

Mark- och miljödomstolen

Regeringskansliet
Finansdepartementet
fi.sba.bb@regeringskansliet.se

Yttrande över Boverkets rapport Översyn av ombyggnad i PBL, Förslag till en förtydligad reglering, 2021:19 (dnr Fi2021/03790)

Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, kan i huvudsak tillstyrka Boverkets förslag till författningsändringar med följande kommentarer och synpunkter. Mark- och miljödomstolen har främst fokuserat på de delar av förslaget som kan bli föremål för prövning vid domstolen.

Allmänt om behovet av förenkling och ändringsförslagen

Mark- och miljödomstolen delar Boverkets bedömning att de nuvarande reglerna om ombyggnad och vilka utformnings- och tekniska egenskapskrav som gäller vid ombyggnad framstår som svåra att tillämpa. Reglerna är framförallt svåröverskådliga. Detta i kombination med avsaknad av tydliga förarbetsuttalanden och vägledande praxis kan leda till bristande förutsebarhet. Det torde därmed finnas ett behov av att ändra reglerna så att de blir mer överskådliga och enklare att förstå och tillämpa.

Enligt mark- och miljödomstolens bedömning ger författningsändringarna sammantaget en relativt god övergripande struktur för regleringen av vilka utformnings- och tekniska egenskapskrav som ska gälla vid en mer omfattande ombyggnad. Skillnaden mellan vad som gäller vid mindre omfattande

ändringar och åtgärder som inte når upp till en viss kvalifikationsgräns blir då också tydligare.

Ändringen av begrepp i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen

De författningsändringar som föreslås innebär att begreppet ombyggnad utmönstras från plan- och bygglagstiftningen. Istället för det begreppet används, som kvalifikationsgräns för när strängare krav ställs jämfört med vid mindre ingripande ändringar av ett byggnadsverk, uttrycket påtaglig förnyelse. Kvalifikationsgränsen är dock avsedd att vara i princip densamma som tidigare.

Som utgångspunkt bör det enligt mark- och miljödomstolens uppfattning finnas starka skäl för att ändra ett inarbetat begrepp som dessutom språkligt anknyter till andra centrala begrepp såsom nybyggnad och tillbyggnad. Vid förslag på ändring av en lagstiftning som inte utgör en fullständig genomarbetning av denna kan det finnas skäl att underordna sig författningens befintliga struktur och systematik. Ombyggnad är också ett allmänspråkligt begrepp som är väl inarbetat och som betyder något för den breda allmänheten.

Domstolen noterar att det finns få rättsfall där tolkningen av begreppet ombyggnad enligt nuvarande reglering har ställts på sin spets. Det skulle kunna tas till intäkt för att de upplevda problemen med nuvarande lagstiftning i första hand inte är hänförliga till begreppet ombyggnad i sig.

Vad gäller de kriterier som anges i definitionen av det nya begreppet påtaglig förnyelse kan följande anmärkas.

I 1 kap. 4 § plan- och bygglagen finns definitioner av vissa i lagstiftningen grundläggande begrepp. I vilken mån nybyggnad, ombyggnad eller andra ändringar är lov eller anmälningspliktiga regleras i 8 och 9 kap. Den föreslagna definitionen av påtaglig förnyelse innehåller ett rekvisit om att åtgärden ska vara lov- eller anmälningspliktigt. Detta framstår enligt domstolens mening som mindre lämpligt ur ett systematiskt perspektiv. Definitionen av en åtgärd bör enligt domstolens mening rikta in sig på åtgärdens karaktär. En definition som den föreslagna försvårar också för en fortsatt utveckling och nyansering av lagstiftningen där det kan finnas anledning att skilja ut vissa

typer av ombyggnad som inte behöver vara bygg- eller anmälningspliktiga men där det ändå finns behov av att de är underkastade vissa utformnings- eller egenskapskrav.

I och med nya plan- och bygglagen infördes i det inledande kapitlet definitioner av vissa begrepp som förekommer i plan- och bygglagstiftningen. Syftet med detta var att på ett ställe i lagstiftningen förklara den närmare innebörden av en viss term eller ett visst uttryck och som förekommer på flera ställen i författningen. Detta för att undvika att på varje plats där termen eller uttrycket förekommer i texten behöva upprepa den avsedda innebörden. Det framhölls i förarbetena att definitionerna gör att man på ett kortfattat sätt – med ett eller ett fåtal ord – kan utforma lättlästa bestämmelser utan att tappa den utvecklade innebörd som beskrivs i definitionen. Definitionerna kan sägas vara förkortningar som gäller enbart för förståelsen av den författningstext som definitionerna finns i (se prop. 2009/10:141 s. 141 f.).

Det framstår mot denna bakgrund som mindre lämpligt att i en lagdefinition av ett begrepp i princip underlåta att definiera de centrala kriterierna för begreppet och istället hänvisa till annan ospecificerad författning. Ett problem med den utveckling av begreppet som föreslås i 3 kap. 23 § plan- och byggförordningen är vidare att den paragrafen innehåller flera olika uttryck som i sig kan bli föremål för tolkning. Enligt mark- och miljödomstolens mening bör en lagdefinition av ett begrepp innehålla de centrala kriterierna. Det bör finnas goda förutsättningar att definiera den kvalifikationsgräns som ska gälla i detta fall på ett sätt som uppfyller krav på enkelhet och förutsägbarhet och som ger utrymme för att ta hänsyn till förutsättningarna i det enskilda fallet. Genom väl genomarbetade och tydliga förarbeten bör tillräcklig vägledning kunna ges om vad som avses med centrala kriterier i en lagdefinition.

Kriteriet att åtgärden måste medföra en stor ekonomisk investering framstår också som problematisk. Kriteriet kan vara svårt för kommunala nämnder att kontrollera. Att det är en del av definitionen av kvalifikationsgränsen kan också medföra svåra bedömningar av vad som ska ingå i beslutsunderlaget. Byggnadsnämnderna torde varken vara lämpade eller intresserade av att bedöma rimligheten i lönekostnader eller materialpriser i byggherrens underlag.

Det framgår av rapporten att byggnadsnämnderna vid djupintervjuerna framfört att det är svårt att bedöma om en åtgärd är en stor ekonomisk investering. Om detta blir ett rekvisit som ska vara uppfyllt för att en åtgärd ska falla in under definitionen ökar dess betydelse och än mer fokus och utredning behöver läggas på denna svårbedömda fråga. Enligt mark- och miljödomstolens mening bör definitionen av kvalifikationsgränsen inte innehålla ett kriterium om att åtgärden ska innebära en stor ekonomisk investering. Om ekonomiska aspekter ska tillmätas betydelse kan detta istället tillgodoses genom tydliga förarbetsuttalanden och vid behov förtydligas genom allmänna råd eller motsvarande föreskrifter.

Mark- och miljödomstolen bedömer sammantaget att tillräckligt starka skäl inte framkommit för att genomföra den föreslagna ändringen och utmönstringen av begreppet ombyggnad. Den föreslagna lagdefinitionen av begreppet påtaglig förnyelse framstår inte som väl avvägt och kan förväntas ge upphov till tillämpningssvårigheter.

Ändringarna i 8 kap. plan- och bygglagen

Med reservation för vad som anförts ovan om begreppen ombyggnad och påtaglig förnyelse är mark- och miljödomstolens mening att förslagen till ändringar i 8 kap. plan- och bygglagen generellt ger en god regelstruktur för vilka krav på utformnings- och tekniska egenskapskrav som gäller vid mer kvalificerade ändringar av byggnadsverk. Förslagen framstår som väl avvägda för att uppnå syftet med ändringarna.

Vad gäller 8 kap. 2 a § kan övervägas att ordet ”endast” (*i den betydande och avgränsbara del...*) läggs till i första stycket för att förtydliga innebörden av paragrafen.

Ändringarna i 16 kap. 2 § plan- och bygglagen

Lydelsen av punkten 8 i rubricerad paragraf bör ses över. Den föreslagna lydelsen kan närmast uppfattas som att det är fråga om vissa specifika åtgärder

som avses och inte *vad* som krävs för att det ska vara fråga om påtaglig förnyelse, dvs. omfattande åtgärder.

Ändringen i 3 kap. 23 § plan- och byggförordningen

Utöver de invändningar som redogjorts för ovan finns det vid ett bibehållande av den föreslagna författningsstrukturen anledning att se över utformningen av rubricerad paragraf.

Enligt första stycket ska, vid tillämpningen av bestämmelserna om påtaglig förnyelse, en samlad bedömning göras utifrån vissa specifika förhållanden som anges i fyra punkter. Andra stycket anger att för att vara omfattande ska åtgärderna innefatta punkterna 1 eller 2. Båda styckena förefaller reglera samma sak men innebörden av styckena är olika.

Christina Olsen Lundh

Rickard Forsgren

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Christina Olsen Lundh, Rickard Forsgren (referent) och tekniska rådet Martin Kvarnbäck.