

Mark- och miljööverdomstolen

Finansdepartementet

Remiss av Boverkets rapport Översyn av ombyggnad i PBL, Förslag till en förtydligad reglering (2021:19)
(*Finansdepartementets dnr 2021/03790*)

Sammanfattning av domstolens synpunkter

Om uttrycket påtaglig förnyelse införs måste den definition som Boverket föreslår ses över för att öka tydligheten och läsbarheten. Förslag på förtydliganden lämnas nedan i ett särskilt avsnitt. Mark- och miljööverdomstolen bedömer emellertid att det även finns fördelar med att behålla termen ombyggnad.

Inledande synpunkter

Mark- och miljööverdomstolen delar Boverkets bedömning att den rättsliga regleringen avseende ombyggnad kan vara svår att tillämpa och att regleringen även innefattar komplicerade avgränsningsfrågor, t.ex. den mellan ändring av byggnad och ombyggnad (jfr avsnitt 4.2 i Boverkets promemoria). Till viss del torde en ökad förståelse för regelverket och hur detta ska tillämpas i enskilda ärenden kunna uppnås med informations- och utbildningsinsatser, men ett överskådligt regelverk med tydliga bestämmelser är givetvis en viktig del för en korrekt tillämpning. Det finns således goda skäl att se över regleringen i detta syfte.

När det gäller själva termen ombyggnad måste man dock beakta att den varit en del av det plan- och byggrättsliga regelverket under en förhållandevis lång tid och att den således är väl inarbetad. Även om termen inte beskriver den rättsliga innebörden, eller hur det förhåller sig till andra ord och uttryck i plan- och bygglagen, är den allmänspråkliga betydelsen av ordet ganska klar. Läsaren förstår tämligen omgående att termen avser någon form av ändring av ett byggnadsverk, låt vara

att ändringens omfattning inte framgår. Något som också talar till termens fördel är att den passar in i den plan- och byggrättsliga systematiken och terminologin. Det finns ett språkligt och rättsligt samband mellan ombyggnad, å ena sidan, och byggnadsverk, byggnad, nybyggnad, tillbyggnad samt ändring av byggnad, å den andra. (Jfr Ds 2014:1 avsnitt 5.5.7.)

Mot denna bakgrund bör man överväga om en utmönstring av termen ombyggnad till förmån för ett annat ord eller uttryck bidrar till att skapa en tydligare lagstiftning. Här bör särskilt framhållas att påtaglig förnyelse är allmänt hållet och till skillnad från övriga uttryck inte fångar det som kommer till uttryck i den definition som Boverket föreslår. Som en del av beskrivningen av vad som avses med ombyggnad fyller dock påtaglig förnyelse en viktig funktion, särskilt som en avgränsning i förhållande till det som avses med ändring av en byggnad.

Synpunkter på de föreslagna bestämmelserna

Inledningsvis anser Mark- och miljööverdomstolen att det bör förtydligas vilka slags byggnader som de föreslagna reglerna omfattar. Det gäller framför allt om enbostadshus ska omfattas av reglerna om ombyggnad.

Definitionen i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen

Den definition av uttrycket påtaglig förnyelse som Boverket föreslår bör ses över för att öka tydligheten och läsbarheten. Exempelvis är det oklart vad som avses med hänvisningen till omfattande åtgärder som framgår av föreskrifter. Även om denna lagstiftningsteknik används i plan- och bygglagen medför utformningen att det blir svårt för läsaren att tillgodogöra sig innebörden. Om bestämmelsen utformas på detta sätt behöver det tydligt framgå av författningskommentaren vad som regleras.

Eftersom reglerna om ombyggnad syftar till att följdkrav ska ställas är det inte lämpligt att definitionen av påtaglig förnyelse begränsas till att endast gälla sådana ändringar som är lov- eller anmälningspliktiga, även om denna begränsning kan läsas in i den nuvarande definitionen av termen ombyggnad. Enligt domstolens uppfattning bör definitionen i stället knytas till att det ska vara fråga om en ändring av byggnad som helt eller delvis kräver lov eller anmälan.

För att öka bestämmelsens tydlighet kan en punktlista användas och placeras i en egen paragraf. Paragrafen kan förslagsvis utformas på följande sätt.

4 a § I denna lag avses med *påtaglig förnyelse* en ändring av en byggnad som

1. helt eller delvis kräver bygglov eller en anmälan,
2. avser hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden,
3. medför en stor ekonomisk investering, och
4. regleras i denna lag eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av

16 kap. 2 §.

8 kap. 2 a § plan- och bygglagen

Det är inte alldeles enkelt att förstå hur 8 kap. 2 § förhåller sig till 2 a §, framför allt då 2 § ska tillämpas även när det är fråga om påtaglig förnyelse. Förhållandet kan med fördel förtydligas i författningskommentaren.

8 kap. 5 a, 5 b och 7 §§ plan- och bygglagen

Dessa paragrafer bör arbetas om språkligt med hjälp av de riktlinjer som anges i Ds 2014:1. Förslagsvis bör bestämmelserna delas upp på fler paragrafer.

9 kap. 31 a § plan- och bygglagen

Bestämmelserna i 9 kap. 31 a § anger förutsättningarna för bygglov för s.k. kompletteringsåtgärder i områden som inte omfattas av detaljplan. Förslaget innebär att följdkrav, när det gäller utformningskravet att en byggnad ska vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, ska kunna ställas vid påtaglig förnyelse. Mark- och miljööverdomstolen ställer sig frågande till om det någonsin kan bli aktuellt med följdkrav när det är fråga om kompletteringsåtgärder i anslutning till en- och tvåbostadshus, bl.a. eftersom det ska vara fråga om en stor ekonomisk investering och att åtgärderna ska innefatta större ingrepp i stommen eller större ändringar av planlösningen.

3 kap. 23 § plan- och byggförordningen

Med den utformning som föreslås är det oklart om samtliga omständigheter måste föreligga för att det ska vara fråga om påtaglig förnyelse, eller om det räcker med omständigheterna i en av punkterna. Med hänsyn till det som anges i andra stycket

torde det vara klart att större ingrepp i stommen *eller* större ändring av planlösningen alltid utgör påtaglig förnyelse. Vid den fortsatta beredningen bör det övervägas om de omständigheterna i stället bör föras in i definitionen i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen.

Paragrafen bör utformas så att de rekvisit som alltid utgör påtaglig förnyelse anges i ett eget stycke. Om tanken är att en omständighet innebär att merparten av de tekniska systemen *i byggnaden* eller *i den betydande och avgränsbara delen av byggnaden* byts ut bör detta tydligare anges i bestämmelsen. Förslagsvis kan paragrafen utformas enligt följande.

En åtgärd utgör alltid påtaglig förnyelse om den innebär

1. ett större ingrepp i byggnadens stomme, eller
2. en större ändring av byggnadens planlösning.

Vid bedömningen av om en åtgärd utgör påtaglig förnyelse ska särskilt beaktas om byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål, eller om merparten av de tekniska systemen i en byggnad eller i en sådan byggnadsdel byts ut.

7 kap. plan- och byggförordningen

Boverket föreslår att 7 kap. 1 § PBF ska upphävas och att rubriken ”Kontrollplan” närmast före denna paragraf ska utgå. Mark- och miljööverdomstolen anser att det därigenom är lämpligt att även ta bort ordet kontrollplan i kapitelrubriken till 7 kap. Om så görs, behövs en följdändring i 1 kap. 1 § PBF.

Andra ändringar som bör övervägas

Om Boverket även i fortsättningen ska ha möjlighet att meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om byggnadsverks utformning vid ombyggnad (påtaglig förnyelse), behöver bemyndigandet i 10 kap. 1 § 4 PBF utvidgas till att även omfatta 8 kap. 2 a § PBL.

Förutsatt att förslaget genomförs bör bemyndigandet i 10 kap. 3 § 14 PBF upphävas eftersom Boverket föreslår att den bestämmelse som bemyndigandet avser, 3 kap. 21 § PBF, ska upphävas.

Mot bakgrund av att Boverket föreslår att 3 kap. 23 § PBF ska ges ett nytt innehåll bör bemyndigandet i 10 kap. 8 § PBF också ändras. Det kan också övervägas om Boverket bör ges möjlighet att meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av den nya lydelsen av 3 kap. 23 § PBF, dvs. bestämmelserna om vilka åtgärder som ska anses vara av sådan omfattning att de utgör påtaglig förnyelse.

Domstolen konstaterar att ombyggnad även förekommer i 11 och 12 §§ i förordningen (2020:254) om undantag från plan- och byggregler för tillfälliga vårdbyggnader till följd av sjukdomen covid-19.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Vid den fortsatta beredningen kan det behöva övervägas om ikraftträdandet bör senareläggas med anledning av att det kan krävas följdändringar i Boverkets byggregler (BFS 2011:6).

Om ingen ändring i sak är avsedd bör övergångsbestämmelserna utformas i linje med hur övriga övergångsbestämmelser har utformats i författningarna, exempelvis att det uttryckligen ska framgå att äldre bestämmelser ska gälla för såväl mål som ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet.

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättslagmannen Ylva Osvald, hovrättsrådet Henrik Jonsson, tekniska rådet Johan Hjalmarsson och föredraganden Liselotte Haraldsson.

Ylva Osvald

Liselotte Haraldsson