

2022-06-09  
Fi2019/01221  
Fi2019/01312  
Fi2022/01896

**Finansdepartementet**

Boverket  
Box 534  
371 23 Karlskrona

## Uppdrag att utreda behovet av nya definitioner i plan- och byggregelverket

### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Boverket att

- ta ställning till vilka termer i plan- och byggregelverket som bör definieras eller omdefinieras, särskilt i fråga om termerna byggnadshöjd, våning, vind, källare, bruttoarea och byggnadsarea,
- ta ställning till om det är lämpligt att vissa definitioner ska gälla retroaktivt och, om så är fallet, ta ställning till vilka definitioner som bör gälla retroaktivt och hur retroaktiv verkan ska regleras,
- ta ställning till på vilken föreskriftsnivå som olika definitioner bör regleras på,
- redovisa vilka termer i plan- och byggregelverket som bara finns definierade i standarder och som därmed inte finns allmänt och kostnadsfritt tillgängliga, och ta ställning till om de behöver definieras i författning, och
- överväga om ytterligare vägledning behövs för att underlätta tillämpningen av vissa bestämmelser som använder sig av termer och definitioner, exempelvis för byggnadshöjd och andra termer som används i äldre detaljplaner.

Vid genomförandet av uppdraget ska Boverket ta hänsyn till myndighetens och övriga myndigheters påbörjade arbete för att digitalisera samhällsbyggnadsprocessen. De alternativ som övervägts och de överväganden som har lett fram till Boverkets ställningstaganden ska redovisas. Även de förväntade konsekvenserna av förslagen, inklusive för enskilda och företag,

ska analyseras och beskrivas. Eventuella konsekvenser för det kommunala självstyret ska redovisas särskilt. Boverket ska inte lämna några författningsförslag.

Boverket ska inhämta synpunkter från berörda myndigheter och aktörer inom samhällsbyggnadsbranschen, Sveriges Kommuner och Regioner samt från ett urval av länsstyrelser och kommuner. Boverket ska även hålla sig informerad om pågående angränsande lagstiftningsarbeten i Regeringskansliet.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2023 till Regeringskansliet (Finansdepartementet). Regeringskansliet (Finansdepartementet) ska löpande informeras om genomförandet av uppdraget.

## **Bakgrund**

**Behovet av nya definitioner i plan- och byggregelverket behöver utredas på nytt**

Av alla termer som förekommer i plan- och byggregelverket är det endast ett fåtal som definieras i författningstext. Definitioner finns i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, men även på andra ställen i lagen, i plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF, i Boverkets föreskrifter och, i sällsynta fall, även i detaljplaner. Andra termer har tolkats genom rättspraxis, i standarder eller i doktrin.

Hur termer definieras och tolkas får ofta en avgörande betydelse för regleringens tillämpningsområde. Exempelvis påverkas omfattningen av krav på lov och anmälan i 9 kap. plan- och bygglagen och 6 kap. plan- och byggförordningen i stor utsträckning av hur termer i bestämmelserna definieras och tolkas. Ett annat exempel är att storleken på en byggrätt i en detaljplan beror på hur termerna i detaljplanebestämmelserna ska tolkas. Tolkningen av detaljplanebestämmelser kan variera beroende på när detaljplanen antogs och när tolkningen görs, eftersom olika regelverk har gällt över tid, rättspraxis har utvecklats och i vissa fall har nya legaldefinitioner införts med retroaktiv verkan.

Frågan om det behövs nya definitioner i plan- och byggregelverket, och om de ska gälla retroaktivt, har delvis utretts av Boverket tidigare. I regleringsbrevet för budgetåret 2013 fick Boverket i uppdrag att se över och utreda behovet av vissa definitioner i plan- och byggregelverket. Uppdraget

redovisades i rapporten Uppdrag att utreda definitioner på byggnadshöjd, nockhöjd, totalhöjd, vind, suterrängvåning och källare (rapport 2014:4). I rapporten föreslår Boverket allmänt hållna definitioner i PBF av begreppen byggnadshöjd, nockhöjd, totalhöjd, våning, vind, suterräng och källare samt ett bemyndigande i plan- och byggförordningen som ger Boverket möjlighet att ta fram de föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna. Därefter fick Boverket, genom ett tillägg till regleringsbrevet för 2015, i uppdrag att ta fram förslag på föreskrifter till de tidigare föreslagna definitionerna. Uppdraget redovisades i rapporten Exempel på reglering av byggnadsverks höjder och våningsantal (rapport 2016:30). I rapporten ger Boverket exempel på hur sådana föreskrifter skulle kunna se ut för definitionerna om höjd och våningsantal. Vidare föreslår Boverket, genom en ändring i plan- och byggförordningen, att föreskrifterna ska gälla retroaktivt, dvs. att de nya definitionerna ska gälla även vid tolkningen av äldre detaljplaner. Båda rapporterna har remitterats, med ett blandat remissutfall. Bland annat kritiseras den föreslagna föreskriftsrätten för Boverket och många remissinstanser anser att konsekvenserna av förslagen inte kan bedömas eftersom detaljerna ska framgå först av Boverkets föreskrifter. Retroaktiv reglering tillstyrks av merparten av instanserna, men avstyrks bl.a. av Sveriges Kommuner och Regioner och några kommuner. Det ifrågasätts även om retroaktiv verkan är möjlig utan lagändring. Vidare kritiseras både förslagen om hur byggnadshöjd ska beräknas och de av Boverket framtagna exemplen på föreskrifter om höjder och våningsantal, bl.a. för att vara krångliga och inte anpassade för digitalisering av lovprocessen. Många anser att konsekvenserna av att införa nya definitioner med retroaktiv verkan behöver belysas ytterligare.

Efter att Boverket redovisade sina uppdrag har regeringen inlett ett omfattande arbete för att digitalisera samhällsbyggnadsprocessen. Som en del i det arbetet har Boverket givits möjlighet att meddela föreskrifter om standarder för utformning av detaljplaner och planbeskrivningar (prop. 2017/18:132). Sådana föreskrifter har tagits fram för detaljplaner som påbörjas efter den 31 december 2021 (Boverkets föreskrifter om detaljplan, BFS 2020:5). Föreskrifterna innebär att ett byggnadsverks höjd som utgångspunkt kommer att regleras med totalhöjd eller nockhöjd; termer som definieras i samma föreskrift. Det är därför sannolikt att termerna byggnadshöjd och våning – som ofta framhålls som de viktigaste att omdefiniera – i regel inte kommer att användas i nya detaljplaner. Vidare har regeringen givit Boverket i uppdrag att ta fram lösningar som främjar en

enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen i en digital miljö (Fi2021/00948). Uppdraget redovisades under 2021, bl.a. genom rapporten Detaljplaners omvandling till enhetlig digital planinformation (rapport 2021:26). Därtill har regeringen den 21 april 2022 givit Boverket ett uppdrag att ta fram fler lösningar som främjar en enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen i en digital miljö (Fi2022/1350). Uppdraget ska redovisas den 31 januari 2023.

Enligt Bygglagsutredningen, som överlämnade sitt betänkande Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47) till regeringen i juni 2021, behövs en översyn av vissa befintliga definitioner i plan- och bygglagen och i plan- och byggförfordningen samt ett antal nya legaldefinitioner, bl.a. för att möjliggöra ett digitalt arbetssätt. Betänkandet har remitterats och i princip samtliga remissinstanser understryker behovet av en sådan översyn.

Sammanfattningsvis har det gått lång tid sedan Boverkets problemformuleringar i rapporterna från 2014 respektive 2016. Sedan dess har både regelverk och rättspraxis ändrats samt ett omfattande arbete för att digitalisera samhällsbyggnadsprocessen inletts. Mot denna bakgrund och med anledning av hur Boverkets förslag är utformade bedömer regeringen att det varken är lämpligt eller möjligt att genomföra Boverkets förslag, utan att frågan om vilka termer som ska definieras eller omdefinieras behöver utredas på nytt.

### **Närmare om uppdraget**

#### **Vilka termer behöver definieras i plan- och byggregelverket?**

Allt sedan plan- och bygglagen togs fram har det förts fram att fler termer skulle vara lämpliga att definiera eller omdefiniera. Problembilden varierar för olika termer. I vissa fall är problemet att otydlig reglering och avsaknad av vägledning leder till osäkra bedömningar och skillnader i tillämpning mellan kommuner. I andra fall är problemet att ny rättspraxis, som visserligen tydliggör hur tolkningen ska göras, ger resultat som upplevs som orimliga. Termer som lyfts fram är bl.a. bostad, bruttoarea, byggnad, byggnadsarea, byggnadshöjd, ekonomibyggnad, fasadändring, komplementbostadshus, komplementbyggnad, källare, nockhöjd, suterräng, totalhöjd, vind och våning (se rapport 2014:4 och SOU 2021:47).

Det är inte självklart att regelverket blir mer ändamålsenligt och tillämpningen lättare genom att det införs fler eller mer precisa definitioner. En term behöver exempelvis inte definieras om innebörden är klar eller om

det av någon annan anledning inte behövs fler ord för att beskriva det begrepp som termens ord beskriver. Det kan vidare vara svårt att formulera den definition som bäst återspeglar lagstiftarens mening och som samtidigt ska kunna tillämpas på olika situationer. Ibland är det därför mer ändamålsenligt att överlämna uttolkningen av en term till rättstillämpningen.

Boverkets överväganden och ställningstaganden ska ske med beaktande av behovet av att informationen struktureras och beskrivs på ett sådant sätt att den kan användas och utbytas i en digital samhällsbyggnadsprocess. I uppdraget ingår även att vid behov prioritera och föreslå vilka termer som bör definieras eller omdefinieras i ett första steg.

### **Bör vissa definitioner gälla retroaktivt och hur ska retroaktiv verkan regleras?**

En central fråga är om en definition ska ges retroaktiv verkan när bestämmelser i detaljplaner eller områdesbestämmelser ska tolkas. Frågan om hur en planbestämmelse ska tolkas blir oftast aktuell vid tillämpning av 9 kap. 30 § plan- och bygglagen, när det ska bedömas om en bygglovspliktig åtgärd är planenlig eller inte, men kan uppkomma även i andra fall, t.ex. i kommunernas tillsyn.

Enligt Regeringsrättens avgörande RÅ 1990 ref. 30 kan nya definitioner inte tillämpas vid tolkningen av äldre planer utan uttryckligt stöd i övergångsbestämmelser. Av punkten 5 i övergångsbestämmelserna till plan- och bygglagen framgår att sådana stadsplaner, byggnadsplaner och andra planer och bestämmelser som den 1 maj 2011 enligt 17 kap. 4 § i den upphävda äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, ska anses ha antagits med stöd av den äldre plan- och bygglagen även i fortsättningen ska anses ha antagits med stöd av den lagen. Vid tolkningen av planer som antagits med stöd av den äldre plan- och bygglagen (och ännu äldre författningar som reglerat plan- och byggprocessen) har definitionerna i plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen därför inte tillämpats (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom den 26 mars 2015 i mål nr P 5588-14 och MÖD 2016:40).

Definitioners retroaktiva verkan behöver problematiseras och konsekvensbeskrivas mer ingående än i Boverkets rapport från 2016. Nya definitioner med retroaktiv verkan kan medföra såväl en utökning som en begränsning av en byggrätt inom ett område med en gällande detaljplan. Det är

problematiskt eftersom det får förutsättas att både fastighetsägare och omgivning har utgått från en viss möjlig utnyttjandegrad baserad på hur planbestämmelserna skulle tolkas innan retroaktiva definitioner infördes. Ett exempel på en definition som skulle kunna innebära kraftigt minskade byggrätter om den gavs en retroaktiv verkan är ”bebygga”, som definieras i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen. Termen, som inte definierades i ÄPBL, innefattar långt fler åtgärder än vad som förutsattes i äldre planer, som exempelvis anger hur stor del av en fastighet som får bebyggas. Nya definitioner kan även medföra att den utformning som kommunen har velat reglera med sin detaljplanering inte längre säkerställs genom planbestämmelserna. Om nya definitioner ska gälla vid tolkningen av planbestämmelser i områden som redan har exploaterats kan det uppstå olikheter i den byggda miljön och olägenheter för omgivningen som inte har kunnat förutses. Det kan leda till att regelverket uppfattas som inkonsekvent och orättvist.

I det större arbete med att digitalisera samhällsbyggnadsprocessen som har inletts finns en önskan om att även äldre detaljplaner ska digitaliseras så småningom, även om det ännu inte finns någon konkret plan för hur en sådan digitalisering med juridiskt gällande digital information ska ske och om förekommande planbestämmelser i så fall ska ensas. Vilka vägval som görs i det arbetet kan påverka behovet av retroaktiv verkan för nya definitioner (jfr bl.a. rapporten Detaljplaners omvandling till enhetlig digital planinformation).

En ytterligare fråga är hur retroaktivitet ska regleras, om definitioner ska gälla retroaktivt. Mot bakgrund av den rättspraxis som redogörs för ovan kan det ifrågasättas om retroaktivitet kan uppnås med endast en förordningsändring på det sätt som Boverket föreslår i sin rapport från 2016. Överväganden och ställningstaganden om på vilken föreskriftsnivå retroaktivitet bör regleras bör även ske mot bakgrund av de konsekvenser som retroaktiv verkan kan få på allmänna och enskilda intressen samt det kommunala planmonopolet och den kommunala självstyrelsen.

Den fråga som framstår som den enskilt mest problematiska när frågan om nya definitioner kommer på tal, är att många byggnader – med en utvecklad och tydlig rättspraxis om hur vissa termer och definitioner ska tillämpas – har kommit att strida mot gällande planbestämmelser, vilket innebär ett hinder för nya bygglov enligt 9 kap. 30 § första stycket 1 a plan- och

bygglagen (s.k. planstridigt utgångsläge). Boverket menar i rapporterna från 2014 och 2016 att detta problem kan lösas med att de föreslagna definitionerna ska gälla retroaktivt. Sedan dess har även Bygglövsutredningen lämnat förslag som syftar till att lösa samma problem, vilket innebär att problemet inte med nödvändighet måste lösas genom att nya definitioner ges retroaktiv verkan.

#### **På vilken föreskriftsnivå bör definitioner regleras?**

I Boverkets rapporter från 2014 och 2016 föreslås allmänt hållna definitioner i plan- och byggförordningen av ett antal termer som främst används i detaljplaner. Dessutom föreslås ett bemyndigande som ger Boverket möjlighet att ta fram de föreskrifter som behövs för tillämpningen av definitionerna.

Hur termer som används i planbestämmelser för att reglera användningen av mark och vatten inom planområdet definieras och tolkas har en avgörande betydelse för hur omfattande exploateringsrätten är inom planområdet. Sådana definitioner som främst används i planbestämmelser bör därför som utgångspunkt regleras uttömmande på förordningsnivå, särskilt om definitionen ska ha retroaktiv verkan.

Med tanke på målbilden att definitioner ska kunna tillämpas digitalt och automatiserat i stor utsträckning är en särskild fråga hur sådana termer som kräver någon form av beräkning för att tillämpas ska regleras. Typiskt sett handlar det om termer om höjd och area, exempelvis byggnadsarea, taknockshöjd och medelmarknivå, som används i detaljplanebestämmelser för att avgränsa exploateringsrätten inom planområdet eller som avgränsar ett undantag från kravet på bygglov.

Enligt Bygglövsutredningen behöver det göras en inventering av vilka termer som enbart finns definierade i standarder som därmed inte är allmänt och kostnadsfritt tillgängliga. Enligt Högsta domstolens avgörande NJA 2017 s. 157 strider det mot legalitetsprincipen att döma för en överträdelse av en författning som hänvisar till en viss standard från ett privaträttsligt organ som inte är allmänt tillgänglig och kostnadsfri. I plan- och bygglagen finns inte sådana straffrättsliga bestämmelser som det var fråga om i avgörandet, men bestämmelser om t.ex. byggsanktionsavgifter.

Johan Danielsson

Linn Gloppestad