s. 316-317.

¹⁷⁵ Vilket lyfts fram av Otto Ryding i Boverkets PBL-utbildning om kulturvärden som en framgångsfaktor för en välanpassad avvägning och skydd för kulturvärden, Boverket, PBL-webbutbildning, *Kulturvärden i byggprocessen*, avsnitt *byggprocessen och kulturvärden*.

förundersökning om det anses behövas.¹⁷⁶ Däremot föreligger det inte någon djupare granskningsplikt för byggnadsnämnden. Grundtanken är istället att byggprocessen baseras på byggherrens egenkontroll.¹⁷⁷

Hur den här delen av processen ser ut kan variera beroende på omfattningen av de planerade åtgärderna men också av byggnadens kulturhistoriska betydelse. Fönsterbyten och andra fasadändringar räknas normalt sett som ”enkla åtgärder” vilket innebär att de vanligtvis varken kräver kontrollansvarig eller tekniskt samråd. Förhållandet får i sin tur konsekvenser för *när* och *hur* startbesked kan ges. För åtgärder som inte kräver tekniskt samråd ska startbeskedet utfärdas i samband med eller snarast möjligt efter det att ett bygglov meddelats.¹⁷⁸ I övrigt gäller dock fortfarande att byggnadsnämnden i startbeskedet godkänner att åtgärden får påbörjas eftersom den kan antas uppfylla de krav som följer av PBL och tillhörande regleringar.¹⁷⁹ Om nämnden inte har tillräckligt med material ska de förelägga byggherren att lämna in de handlingar som krävs för att kunna bedöma åtgärdens förmodade lagförenlighet.¹⁸⁰ Om fönsterbytet däremot sker på en kulturhistoriskt värdefull byggnad kommer en kontrollansvarig och därmed också ett tekniskt samråd att krävas vilket får följden att ett startbesked för ändringar på särskilt värdefulla byggnader normalt sett kommer att ske vid en senare tidpunkt än för ändringar på ”vanliga byggnader”.

Innan en ändrad byggnadsdel sedan får tas i bruk krävs ett slutbesked. Kravet på slutbesked innebär att byggherren måste kunna redovisa för nämnden att åtgärden uppfyller de krav som gäller enligt bygglov, kontrollplan, startbesked och eventuella andra kompletterande villkor.¹⁸¹ Det är således ingen prövning mot lagens och samhällets samtliga krav utan snarare ett intyg om att byggherren uppfyllt det som utlovats i kontrollplanen och i övrigt ”lovat” nämnden att uppfylla

3.8.3 Kontrollplan

Det viktigaste underlaget i prövningen av startbeskedet utgörs av kontrollplanen. En kontrollplan krävs i alla bygglovsärenden men dess omfattning och när den kan fastställas varierar. Om fönsterbytet, eller för den delen någon annan typ av fasadändring, sker på en *särskilt värdefull* byggnad kommer förslag till kontrollplan att behöva diskuteras vid ett tekniskt samråd. Om ändringen istället sker på en ”vanlig” byggnad ska förslag till kontrollplan istället antingen fastställas eller kompletteras i samband med att bygglov ges och startbesked meddelas. I båda fallen gäller dock att det är byggherren som ansvarar för att en kontrollplan tas fram. Byggherren¹⁸² ansvarar också för att genomförandet faktiskt uppfyller PBL:s krav och eventuella andra gällande regler och beslut.¹⁸³

Kontrollplanen ska vara anpassad till det enskilda fallet och innehålla de uppgifter som krävs för att kunna bedöma åtgärdens förenlighet med de tekniska egenskapskraven, förvanskningsförbudet och varsamhetskravet. Omständigheter som får betydelse för hur omfattande underlag som krävs är

¹⁷⁶ Prop. 2009/10:170, s. 302.

¹⁷⁷ Ibid. s. 300-303, 316 samt 10 kap. 5 och 23 § PBL.

¹⁷⁸ 10 kap. 22 § PBL.

¹⁷⁹ 10 kap. 23 § PBL.

¹⁸⁰ Se 10 kap. 22 § p. 2 PBL.

¹⁸¹ Se 10 kap. 4 och 34 §§ PBL observera också 10 kap. 36 § PBL där det anges att om nämnden finner att det finns brister i genomförandet som inte är försumbara kan byggnadsnämnden besluta om ett interimistiskt slutbesked, ett sådant är beroende av att bristerna senare avhjälpas eller att ytterligare kontroller vidtas.

¹⁸² Byggherren definieras i 1 kap. 4 § PBL som: *den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten.*

¹⁸³ Se 10 kap. 5 § PBL.

ändringens omfattning och hur värdefull byggnaden anses vara.¹⁸⁴ I kontrollplanen ska det redogöras för hur kravet på energihushållning i PBL beaktas. Här beaktas också de tidigare nämnda kraven i PBF och BBR att eftersträva låga U-värden och god isoleringsförmåga. Samtidigt måste även förvanskningförbudet, varsamhetskravet och värnande om kulturvärden iaktas. Kontrollplanen öppnar således, åtminstone initialt, upp för en avvägning mellan intresset av energieffektivisering och bevarande av kulturvärden. Hur avvägningen mellan hållbarhetsmålen ska utföras är till stor del redan reglerad i PBL. I 8 kap. 7 § st. 1 PBL anges nämligen att avsteg och anpassningar av de tekniska egenskapskraven får göras med hänsyn till byggnadens förutsättningar samt om det krävs med hänsyn till förvanskningförbudet och varsamhetskravet i åttonde kapitlet. Observera också, liksom redan nämnts, att eftersom att de yttre förändringarnas påverkan och förenlighet med varsamhetskravet och förvanskningförbudet redan har prövats i bygglovsstadiet kommer dessa som utgångspunkt inte att prövas igen, vilket förklaras av bygglovsrättskraft.

Nedan ett exempel i form av ett utdrag ur en kontrollplan för att illustrera hur kontrollplaner för fönsterbyten kan se ut. Skapad av rapportförfattaren efter förslag i olika beslut om bygglov och startbesked för fönsterbyten i Stockholms stad. BL står för byggläsning och innebär att kontrollen ska utföras av inom byggherrens kontrollorganisation.

Kontrollpunkt	Kontrolleras av	Kontrolleras mot
Energiushållning, fönsters U-värde	BL	BBR avsnitt 9:92
Säkerhet vid användning	BL	BBR avsnitt 8:10
Redovisning av farligt avfall, asbest	BL	Avfallsförordning (2011:927)
Fönsters utseende: luftindelning, profilering, dimensioner	BL	Bygglovet och PBL 8:21
Omhändertagande av avfall	BL	Avfallsförordning (2011:927)
Överensstämmelse med bygglov	BL	Bygglovshandlingar

3.8.4 Kontrollansvarig

Byggherren bär ett stort ansvar i byggprocessen. För att skapa garantier för att byggherren faktiskt besitter den kunskap och erfarenhet som krävs för att axla ansvaret finns systemet med kontrollansvariga. Deras främsta uppgifter är att bistå byggherren i arbetet med kontrollplanen och att genom iakttagelser under sina platsbesök bidra med information till hjälp för nämndens senare slutbesked. Ett mer övergripande syfte är också att man genom den kontrollansvariges deltagande ämnar minska behovet av myndighetskontroll och tillsyn.¹⁸⁵ Det är därmed viktigt att den kontrollansvarige har en självständig ställning gentemot den som *utför* åtgärden.¹⁸⁶ Fönsterbyten kräver endast i vissa fall en kontrollansvarig. I 7 kap. 5 p. 11 PBF anges som tidigare nämnt att en kontrollansvarig enbart behövs för *fasadändringar* i det fall åtgärden sker på en *särskilt värdefull byggnad*.¹⁸⁷ Av bestämmelsens sista stycke framgår att detta gäller i den utsträckning byggnadsnämnden inte beslutar om annat. Följaktligen blir frågan om en kontrollansvarig krävs för fönsterbyten i högsta grad beroende av respektive nämnds bedömning i det enskilda fallet. Det är därför troligen sällsynt att man beslutar om kontrollansvarig för enkla åtgärder, en slutsats som bekräftas av studerade kontrollplaner från Stockholms stadsbyggnadsnämnd¹⁸⁸ samt av uttalanden av en handläggare på byggnadsnämnden i

¹⁸⁴ 10 kap. 7 § PBL samt Boverket, *PBL kunskapsbanken – Kontrollplanens innehåll*, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/byggprocessen/kontrollplan/kontrollplanens-innehall/>, senast granskad 2020-08-01, hämtad 2020-10-12.

¹⁸⁵ Prop. 2009/10:170, s. 309.

¹⁸⁶ Byggherren och kontrollansvarig kan således vara samma person så länge som byggherren ej är den som *utför* åtgärden. Vidare krävs att den ansvarige är lämplig och har de kunskaper och erfarenheter som uppdraget kräver och att det kan styrkas genom en certifiering enligt gällande reglering, se 10 kap. 9 § PBL.

¹⁸⁷ Dvs. som omfattas av 9 kap. 2 § st. 1 p. 3 c PBL där fönsterbyten kan ingå.

¹⁸⁸ Stadsbyggnadskontoret Stockholms stad, Beslut om bygglov och startbesked med tillhörande kontrollplaner i ärenden: Dnr 2019-16720, Dnr 2019-05811, Dnr 2016-00098, Dnr 2020-11033, Dnr 2013-03788, Dnr 2020-07959.

Norrköpings kommun. Hans uppfattning är att det är mycket sällsynt att kontrollansvariga kallas in för rena *fasadändringar*. Kontrollansvariga kan dock indirekt komma in i processen om fönsterbytet sker i samband med en större renovering som i sin tur kräver kontrollansvarig.¹⁸⁹ För åtgärder på en *särskilt värdefull byggnad* krävs det dock som utgångspunkt en kontrollansvarig.¹⁹⁰

3.8.5 Tekniskt samråd

Samrådet har som främsta syfte att diskutera de tekniska egenskapskraven vilket motiveras av att de inte har prövats tidigare i processen.¹⁹¹ Byggnadsnämnden, byggherren och ev. kontrollansvariga ska delta i sammanträdet och här går man igenom planeringen och organisationen av åtgärderna samt förslag till kontrollplan och övriga handlingar. Samrådet ger på så sätt nämnden möjlighet att se om det finns behov av arbetsplatsbesök eller andra tillsynsåtgärder.¹⁹² Att samtliga parter deltar och diskuterar frågorna anses vara viktigt för att en tillräcklig och tillförlitlig kontroll sedan ska kunna ske.¹⁹³ Det faktum att fönsterbyten i egenskap av en *fasadändring* endast i vissa fall kräver en kontrollansvarig får även konsekvenser för det tekniska samrådet. Ett samråd krävs i de fall förutsättningarna i 10 kap. 14 § PBL är uppfyllda. Enligt lagrummet är samråd endast obligatoriskt när en *kontrollansvarig krävs*, om det inte är uppenbart obehövt eller om byggherren själv begär ett samråd. Oftast kommer det därmed inte att bli aktuellt med ett samråd vid fönsterbyten på en byggnad som inte anses *särskilt värdefull*.¹⁹⁴ Om samråd inte krävs ska byggnadsnämnden, som nämnts, istället så snart som möjligt med stöd av det inlämnade underlaget besluta om startbesked alternativt begära in fler handlingar om det krävs för att bedöma åtgärdens förenlighet med lag.¹⁹⁵

3.8.6 Antikvarisk förundersökning och certifierad sakkunnig

Byggnadsnämnden ska ha tillräckligt med underlag för att kunna bedöma om den föreslagna kontrollen är tillräcklig för att tillgodose PBL:s krav (se 10 kap. 5 och 23 §§ PBL). I vissa fall kan det räcka med byggnadsnämndens egen kunskap om byggnaden för att kunna avgöra om kontrollen är tillräcklig. Om nämnden inte besitter tillräcklig egen kunskap kan den behöva kompletteras. Ibland kan det räcka med att byggherren kompletterar ansökan och skickar in fotografier på var i byggnaden åtgärden ska ske.¹⁹⁶ I vissa fall kan det dock krävas betydligt mer material för att avgöra frågan om PBL:s krav kan antas bli tillgodosedda vid utförandet. En antikvarisk förundersökning kan exempelvis krävas för att nämnden ska kunna fatta beslut om startbesked. Om nämnden kan begära att en sådan utförs beror på om något saknas eller framstår som oklart vad gäller huruvida förvanskingsförbudet, varsamhetskraven eller de tekniska egenskapskraven antas kunna bli uppfyllda. Nämnden får nämligen inte begära in mer omfattande underlag än vad som krävs för att avgöra det enskilda ärendet.¹⁹⁷ Förutom att byggnadsnämnden ska ha tillräckligt med underlag för att kunna bedöma om förutsättningar för startbesked finns det inget mer specifikt lagstöd för nämndens krav på antikvarisk förundersökning. Av Boverkets allmänna råd framgår det dock att ändringsarbeten *bör* föregås av en förundersökning där byggnadens kulturvärden tydliggörs. Här framgår också att en förundersökning bör göras så tidigt som möjligt i processen.¹⁹⁸ En antikvarisk förundersökning kan vid behov göras redan i bygglovsprövningen vilket med hänsyn till det allmänna rådet bör betraktas som lämpligt. Undersökningen fungerar sedan

¹⁸⁹ Mejlkorrespondens med Robert Kihlén, Bygglovingenjör, Norrköpings kommun, Byggnadsnämnden, 2020-10-29.

¹⁹⁰ Se här 10 kap. 5 § PBL, 7 kap. 5 § PBF

¹⁹¹ Prop. 2009/10:170, s. 312.

¹⁹² Se 10 kap. 14-19 §§ PBL

¹⁹³ Prop. 2009/10:170, s. 313.

¹⁹⁴ Och om det inte krävs med anledning av säkerhetsrisker m.m.

¹⁹⁵ Se 10 kap. 22 § PBL.

¹⁹⁶ Boverkets PBL-utbildning, modul: *Kulturvärden i byggprocessen*.

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Allmänna rådet 2.311 i *BFS 2011:26*.

som stöd för den kommande prövningen och som grund för planeringen av genomförandet varför ju tidigare underlaget kommer in desto bättre.¹⁹⁹

Byggnadsnämnden ska vid startbeskedet också pröva om byggherrens egenkontroll kan anses tillräcklig eller om en sakkunnig krävs. Byggnadsnämnden bedömer behovet av sakkunnig i varje enskilt fall.²⁰⁰ Faktorer som påverkar bedömningen av om det krävs en sakkunnig i kulturvärden (KUL) är byggnadens kulturvärden och åtgärdens omfattning. Om byggherren inte själv besitter kunskap om kulturvärden men nämnden bedömer att åtgärden kräver en fortlöpande bedömning av hur olika val påverkar byggnadens kulturvärden bör byggnadsnämnden fundera över om en sakkunnig i kulturvärden behövs. I det fall byggnadsnämnden redan av underlaget²⁰¹ anser sig ha tillräckligt med kunskap kommer behovet av sakkunnig i kulturvärden att minska. Även om det inlämnade materialet är tillräckligt kan byggnadsnämnden begära in en sakkunnig om de bedömer att redovisningen av byggprojektet inte är tillförlitlig.²⁰² En sakkunnig i kulturvärden eller i energifrågor kan på så sätt komma in i processen oberoende av om det rör sig om en särskilt värdefull byggnad eller inte.

3.8.7 Kan bristande uppfyllande av de tekniska egenskapskraven stoppa ett fönsterbyte?

I det här skedet av prövningen d.v.s. i genomförandefasen, träder således de tekniska egenskapskraven för första gången in i processen. I kontrollplanen ska de tekniska egenskapskraven beaktas och därmed också kravet på energihushållning. Även varsamhetskravet och förvanskningförbudet kommer indirekt att beaktas då utförandet måste stå i överensstämmelse med det meddelade bygglovets där de redan har prövats. Ett byggnadsverk ska vid ändringar uppfylla kravet i 8 kap. 4 § PBL om energihushållning vilket som bekant sedan specificeras i PBF och BBR. En vanlig uppfattning beskrivs²⁰³ vara att man tror att det faktum att bygglov har beviljats innebär att det är fritt fram att påbörja den sökta åtgärden, men så är alltså inte fallet. Liksom visat krävs även ett startbesked. Många gånger kommer dock ett startbesked för ett fönsterbyte att ges samtidigt som bygglovets meddelas. Om bytet däremot sker på en *särskilt värdefull* byggnad blir prövningen på det här stadiet mer omfattande då en kontrollansvarig ska utses och ett tekniskt samråd som utgångspunkt ska hållas. Besked ges då i regel vid en senare tidpunkt.

Vid det tekniska samrådet diskuteras kontrollplanen och hur de tekniska kraven ska tillgodoses och kontrolleras. Ramen för prövningen utgörs dock som nämnts av bygglovets och det som har fastställts där kan således inte ändras vid den senare startbeskedsprövningen. Om kraven i PBL och tillhörande reglering kan antas bli uppfyllda vid utförandet kommer startbesked att meddelas. Oavsett om beskedet ges samtidigt eller senare måste lagens krav på att byggherren ska kunna visa på åtgärdens förmodade förenlighet med de tekniska egenskapskraven alltid beaktas. En åtgärd får inte påbörjas innan detta har fastställts. I vissa fall kan nya omständigheter framkomma i det här skedet, exempelvis på grund av att man i ritningarna och underlaget till bygglovsansökan har glömt att ta höjd för de tekniska egenskapskraven. Sökanden har då redan fått lovet beviljat och har således principiellt rätt att få vidta åtgärden. Likväl måste det också kunna visas att även de tekniska egenskapskraven kommer att kunna uppfyllas. Ett ”moment 22” kan därmed uppstå där ett startbesked inte kan ges med hänsyn till att ett tekniskt krav inte kan antas bli uppfyllt men där bygglov meddelats vilket innebär att ett positivt förvaltningsbeslut alltså gäller. Av Boverkets webbutbildning framgår att den sökande i en sådan

¹⁹⁹ Riksantikvarieämbetet, *Kulturvärden försvinner i byggprocessen*, s. 17.

²⁰⁰ Se 7 kap. 2 § PBF.

²⁰¹ Såsom detaljritningar på fönsternas profiler, information om materialval samt färgsättning.

²⁰² Prop. 2009/10:170 s. 317.

²⁰³ Boverket, PBL-webbutbildning, *Ny på jobbet som bygglovshandläggare*, modul byggprocessen.

situation på nytt måste ansöka om bygglov, trots det redan meddelade gynnande förvaltningsbeslutet. Detta är något som i högsta grad bör undvikas. Mot bakgrund av detta diskuteras vikten av att inkorporera byggnadsteknisk expertis tidigt i processen och att redan vid bygglovsprövningen beakta de tekniska egenskapskraven.²⁰⁴ Det finns emellertid inget lagstadgat krav på detta utan det är upp till varje kommun att själva organisera och fördela arbetet inom sina plan- och byggnadsfunktioner.

I bygglovsbeslutet har fönsterbytet redan beviljats med stöd av att förutsättningarna i 9 kap. 30 § PBL ansetts uppfyllda. Sökanden har således inlämnat underlag för att nämnden ska kunna ta ställning till huruvida bytet är förenligt med alla kraven i 9 kap. 30 § PBL. Ett fönsterbyte som innebär en otillåten påverkan på dessa ska inte ges bygglov. Vad händer då om man vid startbeskedet inser att det inte är möjligt att uppfylla de tekniska egenskapskraven och samtidigt hålla sig inom bygglovets ramar? Avvägningsbestämmelsen i 8 kap. 7 § PBL anger att avsteg från de tekniska egenskapskraven får göras med hänsyn till varsamhetskravet och förbudet mot förvanskning. Det framgår således redan av PBL att de tekniska egenskapskraven inte får uppfyllas på bekostnad av byggnadens kulturvärden. Vad gäller just kraven på energihushållning och fönster finns vidare särskilda bestämmelser i BBR.²⁰⁵ Av bestämmelserna i BBR framgår att fönster är en byggnadsdel som ofta har betydande kulturvärden varför det finns flera skäl till att medge avsteg från kravet på energihushållning och lägsta U-värde.²⁰⁶ Att det uppstår en situation där ett startbesked inte kan meddelas på grund av bristande uppfyllande av de tekniska egenskapskraven trots att ett bygglov beviljats är därmed osannolikt vad gäller fönsterbyten.

3.9 Byggnadsnämnden och antikvarisk kompetens i praktiken

Mot bakgrund av beskrivningen av bedömningen av startbeskedet i den så kallade genomförandefasen kan det fastställas att den till stor del baseras på byggherrens egna uppgifter. Trots att motivet med förfarandet är att öppna upp för tidiga ingripanden från nämndens sida har byggnadsnämnden ingen djupare granskningsplikt. I samma förarbete uttrycks det nämligen att byggnadsnämnden i normalfallet inte har anledning att misstro byggherrens uppgifter.²⁰⁷ Därmed kan det konstateras att nämndens egen kunskap om byggnaders olika kvaliteter och kulturvärden kan ha en avgörande betydelse för huruvida de har anledning att misstro uppgifterna. Vilken antikvarisk kompetens som byggnadsnämnden besitter kan följaktligen identifieras som ett viktigt kriterium för huruvida det rättsliga skyddet för kulturvärden får genomslag.

I 12 kap. 7 § PBL framgår att varje byggnadsnämnd ska ha minst en person med arkitektutbildning. PBL innehåller däremot inget krav på att nämnden ska besitta antikvarisk expertis. Däremot anges i samma bestämmelse att nämnden ”i övrigt ska ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt”. Till nämndens uppgifter hör bland annat, likt visat, att ansvara för lov- och anmälningsprocessen men även mer allmänt att verka för en god byggnadskultur och en god och estetiskt tilltalande stads- och landskapsmiljö. Det allmänna målet ska genomsyra nämndens myndighetsutövning och även annan verksamhet som nämnden kan tänkas utföra.²⁰⁸ Det bör kunna konstateras att beaktande och bevarande

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ Som redovisas mer ingående under rapportens rubrik *PBL och energieffektivisering*.

²⁰⁶ Se avsnitt 9.9 i BBR om energihushållning vid ändringar.

²⁰⁷ Prop. 2009/10:170, s. 316–317.

²⁰⁸ Prop. 1985/86:1 s. 789.

av kulturvärden utgör en viktig del av en god byggnadskultur och en god och tilltalande stads- och landskapsmiljö och därmed hör till de särskilt stadgade uppgifter som ska genomsyra verksamheten.²⁰⁹

I riksantikvarieämbetets rapport *Kulturvärden försvinner i byggprocessen*²¹⁰ framhålls att det finns stora brister i hur och om kulturvärden överhuvudtaget uppmärksammas i byggprocessen. Rapporten konstaterar att den mest grundläggande förutsättningen för att kulturvärden ska kunna bevaras är att antingen byggherren eller byggnadsnämnden är medvetna om och uppmärksammar kulturvärdena.²¹¹ Kommunens tillgång till antikvarisk expertis i form av kommunantikvarie eller bygglovshandläggare med särskild kompetens framhävs som en viktig faktor då det underlättar identifieringen av kulturvärden samt uppställandet av lämpliga kontrollpunkter för värnandet av dem.²¹² I rapporten framhåller en kommunanställd att arbetet med kulturvärden har förbättrats sedan en kommunantikvarie anställts. Förbättringarna består av att det strategiska arbetet med t.ex. vägledning för hänsyn till kulturmiljön har underlättats men också av att det blivit enklare att redovisa argument för att hänsyn ska tas till kulturvärden i bygglovsärenden.²¹³

I förarbetena till PBL framhävs att det bör vara självklart att kommunen har tillgång till sakkunskap i frågor som nämnden har ett kontinuerligt ansvar för.²¹⁴ Liksom tidigare visat är identifiering, hänsyn och bedömning av olika åtgärders påverkan med hänsyn till byggnadens och bebyggelseområdets kulturvärden en fråga som löpande kommer upp i bygglovsförfarandet. Mot bakgrund av att detta, dvs. att antikvarisk kunskap många gånger beskrivs som avgörande för huruvida kulturvärden uppmärksammas och bevaras vid olika typer av ändringar, bör det kunna argumenteras för att detta utgör en sådan *särskild kompetens* som behövs för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett *tillfredsställande sätt*. Som lagkravet i PBL för närvarande är uppbyggt uppställs endast uttryckliga krav på arkitektkompetens. När det gäller resterande kompetens blir det i slutändan upp till kommunen att avgöra huruvida särskilda sakkunskaper behövs för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. I förarbetena motiveras den öppna formuleringen av att det anses ligga i kommunens eget intresse att hålla en hög standard vad gäller kompetens för att utföra arbetet på ett tillfredsställande sätt.²¹⁵ I en enkätstudie av Riksantikvarieämbetet år 2015 uppgav emellertid endast 37 % av de tillfrågade kommunerna att de ansåg sig ha tillräcklig tillgång till antikvarisk kompetens för att verkligen kunna ta hänsyn till kulturvärden vid bygglovsprövningen.²¹⁶

Förekomst av antikvariska förundersökningar är också en betydelsefull faktor i sammanhanget. Vid ändringar kan kulturvärdena redovisas i en sådan och undersökningen kan och bör också beskriva hur avvägningar har gjorts mellan hänsynen till kulturvärden till andra samhällskrav; däribland kravet på energihushållning. Som ovan nämnts finns fördelar med att göra förundersökningen redan vid bygglovsansökan då den skapar förutsättningar för att på ett tidigt stadium resonera kring åtgärdens förenlighet med såväl utformningskraven som de tekniska egenskapskraven. Förundersökningar kan således bidra till att åtgärder planeras och utförs på ett sådant sätt att PBL:s målsättningar och

²⁰⁹ Som stöd för detta se 2 kap. 2 § PBL men också miljömålet om en God bebyggd miljö samt prop. 1997/98:117, *Framtidsformer – Handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design*, s. 18.

²¹⁰ Rapporten baserades på 110 stycken bygglovsärenden samt djupintervjuer med olika kommuner och andra relevanta aktörer.

²¹¹ Se Riksantikvarieämbetet, *Kulturvärden försvinner i byggprocessen*, 2018, s. 6.

²¹² *Kulturvärden försvinner i byggprocessen*, s. 21 och 24.

²¹³ *Ibid.* s. 21.

²¹⁴ Prop. 1985/86:1, s. 308-309.

²¹⁵ *Ibid.* s. 309.

²¹⁶ Riksantikvarieämbetet, *Kulturvärden i planerings och bygglovsprocesser – en utvärdering om kommuners förutsättningar för att ta hänsyn till kulturvärden*, 2015, s. 25. Studien vidtogs genom att en webbenkät till ett slumpmässigt men stratifierat urval av 77, däribland storstadskommunerna vilka inkluderades i undersökningen av anledningen att de har högst byggtakt och därför borde ha märkt av ändringarna av den formella processen för framtagande av detaljplaner samt fler bygglovsbefrielser, se s. 15-16 i studien.

hållbarhetssträvanden uppnås. Riksantikvarieämbetets granskning visade emellertid att antikvariska förundersökningar företas i låg utsträckning, endast i 8 av 110 av granskade fall hade en antikvarisk förundersökning skett.²¹⁷ En förklaring kan ligga i att nämnden endast kan begära in mer material, exempelvis en antikvarisk förundersökning, om något framstår som oklart vad gäller om lagens krav kan antas bli uppfyllda. Det finns således ingen generell plikt att vidta en sådan förundersökning för bygglövspliktiga ändringar på exempelvis *särskilt värdefulla byggnader*. Det kan därmed återigen begrundas om inte begäran av mer information och exempelvis en antikvarisk förundersökning således är beroende dels av vilket underlag kring byggnadens kulturvärden som finns i plan, dels av vilken antikvarisk kunskap byggnadsnämnden själva besitter. Slutsatsen bygger på antagandet att nämndens möjlighet att identifiera om något med åtgärden verkar oklart eller kan tänkas strida mot krav på varsamhet eller förvanskingsförbudet ökar, om de besitter kunskap om vilka värdena är och vilken påverkan olika åtgärder kan ha på dem.

En annan betydelsefull faktor för om kulturvärden beaktas i byggprocessen anges i rapporten vara i vilken utsträckning sakkunnig i kulturvärden deltar i processen.²¹⁸ Sakkunnigas deltagande kan bidra med kompetens om kulturvärden och att åtgärderna i högre grad anpassas efter dessa. Granskningen visade dock att kommunen sällan kallar in en sakkunnig i kulturvärden. Endast i åtta av 110 fall deltog en sakkunnig i kulturvärden, trots att granskningen endast avsåg fall med utpekade kulturvärden.²¹⁹ En potentiell orsak till den begränsade användningen av sakkunniga bedöms vara att det är byggherrarna själva som bekostar användningen av sakkunniga. Nämnderna upplever därmed ofta att de extra kostnaderna för byggherren är svåra att motivera. Avslutningsvis kan det uppmärksammas att det i skrivande stund (januari 2021) finns ett slutbetänkande som genomgått remissbehandling i vilket det föreslås stora förändringar i genomförandefasen och där det bland annat föreslås att kontroller genom certifierade sakkunniga ska avskaffas. En av anledningarna bakom förslaget är att de sakkunnigas oberoende inte kan garanteras på grund av att byggherren själv väljer vem ska anställas och även står för betalningen.²²⁰ Istället för att helt avskaffa instrumentet kan det med anledning av deras betydelse för bevarandet av kulturvärden finnas skäl att undersöka om en annan anställningsform och finansieringsmetod för deras användning är möjlig?

3.10 Byggnadsnämndens tillsyn över PBL

3.10.1 Tillsynsplikten

För att undersöka genomslaget av rättsligt satta mål är det också viktigt att undersöka hur de omsätts och efterlevs i praktiken. Det kan också konstateras att efterlevnaden av rättsreglerna till viss del kommer att vara beroende av vilka genomdrivanderegler som finns. Exempel på regler med en genomdrivandefunktion är förprovning (vilket redan diskuterats under *bygglovsprövningen*) men också regler om tillsyn av överträdelser och sanktionsåtgärder och det senare ägnas därför här några avslutande kommentarer. Det svenska byggnadsbeståndet består av cirka 8 miljoner byggnader.²²¹ Byggherren och fastighetsägaren har till ansvar att följa lagstiftningen och de föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av den. När så inte sker har kommunen emellertid ett ansvar att hantera överträdelserna genom tillsyn och kan också komma att utfärda olika typer av föreläggande och sanktioner. Den vanligaste formen av kommunal tillsyn sker genom att någon tar kontakt med nämnden

²¹⁷ Ibid. s. 17.

²¹⁸ Se mer om detta i Riksantikvarieämbetet, *Kulturvärden försvinner i byggprocessen*, 2018.

²¹⁹ Ibid. s. 20.

²²⁰ SOU 2019:68, *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*, s. 338.

²²¹ Regeringen, *Sveriges tredje nationella strategi för energieffektiviserande renovering*, s. 6.

vilket leder till att deras tillsynsplikt aktualiseras. Nämnden är nämligen skyldig att utreda om ingripande eller påföljd krävs om det finns anledning att anta att någon inte har följt en bestämmelse i PBL eller tillhörande reglering och beslut.²²² Det finns däremot ingen uttrycklig plikt för byggnadsnämnden att själva driva ett aktivt och uppsökande tillsynsarbete.²²³ Kommuner kan dock själva besluta om att bedriva ett utvidgat tillsynsarbete där aktiv och uppsökande tillsyn kan ingå. Majoriteten av bygglövsnämndens tillsynsärenden uppkommer dock via att någon annan gör en anmälan som gör att kommunens utredningsplikt aktualiseras.²²⁴ Tillsynsarbetet kantas av en rad problem och beskrivs överlag vara resurskrävande med ärenden som kan löpa över flera år.²²⁵ Tillsynen beskrivs ske i alltför liten utsträckning och när den väl utförs präglas den stundvis av bristande kvalitet.²²⁶ Som bakomliggande orsak till bristerna nämns först och främst att kommunens resurser inte räcker till medan det i vissa fall uppges finnas en politisk motvilja att hantera tillsynsärenden.²²⁷

3.10.2 Avslutande kommentarer tillsyn

De tekniska egenskapskraven genomgår inte någon på förhand bindande rättslig prövning. Byggnadsnämnden ska dock som visat vid startbeskedet bedöma om kraven kan antas bli uppfyllda. Det är däremot först vid eventuell senare tillsyn som frågan om kraven faktiskt har uppfyllts aktualiseras. Genomslaget och efterlevnaden av kravet på energihushållning kan därmed till stor del antas vara avhängig den kommunala tillsynen. Det är även först vid startbeskedet som avvägningen mellan bevarande av kulturvärden och energihushållningskravet görs, varför lagens krav på en balanserad avvägning med hänsyn till kulturvärden påverkas av hur senare tillsyn fungerar. Bygglöv för fönsterbyten får inte meddelas i strid mot förvanskingsförbudet eller varsamhetskravet. Bygglövspliktiga ändringar ska således alltid genomgå en förprövning där åtgärdens förenlighet mot lagens krav ska bedömas. Att en sådan prövning faktiskt sker är dock beroende av flera faktorer, däribland byggnadsnämndens kunskap om vilka värden som finns. En annan viktig faktor är också att enskilda fastighetsägare faktiskt följer lagen och söker bygglov när sådant krävs – en sådan laglydnad måste i sin tur konstateras vara beroende av en välfungerande tillsyn. Om tillsynen håller god kvalitet kommer även benägenheten att på förhand söka bygglov att stiga. Avslutningsvis kan det därmed konstateras att en välfungerande tillsyn utgör en viktig del av ett ändamålsenligt skydd för den byggda miljöns kulturvärden och för främjandet av varsamma energieffektiviseringar. Det finns därför behov av att i fortsättningen undersöka och granska hur den kommunala tillsynen över den byggda miljön närmare fungerar, varför det är något som planeras att behandlas mer djupgående i kommande REKO-studie.

²²² Se 11 kap. 5 § PBL.

²²³ Se formuleringen av 11 kap. 5 § PBL samt Sveriges kommuner och landsting, *Byggnadsnämndens tillsyn – introduktion och praktiska exempel*, s. 7.

²²⁴ Se här boverkets öppna data, år 2019 uppgavs 81 % av ärendena ha uppkommit via anmälan <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-tillsyn/arenden-om-tillsyn/>. PBL öppna data, kommunenkäten Bygg och lov, 2019.

²²⁵ Sveriges kommuner och landsting, *Byggnadsnämndens tillsyn – introduktion och praktiska exempel*, 2015, se förordet samt s. 17.

²²⁶ Boverket, *Syftet med tillsyn*, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/tillsyn/allmant-om-tillsyn/syftet-med-tillsyn/>, senast granskad 2019-02-04, hämtad 2020-11-02. Baserat på flera års rapporteringar från länsstyrelsernas om kommunernas tillsynsarbete.

²²⁷ Ibid.

4. Avslutande diskussion

4.1 Hållbar livsmiljö och uppdelningen i bygglov och startbesked

Mål om en hållbar utveckling i 1 kap. 1 § MB och mål om en god och långsiktigt hållbar livsmiljö i 1 kap. 1 § PBL utgör grunden för hela den svenska miljörätten och plan- och bygglagstiftningen. En hållbar utveckling består dock av en rad olika aspekter och målsättningar som alla på olika sätt måste beaktas för att de övergripande målen ska kunna uppnås. I agenda 2030 framgår i mål 11 att världens kulturarv ska skyddas samtidigt som det framgår av mål 7 och 13 att energianvändningen måste minska. Alla dessa mål är i sin tur tänkta att uppnås för att kunna åstadkomma det övergripande målet om en hållbar utveckling. Även PBL anger att både att kulturvärden ska bevaras och att energieffektiviseringar ska främjas. Huruvida så blir fallet kommer dock till stor del att bero på den närmare rättsliga utformningen, samt på vilket sätt och om målsättningarna får genomslag i de faktiska prövningarna och beslutsfattandet. Om uppnående av båda målsättningarna eftersträvas kan det vidare konstateras att det är av avgörande betydelse att båda aspekter beaktas och tillmäts betydelse i prövningen. Att så sker bör även anses viktigt för att uppnå hållbarhet i praktiken. Som tidigare nämnts är en långsiktig och hållbar förvaltning av kulturvärden i den byggda miljön beroende av att byggnader används och energieffektiviseras - samtidigt som energieffektivisering på bekostnad av kulturvärden ur ett socialt såväl som ett miljömässigt perspektiv kommer att betraktas som ohållbart.

Fönster har en särskild roll eftersom det är en bygnadsdel som särskilt har pekats ut som betydelsefull för byggnadens utseende och karaktärsdrag. Det rättsliga skyddet för fönstrens kulturvärden framgår tydligt i Boverkets allmänna råd och resultatet av en tolkning av den nuvarande rättsliga utformningen blir många gånger att andra åtgärder än ett fullständigt byte av fönster istället bör vidtas för att öka byggnadens och fönstrens värmemotståndsförmåga. Mot bakgrund av bl.a. EU-direktivet om byggnaders energiprestanda och uttalanden i dem om *principen om energieffektivitet först* samt att klimatet och energihushållning i 2 kap. PBL anges som allmänna intressen som ska beaktas vid tillämpning enligt PBL kan det tyckas märkligt. Enligt min uppfattning bör emellertid råden i BBR inte tolkas som att kraven på energieffektivisering helt ska förbises vid fönsterändringar där kulturvärdena är höga. Istället bör av de allmänna råden samt de övergripande EU-rättsliga och nationella målen om energihushållning, slutsatsen dras att metoder som tar hänsyn till båda intressen, om möjligt, ska väljas. I vissa fall kommer man dock inte att kunna leva upp till kraven på energihushållning om fönstrens kulturvärden samtidigt ska bevaras.

Det är emellertid viktigt att beakta att en byggnads energianvändning beror på en rad olika faktorer och bara för att fönstren inte når ner till det U-värde som krävs för att beteckna byggnadsdelen som energieffektiv innebär det inte att byggnaden som en helhet inte kan uppnå målen om energieffektivitet. Med tanke på fönsters betydande kulturvärden bör det därmed övervägas om de energieffektiviserande åtgärderna istället kan vidtas i andra mindre känsliga byggnadsdelar. Slutsatsen förstärks av det faktum att även om värmeförluster ur fönster kan stå för en betydande andel av en byggnads energiförluster, innebär inte en sänkning av fönstrens U-värden till 1,2 W/ m²K (gränsen för att klassificeras som energieffektivt) en särskilt stor minskning för den totala energianvändningen av byggnaden. De studier som presenterats i rapporten ger exempel på alternativa åtgärder som kan vidtas för att förbättra fönstrens isoleringsförmåga så att värmeförluster minskar samtidigt som kulturvärden kan bevaras. Trots att kunskap om sådana alternativa åtgärder finns sker emellertid fortfarande fönsterbyten i stor utsträckning. En av orsakerna till detta kan vara att prövningen i viss mån är uppdelad; de yttre utseendeförändringarnas förenlighet med varsamhetskravet och förvanskningförbudet prövas i bygglovsstadiet medan kravet på energihushållning behandlas först vid startbeskedet. Uppdelningen

innebär en risk för att värdefulla tvärfackliga dialoger aldrig kommer till stånd. Om dialog och resonemang kring åtgärdens förenlighet med krav på energihushållning samt bevarandet av kulturvärden initieras redan tidigt i processen ökar chanserna att hitta lösningar som tar god hänsyn och främjar ett bra samspel mellan båda hållbarhetsmålen. Jag anser därför att det finns anledning att se över den nuvarande ordningen.

Det kan dock framhållas att den nuvarande ordningen eventuellt kan uppfattas inbegripa ett starkare rättsligt skydd för kulturvärden. Enligt nuvarande ordning gäller att det redan i bygglovet har prövats om den yttre ändringen kan tillåtas och därmed har också den yttre åtgärdens förenlighet med varsamhetskravet och förvanskningförbudet prövats. På så sätt har gränser för åtgärdens påverkan på byggnadens kulturvärden redan satts upp, vilka sedan utgör utgångsläget när energihushållningskravet beaktas vid startbeskedet. Om kravet på energihushållning istället skulle beaktas redan vid bygglovsprövningen kan det tänkas att gränserna för förvanskningförbudet och varsamhetskravet skulle upplevas som mindre absoluta. Prövningen kan då tänkas få mer karaktär av en intresseavvägning där större kompromisser med byggnadens kulturvärden kan uppfattas som tillåtna. Huruvida så bli fallet beror emellertid på hur en eventuell lagtext formuleras. Lagstiftaren har möjlighet att reglera hur olika allmänna intressen ska vägas mot varandra. Således kan lagstiftaren i PBL uppställa krav på att de tekniska egenskapskraven inte ska tillåtas medföra att varsamhetskravet och förvanskningförbudet inte kan uppfyllas. Att notera är också att intresseavvägningen redan nu är lagreglerad genom i 8 kap. 7 § PBL. Bestämmelsen anger att avsteg från de tekniska egenskapskraven *får* göras med hänsyn till kravet på varsamhet och förvanskningförbudet. I och med att *får* används och inte det skarpare *ska* kan det tolkas som att det är frivilligt vilken prioritet man väljer mellan de olika intressena. Av de mer specifika föreskrifterna och allmänna råden i BBR framgår det emellertid tydligt att energihushållningskrav måste ge vika till förmån för byggandens kulturvärden när det kommer till fönster.

En anknytande och viktig, om än mer övergripande, slutsats är att det finns ett behov av att sträva efter en integrerad och dynamisk syn på vad som ska anses "hållbart" vid energieffektiviseringar av byggnader. PBL innehåller trots sina mål om en *hållbar livsmiljö* ingen närmare vägledning kring hur olika åtgärders hållbarhet mer specifikt ska bedömas. Ett användbart verktyg för att få till en mer integrerad syn vad gäller energieffektiviserande åtgärder som kan strida mot andra hållbarhetsmål, likt när man vill åstadkomma energieffektiviseringar av fönster och samtidigt beakta och bevara befintliga kulturvärden, kan ett livscykelperspektiv appliceras. Ett sådant perspektiv innebär förvisso ingen universallösning och det finns oenigheter kring vilka aspekter som ska vägas in och beaktas, vilket i sin tur skapar risk för olika resultat beroende på vem som företar analysen. Trots de nuvarande bristerna vad gäller en enhetlig och allmän accepterad metod för beräkning av olika produkter och åtgärders hållbarhet i ett livscykelperspektiv måste det konstateras att ett sådant perspektiv ger möjlighet att beakta flera hållbarhetsaspekter parallellt. Beaktandes detta kan en minskad klimatpåverkan, åtminstone i teorin, sättas i relation till annan miljöpåverkan och andra negativa effekter som en åtgärd kan förmodas innefatta. Att ett fönsters U-värde minskar bör med andra ord, inte utan närmare eftertanke, godtas som att åtgärden är "hållbar". Istället bör minskningen i relation till vilka kulturvärden som kan gå förlorade men också till vad det "kostar" att slänga det befintliga byggmaterialet och att producera nya fönster beaktas. En rättslig inkorporering av ett livscykelperspektiv och ett mer genomgripande hållbarhetsfokus i PBL:s olika delar är därför något som denna rapport förespråkar.

4.2 Betydelsen av kontinuerlig tillgång till antikvarisk kunskap

För den som vill genomföra ett fönsterbyte är det redan på bygglovsstadiet fråga om att visa åtgärdens förenlighet med varsamhetskravet och förvanskningförbudet. Förvanskningförbudet gäller för alla åtgärder på *särskilt värdefulla* byggnader och varsamhetskravet gäller för alla åtgärder oavsett byggnadstyp. Byggnadsnämnden måste alltid se till att de följs men huruvida dessa krav faktiskt tas upp och beaktas blir till stor del beroende av vilken kunskap nämnden besitter, antingen genom planunderlaget eller annat befintligt material eller genom tillgång till antikvarisk expertis. Överlag kan man av hur den rättsliga prövningen beskrivits se att det rättsliga genomslaget och en lämplig intresseavvägning mellan kulturvärden och energieffektivisering, men även andra intressen, är beroende av kunskap om vad som utgör en skyddsvärd miljö och hur olika åtgärder påverkar denna. Med andra ord bör tillvaratagandet av antikvarisk kunskap ses som en förutsättning för om utformningen och prövningen kan anses ändamålsenlig vad gäller skyddet av kulturvärden. Tidigare i detta diskussionskapitel nämndes att kunskap om alternativa och mer varsamma energieffektiviseringsåtgärder finns, vilket förvisso är sant men ett problem är att kunskapen inte finns i tillräcklig utsträckning hos de olika prövningsinstanserna som har att tillämpa lagstiftningen och dess kulturvärdesskydd.

En avgörande faktor för om kunskap om byggnaders kulturvärden kan tillvaratas är förekomsten av utpekanden av byggnader med kulturvärden i plan. Av stor betydelse är också om byggnadsnämnden genom egna eller externa resurser har en kontinuerlig tillgång till antikvarisk kunskap. Om kulturvärdena inte är utpekade riskerar förvanskningförbudet att bli verkningslöst och varsamhetskravet bli svårt att bedöma. Om byggnadens kulturvärden är utpekade genom specifika skyddsbestämmelser i plan blir det däremot enklare för nämnd och domstol att beakta kulturvärdena och avgöra förenligheten med förvanskningförbudet. Ett problem är dock att många planer är inaktuella och inte innehåller tillräcklig information, eller till och med innehåller missvisande information, om bebyggelsens kulturvärden. Det går följaktligen inte att endast förlita sig på utpekanden i plan. Värdefull information om byggnaders kulturvärden kan även finnas i den kommunala kulturmiljöinventeringen. Av en överblick av de rättsfall som nämnts i rapporten kan det dock konstateras att utpekanden i den kommunala inventeringen många gånger åsidosätts när nämnder och domstolen avgör åtgärdens förenlighet med 8 kap. 13 § och 17 § PBL. Den kommunala kulturmiljöinventeringens bristande genomslag i bygglovsprövningen kan leda till att värdefull kunskap om den lokala kulturmiljön förbises varför det kan finnas fördelar med att undersöka huruvida skarpare krav på nämnder och andra prövningsinstanser att iaktta sådan information kan vara av godo. Även förekomsten av särskilda skydds- och varsamhetsbestämmelser i plan utgör en resurs som i dagsläget inte utnyttjas till sin fulla kapacitet. Hur förekomsten av skydds- och varsamhetsbestämmelser kan öka samt hur bestämmelserna kan formuleras på ett lämpligt sätt är därmed något som bör undersökas vidare.

Vidare lyfts i riksantikvarieämbetets rapport fram att över 60 % av de tillfrågade kommunerna år 2015 inte ansåg sig ha tillräckligt med kompetens för att ta hänsyn till kulturvärden i bygglovsprövningen. Detta trots att 12 kap. 7 § PBL uppställer ett krav på ”tillräcklig kompetens för att kunna säkerställa att nämndens uppgifter uppfylls på ett tillfredsställande sätt”. Att nämnden själva fortlöpande har tillgång till antikvarisk kunskap är av extra stor vikt när övrigt material, likt planer, skyddsbestämmelser och kommunala kulturmiljöinventeringar är bristfälliga. I ljuset av detta samt av hur bevarandet och utvecklandet av kulturvärden i den byggda miljön utgör en av förutsättningarna dels för *en god bebyggd miljö* men också för en *hållbar utveckling* i stort finns det skäl att begrunda om man på statlig nivå dvs. i

PBL, bör införa skarpare krav på tillgång till antikvarisk kompetens i de kommunala byggnadsnämnderna.

I ljuset av den senaste praxisen rörande bygglovsplikt för fönsterbyten, vilken diskuteras mer ingående i rapportens avsnitt 3.6, kan det också konstateras finnas ett behov av större antikvarisk kunskap även hos de högre prövningsinstanserna. Att högre domstolar med ansvar att tillämpa PBL och dess tillhörande kulturvärdesskydd i förvanskningsförbudet och varsamhetskravet har erforderlig kunskap och förståelse för frågorna är av stor vikt. Betydelsen blir än viktigare när man ser till Mark- och miljööverdomstolens ställning som prejudikatinstans med möjlighet att skapa vägledande avgöranden för senare rättstillämpning och beslutsfattande i frågorna. Med anledning av detta bör det vara prioriterat att se till att även specialdomstolarna i mark- och miljö har tillräcklig kunskap i frågor rörande kulturmiljö.

4.3 Öppnar fönster och PBL upp för en hållbarhetskonflikt?

Först och främst kan det konstateras att det rättsligt, vid en första anblick, inte finns någon tydlig konflikt mellan energieffektiviserande åtgärder på fönster och fönsternas kulturvärden. På övergripande nivå pekas förvisso både bevarande av kulturvärden och klimatåtgärder ut som allmänna intressen utan att det anges någon prioritetsordning mellan dessa. Ju mer i detalj man kommer i PBL desto tydligare blir det dock att bevarande av kulturvärden går före energihushållningssträvanden när det gäller fönsteråtgärder. Svaret är emellertid inte helt rättvisande och kan ge sken av att kulturvärden skyddas i en större utsträckning än vad som faktiskt är fallet. Vid en anblick ut i det ”verkliga livet” kan det nämligen konstateras att byten till energieffektiva fönster ofta sker och ges tillstånd och det ibland på bekostnad av byggnadens kulturvärden. Att så är fallet indikerar att det finns brister i tillämpningen och tillsynen av lagen.

De olika intressena behöver inte heller anses motstående i, detta tack vare byggteknisk och antikvarisk kunskap om olika typer av metoder som kan vidtas för att sänka fönsters energianvändning utan att byggnadens kulturvärden påtagligt skadas. PBL och BBR innehåller också regler som specifikt anger att energieffektiviseringsåtgärder på fönster alltid ska ske med hänsyn till deras betydelse för kulturvärden. Trots detta sker som redan nämnts fönsterbyten i stor utsträckning. I den här rapporten har den rättsliga utformningen och tillämpningen beskrivits och diskuterats. Beskrivningen ger en bild av att för få åtgärder med eventuell påverkan på byggnaders kulturvärden kommer upp till prövning, ett bristande tillvaratagande och förståelse för antikvarisk kunskap hos de olika prövningsinstanserna, en bristande kommunal tillsyn samt lagstiftningens bristande möjligheter till en samlad och dynamisk prövning i vad gäller åtgärders hållbarhet. Detta är en del av förklaringen till varför fönsterbyten ofta sker på bekostnad av kulturvärden. Det måste emellertid konstateras att andra till viss del ”utomrättsliga” faktorer också spelar in. En viktig aspekt kan exempelvis vara marknadsmässiga faktorer. Att fönsterbyten sker med skador på byggnaders kulturvärden kan också förklaras av fönsterproducenters spridda marknadsföring, en marknadsföring som troligen inte förekommer i samma utsträckning för underhållsåtgärder på fönster. Detta kan få följden att det känns lättare och mer lättillgängligt att helt byta ut sina gamla fönster istället för att se till att de varsamt renoveras för att bli mer energieffektiva. Liksom visat ovan kan det också, åtminstone på kort sikt, för den enskilde fastighetsägaren framstå som mer ekonomiskt och tidsmässigt lönsamt att byta ut sina gamla fönster mot nya istället för att löpande underhålla och restaurera dem. Sådana slutsatser beaktar dock i regel inte de olika fönsteråtgärdernas kostnader i ett livscykelperspektiv. För att komma till rätta med dessa mer utomrättsliga faktorer kan ekonomiska styrmedel för varsamma energirenoveringar av fönster identifieras som ett lämpligt verktyg.

Kulturvärden och energibesparing är båda allmänna intressen som ingår i det större strävandet mot en hållbar utveckling. Lagstiftaren har i PBL och tillhörande reglering försökt hitta vägar för att respektive intresse ska få genomslag men också för att finna en balans och emellanåt en prioritetsordning mellan dem. När sådana försök inte lyckas bör man fundera över vilka brister som förekommer i rättstillämpningen men också hur den rättsliga utformningen kan förändras för att få det önskade genomslaget. Mot bakgrund av de i rapporten identifierade bristerna fastslås att de största problemen vad gäller genomslaget för kulturvärdesskyddet finns i tillämpningen och tillsynen av PBL. Lagstiftningen innehåller med sitt varsamhetskrav och förvanskningförbud skarpa krav på att bebyggelsens kulturvärden ska bevaras och värnas. Likväl finns det förbättringspotential även på lagstiftningsnivå. Det finns möjligheter att främja en jämnare intressebalans mellan klimatåtgärder och kulturvärden om man prövar energihushållningskraven i bygglovsprövningen samtidigt som förvanskningförbudet och varsamhetskraven prövas. En tydligare och mer precis vägledning kring hur hållbarhet ska bedömas och vilka faktorer som ska beaktas kan vidare öppna upp för en mer vetenskaplig, heltäckande och rättssäker syn på åtgärders hållbarhet. Om man dessutom ser till att i PBL ställa större krav på följsamhet till det antikvariska underlaget kan också möjligheterna till en mer rättssäker tillämpning som ser till båda hållbarhetsaspekterna förbättras. Om de ovan beskrivna tillämpningsproblemen åtgärdas i kombination med att PBL lyckas främja en mer organisk syn på hållbarhet samt inför bättre mekanismer för tillvaratagande av antikvarisk och byggteknisk kunskap finns det inga hinder för PBL och fönster att öppna upp för en hållbar livsmiljö vad gäller både för klimatet och för bevarandet av kulturvärden.

Källförteckning

Offentligt tryck

Förarbeten

- Prop. 1985/86:1, *Med förslag till plan- och bygglag.*
Prop. 1989/90:37, *Om ingripanden mot olovlig kontorisering, m. m.*
Prop. 1993/94:178, *Ändring i Plan- och bygglagen m.m.*
Prop. 1993/94:230, *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen m.m.*
Prop. 1994/95:2301, *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen*
Prop. 1997/98:117, *Framtidsformer – Handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design.*
Prop. 1998/99:114, *Kulturarv - kulturmiljöer och kulturföremål*
Prop. 2008/09:162, *En sammanhållen klimat- och energipolitik*
Prop. 2008/09:163, *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi.*
Prop. 2009/10:3, *Tid för kultur.*
Prop. 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag.*
Prop. 2009/10:215, *Om mark- och miljödomstolar*
SOU 2012:37, *Kulturmiljöarbete i en ny tid.*
SOU 2013:34, *En effektivare plan och bygglovprocess*
Prop. 2013/14:127, *Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov.*
Prop. 2016/17:116, *Kulturarns politik*
Prop. 2016/17:151, *Fler steg för en effektivare plan- och bygglag*
Prop. 2016/17:146, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*
SOU 2019:68, *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat.*

Allmänna råd m.m.

- Boverket, *Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd*, Boverket, BFS 2011:6.
Boverket, *Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av sakkunniga avseende kulturvärden*, BFS 2011:15.
Boverket, *Handbok för energihushållning enligt Boverkets byggregler– utgåva två*, 2012.
Infrastrukturdepartementet, *Sveriges tredje nationella strategi för energieffektiviserande renovering*, Rapportering i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda, 2020.

Rättsfall

Högsta domstolen

NJA 2016 s. 868

Mark- och miljööverdomstolen

MÖD 2012:13

MÖD P 9298-14

MÖD P 169-15

MÖD P 5081-15

MÖD P 9239-15

MÖD 2017:60

MÖD 2018:13

MÖD P 2166-19

MÖD P 5260-19 (MÖD 2019:25)

Mark- och miljödomstolen

MMD vid Växjö tingsrätt avgörande mål nr P 3590-19.

Länsstyrelsen Skåne

Dnr 403-17568-2020,

Dnr 403-31694-2020

Dnr 403-14991-2020.

Stadsbyggnadskontoret Stockholms stad

Dnr 2019-16720

Dnr 2019-05811

Dnr 2016-00098

Dnr 2020-11033

Dnr 2013-03788

Dnr 2020-07959

Justitieombudsmannen

JO:s beslut i dnr 5716-2010

Litteratur

Adolfsson, Kristina och Boberg, Sven, *Detaljplanehandboken: handbok för detaljplanering enligt plan- och bygglagen*, PBL, 2019.

Asif, Muhammed, Davidson, A och T. Muneer, *Life Cycle of Window Materials – A Comparative Assessment*, Napier University, 2002.

Avrami, Erica, *Making Historic Preservation Sustainable*, Journal of the American Planning Association, 2016.

Baker, Paul, *Research Into the Thermal Protection of Traditional Windows: Timber Sash Windows*, för English heritage, 2009.

Bengtsson, Bertil, *Speciell fastighetsrätt – Miljöbalken*, 2018.

Björk, Cecilia, Nordling, Lars och Reppen, Laila, *Så byggdes staden – stadsbyggnad, arkitektur, husbyggnad*, fjärde upplaga, 2018.

Broström, Tor, Eriksson, Petra, Liu, Linn, Rohdin, Patrik, Ståhl, Fredrik och Moshfegh, Bahram, *A Method to Assess the Potential for and Consequences of Energy Retrofits in Swedish Historic Buildings* i Journal of the Historic Environment, 5:2, 2014.

Broström, Tor och Leijonhufvud, Gustaf, *Hållbarhet och byggnadsvård*, i Energiboken: energieffektivisering för småhusägare, 2011.

Christiernsson, Anna, Malafry, Melina och Lalander Malmsten, Edith, *Skydd av kulturvärden vid fönsterbyte: en kommentar till MÖD 2019:25*, 2020, JP miljönet, tillgänglig på: https://www-jpinfonet-se.ezproxy.its.uu.se/JP-Miljonet/Analyser-och-referat/Analyser-och-referat/d_4088544-skydd-av-kulturvarden-vid-fonsterbyte_-en-kommentar-till-mod-2019_25--analys

Donarelli, Anna, Sonehag, Therese och Erikson, Petra *Hållbar renovering ur ett helhetsperspektiv*, i red. Olander, Stefan Mjörnell, Kristina, Femenias, Paula, Helsing, Elisabeth och Wallentén, Petter, *Sustainable Integrated Renovation*, antologi, 2019.

Eriksson, Petra, *Särskilt värdefulla byggnader och kulturvärden*, i Potential och policies för energi-effektivisering i stora bestånd av kulturhistoriskt värdefulla byggnader, red. Sammanfattande slutrapport för tre projekt i tredje etappen av Spara och bevara.

Fredlund, Bertil, *Lågemissionsglas och renovering förbättrar äldre fönsters värmeisolering*, Lunds tekniska högskola, rapport, TABK 99/3055, 1999.

Gustafsson, Annika, *Bygglövsboken*, andra upplagan, 2017.

Hanson, Paul, *Kan man behålla de gamla fönstren*, i Energiboken: energieffektivisering för småhusägare, 2011.

Heiselberg, Per, *Draught risk from cold vertical surfaces*, i Buildings and Environment, Vol. 29, 1994.

Joelsson, Viktor och Wallinder, Mikael, *Energieffektivisering av särskilt värdefulla byggnader: En LCA om fönsterrenoveringsmetoder*, Högskolan i Gävle, 2017.

Krus, Anna, *Kulturarv – funktion – ekonomi, tre perspektiv på byggnader och deras värden*, Göteborgs universitet, 2006.

Legné, Mattias, Leijonhufvud, Gustaf och Tunefalk, Martin, *Energieffektivisering och kulturhistoriska värden*, i *Bebyggelsehistorisk tidskrift*, nummer 78, 2020.

Lidelöw, Sofia, Örn, Tomas, Luciani, Andrea och Rizzo, Agatino, *Energy-efficiency measures for heritage buildings: A literature review*, i *Sustainable Cities and Society*, 2018.

Pato, Zsuzsanna, *Defining and contextualizing the E1st principle*, rapport från forskningsprojektet Enefirst, 2019.

Ståhl, Fredrik, Lundh, Magdalena och Ylmén, Peter, *Hållbar och varsam renovering och energieffektivisering av kulturhistoriskt värdefulla byggnader - en förstudie*, Sveriges tekniska forskningsinstitut, SP rapport 2011:48

Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljörätten*, tredje upplagan, 2012.

Valencia, Sandra C., Simon, David, Croese, Sylvia, Nordqvist, Joakim, Oloko, Michael, Sharma, Tarun, Taylor Buck, Nick och Versace, Ileana, *Adapting the Sustainable Development Goals and the New Urban Agenda to the city level: Initial reflections from a comparative research project*, i *International Journal of Urban Sustainable Development*, 2019.

Westerlund, Staffan, *En hållbar rättsordning – rättsvetenskapliga paradigmer och tankevändor*, 1997.

Rapporter m.m.

Boverket, *Underlag till den tredje nationella strategin om energieffektiviserande renoveringar*, 2016:15.

Myndigheten för kulturanalys, *Kulturmiljöstatistik*, 2016.

Energi- och klimatrådgivningen Stockholm, *Faktablad fönster*, 2014.

Regeringen, *Sveriges tredje nationella strategi för energieffektiviserande renovering*, 2020.

Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer, *Fönster: Historik och råd vid renovering*, RAÄ 1988:1.

Riksantikvarieämbetet, Cissela Génétay och Ulf Lindberg, *Plattform Kulturhistoriskvärdering och urval – Grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet*, 2014.

Riksantikvarieämbetet, *Kulturvärden försvinner i byggprocessen*, 2018.

Riksantikvarieämbetet, *Kulturhistoriska värden i plan- och byggprocesser: redovisning av regeringsuppdrag om hur kulturhistoriska värden integreras och tas tillvara*, 2020.

Sveriges kommuner och landsting, *Byggnadsnämndens tillsyn – introduktion och praktiska exempel*, 2015.

Övrigt material

Boverket

Boverkets öppna data - kommunenkäten Bygg och lov, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-tillsyn/arenden-om-tillsyn/>, 2019.

Byggbehov beräkningar, <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/byggbehovsberakningar/>, granskad 2020-08-12, hämtad 2020-11-22.

PBL kunskapsbanken – Om boverkets byggregler, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/boverkets-byggregler/om-bbr/foreskrifter-och-allmanna-rad/>, senast granskad 2018-07-06, hämtad 2020-09-25.

Syftet med tillsyn, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/tillsyn/allmant-om-tillsyn/syftet-med-tillsyn/>, senast granskad 2019-02-04, hämtad 2020-11-02.

Energiushållningskrav klimatskärmen, <https://www.boverket.se/sv/byggande/bygg-och-renovera-energieffektivt/energiushallningskrav/klimatskarm/> senast granskad 2020-09-01, hämtad 2020-09-25.

PBL kunskapsbanken - Detaljplan och kulturvärden, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-plan--och-bygglagen/detaljplan-och-kulturvarden/>, senast granskad 2020-10-05, hämtad 2020-10-25.

PBL kunskapsbanken – Underhåll, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-plan--och-bygglagen/krav-pa-byggnadsverk-och-tomter/underhall/>, granskad 2014-07-07, hämtad 2020-09-30.

PBL kunskapsbanken – Kontrollplanens innehåll, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/byggprocessen/kontrollplan/kontrollplanens-innehall/>, senast granskad 2020-08-01, hämtad 2020-10-12.

PBL kunskapsbanken – Kontrollansvariga, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/byggprocessen/kontrollansvariga-och-deras-uppgifter/>, senast granskad 2020-08-01, hämtad 2020-10-12.

PBL kunskapsbanken – Förvanskningförbudet, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-plan--och-bygglagen/krav-pa-byggnadsverk-och-tomter/forvanskningforbudet>, granskad 2020-10-05, hämtad 2020-11-03.

PBL-kunskapsbanken - Vad är primärenergital?, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/boverkets-byggregler/energi-hushallning/vad-ar-primarenergital/>, granskad 2020-09-30, hämtad 2020-11-11.

Annat digital material

Mitt i Söderort, Brfs fönsterbyten upprör – är 1950-talets hantverk i fara?, <https://www.mitti.se/nyheter/brfs-fonsterbyten-uppror-ar-1950-talets-hantverk-i-fara/repthAIE2JcG5WGqtbNRNH15zc@A/>, publicerad 2020-09-02, hämtad 2020-09-04.

Europaparlamentet, *Faktablad om Europeiska unionen om Energieffektivitet*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/69/energieffektivitet>, uppdaterad 2020-11, hämtad 2021-01-22.

Renoveringsraseriet, Bostadsbolaget som behåller sina träfönster, <https://renoveringsraseriet.se/bostadsbolaget-som-behaller-sina-trafonster/>, publicerad 13-09-2020, hämtad 2020-10-22.

Sydsvenskan, Debattinlägg, *Det är ett lagbrott när byggnadsdetaljer slängs*, <https://www.sydsvenskan.se/2020-10-21/det-ar-ett-lagbrott-nar-byggnadsdetaljer-slang>, publicerad 2020-10-21, hämtad 2020-10-22.

Stadsmuseet Stockholm, *Vårda ert hus*, <https://stadsmuseet.stockholm.se/varda-ert-hus-historia/husets-alla-delar/fonster/underhall-och-renovering/>, uppdaterad 2017-01-26, hämtad 2020-10-27.

Stadsmuseet Stockholm, *Stockholms stadsmuseums kulturhistoriska klassificering*, <https://stadsmuseet.stockholm.se/om-hus2/klassificering-och-k-markning/stadsmuseets-kulturhistoriska-klassificering/>, uppdaterad 2020-09-28, hämtad 2021-01-22.

Elitfönster, Aluminiumfönster - minst underhåll och mest skydd, <https://www.elitfonster.se/byta-fonster/kopa-fonster/aluminiumfonster/>, hämtad 26-10-2020.

Fönstermästarna, *Allt du behöver veta om Aluminiumfönster*, <https://fonstermastarna.se/blogg/allt-du-behoover-veta-om-aluminiumfonster/>, hämtad 2020-10-26.

Kronfönster, *Våra fönstermodeller*, <https://www.kronfonster.se/information/vara-fonstermodeller/> hämtad 2020-11-25.

Vi i villa, *Byt ut dina fönster och spara energi*, <https://www.viivilla.se/energi/byt-ut-dina-fonster-och-spara-energi/>, publicerad 2015-10-09, hämtad 2020-10-26.

Rörligt material och ljud

Boverket, PBL-webbutbildning, *Ny på jobbet som bygglösandläggare*, modul *byggprocessen*. Tillgänglig på:
<https://boverket.onlineacademy.se/content/play/704770218/7496>.

Boverket, PBL-webbutbildning, *Kulturvärden i byggprocessen*, avsnitt *kulturvärden i byggprocessen*. Tillgänglig på:
<https://boverket.onlineacademy.se/content/play/704154948/9748>.

Sveriges radio, P1, Skoog, Ulla, *En svår uppväxt ger det bästa trädet*, i radioprogrammet *Husesyn med Ulla Skoog*, Tillgänglig
på: <https://sverigesradio.se/avsnitt/1525786>.