



Rapport 2020:02

Räkna q

Rapport över miljömålsindikatorn Räkna q
i Dalarnas län

Omslagsbild

Foto: Lars Dahlström. Bilden visar gruvarbetarstugor på Elsborg, Falun.

Utgiven av

Länsstyrelsen i Dalarnas län

Februari 2020

Rapportnummer

2020:02

Diarienummer

436-2478-2020

Ingår i serien Rapporter från Länsstyrelsen i Dalarnas län, ISSN

1654-7691

Rapporten kan laddas ner från Länsstyrelsens webbplats
www.lansstyrelsen.se/dalarna/publikationer

Rapporten kan beställas från Länsstyrelsens webbplats
www.lansstyrelsen.se/dalarna/bestall-publikationer

Rapport: 2020:02

Räkna q

Rapport över miljömålsindikatorn Räkna q i
Dalarnas län

Skog Linnea



Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Bakgrund	5
Nationellt mål - God bebyggd miljö	5
Metod	7
Osäkerhet i materialet.....	7
Projektperiod	8
Resultat	9
Rivningsförbud.....	13
Skyddsbestämmelser	14
Varsamhetsbestämmelser	15
Över tid	16
Övriga bestämmelser	19
Markanvändning Q.....	19
Ändrad lovplikt.....	19
Skydd enligt KML.....	19
Referenser	28

Sammanfattning

I samband med att Plan- och bygglagen infördes 1987 fick landets kommuner ett utökat ansvar för att tillvarata kulturvärden i den byggda miljön. Den nya lagen gav kommunerna möjlighet att i detaljplaner och områdesbestämmelser införa bestämmelser om skydd och varsamhet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Projekt Räkna q bedrivs av länsstyrelsernas gemensamma miljömålsarbete inom RUS (Regional utveckling och Samverkan i miljömålssystemet) och är en indikator för miljömålet God bebyggd miljö.

Inom ramen för projektet Räkna – q har länsstyrelserna granskat samtliga detaljplaner och områdesbestämmelser, från 1987 och framåt, med avseende på skydds- och/eller varsamhetsbestämmelser och rivningsförbud. Samtliga sådana byggnader med bestämmelser har registrerats i en geodatabas där de har prickats in på en karta och registrerats tillsammans med grundläggande administrativa uppgifter.

Samtliga län, förutom Stockholms län, har genomfört indikatorn i och med Dalarnas färdigställande under 2020. Resultatet kommer ligga till grund för indikatorn q-märkt på www.miljomal.se. Projektet har pågått mellan april 2018 och januari 2020 och samtliga detaljplaner och områdesbestämmelser som vunnit laga kraft mellan 1/1 1987 och 31/12 2017 är registrerade.

Det innebär att 100 % av den utpekade värdefulla kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen är identifierad vid projektets färdigställande. 7992 punkter är registrerade i Dalarnas län. I länet finns 15 kommuner som alla har fått registrerade punkter i projektet.

Dessa är fördelade på 174 skyddsbestämmelser, 1099 rivningsförbud och 5355 varsamhetsbestämmelser. 6640 punkter av utökad lovplikt är också registrerade.

Bakgrund

I samband med att Plan- och bygglagen infördes 1987 fick landets kommuner ett utökad ansvar för att tillvarata kulturvärden i den byggda miljön. Den nya lagen gav kommunerna möjlighet att i detaljplaner och områdesbestämmelser införa bestämmelser om skydd och varsamhet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

I de 16 miljömålen är tillvaratagande av kulturarvet en väsentlig del och förekommer i fler av målen. Projekt Räkna – q bedrivs av länsstyrelsernas gemensamma miljömålsarbete inom RUS (Regional utveckling och Samverkan i miljömålssystemet) och är en indikator för miljömålet God bebyggd miljö. Projektet har som målsättning att kartlägga objekt som getts bestämmelser om skydd på grundval av kulturhistoriskt värde. Syftet med projektet är att få en samlad bild av hur många sådana objekt det finns i landet samt att analysera och sprida denna bild.

Indikatorn visar en mycket väsentlig aspekt i arbetet med att åstadkomma en långsiktig, hållbar förvaltning av bebyggelsens kulturhistoriska värden. Den syftar till att följa upp i vilken utsträckning samhället aktivt har skyddat kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer. Indikatorn visar dels antalet byggnadsminnen, dels antalet byggnader som i ett antal län omfattas av skydds- och varsamhetsbestämmelser i detaljplan och områdesbestämmelser.

Nationellt mål - God bebyggd miljö

Miljömålssystemet består av ett generationsmål, 16 miljö kvalitetsmål och ett antal etappmål. Riksdagen har antagit 16 miljömål som beskriver den kvalitet och det tillstånd för Sveriges miljö, natur- och kulturresurser som är ekologiskt hållbara på lång sikt. Målet för Sveriges miljöpolitik är att överlämna ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen är lösta, det innebär att till år 2020 ska de viktiga åtgärderna vara genomförda med undantag för klimatåtgärderna som löper till år 2050.

God bebyggd miljö är ett av dessa 16 miljömål som antagits av riksdagen.

”Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.”

Riksdagens definition av miljömålet.

Varje miljömål har preciseringar som förtydligar målet och används i det löpande uppföljningsarbetet. Regeringen har fastställt tio preciseringar för miljömålet God bebyggd miljö:

- Hållbar bebyggelsestruktur
- Hållbar samhällsplanering
- Infrastruktur
- Kollektivtrafik, gång och cykel
- Kulturvärden i bebyggd miljö
- God vardagsmiljö
- Hälsa och säkerhet
- Hushållning med energi och naturresurser
- Hållbar avfallshantering.

Som precisering under Kulturvärden i bebyggd miljö står *”Det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer samt platser och landskap bevaras, används och utvecklas.”*.

För uppföljning av preciseringen har Boverket beslutat om fem indikatorer som presenteras på Miljömålsportalen:

- Antal kommuner med antikvarisk kompetens
- Planering kulturmiljö
- Antal byggnadsminnen
- Skydd genom rivningsförbud
- q-märkt

Metod

Inom ramen för projektet Räkna q har länsstyrelserna granskat samtliga detaljplaner och områdesbestämmelser, från 1987 och framåt, med avseende på skydds- och/eller varsamhetsbestämmelser och rivningsförbud. Samtliga sådana byggnader med bestämmelser har registrerats i en geodatabas där de har prickats in på en karta och registrerats tillsammans med grundläggande administrativa uppgifter. Utifrån registreringen har en sammanställning skett av hur många byggnader som omfattas av skydds-, varsamhetsbestämmelser och rivningsförbud samt hur många som tillkommit per år. Även ökad och minskad lovplikt är registrerad. Eftersom det finns stora skillnader i vilken takt dataunderlaget uppdateras mellan de olika länen har situationen 2010 valts som basår. Sett till den totala mängden planskyddade byggnader och den långsamma ökningstakten är bilden fortfarande representativ.

Med skydd avses i detta sammanhang bevarandesyftande planbestämmelser såsom:

- skyddsbestämmelser
- varsamhetsbestämmelser
- rivningsförbud
- markanvändningsbestämmelsen Q

Samtliga län, förutom Stockholms län, har genomfört indikatorn i och med Dalarnas färdigställande under 2020. Resultatet kommer ligga till grund för indikatorn q-märkt på www.miljomal.se.

I projektet registreras bestämmelser. Upplysningar ska inte registreras. En enkel regel är att en bestämmelse alltid innehåller orden ”ska” eller ”får inte”. Skrivningar såsom ”Hela området utgör en kulturhistoriskt värdefull miljö enligt 8 kap 17 §” är enbart en upplysning om hur lovet kommer hanteras och inte en bestämmelse. Formuleringen innebär inte ens höjd lovplikt. Skrivningar av det slaget är inte registrerade.

Skyddsbestämmelser för vegetation är registrerade om de enskilda skyddsobjekten är markerade på kartan. Dessa är då registrerade som utökad lovplikt.

Osäkerhet i materialet

Länsstyrelsen i Dalarnas län har utgått ifrån sammanställda arkivlistor på samtliga detaljplaner och områdesbestämmelser. Det gör också att den mänskliga faktorn kan påverka om projektet missat att registrera en detaljplan eller områdesbestämmelse eller vid själva registreringen i databasen i projektet.

Även om indikatorn visar de bestämmelser i detaljplan och områdesbestämmelser som syftar till att tillvarata kulturhistoriska värden bedöms inte skyddets utformning och kvalitet i projektet. Källmaterialet talar inte om hur bestämmelserna följts i realiteten.

Projektperiod

Projektet har pågått mellan april 2018 och januari 2020 och samtliga detaljplaner och områdesbestämmelser som vunnit laga kraft mellan 1/1 1987 och 31/12 2017 är registrerade. Slutdatumet sattes vid projektstart för att säkert kunna konstatera vilka detaljplaner och områdesbestämmelser som ingår i respektive etapp vid nästkommande uppdatering. I realiteten innebär det ett slutdatum på 24/07 2017 då inga planer med bestämmelser av aktuellt slag vann laga kraft senare än så.

Resultat

I denna rapport presenteras projektresultatet från Dalarnas kommuner. Det innebär att 100 % av den utpekade kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen är identifierad. Det måste dock konstateras att det är en stor del av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen i våra kommuner som inte är utpekad i en detaljplan/områdesbestämmelser eller ligger utanför planlagda områden.

Av Dalarnas läns 2454 stycken detaljplaner/områdesbestämmelser/byggnadsplaner har 293 registrerade punkter i projektet. 43 av dessa är områdesbestämmelser, 248 är detaljplaner och två är byggnadsplaner. Totalt har 7 992 objekt med varsamhets-, skyddsbestämmelser och/eller rivningsförbud och ökad lovplikt registrerats i Dalarnas län. Av dessa 7 992 är 6 461 registrerade i områdesbestämmelser, 1495 i detaljplaner och 36 i byggnadsplaner.

Samtliga kommuner har fått registrerade objekt.

- Avesta 161 st.
- Borlänge 546 st.
- Gagnef 493 st.
- Falun 2 309 st.
- Hedemora 1 180 st.
- Leksand 1 481 st.
- Ludvika 169 st.
- Malung-Sälen 46 st.
- Mora 116 st.
- Orsa 10 st.
- Rättvik 108 st.
- Smedjebacken 420 st.
- Säter 879 st.
- Vansbro 59 st.
- Älvdalen 15 st.

Dessa är fördelade på 174 skyddsbestämmelser, 1 099 rivningsförbud och 5 355 varsamhetsbestämmelser. Även utökad lovplikt och minskad lovplikt är registrerad. Det är vanligt att skydds- och varsamhetsbestämmelser kombineras med utökad lovplikt. 6 640 punkter av utökad lovplikt är

registrerade, varav skyddsbestämmelser för vegetation ingår med 191 registrerade objekt.

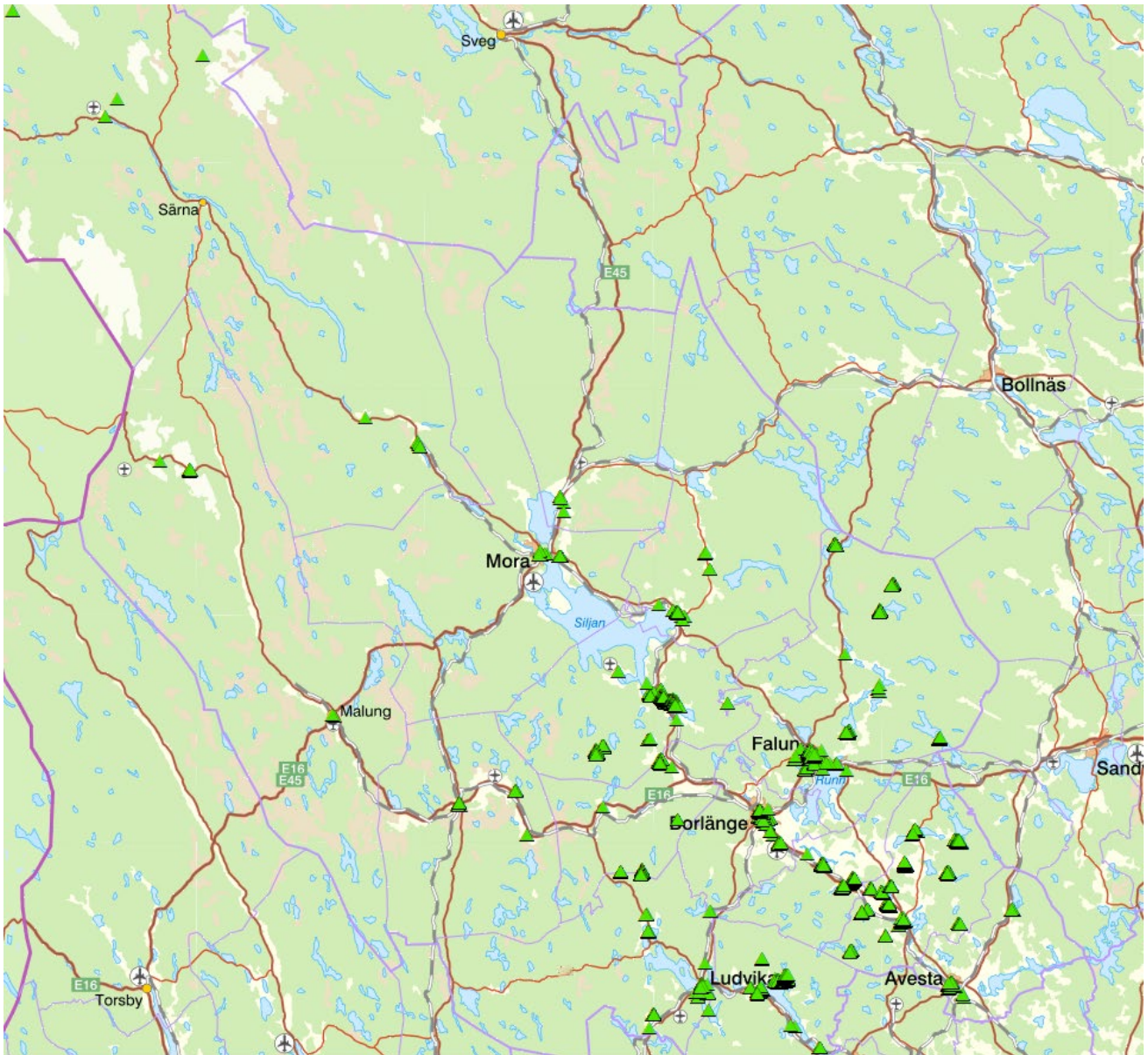
Som metodavsnittet beskriver så registreras inte upplysningar. Det är inte ovanligt med skrivningar i framförallt detaljplaner som genom hur de är formulerade utgör upplysningar istället för bestämmelser. Skrivningarna är benämnda som bestämmelser men så vaga att de registrerats som upplysningar. Dessa är inte registrerade vilket gör att projektet inte kan redovisa hur vanligt förekommande det är.

Samtliga punkter som registrerats i Räkna q är svåra att presentera geografiskt i projektrapporten. Att punkterna är spridda över stora geografiska områden gör att skalan som behövs för att kunna visa samtliga i en karta gör att punkter placerade nära varandra försvinner. Kommuner som önskar ta del av samtliga punkter för respektive kommun, uppmanas att ta kontakt med Länsstyrelsen i Dalarnas län.

Enligt SCB finns 442 706 byggnader i Dalarnas län (2016¹). Antalet byggnader utpekade i projekt Räkna q utgör därmed 1,7 % av Dalarnas totala byggnadsbestånd. Eftersom uppgifterna från SCB inte är uppdaterade sedan 2016 är det troligt att procenten idag (2020) är något lägre.

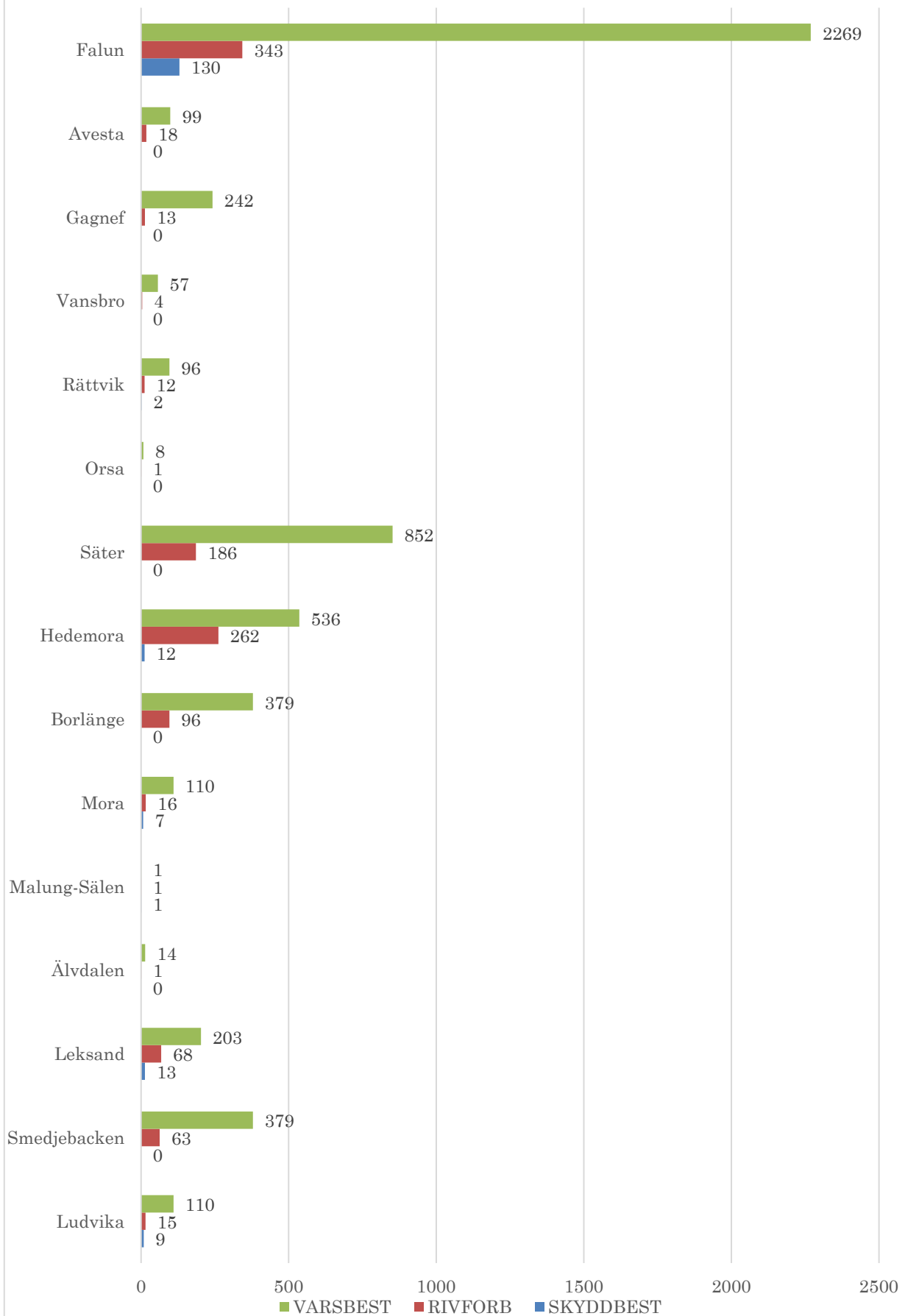
Efter färdigt projekt kan konstateras att projektet tagit 33,5 dagsverken.

¹ En byggnad definieras av Plan- och bygglag (2010:900) som: En varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den. En fysisk byggnad som delas av fastighetsgräns redovisas i Fastighetsregistret som flera byggnader.



Kartblad, utdrag ur GIS, där varje grön punkt representerar ett objekt i projektet. De flesta punkter ligger vid länets mest tätbefolkade områden, utmed kommunikationsstråk eller vid kulturhistoriskt viktiga miljöer.

Kommunal spridning på registrerade 7992 punkter

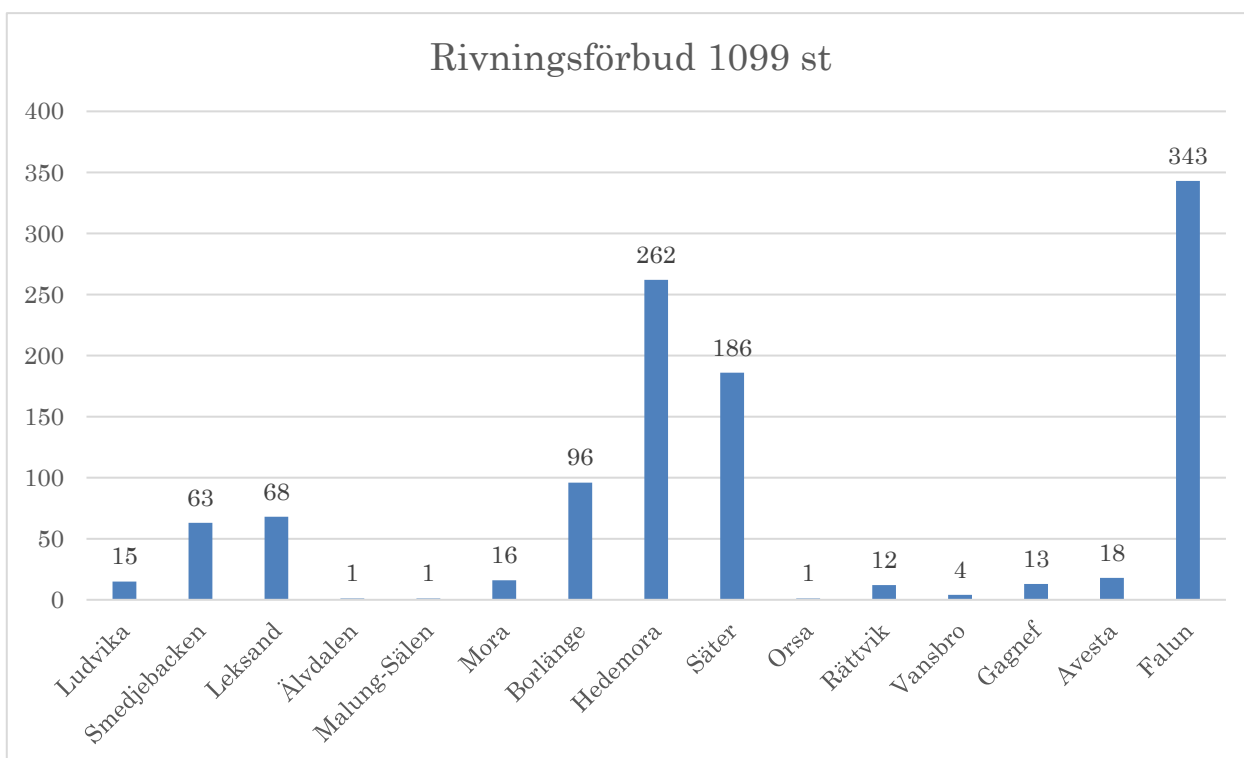


Rivningsförbud

Ett rivningsförbud är formellt sett en skyddsbestämmelse och kan enbart vara aktuell för en 8:17 – byggnad. Ett rivningsförbud skyddar endast byggnadens stomme och behöver därför kombineras med varsamhets- eller skyddsbestämmelser. I Dalarnas kommuner är 1 099 rivningsförbud registrerade varav 51 förekommer utan kompletterande bestämmelser.

Enligt Boverket ska rivningsförbud betecknas på plankarta med r-förbud. Ingen av Dalarnas kommuner använder r-bestämmelse, utan samtliga använder q.

Om kommunen inför bestämmelser om rivningsförbud på en allmän plats med enskilt huvudmannaskap kan detta leda till att berörda fastighetsägare kan få rätt till ersättning för den skada som bestämmelsen medför. Detta gäller dock endast om den skada som rivningsförbudet medför är betydande i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten. Frågan om ersättning är beroende av i vilket skick byggnaden befinner sig vid beslutet.



Skyddsbestämmelser

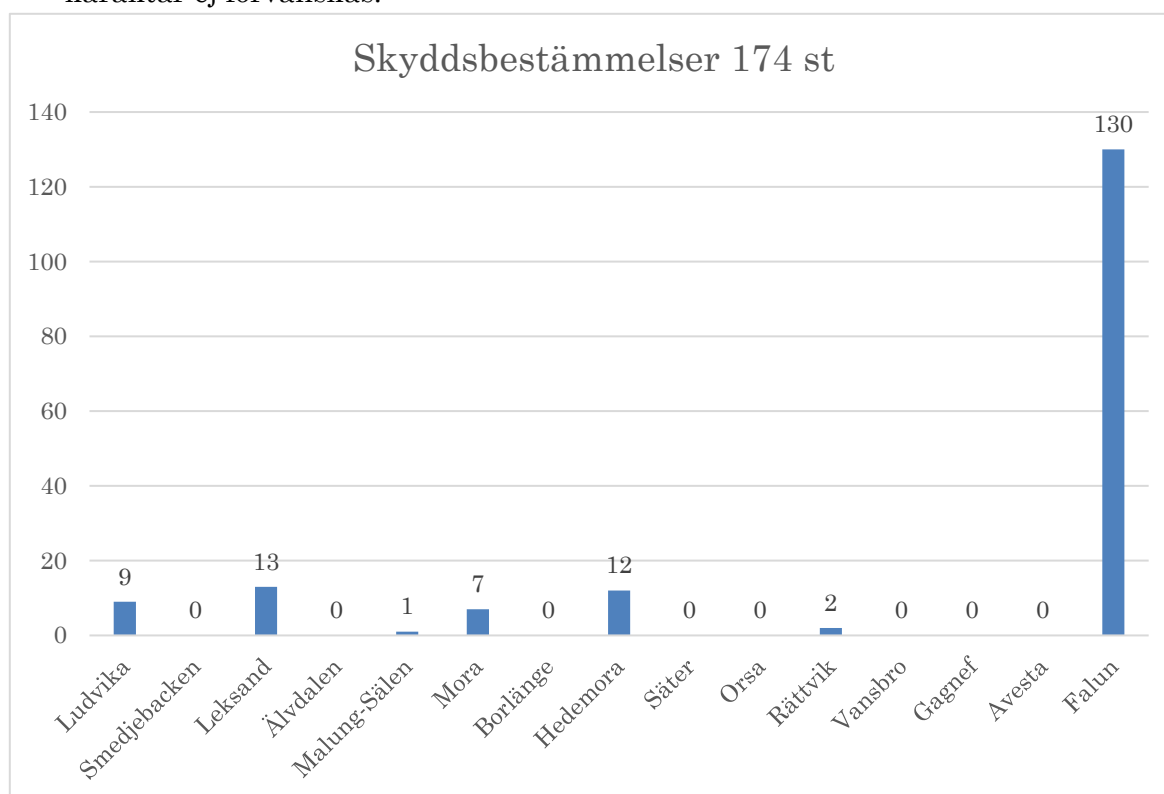
Till skyddsbestämmelser bör bara hänföras sådana bestämmelser som medför krav på att ett visst material ska bibehållas eller utformning som ställer krav på ett mycket speciellt och kostnadskrävande utförande. Skyddsbestämmelser kan utlösa krav på ersättning och bör därför vara tydligt utformade. Av den anledningen ska det uttryckligen framgå om bestämmelsen är en skyddsbestämmelse eller inte.

I Dalarnas kommuner är 174 skyddsbestämmelser registrerade. Projektet visar att det är vanligt att skyddsbestämmelser betecknade med q finns på plankartan men att bestämmelsen är så vagt formulerad att den bedömts motsvara en varsamhetsbestämmelse. Det är ovanligt att bestämmelserna om särskilda värdefulla byggnadsdetaljer står på plankartan. Om detaljer är specificerade förekommer dessa istället i planbeskrivningen med en hänvisning på plankartan.

Exempel på skyddsbestämmelser från projektet skrivna/registrerade som varsamhetsbestämmelser:

q- Ändringar av byggnaden får inte påverka dess kulturhistoriska värde. De karaktärsdrag och originaldetaljer som angivits i planbeskrivningen ska särskilt beaktas.

q- Värdefull byggnad, vid ändring får byggnadens yttre form och allmänna karaktär ej förvanskas.

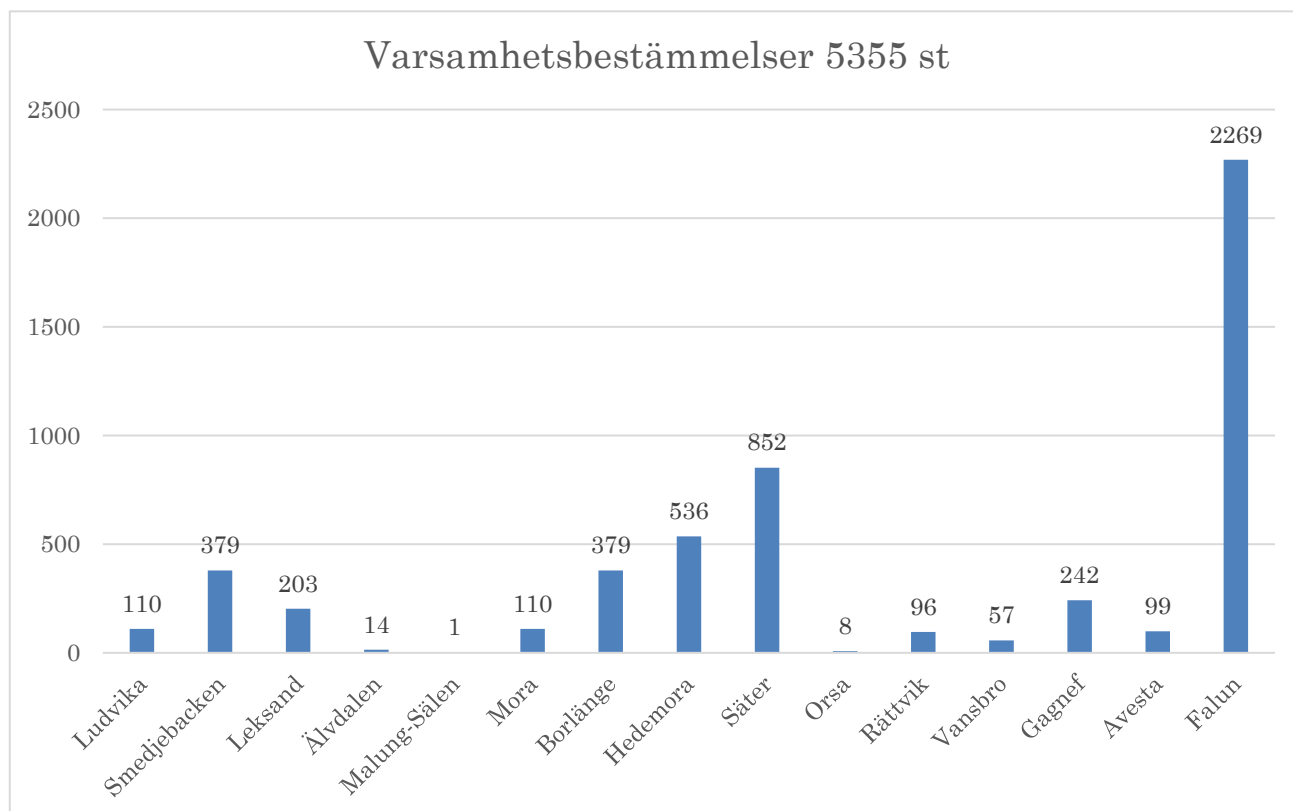


Varsamhetsbestämmelser

Varsamhetskravet gäller enligt Plan- och bygglagen för alla hus, oavsett deras kulturhistoriska värde. Varsamhetsbestämmelser har dock blivit synonymt med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och det är så som länets kommuner använder bestämmelsen. För befintliga byggnader kan bestämmelsen användas i detaljplaner och områdesbestämmelser för att precisera vilka egenskaper som enligt 8 kap 17 § ska tas tillvara. Bestämmelsen syftar till att byggnadens karaktär bibehållas. Befintliga material får alltså bytas, bara karaktären bevaras.

En varsamhetsbestämmelse symboliseras enligt Boverket på plankartan med "k". Det är dock ovanligt att Dalarnas kommuner använder sig av beteckningen k. Istället används q för både varsamhets- och skyddsbestämmelser. Beteckningen k är använd för 131 punkter av 5 355 i Dalarnas län med en jämn spridning över länets kommuner.

En varsamhetsbestämmelse kan inte leda till ekonomisk ersättning eftersom den per definition inte ska vara lika långgående som en skyddsbestämmelse. Inkluderade i antalet varsamhetsbestämmelser är flera bestämmelser benämnda som skyddsbestämmelser på grund av hur de är formulerade. Hur många det rör sig om är dock inte registrerade av projektet.

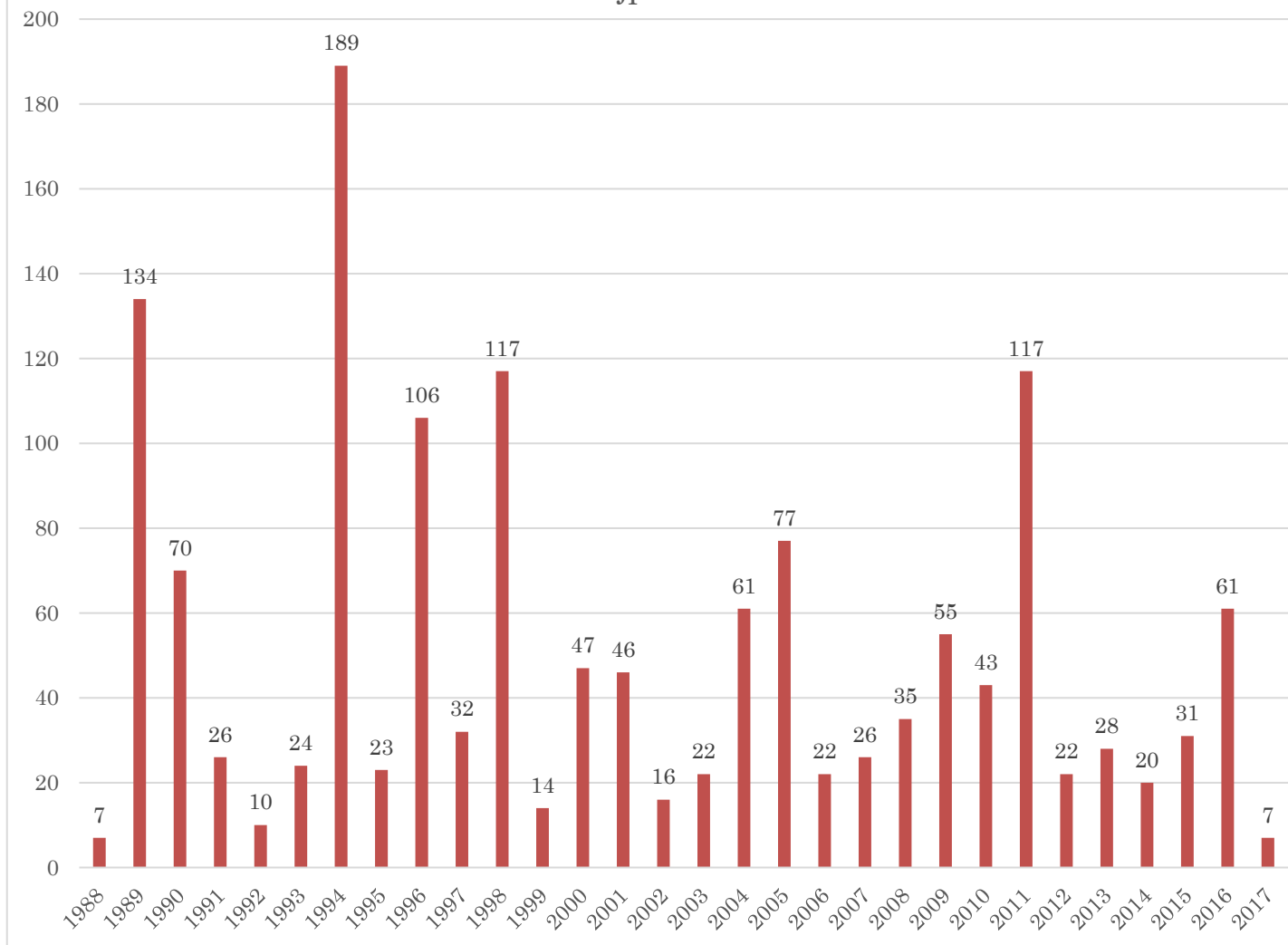


Över tid

Diagrammen visar hur många objekt som registrerats för respektive år i detaljplaner, områdesbestämmelser och byggnadsplaner. På följande sidor visas hur många objekt som registrerats för respektive år med detaljplaner och områdesbestämmelser separat. Byggnadsplanerna är enbart två och därför inte separerade.

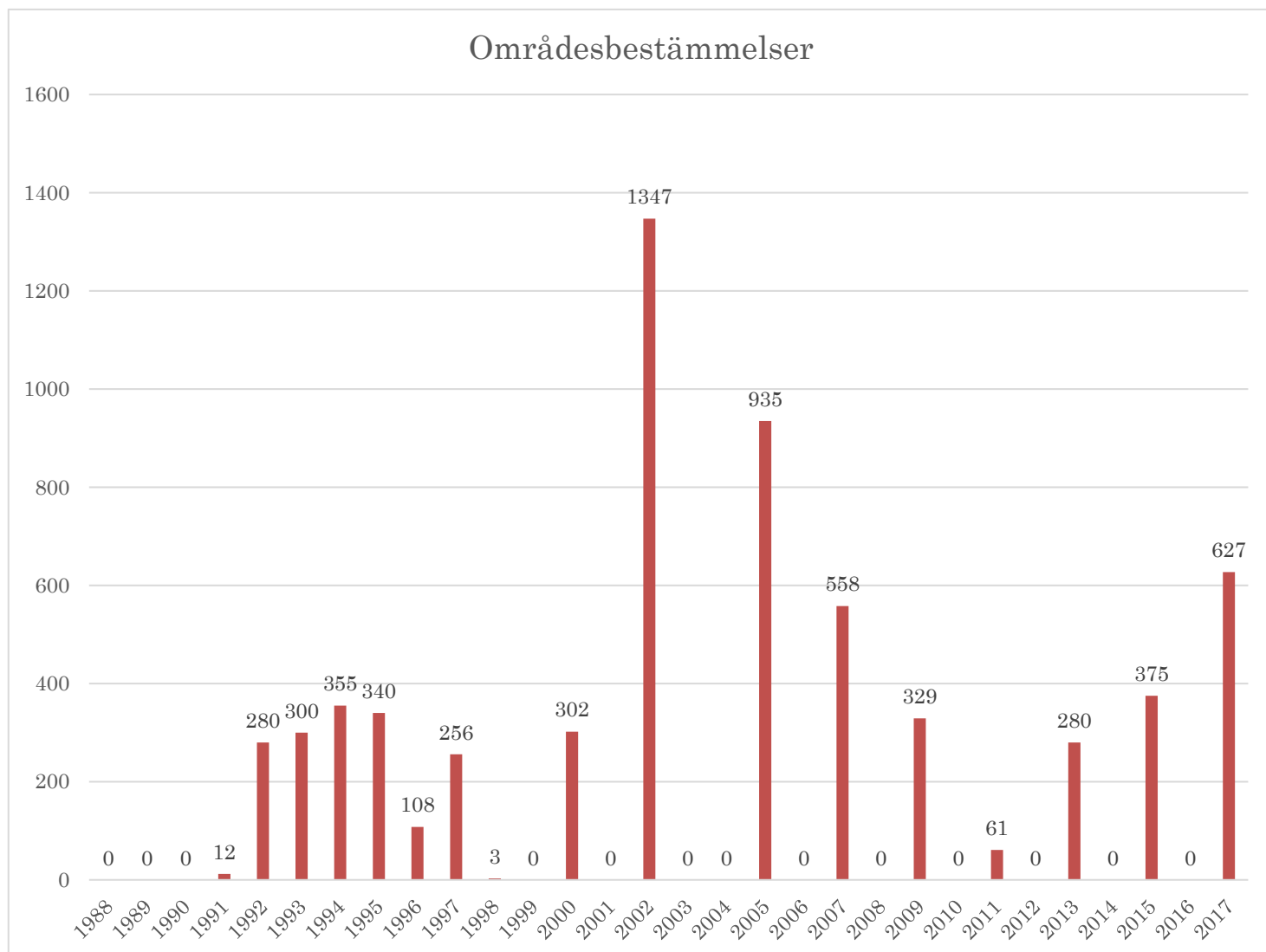


Detaljplaner



Antalet punkter i detaljplan per år i Dalarnas län.

Områdesbestämmelser



Antalet punkter i områdesbestämmelser per år i Dalarnas län

Övriga bestämmelser

Markanvändning Q

Q har tidigare haft betydelsen "Användning anpassad till bebyggelsens kulturvärden", även kallat "kulturresevat". Sådana områden var avsedda enbart för befintlig bebyggelse med kulturhistoriskt värde. Q-användningen medförde inte i sig något formellt rivningsförbud, men rivningslov kunde i allmänhet vägras med stöd av PBL. Ersättningsfrågan blev då beroende bland annat av om fastighetsägaren tecknat avtal eller medgivande gentemot kommunen när Q-bestämmelsen infördes. Beteckningen Q bör inte längre användas eftersom den inte tydligt reglerar hur ett område ska användas.

I Dalarnas kommuner är beteckningen Q använd 78 gånger, med jämn spridning över projektets tidsspann och länets kommuner.

Ändrad lovplikt

Som komplement till andra bestämmelser kan ändrad lovplikt användas. Ändrad lovplikt kan användas för att reglera åtgärder på bebyggelse inom områden med kulturhistoriskt värde. Bygglovsplikten ger en möjlighet att i förväg föra dialog mellan byggherre och byggnadsnämnd om hur åtgärder kan utföras utan att skada bebyggelsens kulturvärden. Utökad lovplikt bör endast användas i de fall där det finns ett tydligt behov utifrån till exempel bevarandeskäl. Det är också viktigt att bestämmelserna är så precist utformade att det är entydigt för fastighetsägaren vilka åtgärder som är lovpliktiga.

Bestämmelsen har i Dalarnas län inte betecknats med en särskild bokstav utan istället i löpande text och är vanligast förekommande i områdesbestämmelser. I flera av dessa förekommer att utökad lovplikt används utan kompletterande skyddsbestämmelser. 6640 punkter av utökad lovplikt är registrerade. 2 243 av dessa punkter förekommer utan kompletterande varsamhets- eller skyddsbestämmelse.

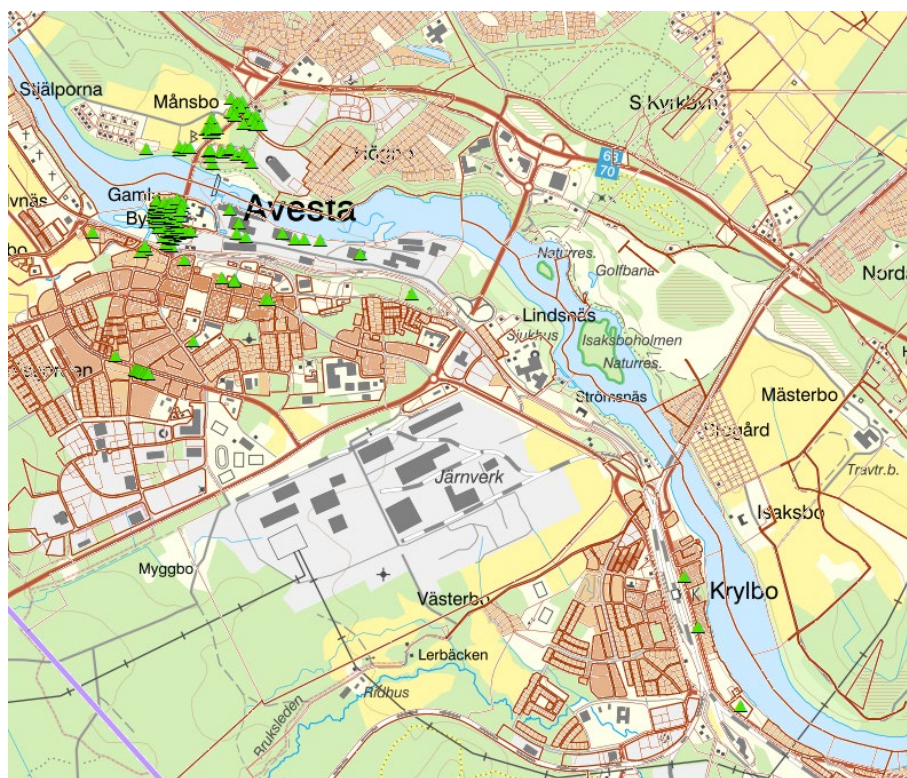
En förklaring till att utökad lovplikt används utan kompletterande bestämmelser kan vara uppfattningen att det underlättar acceptansen för bestämmelserna om varsamhet om prövningen genomförs i bygglovsskedet istället för i detaljplanprocessen.

Skydd enligt KML

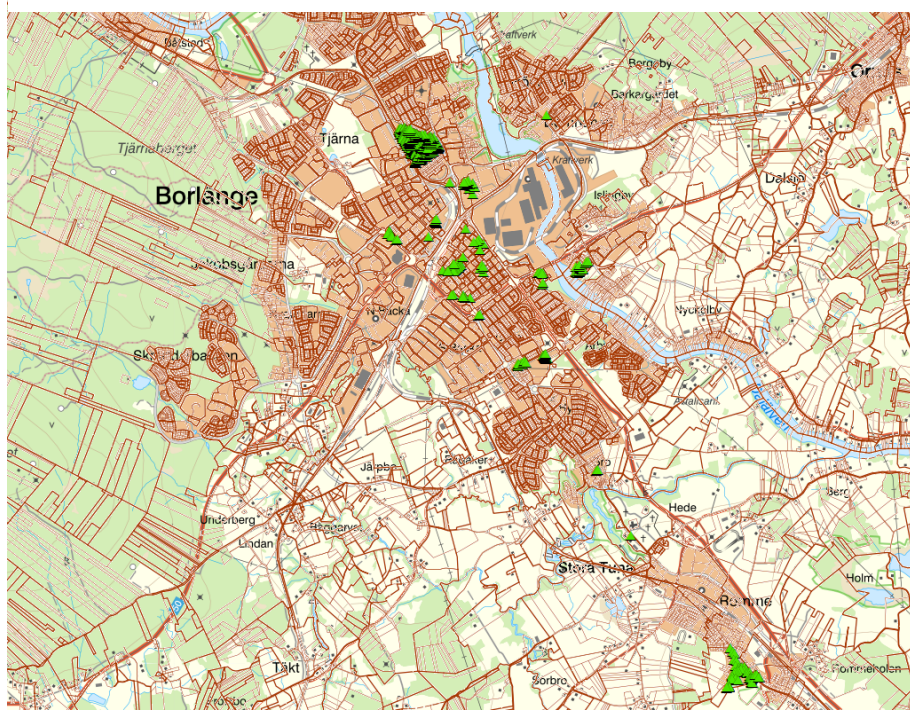
I geodatabasen registreras även bebyggelse skyddad av Kulturmiljölagen, vilken i aktuellt projekt omfattas av kyrkor, bebyggelse på kyrkogård och byggnadsminnen. I Dalarnas kommuner är 121 punkter registrerade som skyddade enligt kulturmiljölagen varav fyra är kyrkor.

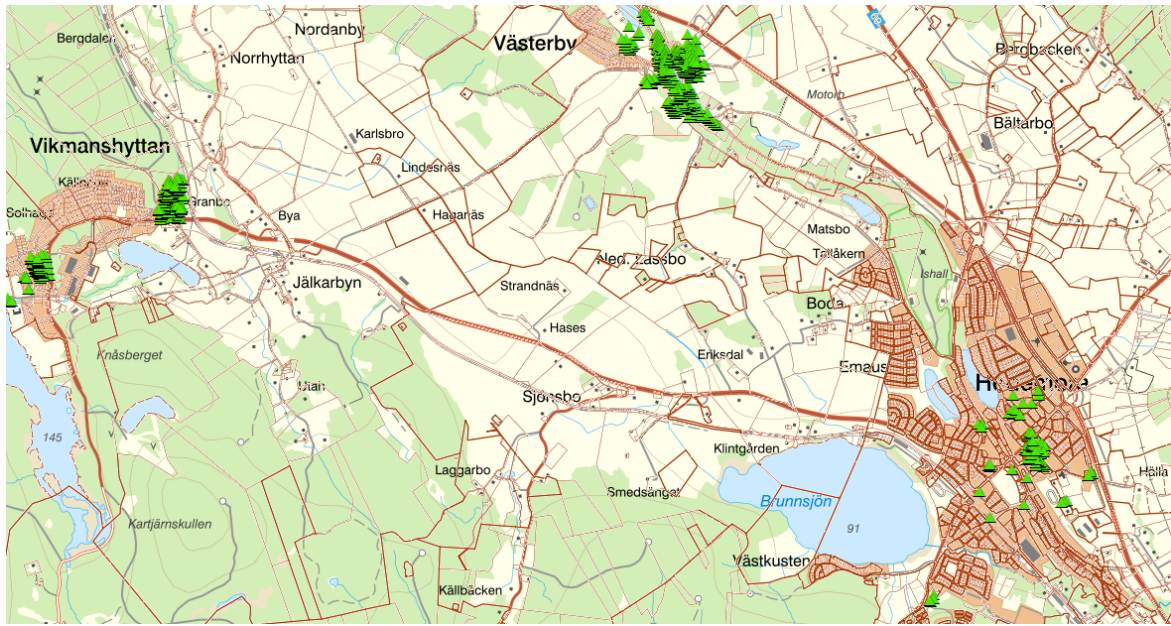
En dubbel skyddsreglering av en byggnad eller anläggning, genom både en byggnadsminnesförklaring och detaljplan, kan vara rationell för att respektive myndighet ska kunna säkerställa ett bevarande utifrån de

perspektiv de har att bevaka. Av en planbeskrivning bör det framgå i vilken mån en byggnad omfattas av ett skydd enligt kulturmiljölagen. Ofta är det dock olämpligt att i en detaljplan införa så detaljerade bestämmelser som en byggnadsminnesförklaring kan innehålla.

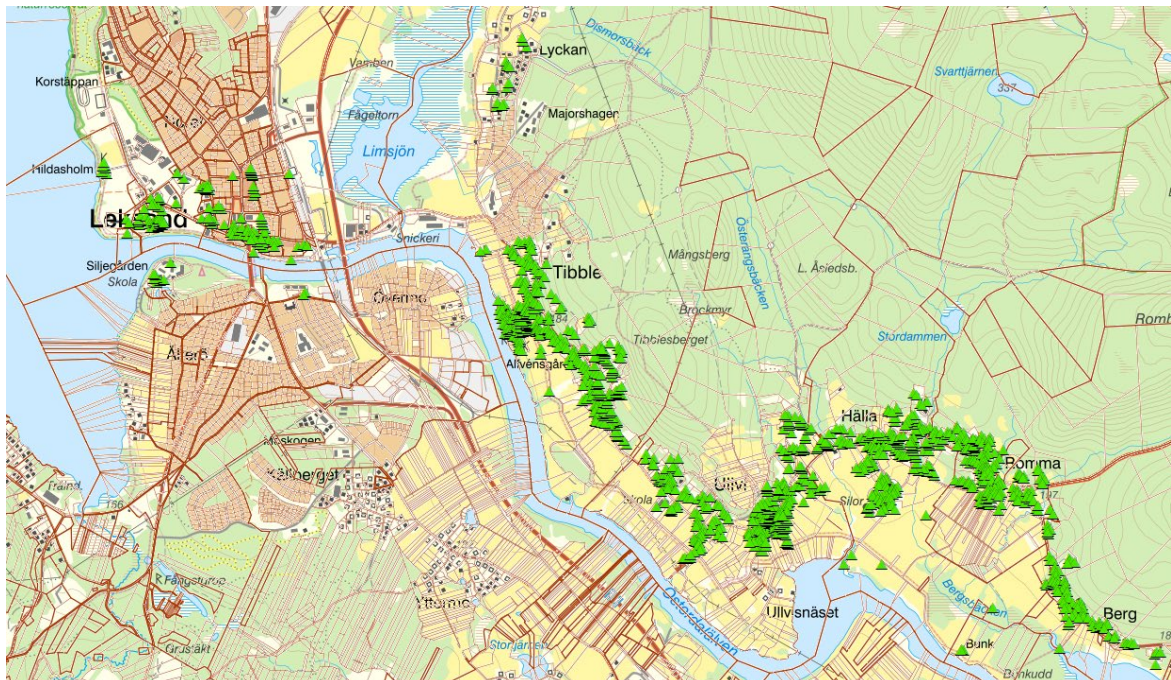


Avesta/Krylbo och Borlänge tätorter med objekt markerade med gröna trianglar.





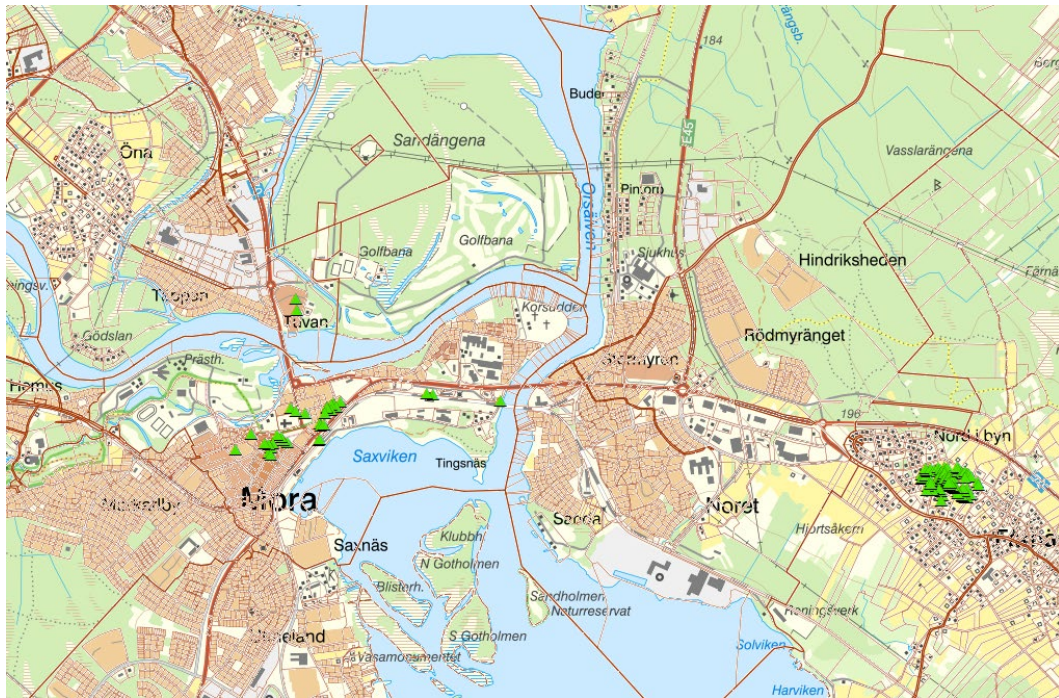
Hedemora, Vikmanshyttan, Västerby och Leksands tätorter med objekt markerade med gröna trianglar.





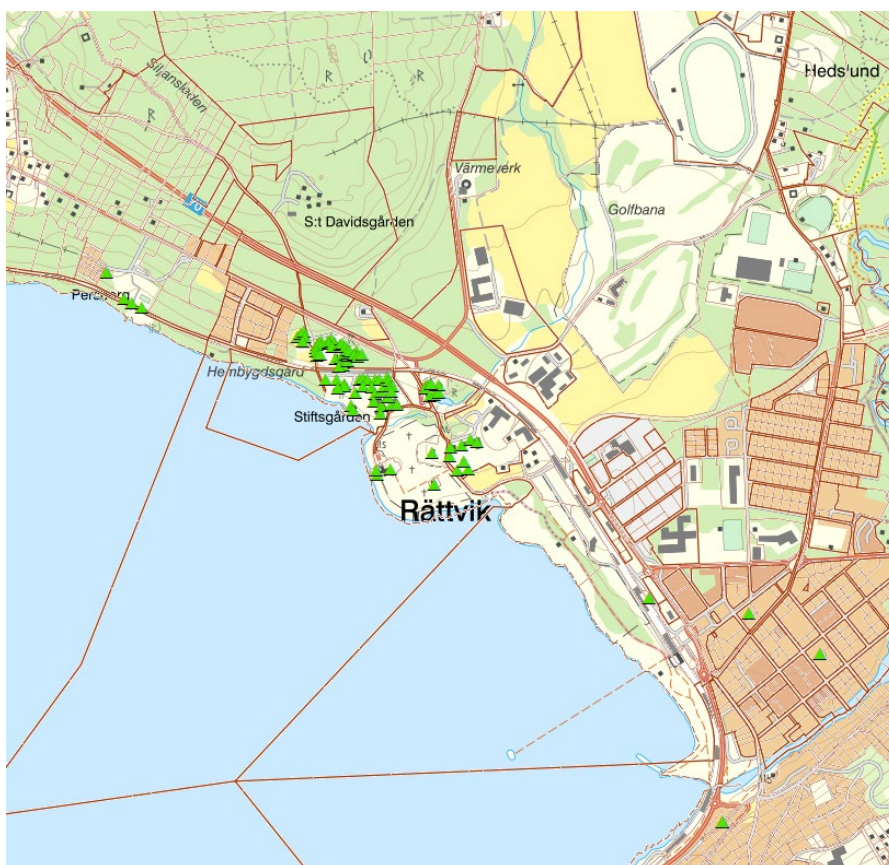
Ludvika och Malung tätorter med objekt markerade med gröna trianglar.



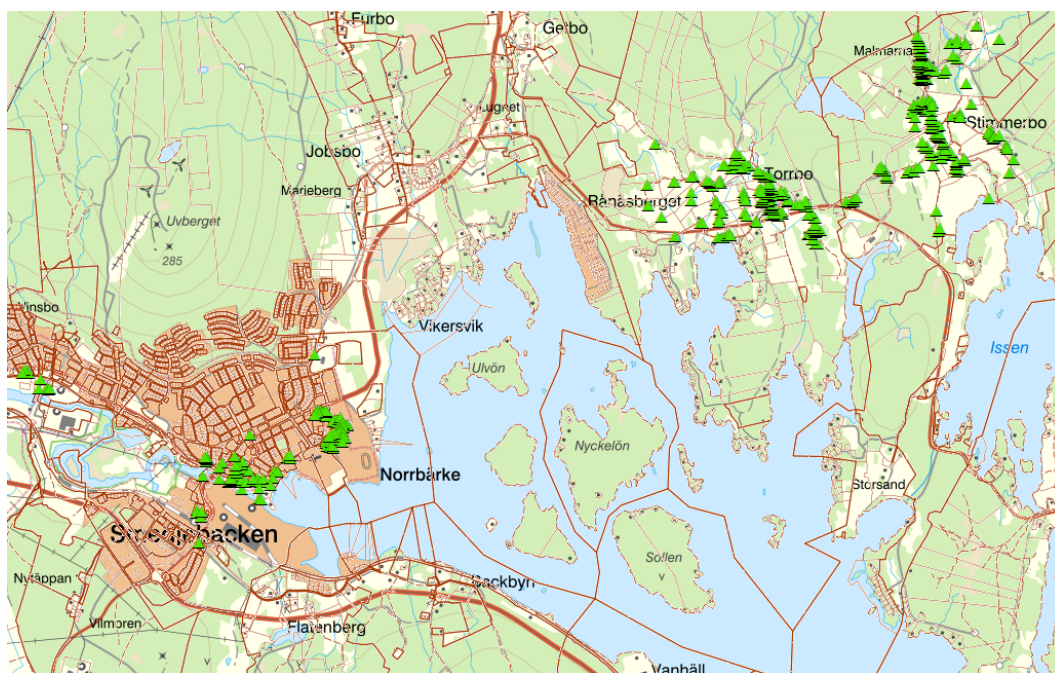


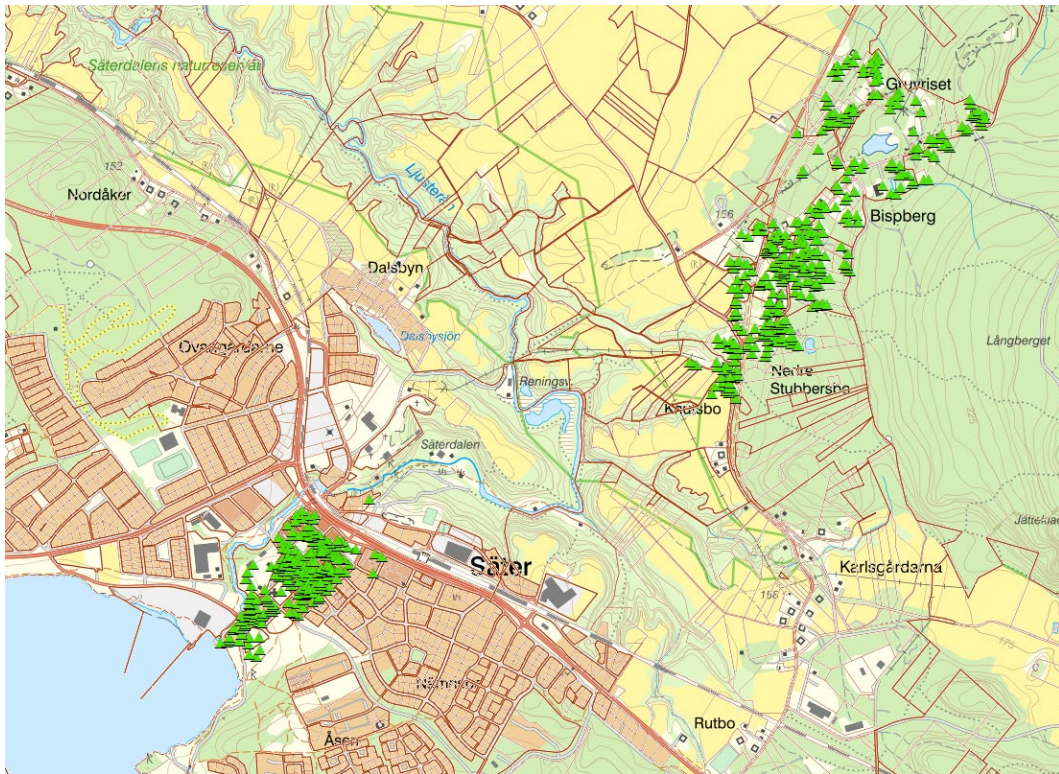
Mora och Orsa tätorter med objekt markerade med gröna trianglar.





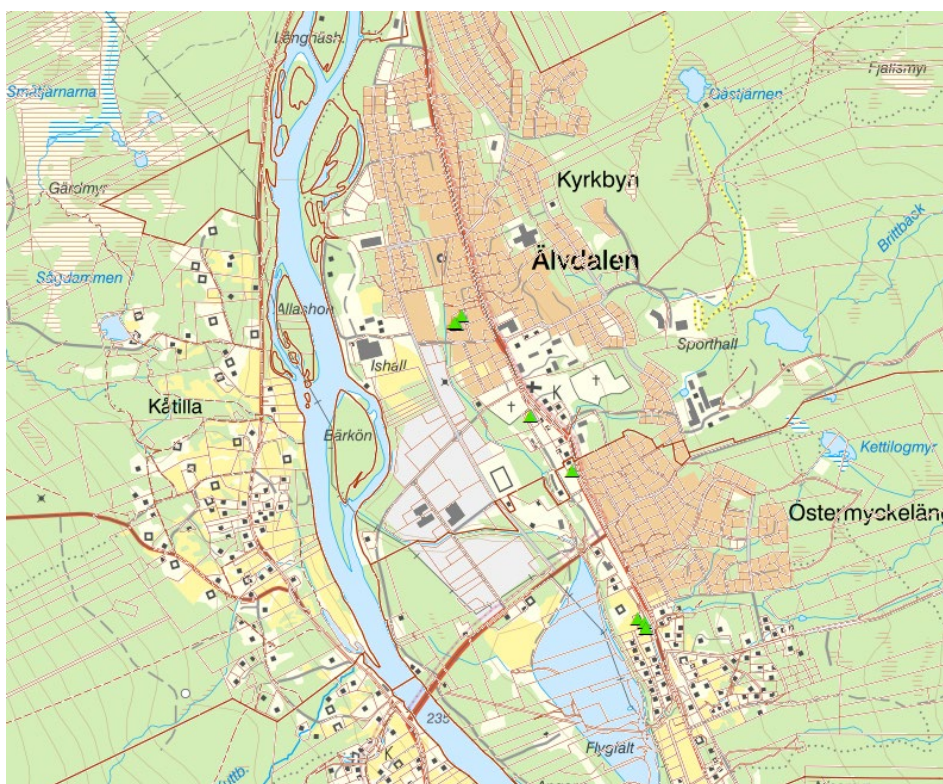
Rättvik och Smedjebackens tätorter med objekt markerade med gröna trianglar.



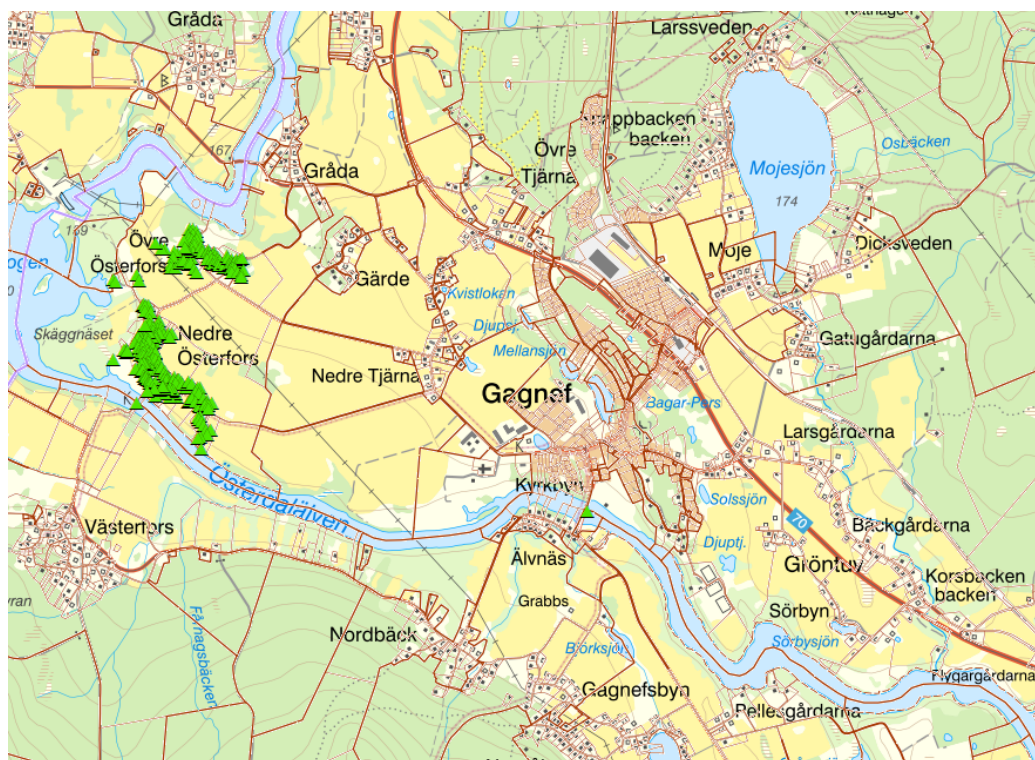


Säter och Vansbro tätorter med objekt markerade med gröna trianglar.





Alvdalen och Gagnef tätorter med objekt markerade med gröna trianglar.



Referenser

- Information kring bestämmelser och kulturvärden i detaljplan och områdesbestämmelser är hämtad ifrån Boverkets kunskapsbank.
- Informationen kring arbetet med miljömålen är hämtad på www.miljomal.se
- I projektet använt datasystem är Länsstyrelsens webbGIS.
- Materialet analyserat är detaljplaner, områdesbestämmelser och byggnadsplaner som vunnit laga kraft i Dalarnas län under perioden 1/1 1987 och 31/12 2017.
- Statistiken är hämtad på www.scb.se



LÄNSSTYRELSEN
DALARNAS LÄN