



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2023:15



Definitioner i plan- och byggregelverket

Slutrapport

Titel: Definitioner i plan- och byggregelverket
Rapportnummer: 2023:15
Utgivare: Boverket, mars, 2023
ISBN pdf: 978-91-89581-32-6
Processnummer: 3.4.1
Diarienummer: 1704/2022

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats: www.boverket.se
Alternativa format kan beställas från Boverket.
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Förord

Av alla termer som förekommer i plan- och byggregelverket är det endast ett fåtal som definieras i författningstext. Hur termer definieras och tolkas får ofta en avgörande betydelse för regelverkets tillämpning.

Från olika håll har det kommit synpunkter på att det behövs en översyn av vissa befintliga definitioner i plan- och bygglagen och i plan- och byggförordningen samt behov av ett antal nya legaldefinitioner, bland annat för att möjliggöra ett digitalt arbetssätt.

Denna rapport utgör Boverkets slutrapportering av regeringsuppdraget att utreda behovet av nya definitioner i plan- och byggregelverket (Fi2019/01221, Fi2019/01312, Fi2022/01896).

Rapporten har tagits fram av en projektgrupp bestående av lantmätare Karolina Andersson, jurist Karl Evald, planeringsarkitekt Klara Falk, jurist Fredrik Hansson och bygglovsarkitekt Kajsa Lind.

Karlskrona mars 2023

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	5
Inledning	7
Genomförande, avgränsning och metodik	7
Läsanvisningar	9
Höjder och våningar	10
Slutsats	10
Inledning	10
Tidigare uppdrag	10
Dagens problembild	11
Retroaktiv verkan	12
Författningsnivå.....	21
Areatermier i standarder	23
Slutsats.....	23
Areatermier	23
Standard om area och volym för byggnader	24
Hänvisning till standard i författning	25
Förslag på lösningar	26
Övriga termer och uttryck.....	28
Byggnad	28
Ekonomibyggnad.....	30
Komplementbyggnad och huvudbyggnad.....	32
Komplementbostadshus	35
Bostadsrelaterade termer.....	36
Bygglovspliktiga anläggningar	45
Bebyggelsebegrepp	49
Gräns.....	54
Granne.....	55
Detaljplanetermier	57
Digital tillämpbarhet	62
Behov av vägledning.....	64
Retroaktiv lagstiftning.....	65
Förbud mot retroaktiv straff- och skattelagstiftning	65
Retroaktiv miljölagstiftning.....	67
Retroaktiv plan- och bygglagstiftning	70
Författningsnivåer	72
Hur termer och uttryck definieras	72
Vad är legaldefinitioner?	74

Sammanfattning

Legaldefinitioner är en viktig del av plan- och bygglagstiftningen, men ska inte ses som en universallösning för tillämpningen av termer och uttryck i en lagstiftning. I nästan alla sammanhang så krävs det sammanhållna och kombinerade lösningar i lagstiftningen för att definitioner ska ge en hjälp vid tillämpningen. Boverket har haft som grundprincip för detta uppdrag att vara restriktiv med att införa nya definitioner eller omformulera befintliga definitioner. Det ska enbart ske om det finns ett tydligt behov av en definition och som huvudregel bara för termer och uttryck som förekommer på flera ställen i lagstiftningen. Det kan också finnas behov av att definiera termer som förekommer i detaljplaner.

Boverket föreslår att termerna *byggnadshöjd*, *våning*, *byggnad*, *bebyggelse* och *sammanhållen bebyggelse* omdefinieras. Boverket föreslår även att termerna *nockhöjd*, *totalhöjd*, *vind*, *suterräng*, *källare*, *en- och tvåbostadshus*, *flerbostadshus*, *komplementbyggnad*, *mur* och *plank* samt uttrycket *en sådan sammanhållen bebyggelse där bygglov eller anmälan behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen* definieras i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, eller plan- och byggförordningen (2011:338), PBF.

Vad gäller retroaktiv verkan av vissa definitioner så gör Boverket i denna rapport en allmän genomgång av retroaktiv lagstiftning på olika rättsområden med exempel på andra lagstiftningsärenden avseende PBL och miljöbalken. I övrigt utvecklas de resonemang om retroaktivitet som fördes i tidigare rapporter om definitioner som Boverket lämnade 2014 och 2016. Boverket anser att det krävs stöd i lag för att ge definitioner retroaktiv verkan.

För de termer och uttryck som Boverket föreslår bör definieras eller omdefinieras föreslås också författningsnivå, PBL eller PBF. Vilken författningsnivå som är lämpligast är beroende av vilken term det är, när den används och i vilken eller vilka författningar som termen förekommer.

Boverket har undersökt vilka termer i PBL och PBF som enbart finns definierade i standarder. De termer som Boverket har identifierat som enbart finns i standarder och som är relevanta utifrån detta uppdrag är termer som har med olika areor att göra, bland annat *byggnadsarea* och *bruttoarea*. Dessa termer är definierade i ”Svensk standard SS 21054:2020 Area och volym för byggnader – Terminologi och mätning” som ges ut av SIS, Svenska Institutet för Standarder. Boverket anser att innehållet i standarden helt eller delvis bör göras kostnadsfritt tillgängligt för allmänheten.

Vägledning kan göras i många olika former och Boverket har flera olika systemlösningar för vägledning. Boverket gör bedömningen att utöver ny vägledning om tolkning av detaljplan så är det framför allt förvaltning och vidareutveckling av befintlig vägledning som krävs för förståelse av termer, uttryck och dess definitioner.

Boverket ska enligt uppdraget inte lämna några författningsförslag. Det innebär att rapporten enbart innehåller generella skrivningar om konsekvenser. I avsnittet om höjder och våningar fördjupas beskrivningen av konsekvenser utifrån framför allt en eventuell retroaktiv verkan.

Inledning

Regeringen har gett Boverket i uppdrag 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.

Genomförande, avgränsning och metodik

Uppdraget har genomförts av en arbetsgrupp på Boverket. Vid genomförandet av uppdraget har arbetsgruppen haft återkommande kontakter med departementet för att få information om pågående, angränsande lagstiftningsarbeten och stämma av tolkning och avgränsning av uppdraget. Avstämningar har även gjorts med kontaktpersoner på Sveriges Kommuner och Regioner, SKR.

Boverket har i denna utredning om definitioner i plan- och byggregelverket inledningsvis haft en bred ansats för att identifiera termer och uttryck som eventuellt skulle behöva definieras eller omdefinieras. Boverket har, förutom de termer som direkt nämns i uppdraget, även gått igenom de

som lyfts av Bygglovsutredningen¹. Därtill har det tillkommit termer som tagits fram internt av sakkunniga på Boverket, samt termer som förts fram genom uppdragets externa kontakter. Detta framför allt genom en referensgrupp bestående av erfarna tjänstepersoner på kommuner och länsstyrelser samt personer från samhällsbyggnadsbranschen.

Boverket har avgränsat sin genomgång av termer till framför allt PBL och PBF. Vissa termer som förekommer i detaljplaner har utretts, men mycket restriktivt. Avgränsningen innebär att termer som förekommer i föreskrifter som beslutats med stöd av PBL, eller annan lagstiftning, inte omfattats av utredningen. Det har bland annat handlat om begrepp som visserligen finns i PBL, men främst hör till miljölagstiftningen och i så fall bör definieras i det sammanhanget. Ett annat exempel är termer och uttryck som förekommer i Boverkets byggregler (2011:6) - föreskrifter och allmänna råd, BBR och Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder, EKS. Här förekommer det, parallellt med Boverkets definitionsuppdrag, ett omfattande regelarbete med att förnya dessa regler. Boverket har därför valt att inte omfatta dessa i detta uppdrag.

I samband med Bygglovsutredningens förslag på ändringar av PBL har utredningen föreslagit att ett antal termer definieras i lagen. En del av termerna är nya, men de flesta förekommer i lagstiftningen redan idag. Boverket har valt att inkludera vissa av dessa termer, men fristående från utredningens förslag. Boverkets genomgång utgår alltså från nuvarande lagstiftning. I de fall det varit nödvändigt har Boverket kommenterat förhållandet till Bygglovsutredningens förslag.

Genomgående har det främst varit termer som är avgörande i lovprocessen som det lyfts fram behov av att definiera, till exempel olika typer av anläggningar, byggnader, åtgärder, mätregler och vilka som berörs av ärenden. Vissa termer som tagits upp används i bland annat detaljplaner, men problematiken och upplevelsen av behov av definition uppstår ofta vid tillämpningen, som i bygglovsskedet, eller i fråga om lovplikt.

Boverket har utifrån denna första identifiering gått igenom ungefär 100 termer och uttryck. Utifrån denna genomgång har antalet succesivt sällats och ett trettiotal redovisas i denna rapport. Boverket föreslår att några av dessa definieras eller omdefinieras. I denna rapport redovisas dock avvägningar för fler termer och uttryck än de som Boverket föreslår ska definieras eller omdefinieras. Detta är termer som lyfts från flera håll och som har en problembild som bör dokumenteras och där det kan finnas framtida behov av de överväganden som Boverket haft för slutsatsen att de inte bör definieras eller omdefinieras.

¹ SOU 2021:47, Ett nytt regelverk för bygglov, s. 481.

Metodikerna för att gå igenom de identifierade termerna och uttrycken har varit en frågemodell som utgått från följande frågeställningar:

- I vilken PBL-process uppstår problem med termen?
- Vad är problemet och är det omfattande?
- Löser en definition problemet? Går det att formulera en definition som löser problemet?
- Skapas nya problem med en definition?
- Finns det andra lösningar än definition?

Läsanvisningar

I rapporten har höjder och våningar respektive areatermer i standarder inledningsvis varsitt eget avsnitt, då det handlar om termer som är direkt utpekade i uppdraget. Sedan följer ett avsnitt med genomgång av vissa andra termer och uttryck i plan- och byggregelverket med Boverkets slutsatser om huruvida de bör definieras eller omdefinieras i PBL eller PBF.

Efter detta följer en kort genomgång av termers funktionalitet i digitala sammanhang samt ett avsnitt om vägledningsbehov i förhållande till definitioner och problembilder som identifierats under arbetet med rapporten.

Rapporten avslutas med tre avsnitt, först en allmän genomgång av retroaktivitet i författningar med exempel från PBL och miljöbalken, sedan generella resonemang om författningsnivåer och avslutningsvis en övergripande del som går in på vad legaldefinitioner är.

Höjder och våningar

Slutsats

De förslag på definitioner som lämnats av Boverket i tidigare rapporter, 2014:4 respektive 2016:30, bör genomföras. Det handlar om allmänt hållna definitioner av termerna *byggnadshöjd*, *nockhöjd*, *totalhöjd*, *våning*, *vind*, *suterräng* och *källare*. Boverket bör ges ett bemyndigande i PBF att skriva föreskrifter för tillämpningen av de aktuella termerna och dess definitioner.

Definitionerna bör finnas samlade i PBF. Vissa delar av mätreglerna kan dock regleras på andra nivåer om det bedöms lämpligt.

Definitionerna bör gälla vid tolkning av alla befintliga detaljplaner. För detta krävs stöd i lag, närmare bestämt i övergångsbestämmelserna till PBL.

Inledning

Enligt uppdraget ska Boverket särskilt ta ställning till om bland annat termerna *byggnadshöjd*, *våning*, *vind* och *källare* behöver definieras eller omdefinieras. Av uppdragsbeskrivningen framgår att Boverket behöver vidare problematisera och konsekvensbeskriva förslaget från 2016 om att Boverkets eventuella föreskrifter om höjder och våningar ska gälla retroaktivt.

Detta avsnitt inleds med en återblick över de förslag som lämnades 2014 och 2016 och skälen till dessa. Efter detta följer en analys av olika aspekter av begreppet retroaktivitet som bygger vidare på beskrivningen av konsekvenser från 2016 års rapport. I slutet av denna rapport, under rubriken "Retroaktiv lagstiftning" finns också en redogörelse för hur retroaktivitet hanterats i andra lagstiftningsärenden, både inom miljölagstiftningen och inom plan- och bygglagstiftningen. Syftet är att ge en fördjupad bakgrund till Boverkets analys. Detta avsnitt avslutas med ett resonemang om författningsnivåer.

Tidigare uppdrag

Dessa termer har behandlats i två tidigare regeringsuppdrag som Boverket haft. Uppdragen redovisades i två rapporter:

- Uppdrag att utreda definitioner på byggnadshöjd, nockhöjd, totalhöjd, vind, suterrängvåning och källare (Rapport 2014:4).
- Exempel på reglering av byggnadsverks höjder och våningsantal (Rapport 2016:30).

2014 års rapport redogör för problembilden med termerna *byggnadshöjd*, *nockhöjd*, *totalhöjd*, *våning*, *vind*, *suterrängvåning* och *källare*. Utredningens förslag är att allmänt hållna definitioner av begreppen bör införas i PBF samt att Boverket ges bemyndigande att skriva föreskrifter om hur mätningen ska gå till i praktiken.

För att få en enkel och rättssäker tillämpning av de definitioner som rör höjd och våningsantal krävs enligt Boverkets mening relativt detaljerade regler. Vissa delar av mätsystemet behöver styras med tvingande bestämmelser och en del passar bättre som vägledning eller allmänna råd. Det är samtidigt viktigt att regleringen inte blir för detaljstyrande utan ger möjlighet att utforma byggnadsverk på olika sätt inom ramen för byggrätten. Föreskrifter kan innehålla en samlad och balanserad helhetslösning. Till föreskrifterna kan det tillföras allmänna råd, illustrationer, förklarande exempel eller annan vägledning så att regleringen blir lätt att förstå och ta till sig, för till exempel kommunens handläggare, arkitekter, byggföretag, fastighetsbolag och privatpersoner.

2016 års rapport med exempel på föreskrifter innehåller framför allt en redovisning av Boverkets avsikter med eventuella föreskrifter och hur mätningen skulle kunna gå till. Exemplet på föreskrifter har som ambition att lösa de största problemen vid tolkning och mätning som har uppmärksamrats framför allt i rättspraxis men även en del frågor som ännu inte tagits upp i praxis.

Boverket ansåg i båda rapporterna att mätsystemet för höjd eller våningsantal inte ska vara olika beroende på när detaljplanen är antagen. Definitionerna bör därför gälla vid tolkning av alla planer som gäller som detaljplaner, oavsett när de antogs. 2016 års rapport innehåller därför ett förslag på ändring av 1 kap. 9 § PBF.

Dagens problembild

Rättsläget verkar ha stabiliserats något sedan 2016 när det gäller byggnadshöjd och våningsantal. Antalet domar från Mark- och miljööverdomstolen, MÖD, där dessa termer har tagits upp har minskat betydligt. Boverket uppfattar dock att det fortfarande är mycket vanligt att frågan kommer upp vid överprövning av bygglov i de lägre instanserna. Vid kontakter med kommuner, länsstyrelser och byggbranschen framgår det tydligt att begreppen fortfarande upplevs som problematiska.

Ett problem är att det idag behövs relativt omfattande studier av rättspraxis för att förstå hur mätningen ska gå till i praktiken. Detta skulle delvis kunna lösas genom att Boverket publicerar och förvaltar en sammanställning med relevanta domar. Rättspraxis kan dock aldrig fylla samma funktion som en reglering i förordning och föreskrifter kan. I föreskrifter kan många olika byggnadsutformningar tas med vilket rättspraxis inte täcker in. Särskilt för vissa specifika men ändå vanligt förekommande

problem är det fortfarande svårt att få tydliga svar utifrån praxis, exempelvis när det gäller takkupor, marknivå, framskjutna fasaddelar eller andra takutformningar än sadeltak.

Ett annat och större problem är att de mätregler som slagits fast i praxis, med ledning av Boverkets numera upphävda allmänna råd till ÄPBL², ofta är svåra att tillämpa. Vissa delar av mätreglerna kan upplevas som matematiska och tungrodda, till exempel att slå fast medelmarknivå i kuperad terräng. Andra delar bygger på bedömningar i stil med: ”vilken fasad har störst allmän påverkan?”, ”är utrymmet en källare?”, ”påverkar takkupan upplevelsen av byggnadens höjd?” med mera. Det är sannolikt svårt att komma ifrån att vissa bedömningar av det här slaget behöver ligga till grund för mätningen. Men många sådana bedömningar kan göra resultatet svårövertalbart och försvårar lovprövningen.

Bedömningarna som ligger till grund för mätningen måste vara relevanta utifrån både avsikten med bebyggelsevolymens reglering, och allmänhetens förståelse för mätningen och dess resultat. För exploitörer och byggherrar är det idag mycket svårt att i förhand få klarhet i om en byggnad uppfyller detaljplanens bestämmelser om höjd eller våningsantal. Detta trots att sådana bestämmelser förekommer i en mycket stor andel av gällande detaljplaner. Risken för upphävande vid överklagande av beslut om lov gör att otydligheten skapar rättsosäkerhet.

Retroaktiv verkan

Vad gäller lagstiftning med retroaktiv verkan konstaterar Boverket att det i regeringsformen finns ett förbud mot retroaktiv straff- och skattelagstiftning. Det finns dock inte något generellt förbud mot retroaktiv lagstiftning på något annat enskilt rättsområde än just dessa två.

Boverket har tidigare framfört att samma definitioner och mätregler som avser höjder och våningsantal bör gälla vid prövning av bygglov inom detaljplanelagt område oavsett när detaljplanen antogs. 2016 års rapport innehåller en förhållandevis utförlig redogörelse för både problembilden och både praktiska och juridiska aspekter av förslaget på hur en föreskrift skulle kunna se ut. Boverket hänvisar därför till den rapporten för att få en helhetsbild av vad förslaget innebär.

I beskrivningen till detta uppdrag anges att förslaget från 2016 års rapport behöver problematiseras och konsekvensbeskrivas mer ingående än vad som gjordes i den rapporten. Även i remissutfallet från den rapporten framförs önskemål om mer nyanserade resonemang. I detta avsnitt kommer Boverket därför utveckla resonemangen och ställningstagandena.

² Boken om lov, tillsyn och kontroll, allmänna råd 1995:3, ändrad genom 2004:2, bilaga 3.

Boverket ska inte lämna några författningsförslag i detta uppdrag. Det går därför inte att bedöma exakt vilken verkan framtida förslag på definitioner skulle få. Vissa uppskattningar och generella resonemang kan föras, men den faktiska bedömningen av regleringens innehåll och dess konsekvenser måste göras när regelverket tas fram.

Varför behöver samma mätregler gälla för alla detaljplaner?

Boverkets förslag är att definitionerna och föreskrifterna ska gälla likadant för alla detaljplaner, oavsett när detaljplanen antogs.

Dagens problembild innebär att prövningen av planenlighet när det gäller höjder och våningar kan ta mycket tid i anspråk och att resultatet av mätningen kan vara svårt att förutse. Sätten att mäta kan också skilja sig från kommun till kommun och mellan olika handläggare. Detta beror både på att flera delar av mätningen inte är klarlagda och att det inte finns något samlat regelverk. Om ett bygglov överklagas kan mätresultatet bli olika i alla olika rättsinstanser.

Föreskrifter kan göra nytta på flera sätt.

- En samlad och enhetlig reglering där mätregler kan beskrivas, exemplifieras och illustreras.
- Tydlighet kring hur höjder och våningar ska beräknas vilket skapar förutsägbarhet för fastighetsägare och exploatörer.
- Förutsättningar för en enkel, snabb och kostnadseffektiv handläggning av bygglov.
- Underlättar den praktiska handläggningen av lovärenden och dialogen med byggherrar, vilket sparar tid.
- Förutsättningar för digitalisering av befintliga planer och för utveckling av digitala bygglovstjänster.
- Rättssäkerhet och förutsägbarhet, inte minst vid överklagande, genom att slå fast vilka regler som ska gälla vid mätning på ett samlat sätt.
- Ett minskat antal bygglov som överklagas på grund av oklarheter vid mätning av höjder eller våningar.
- Ett regelverk som kan uppdateras när nya frågor uppkommer utan att behöva avvakta rättspraxis.

För att dessa nyttor ska kunna realiseras fullt ut krävs dock att reglerna gäller vid all lovprövning och i alla detaljplaner. Att bara låta föreskrifterna gälla för nya planer är enligt Boverket inte ett alternativ. Detta eftersom det inte skulle lösa de problem som finns idag och som beskrivits i tidigare sammanhang, exempelvis:

- Bedömning av vilken fasad som ska anses ha störst allmän påverkan (beräkningsgrundande fasad).
- Vilka takkupor och andra uppstickande takkonstruktioner som ska anses påverka byggnadens upplevda höjd och därmed byggnadshöjden.
- Hur medelmarknivå ska fastställas, särskilt vid kuperad mark.
- Hur den så kallade 6-metersregeln i 1 kap. 3 § andra stycket PBF ska tillämpas, framför allt när särskilda skäl för att frångå regeln ska anses föreligga.
- I vilka fall en byggnad får delas upp i flera byggnadskroppar och mätas var för sig.
- I vilka fall en byggnadsdel ska räknas som källare eller som sutterrängvåning (sluttningsvåning) och när dessa ska räknas som våningar.
- I vilka fall en byggnadsdel ska räknas som vind eller något annat, exempelvis indragen takvåning, och när dessa ska räknas som våningar.

Att enbart beskriva MÖD:s praxis kopplat till dessa och dylika frågor skulle enligt Boverkets uppfattning ge mycket begränsad hjälp till landets kommuner. Boverket kan inte komplettera praxis med nya eller utvecklade ställningstaganden i en vägledning eftersom det enligt nuvarande rättsläge är upp till domstolarna att avgöra hur höjder och våningsantal ska fastställas.

Boverket anser att föreskrifter kan åstadkomma en återgång till den praxis som gällde före 2012 då de första domarna från MÖD kom.³ Detta bedöms kunna göras utan att bebyggelse blir planstridig annat än i vissa undantagsfall. Tvärtom skulle det i de flesta fall leda till att sådant som blivit planstridigt genom rättspraxis görs planenligt på nytt. Samtidigt bör mätreglerna moderniseras för att skapa en enklare och tydligare reglering. Detta går inte att åstadkomma utan att frångå nuvarande rättspraxis.

När gäller mätreglerna om byggnadshöjd och våningsantal idag?

Vid tolkning av planbestämmelser om byggnadshöjd och våningsantal gäller enligt rättspraxis inte huvudregeln om att planer ska tolkas i enlighet med det regelverk och den praxis som gällde när de antogs. Detta redogörs för i detalj i 2016 års rapport och redovisas här endast översiktligt.

³ Se till exempel MÖD 2012-05-28 mål nr P 7834-11 och MÖD 2013-04-05 mål nr P 11588-12.

Äldre plan- och byggförordningen,⁴ ÄPBF, infördes 1987 och innehöll i 9 § en definition av byggnadshöjd samt regler om när vind och källare ska räknas som våningar. 1991 gjordes en lagändring med innebörden att planer som antagits före äldre plan- och bygglagens,⁵ ÄPBL, inträdande 1987 skulle anses som detaljplaner som antagits med stöd av ÄPBL. Detta gjordes med det uttalade syftet att 9 § ÄPBF skulle gälla för dessa äldre planer. Lagstiftaren uttalade: ”Enligt min mening är det inte lämpligt att olika regler i dessa avseenden gäller för stadsplaner och byggnadsplaner å ena sidan och detaljplaner som antagits enligt PBL å andra sidan.”⁶

2011 upphävdes ÄPBF och PBF infördes. PBF innehåller i stort sett samma definitioner som ÄPBF, med undantag för en ny definition av begreppet våning. I domar från MÖD har det fastslagits att dessa definitioner bara gäller för planer som beslutats med stöd av PBL, det vill säga från och med den 2 maj 2011. Detta eftersom 1 kap. 9 § PBF anger att definitionerna i PBF ska tillämpas för beslut som meddelas med stöd av PBL eller PBF. Definitionerna gäller alltså inte för planer som beslutats före 2 maj 2011. Planer som tagits fram enligt ÄPBL har MÖD fortsatt tolka med stöd av ÄPBF, trots att förordningen är upphävd. MÖD har även tillämpat ÄPBF för planer som är äldre än 1987, trots att en uttrycklig övergångsregel om detta saknas i PBL sedan ÄPBL upphävdes 2011.

Trots att domstolen tillämpar olika författningsstöd för fastställandet av byggnadshöjd och våningsantal beroende på när detaljplanen antogs, tillämpar domstolen samma mätregler oavsett om planen är antagen före 1987, mellan 1987–2011 eller från 2011 till idag. Exempelvis innebär praxis att beräkningsgrundande fasad med störst allmän påverkan tillämpas i planer från 1970-talet, trots att denna metod inte tillämpades när de planerna antogs. På samma sätt orsakar rättspraxis om suterrängvåning problem i sådana äldre planer. Detta eftersom kommunen, när dessa planer togs fram utgick från att suterrängvåningarna ska betraktas som källare, då särskilda regler eller praxis om suterrängvåningar länge har saknats. MÖD har också valt att tillämpa våningsdefinitionen i Plan- och byggtermer 1994, TNC 95, på planer som är äldre än 2011, något som också saknar stöd i äldre praxis.

Det faktum att mätningen går till på samma sätt oavsett när planen är antagen gör det enligt Boverkets mening tydligt att definitionerna i PBF redan idag tillämpas retroaktivt. 1991 års ändring av 17 kap. 4 § ÄPBL visar också att retroaktivitet hela tiden varit avsikten när det gäller höjd och våningsantal. Den viktigaste frågan är därför vilket innehåll som reglerna

⁴ Plan- och byggförordning (1987:383).

⁵ Plan- och bygglag (1987:10).

⁶ Prop. 1990/91:146 s. 62.

ska ha och vem som ska ha rätt att besluta om reglerna. Den senare frågan behandlas nedan under rubriken ”Författningsnivå”.

Konsekvenser för kommunernas framtida planläggning

Om definitionerna gäller vid tolkning av alla detaljplaner påverkar det kommunernas framtida planläggning på så sätt att om de vill använda byggnadshöjd eller våningsantal i en detaljplan blir det dessa definitioner de ska utgå från. Det kan innebära en viss arbetsinsats för kommunerna att lära sig nya definitioner och hur de ska tillämpas vid lovprövning.

Boverket slutade rekommendera våningsantal och byggnadshöjd som planbestämmelser 2014, i samband med att de nu upphävda allmänna råden (2014:5) om planbestämmelser för detaljplan beslutades. Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan, som är obligatoriska att tillämpa på detaljplaneärenden som påbörjades från och med den 1 januari 2022, innehåller inte heller färdigformulerade bestämmelser om byggnadshöjd eller våningsantal. Generellt vägleder Boverket att kommunen använder nockhöjd eller totalhöjd för att styra höjd på byggnadsverk. Föreskrifterna innebär dock inget förbud mot att använda byggnadshöjd eller våningsantal som planbestämmelser.

Konsekvenser för tolkningen av befintliga planer

Byggnadshöjd och våningsantal har varit vanliga planbestämmelser under i stort sett hela 1900-talet och åtminstone fram till 2014, varefter användandet sannolikt har minskat. I Sverige finns ungefär 110 000 gällande detaljplaner varav merparten antogs före 1987.

I Boverkets rapport från 2014 finns en redogörelse för hur byggnadshöjd och våningsantal hanterats i olika lagstiftningar och plantyper sedan 1874. Ändringar har gjorts många gånger under årens lopp. Nedan följer en förenklad sammanställning.

Planer som är äldre än 1987:

- I planer som är äldre än 1931 reglerades höjd och våningsantal direkt i lagstiftningen.
- Från 1931 reglerades höjd och våningsantal i stadsplaner, medan generella regler gällde utanför städerna. Höjd definierades som ”medelhöjd” fram till 1947. Det infördes också en särskild regel om när en källare ska räknas som en våning, som är i stort sett oförändrad fram till idag.
- Efter 1947 angavs höjd ”upp till taklisten” eller ”om sådan ej finnes till yttertakets skärning med fasadytan eller dennas förlängning”. Det fanns inga uttryckliga regler om vilken fasadmätningen skulle göras på. En regel om när vind ska räknas som våning återinfördes.

- 1959 års byggnadsstadga innebar ändringar avseende vissa specifika situationer, som för gårdsbyggnader och takkupor. Inga ändringar gjordes avseende principerna för höjdmätningen i sig.

Planer mellan 1987 och 2011:

- 1987 trädde ÄPBL och ÄPBF i kraft. Definitioner av byggnadshöjd infördes samt nya regler för när en vind ska räknas som våning.
- 1994 gav Boverket ut Boken om lov, tillsyn och kontroll. I bilaga 2 fanns allmänna råd om hur byggnadshöjd och våningsantal borde beräknas.

Planer mellan 2011 och 2023:

- 2011 trädde PBL och PBF i kraft. Definitionerna av byggnadshöjd och när vind och källare ska räknas som våning justerades något. En ny definition av våning infördes.
- Med ledning av Boverkets allmänna råd från 1994, som visserligen var till äldre lagstiftning, beslutade MÖD ett antal domar från 2012 och framåt där principerna för mätning av byggnadshöjd och våningsantal slogs fast så som de gäller idag.
- Med anledning av de problem som uppmärksammats slutade Boverket rekommendera byggnadshöjd och våningsantal i sina allmänna råd om planbestämmelser 2014.⁷

När det gäller rättspraxis så saknas det uttryckliga ställningstaganden i domar fram till MÖD:s avgöranden 2012 och framåt. Någon enhetlig praxis kan inte sägas ha funnits. Det är därför svårt att få en klar bild över hur mätningen faktiskt gick till innan 2012, särskilt innan 1987. Sannolikt har kommunerna och domstolarna mätt på olika sätt.

Hur kan byggrätten påverkas?

Hur en planbestämmelse tolkas förändrar inte planbestämmelsens formulering och utsträckning. Inte heller påverkar tolkningen redan fattade beslut om lov eller redan uppförd bebyggelse så länge den inte ska förändras. Däremot kan det påverka prövningen av planenlighet i ett ärende om bygglov och därmed vad en enskild kan få bygglov för.

Det är i första hand kommunens byggnadsnämnd som tolkar de lagakraftvunna detaljplanerna. Det är först vid lovprövningen som planens reglering kan omsättas i en rätt att få utföra en åtgärd, i enlighet med lovet. Planbestämmelser som anger byggnadshöjd och våningsantal utgör därför inte rättigheter som den enskilde förfogar över, utan är en del av de

⁷ Boverkets allmänna råd (2014:5) om planbestämmelser för detaljplan, upphävd genom BFS 2020:6

lagstadgade processer enligt PBL som markens lämplighet ska prövas genom. Däremot har enskilda en rätt att förlita sig på att detaljplanen följs så länge den gäller. Den rätten är dock inte garanterad efter att planens genomförandetid gått ut, eftersom kommunen då kan upphäva planen utan att berörda fastighetsägare behöver godkänna det.⁸

Rätten att förlita sig på att en detaljplan följs innebär i princip även en rätt att förvänta sig att den rättspraxis som etablerats gällande tolkningen av vissa planbestämmelser följs. Detta innebär dock inte något hinder mot att uppdatera eller förnya regelverket. Eftersom det idag saknas ett tydligt och enhetligt regelverk som anger hur byggnadshöjd och våningsantal ska mätas, är det först i en bygglovsprövning som det kan avgöras hur stor byggrätten faktiskt är. Resultatet av denna prövning är ofta oklart på förhand och kan bero på komplexa faktorer. Planbestämmelser om byggnadshöjd och våningsantal ger alltså i dagsläget inte någon klart definierad byggrätt.

Detta innebär att det kan ifrågasättas om definitioner som anger hur byggnadshöjd och våningsantal ska beräknas i befintliga planer kan anses vara retroaktiva i verklig mening, förutsatt att de inte ändrar bestämmelsernas grundläggande syfte. En planbestämmelse om byggnadshöjd kan så klart inte tolkas om till någon annan typ av bestämmelse, som nockhöjd, utan att detta kan ses som en retroaktiv ändring av kommunens beslut att anta planen. Att däremot ange hur höjden ska beräknas i en situation där bestämmelserna har en oklar, eller i vart fall ofullständig, innebörd kan bara i begränsad utsträckning betraktas som retroaktiv verkan.

Påverkan för enskilda fastighetsägare och den byggrätt som finns i befintliga planer är en aspekt som noga måste belysas när reglerna utarbetas. En avvägning måste samtidigt göras mot fördelarna med ett sammanhållet regelverk som syftar till att lösa de problem som beskrivits ovan. Även om det i vissa fall kan bli så att byggrätter minskar är nyttan med att ha ett enhetligt och tydligt regelverk större av många skäl. Framför allt skulle det leda till snabbare, kostnadseffektiva och en mer rättssäker handläggning av bygglov.

Konsekvenser för det kommunala självstyret

En aspekt som lyfts i beskrivningen till detta uppdrag är konsekvenser för det kommunala självstyret och planmonopolet enligt 1 kap. 2 § PBL. Detta tolkar Boverket som en bedömning av påverkan på kommunens rätt att pröva markens lämplighet och utforma bebyggelsen genom detaljplan.

Ur den kommunala planhandläggarens perspektiv anges byggrättens ramar i en detaljplan normalt på ett ganska ungefärligt sätt. Hur slutresultatet upplevs kommer i slutändan påverkas av många olika faktorer och det

⁸ 4 kap. 39 § PBL.

är oftast inte möjligt eller lämpligt att styra slutresultatet ner i minsta detalj. Det kan handla om skillnader i markens höjdläge på och utanför den aktuella platsen, olika takutformning eller material, hur övrig bebyggelse upplevs i jämförelse med ny och så vidare.

De avsikter som kommunen kan ha haft med detaljplanens reglering, till exempel avseende höjd på byggnader, kan förmedlas på olika sätt, i första hand genom planbeskrivningen. Kommunens dokumenterade avsikter att exempelvis ta hänsyn till olika värden på en viss plats är vägledande men inte bindande vid tolkning av bestämmelserna i samband med bygglovsprövning. När det gäller byggnadshöjd och våningsantal tolkas dessa dock inte med ledning av kommunens avsikter i den specifika planen, utan utifrån det mätsystem som etablerats i praxis utifrån bestämmelserna i PBF och ÄPBF. Kommunen som gjort detaljplanen har i normala fall alltså inte själv rådighet över hur byggnadshöjd och våningsantal tolkas när planen ska genomföras. Som beskrivits ovan är det först vid lovprövningen som det kan slås fast med säkerhet vad som får byggas.

Vid planläggning har kommunerna historiskt sett utgått från de planhandböcker som givits ut av Boverket eller Statens Planverk. På senare år har rättspraxis fått en allt större betydelse. Kommunerna kan av naturliga skäl inte ha haft vetskap om vilken rättspraxis som skulle komma att utvecklas efter att detaljplanen antogs. I Boverkets numera upphävda allmänna råd i Boken om lov, tillsyn och kontroll⁹ gjordes vissa övergripande uttalanden, men det kan inte sägas att detta motsvarar de uttryckliga ställningstaganden som senare gjorts i rättspraxis.

Slutsatsen är att kommunens avsikter med detaljplanen inte kan anses påverkas i någon betydande omfattning om mätreglerna gäller i alla detaljplaner. Den påverkan som ändå sker får bedömas i samband med att eventuella föreskrifter tas fram.

Det kan också tilläggas att 1 kap. 9 § PBF innehåller formuleringen ”om inte annat är särskilt angivet” vilket ger kommunen möjlighet att i detaljplaner ange hur byggnadshöjd och våningsantal ska beräknas. Motsvarande bestämmelse fanns också i ÄPBF. Boverket anser att om det finns detaljplaner där kommunen särskilt angett hur höjden ska beräknas bör detta fortsätta gälla och inte påverkas av ändrade definitioner. Detta kan regleras genom övergångsbestämmelser.

Konsekvenser för planenligt utgångsläge

Regler som anger hur planbestämmelser om byggnadshöjd och våningsantal ska tolkas kan påverka kravet på planenligt utgångsläge.¹⁰ När

⁹ Boken om lov, tillsyn och kontroll, allmänna råd 1995:3, ändrad genom 2004:2, bilaga 3.

¹⁰ 9 kap. 30 § första stycket 1 PBL.

föreskrifter tas fram anser Boverket att det bör vara möjligt att utforma föreskrifterna så att befintlig bebyggelse inte blir planstridig annat än i undantagsfall. Detta är en aspekt som måste hanteras och konsekvensbedömas när sådana regler tas fram.

Det ska samtidigt beaktas att en avvägning kan behöva göras mellan vad kommunens avsikt varit och enskildas rätt att förlita sig på att rättspraxis följs. Exempelvis kan dagens praxis ge en rätt att bygga alla fasader utom den beräkningsgrundande högre än vad planen medger, vilket kan medföra att tak byggs som så kallade ”skidbackar”, i syfte att få in ett så stort hus som möjligt inom ramen för planbestämmelsen. Sådana resultat kan inte sägas följa vad kommunen rimligen kan ha förväntat sig, särskilt inte i äldre planer. För grannar kan resultaten upplevas som störande. Det kan också upplevas som orättvist för de som uppfört sina hus innan MÖD:s praxis fick genomslag i tillämpningen och därmed haft en mindre byggrätt i praktiken.

När det gäller våningsantal är det särskilt viktigt att risken för planstridighet noga beaktas eftersom ett överskridande av våningsantal aldrig kan betraktas som en liten avvikelser. Vid framtagande av föreskrifter bör det dock eftersträvas att de byggnader som blivit planstridiga genom nuvarande rättspraxis på grund av suterrängvåning eller indragen takvåning ska göras planenliga på nytt. Det kan göras genom definitioner av termerna i sig samt särskilda regler om i vilka fall dessa ska räknas som våningar.

Krävs stöd i övergångsbestämmelser?

I 2016 års rapport framhöll Boverket uppfattningen att det är tillräckligt att ändra 1 kap. 9 § PBF för att definitionerna i 3 och 4 §§ ska tillämpas i redan antagna planer.

Så som framgår i avsnittet ”Retroaktiv lagstiftning”, se slutet av rapporten, krävs tydligt lagstöd för att tillämpa en författningsregel retroaktivt. Även rättsfallet RÅ 1990 ref. 30 pekar på detta. Boverkets bedömning i nuläget är därför att det krävs uttryckligt stöd i övergångsbestämmelserna till PBL för att definitionerna ska kunna gälla retroaktivt. Detta innebär att särskilda övergångsbestämmelser behövs.

Övergångsbestämmelser kan utformas relativt detaljerat efter behov, så som gjorts i 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken, och skulle enligt Boverkets mening kunna peka ut vilka definitioner som ska gälla retroaktivt. Övergångsbestämmelserna kan också innehålla särskilda undantagsregler om det bedöms att behov finns, exempelvis att byggnadsnämnden får besluta att byggnader som strider mot detaljplanens bestämmelser om byggnadshöjd eller våningsantal ska anses vara planenliga under vissa förutsättningar.

Även om övergångsbestämmelserna ändras behöver sannolikt 1 kap. 9 § PBF också justeras för att ge uttryckligt stöd för tillämpningen.

Alternativa lösningar

Bygglovsutredningen¹¹ föreslog bland annat att kravet på planenligt utgångsläge tas bort.¹² Detta skulle innebära att om en befintlig byggnad strider mot detaljplanens bestämmelser skulle det inte ha någon betydelse vid lovprövning. Om exempelvis en byggnad skulle bedömas ha en högre byggnadshöjd än vad planen anger skulle det inte vara något hinder för att ge bygglov för en tillbyggnad, förutsatt att tillbyggnaden i sig följde planens bestämmelser.

Detta skulle kunna vara en lösning för de planstridigheter som uppkommit som en följd av MÖD:s praxis om byggnadshöjd och våningsantal. Byggnadsnämnden skulle inte behöva beräkna byggnadshöjd för befintliga byggnader och planstridigt utgångsläge skulle inte heller vara ett hinder för att ge bygglov. Förslaget löser dock inte alla de situationer där byggnadshöjd eller våningsantal behöver fastställas. Om byggnadsnämnden ska bedöma om den åtgärd som lovansökan gäller följer planens bestämmelser om höjder och våningar kvarstår problemen. Bygglovsutredningens förslag kan därför inte anses lösa hela problembilden även om den löser problemet med att befintliga byggnaders planstridighet hindrar bygglov.

Vägledningsbehov

Som framgått ovan går dagens problembild bara i mycket begränsad omfattning att lösa genom vägledning. En sådan vägledning skulle endast innebära ett tillgängliggörande av de principer och resonemang som ska tillämpas enligt rättspraxis.

Föreskrifter om höjder och våningar är inte heller tillräckliga utan dessa måste också kompletteras med en relativt omfattande vägledningsinsats.

Författningsnivå

Det ingår inte i detta uppdrag att lämna författningsförslag, vilket gör att Boverket bara kan föra principiella resonemang om vilken nivå som definitionerna bör regleras på.

Så som framgått ovan innebär redan det faktum att stöd behövs i övergångsbestämmelserna till PBL att regleringen i viss mån behöver beslutas av riksdagen. Övergångsbestämmelserna anger när definitionerna ska tillämpas, samt eventuella undantag som anger när de inte ska tillämpas.

¹¹ SOU 2021:47, Ett nytt regelverk för bygglov.

¹² 9 kap. 30 § första stycket 1 PBL.

Boverket föreslog i rapporten 2014 att allmänt hållna definitioner av termerna *byggnadshöjd*, *nockhöjd*, *totalhöjd*, *våning*, *vind*, *suterräng* och *källare* införs i PBF. Mer detaljerade regler ska sedan finnas på föreskriftsnivå. Detta förslag var framför allt tänkt att illustrera en grundtanke med hur systemet för mätning av höjder och våningsantal skulle kunna se ut och konsekvensbeskrevs därför inte i detalj.

Regleringen skulle kunna utformas på flera olika sätt, beroende på vilken instans som bedöms vara mest lämplig att besluta om regelverket. Detta beror både på principiella överväganden samt vad som skulle fungera mest praktiskt och effektivt. Det finns inget som hindrar att olika delar av mätningen regleras på olika författningsnivåer. Det är samtidigt inte lämpligt att regleringen splittras alltför mycket, eftersom det kan göra den svåröverskådlig och tunghanterlig ifall den behöver ändras i framtiden.

Olika delar av mätningen kan regleras på olika nivåer

Att olika delar av mätningen regleras på olika författningsnivåer kan illustreras med ett exempel. Definitionen av byggnadshöjd kan finnas i PBF. Definitionen anger bland annat att ett markplan ska fastställas, samt eventuella undantag eller särskilda regler för speciella situationer. I föreskrifter kan sedan anges mer exakt hur markplanet fastställs, till exempel genom att beräkna medelmarknivå. Föreskrifterna bör innehålla illustrationer för att tydligt visa hur mätningen ska gå till. I allmänna råd eller vägledning till föreskrifterna kan exempel visa olika sätt att tillämpa metoden i praktiken. Detta säkerställer en reglering som är tydlig men ändå tillräckligt flexibel för att kunna tillämpas i olika situationer.

Vilka delar bör då regleras på vilken nivå? Eftersom Boverket inte ska lämna författningsförslag i detta uppdrag går det inte att slutgiltigt ta ställning till denna fråga. Principiellt anser Boverket dock att de grundläggande definitionerna bör regleras på förordningsnivå. Mer detaljerad reglering som beskriver metodiken för mätning bör finnas på föreskriftsnivå. Det kan dock finnas delar av mätreglerna som bör regleras på förordningsnivå. Att reglera definitioner om höjder och våningar på lagnivå är inte aktuellt.

Areatermer i standarder

Slutsats

De termer som Boverket har identifierat som enbart finns i standarder och som är relevanta utifrån detta uppdrag är termer som har med olika areor att göra. För hjälp vid beräkning av area finns ”Svensk standard SS 21054:2020 Area och volym för byggnader – Terminologi och mätning” som ges ut av SIS, Svenska Institutet för Standarder.

Termerna *area*, *byggnadsarea*, *bruttoarea*, *öppenarea* och *bruksarea* bör inte definieras i PBL eller PBF.

Definitionerna och mätreglerna i ”Svensk standard SS 21054:2020 Area och volym för byggnader – Terminologi och mätning” bör helt eller delvis göras allmänt och kostnadsfritt tillgängliga genom att en statlig myndighet tecknar avtal med SIS.

Areatermer

Termerna *area*, *byggnadsarea*, *bruttoarea*, *öppenarea*, *bruksarea* finns i PBL och/eller PBF men är inte definierade där. Termen *lokalarea* finns inte i PBL eller PBF men förekommer i planbestämmelser i detaljplaner. Alla dessa termer är definierade i SS 21054:2020 och för alla termerna utom *area* innehåller standarden dessutom detaljerade mätregler.

Dessa areatermer används inom flera olika delar av plan- och byggområdet. De används i planbestämmelser i detaljplaner samt i områdesbestämmelser för att begränsa storlek på byggnader. Bygglov inom detaljplan och områdesbestämmelser prövas mot planbestämmelser som begränsar tillåten area. Även åtgärder som inte kräver bygglov eller anmälan måste i vissa fall överensstämma med den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller.

I vissa fall används termerna *area*, *byggnadsarea* och *bruttoarea* för att avgöra om en byggnad eller tillbyggnad kräver bygglov eller inte. Det gäller för de flesta av de lovbefriade åtgärderna, till exempel friggebod och attefallshus, eftersom de har en storleksbegränsning som anges i någon av dessa areatermer.

Termerna används vid beräkning av bygglovsavgifter och planavgifter om avgiften är beroende av vilken area som åtgärden har. I tillsynsändamål används termerna bland annat för att beräkna storleken på byggsanktionsavgifter.

Standard om area och volym för byggnader

För hjälp vid beräkning av area finns ”Svensk standard SS 21054:2020 Area och volym för byggnader – Terminologi och mätning” som ges ut av SIS.

Standarden definierar area- och volymbegrepp, specificerar regler för beräkning och redovisning av area och volym hos byggnader och delar av byggnader samt ger information om tillämpning och omfattning. Standarden är omfattande och innehåller tydliga mätregler samt illustrationer som bland annat anger vilka byggnadsdelar som ska och inte ska medräknas för olika areor som till exempel takutsprång, balkonger, innerväggar och trapphus. Standarden går enbart att köpa hos SIS, kostar 1570 kronor.¹³

Enligt SIS är standarden avsedd att tillämpas vid area- och volymläsningsberäkning för alla slags byggnader men inte för anläggningar. Boverket förutsätter att SIS menar andra anläggningar än byggnader eftersom även en byggnad är en anläggning enligt PBL.¹⁴ Enligt SIS kan standarden användas bland annat vid planering och projektering, bygglov, taxering, värdering, hyressättning, förvaltning samt för statistisk bearbetning och dylikt. Det finns dock ingen hänvisning till denna standard i PBL eller PBF.

SIS är inte en myndighet utan en ideell förening som är en del av ISO och CEN, ett nätverk av experter som arbetar för att skapa internationella standarder. SIS har sedan 1978 gett ut sex areastandarder som har använts av både byggherrar och kommuner sedan dess. Vid framtagandet av de äldre standarderna medverkade de tidigare myndigheterna Bostadsstyrelsen, Byggnadsstyrelsen och Statens planverk. Boverket har inte medverkat i den arbetsgrupp hos SIS som har tagit fram den nu gällande standarden.

Standarden används av domstolar och förvaltningsmyndigheter, till exempel kommunala byggnadsnämnder och länsstyrelser. Den används framför allt av kommunala handläggare så som detaljplanehandläggare, bygglovshandläggare och tillsynshandläggare. Även företag som ritare, projekterare, bygger, äger eller säljer byggnader, som arkitektfirmor, byggföretag, fastighetsbolag och husleverantörer, behöver ha tillgång till mätreglerna i standarden. Även privatpersoner behöver i vissa situationer ha tillgång till standarden. Till exempel om de vill uppföra en bygglovsbefriad byggnad som en friggebod, eftersom det då är viktigt att veta byggnadens exakta area för att veta om den är en friggebod eller inte. Om en byggherre uppför en byggnad utan att ha kännedom om mätreglerna och därför beräknar arean fel, så byggnaden är större än vad byggherren

¹³ Prisuppgift i mars 2023

¹⁴ Jfr definitionen av byggnadsverk, 1 kap. 4 § PBL.

trodde, kan det få konsekvenser. Byggherren kan behöva betala en byggsanktionsavgift för att ha påbörjat en lovpliktig åtgärd utan startbesked och kan även bli tvungen att riva byggnaden.

MÖD har sedan 2012 hänvisat till standarden i ett antal domar.¹⁵ Domstolen har exempelvis angett att "Byggnadsarea definieras i Svensk Standard (SS 21054:2009) som den area..." och "Enligt Svensk Standard (SS 21054:2020), som regelmässigt tillämpas vid beräkning av byggnadsarea, utgörs byggnadsarean av...". Dessa avgöranden har främst handlat om tolkning av planbestämmelser om area i samband med prövning av bygglov. Men domstolen har även använt standarden för att tolka planbestämmelser som inte gäller area, till exempel för att bedöma om prickmark bebyggs och för att avgöra om en åtgärd är lovpliktig eller inte.¹⁶

I förarbetena till PBL avseende attefallsåtgärderna står det i samband med bestämmelsen om attefallstillbyggnad att "Med bruttoarea avses den definition av bruttoarea som finns i svensk standard, SS 21054:2009". Således är det inte bara MÖD som hänvisar till standarden i rättspraxis, utan även lagstiftaren hänvisar till standarden i ett förarbete till PBL.¹⁷

Den som ska beräkna en viss area måste köpa areastandarden för att kunna göra det. Mätreglerna är därmed inte allmänt tillgängliga och kostnadsfria. Standarden är inte heller juridiskt bindande så som lag, förordning och föreskrifter och tas fram av SIS som inte är en myndighet. Trots detta är standarden en förutsättning för att kunna tillämpa vissa delar av regelverket.

Hänvisning till standard i författning

I ett avgörande från Högsta domstolen, HD, från 2017 slog domstolen fast att en grundläggande del av legalitetsprincipen får anses vara att författningar ska finnas tillgängliga för var och en i läsbar form utan något krav på betalning och att detta också gäller för en standard som det hänvisas till i en författning. Standarden som det hänvisades till i strålskyddsförordningen fanns bara tillgänglig i läsbar form mot betalning. Därför bedömde HD att privatpersonen som utan tillstånd innehaft en tillståndspliktig laserpekare enligt kriterierna i standarden inte kunde dömas enligt straffbestämmelsen i strålskyddslagen.¹⁸

HD- domen handlar om tolkningen av den straffrättsliga legalitetsprincipen i 2 kap. 10 § RF. Den straffrättsliga legalitetsprincipen gäller formellt inte vid förvaltningsärenden, så som ärenden enligt PBL. I sådana ärenden gäller dock den grundläggande folksuveränitetsprincipen i 1 kap. 1 §

¹⁵ Se till exempel MÖD P 7982–12 och P 5305–22.

¹⁶ MÖD P 6928–17 och MÖD P 1190–13/2013:41.

¹⁷ Prop. 2013/14:127 s. 33 och 76.

¹⁸ NJA 2017 s. 157, "Laserpekaren II".

RF, ”den offentliga makten utövas under lagarna”, som i sig är en form av legalitetsprincip. PBL och PBF hänvisar inte heller till en standard så som strålskyddsförordningen gjorde vid tillfället för domen. Det är i stället genom rättspraxis och förarbetsuttalanden som det har slagit fast att areatermer i PBL och PBF ska mätas enligt standarden. Boverket anser att detta innebär att domen från HD inte är direkt tillämplig vid tolkning av plan- och bygglagstiftningen.

Både domen från HD och areastandarden aktualiserar dock viktiga frågor om legalitet, maktutövning och hur författningar ska tillgängliggöras. Såväl MÖD som lagens förarbeten förutsätter att standarden ska tillämpas, inte bara för att mäta area utan också i vissa fall för att avgöra om en åtgärd kräver lov. Detta innebär att standarden får betydelse för utgången i enskilda ärenden och i praktiken ges rättsverkan. Att standarden inte är allmänt och kostnadsfritt tillgänglig är därför ett problem.

Förslag på lösningar

Det är möjligt att i PBL eller PBF definiera de areatermer som förekommer i dessa författningar. För att kunna göra en areaberäkning räcker det dock inte med en definition utan det krävs dessutom detaljerade mätregler. Definitionerna måste alltså preciseras ytterligare genom föreskrifter eller på annat sätt, till exempel i en standard. Att enbart definiera areatermerna i PBL eller PBF skulle därför inte lösa problemet.

Ett sätt att lösa problemet på är att göra standarden ”SS 21054:2020 Area och volym för byggnader – Terminologi och mätning” allmänt och kostnadsfritt tillgänglig. Det kan göras genom att staten genom någon utpekad myndighet tecknar avtal med SIS om detta. Detta förutsätter att myndigheten får ett ökat förvaltningsanslag som motsvarar den kostnad som ett avtal med SIS medför. Boverket har sedan 2020 ett liknande avtal med SIS som gör eurokoderna tillgängliga. Eventuellt kan avtalet om eurokoderna utökas att gälla även areastandarden.

En annan lösning skulle kunna vara att *area*, *byggnadsarea*, *bruttoarea*, *öppenarea* och *bruksarea* definieras i PBL eller PBF och att Boverket får föreskriftsrätt för dessa termer. Boverket tar sedan fram föreskrifter som motsvarar SIS-standardens för dessa termer. Fördelen med denna lösning är att reglerna då ska tillgängliggöras kostnadsfritt. Ett problem med en sådan lösning är dock att kostnader och upphovsrättsliga frågor i förhållande till standarden kan aktualiseras. Att i stället konstruera helt nya definitioner och mätregler vore olämpligt då de befintliga har använts av både myndigheter och branschen under många år. Det finns flera areatermer i standarden som inte förekommer i PBL eller PBF och därför inte kan ingå i föreskrifter. Situationen skulle då kunna uppstå att föreskrifter och standarden finns parallellt vilket kan leda till otydligheter.

En möjlighet som Boverket tidigare pekat på i samband med de så kallade eurokoderna, är att använda statens riktlinjebeslut till SIS för att ställa krav på tillgängliggörande.¹⁹ Detta alternativ måste utredas närmare och behöver förmodligen kombineras med någon form av avtal med SIS angående areastandarden.

Ett sista alternativ är att behålla det som det är idag och då kvarstår dagens problem med att standarden inte är kostnadsfritt och allmänt tillgänglig, vilket enligt Boverkets mening gör att det alternativet inte framstår som någon optimal lösning.

¹⁹ Förslag till utvecklade krav på standardiseringen inom byggområdet, Rapport 2015:41, Boverket.

Övriga termer och uttryck

I detta avsnitt görs en genomgång av övriga termer och uttryck i PBL och PBF, utöver de som är direkt utpekade i uppdraget.

Byggnad

Slutsats

Termen *byggnad* bör omdefinieras i PBL.

Problembild

Byggnad definieras idag i 1 kap. 4 § PBL 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. Boverket anser att definitionen är otydlig och att den rättspraxis som har uppstått innebär att fler byggnadsverk omfattas av termen än vad de flesta uppfattar som en byggnad.

Otydligheten kan leda till begreppsförvirring och i vissa fall göra det svårt för den som ska uppföra ett byggnadsverk att förstå att det är en byggnad och därmed kan kräva bygglov. Detta kan i sin tur leda till att betydande investeringar görs i byggnadsverk som sedan kan behöva rivras eftersom de inte kan få bygglov. Ett annat problem är att det ställs olika krav på ett byggnadsverk beroende på om det är en byggnad eller en annan anläggning.

I dagens definition finns ett antal kriterier som ska vara uppfyllda för att en konstruktion ska vara en byggnad. Det är det sista kriteriet i denna definition ”...är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den” som Boverket anser är otydligt. Boverket menar att det finns flera sätt att läsa och tolka detta.

I förarbetet²⁰ uttrycks det som att det är ”rimligt som utgångspunkt att en byggnad bör vara konstruerad så att avsikten är att människor ska kunna vistas i den för att konstruktionen ska kunna betraktas som en byggnad i lagens mening”. Detta har sedan formulerats i lagtexten som ”avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den.” Boverket menar att dessa två formuleringar inte har samma betydelse. Även om ingen av formuleringarna kan sägas vara särskilt tydlig verkar det som att tyngdpunkten i definitionen flyttats från avsikten med konstruktionen utifrån dess tänkta användning, till avsikten att konstruera något på ett särskilt sätt. Lagstiftarens ursprungliga tanke att konstruktionen ska ha

²⁰ Prop. 2009/10:170 sid 144.

uppförts i syfte att människor ska kunna vistas i den, verkar ha gått förlo-rad. I stället ligger tyngdpunkten på att någon haft för avsikt att uppföra konstruktionen så att människor kan vistas i den. Det framgår dock inte av förarbetet varför formuleringen ändrades under lagstiftningsarbetet.

I rättspraxis har, i enlighet med legaldefinitionens formulering, lagts stor vikt vid om människor kan uppehålla sig i konstruktionen. Detta har lett till att även konstruktioner där syftet inte rimligtvis varit att människor ska uppehålla sig i dem har kommit att bedömas som byggnader. Det är enligt Boverkets mening möjligt att praxis hade sett annorlunda ut om definitionen tryckt mer på syftet med konstruktionen.

Om en konstruktion är en byggnad eller inte har prövats av MÖD ett flertal gånger. Till exempel har det prövats om lekstuga, trädkoja, pooltak, väderskydd för rullstol, husvagn och arbetsbod är byggnader. Även om fristående altaner och solenergianläggning är byggnader har prövats. Nedan följer två sådana avgöranden.

I ett avgörande²¹ har MÖD bedömt att en fristående altan var att betrakta som en byggnad. Altanen var uppförd på ett berg, sköt ut över sluttande mark så att höjden mellan marken och altangolvet varierade mellan 1,6 meter och 2 meter. Altangolvet bestod av ett genomsläppligt brädgolv och en del av utrymmet under altanen hade på två sidor avgränsats med brädor. MÖD konstaterade att då altanen var konstruerad för att människor ska kunna vistas på den kunde altangolvet anses utgöra tak för det underliggande utrymmet. Höjden under altanen gjorde att människor kunde uppehålla sig där, oavsett vilken avsikten varit, och att konstruktionen därmed fick anses vara avsedd för detta. Enligt domstolen var det därför en byggnad.

I en annat avgörande²² ansåg MÖD att en konstruktion med solcellspaneler var en byggnad som krävde bygglov. Åtgärden bestod av en ställning med solcellspaneler ovanpå. Konstruktionen var 7,5 meter lång och 3,5 meter bred, med en lägsta höjd på cirka 3 meter och en högsta höjd på cirka 8 meter. Domstolen ansåg att solcellspanelerna utgjorde ett tak för det utrymme som skapades under panelerna. Utrymmet under solcellspanelerna var tillgängligt för människor att vistas i och var avsett att vara konstruerat så att människor kunde uppehålla sig där. Inte heller här hade avsikten gällande användningen av utrymmet någon betydelse vid domstolens bedömning. Enligt domstolen var det därför en byggnad.

²¹ MÖD 2015-05-21 mål nr P 8356–14.

²² MÖD 2021-02-12 mål nr P 9976-20.

Båda dessa avgöranden är exempel på konstruktioner där det varit svårt för byggherren att veta att konstruktionen var en byggnad som krävde bygglov.

Definition som lösning på problemet?

Boverket menar att en omdefiniering av termen, så att tyngdpunkten ligger på syftet med konstruktionen utifrån den tänkta användningen, skulle kunna leda till att begreppsförvirringen minskar och tillämpningen blir mer ändamålsenlig.

En omdefiniering av termen byggnad enligt Boverkets inriktning skulle antagligen leda till att färre konstruktioner skulle räknas som byggnader, till exempel vissa friliggande altaner.

Att färre konstruktioner kräver bygglov innebär en lättnad för fastighetsägare och minskad arbetsbelastning för byggnadsnämnderna. Om en konstruktion inte är en byggnad har den ingen byggnadsarea och påverkar därför inte byggrätten för byggnader. Boverket bedömer att eventuella negativa konsekvenser av en utebliven bygglovsprövning av sådana konstruktioner inte borde bli betydande. Detta eftersom åtgärden, trots att det inte är en byggnad, ska vara planerlig och inte får innebära en betydande olägenhet för grannar. Om samhället vill ha kontroll över byggnadsverk som kan ha en betydande omgivningspåverkan, till exempel solenergianläggningar, skulle lovplikt kunna införas för dessa i 6 kap. 1 § PBF.

När bygglov inte längre krävs för vissa konstruktioner skulle kontrollen av dessa ske via tillsyn i stället. Detta skulle kunna leda till att investeringar görs i konstruktioner som sedan behöver rivras om de inte uppfyller kraven i plan- och bygglagstiftningen. Boverket bedömer att det inte kommer att leda till någon större förändring jämfört med dagens situation. Detta eftersom många av dessa konstruktioner förmodligen uppförs utan bygglov idag då byggherren inte förstår att de är byggnader och därför kräver bygglov. För den som vill undvika ett framtida rivningsföreläggande vid tillsyn och säkra en investering kan ett lov enligt 9 kap. 14 § PBL sökas.

Ekonomibyggnad

Slutsats

Termen *ekonomibyggnad* bör inte definieras i PBL eller PBF.

Problembild

Det krävs inte bygglov för en *ekonomibyggnad* för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, om åtgärden vidtas i ett område som inte

omfattas av en detaljplan.²³ Kommunen får i områdesbestämmelser bestämma att bygglov krävs för ekonomibyggnader.²⁴

Enligt lagens förarbeten räknas fiske till de med jordbruk och skogsbruk besläktade näringar som omfattas av undantaget från bygglovsplikt.²⁵ Enligt ett rättsfall från MÖD räknas även rennäringen till en sådan ”annan liknande näring” som jämföras med jord- och skogsbruk och ger rätt att uppföra ekonomibyggnad utan bygglov.²⁶

Regleringen innehåller inga begränsningar när det gäller storlek och omfattning, utan bedömningen handlar enbart om huruvida det finns ett jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring och om ekonomibyggnaden är omedelbart avsedd för denna. Det finns en omfattande rättspraxis som gäller termen ekonomibyggnad men det är svårt att se att den ger en tydlig vägledning.²⁷ Exempel på situationer som har prövats i praxis har handlat om foderförråd, häststall, fiskodling i bassänger, vinodling, biodling, gårdsslakteri, ridhus, hyvleribyggnad, såghus, hölada och vindskydd. Vissa av dessa byggnader har ansetts vara ekonomibyggnader medan andra inte har gjort det. Det är svårt att bedöma vad som ingår i de näringar som räknas upp och därmed svårt att veta när det krävs bygglov.

En grundtanke med bestämmelsen synes ha varit att ha ett relativt öppet undantag från bygglov som skulle kunna utvecklas i takt med att jord- och skogsbruket utvecklades. Bestämmelsen infördes på 1940-talet, när det sannolikt inte var lika problematiskt att bedöma om en näring kunde ses som exempelvis jordbruk och ekonomibyggnaderna inte var lika stora eller olika till sin utformning eller användning som idag. Idag kan ekonomibyggnader vara allt från en mindre byggnad som ett väderskydd i en fårhage till väldigt stora anläggningar för djuruppfödning med industriell karaktär. Risken för störningar och konflikter med andra användningar, främst bostäder, har också ökat med tiden.

Bygglovsutredningen har föreslagit en definition på som lyder ”ekonomibyggnad: en byggnad som behövs för jordbruket, skogsbruket, fisket eller renskötseln”.²⁸ Förslaget innebär både en kodifiering av ovan nämnda förarbetsuttalande samt rättsfall från MÖD samt att ”annan liknande näring” tas bort, vilket gör att definitionen i någon omfattning snävas in och att andra näringar än de som räknas upp inte ingår.

²³ 9 kap. 3 § PBL.

²⁴ 4 kap. 42 § första stycket 4 och 9 kap. 8 § PBL.

²⁵ Prop. 1947:131 s. 166.

²⁶ MÖD 2016-11-09 mål nr P 2273–16.

²⁷ Jfr Boverket (2019). *Ekonomibyggnad*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/byggnader/ekonomibyggnad/> Hämtad 2023-03-10.

²⁸ SOU 2021:47, Ett nytt regelverk för bygglov, s. 50.

Definition som lösning på problemet?

Enligt Boverkets uppfattning handlar problemen med ekonomibyggnad i första hand av tolkningen av begreppen jordbruk, skogsbruk och annan liknande näring. Detta är av naturliga skäl verksamheter som är svåra att avgränsa på något tydligt sätt. På samma sätt är det svårt att bedöma om en ekonomibyggnad är omedelbart avsedd för en sådan verksamhet. En definition hade sannolikt inte kunnat lösa dessa problem på ett ändamålsenligt sätt och hade antagligen skapat ytterligare oklarheter.

Problemet med att ekonomibyggnader idag blir mer och mer omfattande och att risken för störningar ökar handlar om villkoren för lovbeFrielse och inte om termen i sig.

Termen bör därför inte ges en legaldefinition i nuvarande lagstiftning.

Komplementbyggnad och huvudbyggnad

I detta avsnitt behandlas de nära besläktade termerna *komplementbyggnad* och *huvudbyggnad*.

Komplementbyggnad

Slutsats

Termen *komplementbyggnad* bör definieras i PBL.

Problembild

Termen *komplementbyggnad* förekommer på flera ställen i PBL. Termen används i första hand för lovbeFriade åtgärder avseende komplementbyggnader.²⁹ Det finns också särskilda regler om lovprövning av komplementbyggnader utanför detaljplan som innebär att färre krav gäller.³⁰ I PBF finns bland annat undantag från vissa tekniska egenskapskrav, anmälningsplikt för vissa lovbeFriade åtgärder samt särskilda sanktionsavgifter kopplat till komplementbyggnader.

Termen förekommer också i detaljplaner för att exempelvis bestämma olika byggrätt för komplement- respektive huvudbyggnad, krav på placering eller utformning av komplementbyggnader.

Termen definieras inte i 1 kap. 4 § PBL. I 9 kap. 4 § PBL används formuleringen ”fristående uthus, garage och andra små byggnader (komplementbyggnader)”, vilket enligt lagens förarbeten samt rättspraxis är avsett som en definition.³¹ Det framgår dock inte uttryckligen av förarbetet att avsikten varit en heltäckande definition, eftersom uttalandena är kopplade till de lovbeFriade åtgärderna i 9 kap. PBL. Det kan därför diskuteras

²⁹ 9 kap. 4-4e, 6 och 7 §§ PBL.

³⁰ 9 kap. 31 a § PBL.

³¹ Prop. 1985/86:1 s. 700 samt MÖD 2015-03-18 mål nr P 6299-14.

i vilka sammanhang som definitionen ska tillämpas. MÖD har tillämpat den bland annat för att avgöra om en byggnads storlek, placering och utformning varit sådan att den inte varit en komplementbyggnad när detaljplanen angett att mark som varit avsedd för bostäder bara fick bebyggas med komplementbyggnader. Vad Boverket känner till saknas det dock vägledande domar från MÖD angående rätten att uppföra komplementbyggnader till andra typer av byggnader än en- och tvåbostadshus, som till exempel cykelförråd till ett flerbostadshus, kundvagnsskjul till en butik eller förråd till en verksamhet. Boverket anser att rättsläget är något oklart i sådana situationer. Om kommunen uttryckligen valt att i detaljplan reglera att mark bara får förses med komplementbyggnader och användningen angetts som exempelvis Handel, torde detta inte kunna tolkas som att marken inte får bebyggas alls på grund av att komplementbyggnaderna då inte skulle höra till ett en- och tvåbostadshus. En tolkning får dock göras från fall till fall.

Det finns olika beskrivningar av termen i lagens förarbeten, TNC 95 samt i doktrin. Beskrivningarna är generellt kopplade till lovbefriade komplementbyggnader och handlar därför ofta snarare om att beskriva ramen för lovbefrielse än om termen *komplementbyggnad* som sådan. Lagstiftaren har bland annat uttryckt att ”med komplementbyggnad menas exempelvis garage, carport, förråd, gäststuga, vedbod, växthus, bastu eller båthus”. När det gäller bygglovsbefriade komplementbyggnader utanför detaljplan³² gäller enligt förarbetet att de dessutom ”...ska ha karaktär av komplement till den befintliga bebyggelsen. Det innebär att komplementbyggnaden inte får vara så stor att den kommer att dominera över det tidigare byggnadsbeståndet på fastigheten”³³. I TNC 95 definieras komplementbyggnad kortfattat som: ”Byggnad som hör till ett småhus”. I Didóns lagkommentar anges att en komplementbyggnad ska vara ”av en art och omfattning som gör att den underordnas huvudbyggnaden. Byggnaden bör inte ensam kunna utgöra skäl för att bilda en ny fastighet”.³⁴

Boverket anser att dessa beskrivningar kan fungera som exempel, men är svåra att dra några generella slutsatser från.

När det gäller den mycket vanliga frågan om en komplementbyggnad får användas för boende och får ha bostadsfunktioner som kök och badrum är rättsläget oklart. I förarbetet till de så kallade friggebodsreglerna sägs ”Någon begränsning som innebär att en komplementbyggnad inte får vara avsedd som bostad finns inte. Bestämmelsen innebär således inte något hinder mot att inreda en komplementbyggnad med kök och toalett så

³² 9 kap. 6 § PBL.

³³ Prop. 2013/14:127 s. 12 samt prop. 1985/86:1 s. 276.

³⁴ Jfr Adolfsson m.fl. Plan- och bygglagen (2010:900): en kommentar. Norstedts Juridik 2022-12-20. 9:4.

länge byggnaden inte används för ett självständigt boende”.³⁵ Det finns också flera rättsfall som hanterat frågan om det får finnas bostadsfunktioner i en komplementbyggnad som används som exempelvis en gäststuga.³⁶ Förarbetsuttalandet verkar ha tolkats på lite olika sätt i rättsfallen.

Bygglovsutredningen har föreslagit en definition av termen komplementbyggnad som lyder ”en fristående byggnad som kompletterar en befintlig byggnad och är underordnad den befintliga byggnaden i storlek.”³⁷ När förslaget remitterades framförde Boverket bland annat att en mer grundlig utredning och konsekvensbeskrivning hade behövts. Boverket har också ifrågasatt att en komplementbyggnad alltid måste vara mindre än huvudbyggnaden samt att definitionen inte klargör i vilken omfattning en komplementbyggnad får användas för bostadsändamål.³⁸

Definition som lösning på problemet

Boverket anser att en definition av termen *komplementbyggnad* är svår att utforma så att nya problem inte uppstår. Med tanke på problembilden bör termen ändå definieras i 1 kap. 4 § PBL. En sådan definition bör klargöra att komplementbyggnader inte behöver vara ett komplement enbart till en- och tvåbostadshus utan kan även komplettera andra byggnader. Om det är möjligt bör det även framgå i vilken omfattning komplementbyggnaden får användas för bostadsändamål och ha bostadsfunktioner. Om Bygglovsutredningens förslag ska genomföras krävs ytterligare analys. Boverket hänvisar till de tidigare lämnade synpunkter som nämnts ovan.

Huvudbyggnad

Slutsats

Termen *huvudbyggnad* bör inte definieras i PBL eller PBF.

Problembild

Termen *huvudbyggnad* förekommer inte i PBL eller i PBF, men däremot i detaljplaner. På motsvarande sätt som för komplementbyggnader används den bland annat för att bestämma en särskild byggrätt för huvud- respektive komplementbyggnader eller för att ange placering och utformning specifikt för huvudbyggnader. En vanligt förekommande planbestämmelse i äldre planer är olika varianter av ”endast en huvudbyggnad får förekomma”.

Termen fungerar som en motpol till termen komplementbyggnad och kan sägas vara den byggnad som en komplementbyggnad kompletterar. Det

³⁵ Prop. 1985/86:1 s. 696.

³⁶ Se till exempel MÖD 2015-03-18 mål nr P 6299–14, MÖD 2016-05-03 mål nr F 8610–15 samt MÖD 2022-01-26 mål nr P 1145–21.

³⁷ SOU 2021:47, Ett nytt regelverk för bygglov, s. 51.

³⁸ Yttrande över SOU 2021:47, Ett nytt regelverk för bygglov, Boverket, diarienummer 3508/2021, s. 7.

är alltså en bred och övergripande term som är svår att definiera på något detaljerat sätt. I TNC 95 beskrivs huvudbyggnad som: ”Den med hänsyn till funktionen viktigaste byggnaden på en fastighet.” Det står som anmärkning ”Termen huvudbyggnad används vanligast för ett bostadshus på tomt avsedd för bostadsändamål”.

Byggrätten i en detaljplan kan vara uppdelad på huvud- respektive komplementbyggnad, till exempel 150 kvm huvudbyggnad och 50 kvm komplementbyggnad. Om tomterna är små och byggherren därför eller av andra anledningar vill bygga samman garage med bostadshuset så ska enligt rättspraxis alltihop ses som en huvudbyggnad. Detta kan upplevas som ologiskt och i strid med intentionerna med planen.

Definition som lösning på problemet

Eftersom termen inte förekommer i PBL eller PBF hade det behövts en särskild anledning till att ändå definiera det. Det är sannolikt lämpligare att Boverket vägleder kommunerna om hur reglering i detaljplan kan utformas för att undvika tolkningsproblem. Det kan också finnas behov av vägledning om hur äldre planbestämmelser som innehåller termen huvudbyggnad ska tolkas.

Komplementbostadshus

Slutsats

Termen *komplementbostadshus* bör inte definieras i PBL eller PBF.

Problembild

Det krävs inte bygglov för att, i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus, uppföra eller bygga till en byggnad som avses utgöra antingen en särskild bostad (komplementbostadshus) eller en komplementbyggnad.³⁹ Enligt PBL är ett *komplementbostadshus* alltså en byggnad som avses utgöra en särskild bostad, samtidigt som det utgör ett komplement till ett en- och tvåbostadshus.

Som beskrivits under rubriken ”Självständig bostad” i avsnittet Bostadsrelaterade termer finns det svårigheter att bedöma om en byggnad används som gäststuga eller som självständig bostad. Detta skapar bland annat problem när byggnadsnämnden ska bedöma om startbesked kan ges. Nämnden behöver då veta vad byggnaden ska användas till eftersom det ställs olika krav på komplementbyggnader och komplementbostadshus.

Att ett komplementbostadshus samtidigt är en komplementbyggnad och en självständig bostad är också i sig ett definitionsproblem eftersom det

³⁹ 9 kap. 4 a § PBL.

kompletterar en befintlig byggnad samtidigt som det ska vara självständigt från denna.

Definition som lösning på problemet?

Boverket anser att det är svårt att definiera termen komplementbostadshus på ett sätt som löser problembilden utan att orsaka nya problem eller snäva in definitionen för mycket. Eftersom det inte bedöms lämpligt att definiera termerna bostad eller självständig bostad anser Boverket att det inte heller är lämpligt att definiera termen komplementbostadshus.

Bygglovsutredningen har föreslagit en definition av termen komplementbostadshus som lyder: ”en komplementbyggnad till ett en- eller tvåbostadshus som är inredd med en självständig bostad och som har en a) byggnadsarea som inte är större än 30,0 kvadratmeter eller taknockshöjd som inte överstiger 4,0 meter i ett område som omfattas av en detaljplan, b) byggnadsarea som inte är större än 50,0 kvadratmeter eller taknockshöjd som inte överstiger 4,5 meter i ett område som inte omfattas av en detaljplan.”⁴⁰ Förslaget innebär både att ”särskild bostad” byts ut till ”självständig bostad” samt att kriterierna för lovbeFrielse läggs in i definitionen. Bygglovsutredningens förslag på definition är bara aktuell om lovplikten förändras på så sätt som utredningen föreslår. Boverket framförde i sitt yttrande att förslaget uppfattas som en udda lösning som tänjer på gränserna för hur definitioner kan och bör formuleras.⁴¹

Bostadsrelaterade termer

I detta avsnitt behandlas ett antal termer som kretsar kring termen bostad.

Bostad

Slutsats

Termen *bostad* bör inte definieras i PBL eller PBF.

Problembild

Bostad är på många sätt en central term i plan- och bygglagstiftningen som används i lagtexten, i detaljplaner och i beslut om bygglov. En stor del av regelverket kretsar kring bostäder och hur dessa ska möjliggöras, hur hänsyn ska tas till befintliga bostäder och vilka krav nya bostäder ska uppfylla. Trots detta finns det ingen definition av termen i PBL eller i PBF.

En bostad kan förenklat sägas vara en plats vars syfte är att en eller flera människor ska bo där. Vad som utmärker det faktiska boendet är dock svårare att avgöra. Det gör att det relativt ofta uppstår

⁴⁰ SOU 2021:47, Ett nytt regelverk för bygglov, s. 51.

⁴¹ Yttrande över SOU 2021:47, Ett nytt regelverk för bygglov, Boverket, diarienummer 3508/2021, s. 7.

gränsdragningsproblem gentemot användningar med liknande karaktär, till exempel tillfällig vistelse som hotell, vandrarhem eller camping, eller vissa typer av vård.

I Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan anges att användningsbestämmelsen Bostäder ska tillämpas för områden för olika former av boende av varaktig karaktär.⁴² I TNC 95 anges att en bostad är ”hus, lägenhet, rum eller annat utrymme att bo i”. Ingen av dessa beskrivningar förklarar den egentliga karaktären hos och syftet med en bostad, utan anger bara att den är till för boende. Föreskrifterna om detaljplan anger visserligen att boendet ska ha en ”varaktig karaktär”, för att skilja det från tillfällig vistelse som hotell, vandrarhem eller camping. Det finns dock inga närmare beskrivningar av vad som menas med varaktig karaktär.

Det finns ett antal domar från MÖD som har berört termen bostad utan att direkt definiera det. Oftast har det handlat om var gränsen går mellan användningen bostad och användningar som tillfällig vistelse eller vissa typer av vård.⁴³ Det finns också rättsfall om i vilken utsträckning en bostad får användas för andra ändamål än boende, som exempelvis bed & breakfast.⁴⁴

Bostad skiljer sig från vård på så sätt att syftet med vård är att tillhandahålla vård till den som behöver det, oftast tillfälligt. I vissa fall kan personen behöva vistas en längre tid på platsen där vården sker. När behovet av vård upphör ska personen normalt återgå till att bo i en bostad. Samma syfte kan sägas finnas med hotell, campingplatser eller andra typer av tillfällig vistelse: Att erbjuda en tillfällig vistelse borta från bostaden, med det underförstådda syftet att den som vistas där ska återvända till en bostad.

Bostaden är på så vis en utgångspunkt för människors liv och något att återkomma till, exempelvis när man vistats på hotell, vård eller dylikt. Det som utmärker bostaden är att den inte har något annat huvudsakligt syfte än att vara en sådan utgångspunkt. På så sätt kan det sägas att det oftast är mer meningsfullt att bedöma vad en bostad inte kan vara, snarare än att slå fast vad den är. Detta gör att det är svårt att försöka definiera termen bostad i ett PBL-sammanhang.

En annan del av problembilden är vad som kan finnas i en bostad. Historiskt sett har bostäder alltid använts i fler syften än att bara utgöra någons boende. Att vi idag ofta lämnar vår bostad för att uppsöka olika verksamheter, yrkesmässigt eller av andra skäl, är i viss utsträckning en modern företeelse. På senare år har detta också skiftat tillbaka till att fler och fler

⁴² 5 kap. 2 § Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan.

⁴³ MÖD 2016-03-31 mål nr P 8153–15, MÖD 2014-10-28 mål nr P 4246–14 och MÖD 2015-06-15 mål nr P 7808–14.

⁴⁴ MÖD P 2014-11-28 mål nr P 4072–14.

arbetar från sin bostad. Hur vi använder våra bostäder är inte på något sätt statistiskt utan förändras i takt med samhällsutvecklingen.

En unik aspekt med bostäder är därför att de i viss mån kan innehålla andra användningar, utan att det anses som en avvikelse från detaljplan eller bygglov. Ett en- och tvåbostadshus kan till exempel innehålla ett hemmakontor, en frisörsalong eller rum för uthyrning utan att det gör att det inte är en bostad. Förutsättningen är att sådana inslag inte har en sådan omfattning att huvudsyftet inte är bostad. Omgivningspåverkan har också bedömts vara en viktig faktor i praxis. Att sådana bostadskomplement ingår i användningen Bostäder i en detaljplan har också tydliggjorts i 4 kap. 2 § Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan.

När bostäder uppförs ska vissa krav avseende utformning och tekniska egenskaper enligt PBL, PBF och BBR uppfyllas.⁴⁵ En tanke skulle kunna vara att definiera termen bostad utifrån dessa krav. En bostad skulle på så sätt kunna definieras som ett utrymme för boende som innehåller nödvändiga bostadsfunktioner som kök, sovrum och hygienutrymmen. Problemet är att en sådan definition blir en form av cirkelresonemang, eftersom det är just bostäder som ska uppfylla dessa krav. En bostad som inte uppfyller kraven är då inte en bostad, vilket gör att kraven på bostad inte gäller.

Definition som lösning på problemet?

För att en definition av bostad ska göra nytta behöver den slå fast vilka egenskaper som skiljer bostad från andra användningar med liknande inriktning.

Eftersom en definition av bostad sannolikt inte kan beskriva mycket mer än att en bostad används för boende, anser Boverket inte att en definition skulle tillföra något till tillämpningen. Inte heller bedöms det vara en möjlighet att definiera boende. Hur frågan ska hanteras i mer svårbedömda fall får avgöras genom rättspraxis.

Däremot skulle det kunna vara aktuellt att definiera bostad i mer begränsade sammanhang, till exempel inom ramen för en viss förordning eller föreskrift med ett avgränsat tillämpningsområde. Boverket ser inget hinder för sådana definitioner så länge det klart framgår att de bara gäller för dessa förordningar eller föreskrifter. För närvarande pågår ett arbete på Boverket med att se över byggreglerna, bland annat vilka krav som ska ställas på bostäder.

⁴⁵ Se 3 kap. 1 § PBF.

Bostadshus

Slutsats

Termen *bostadshus* bör inte definieras i PBL eller PBF.

Problembild

Den grundläggande termen *bostadshus* förekommer i både PBL och PBF. En bostad inryms normalt i vad som i vardagligt tal kallas för ett hus, vilket inom PBL-regelverket är en byggnad. Byggnader kan inrymma en eller flera bostäder med olika karaktär och det finns flera olika termer som traditionellt används för att beskriva detta. Det kan vara enbostadshus, flerbostadshus, radhus, fritidshus med flera. Dessa termer hanteras nedan under respektive rubrik.

Definition som lösning på problemet?

Boverket anser att termen i sig inte vållar några tillämpningsproblem. Problemen handlar snarare om tolkningen av termen *bostad* gentemot andra användningar, av termen *byggnad* samt av de olika underordnade termer som hanteras nedan.

En- och tvåbostadshus

Slutsats

Termen *en- och tvåbostadshus* bör definieras i PBL.

Problembild

Enbostadshus, *tvåbostadshus* samt den gemensamma termen *en- och tvåbostadshus* är vanliga termer i plan- och byggsammanhang. Enligt PBL får de flesta lovbeFriade åtgärder som friggebodar och attefallshus bara uppföras till en- och tvåbostadshus. Enligt 5 kap. 1 § PBF krävs inte obligatorisk ventilationskontroll för en- och tvåbostadshus. Termerna används också ibland i detaljplaner för att styra bebyggelsens utformning.

Ett en- och tvåbostadshus kan vara friliggande eller sammanbyggt (parhus eller radhus) eller sammanbyggt genom ett biutrymme, till exempel ett garage (kedjehus).

Enligt TNC 95 är ett enbostadshus ett bostadshus med endast en bostadslägenhet, medan ett tvåbostadshus är ett bostadshus med två bostadslägenheter. En- och tvåbostadshus är därför ett bostadshus med en eller två bostadslägenheter. I TNC 95 anges termen också vara synonym med ”småhus”.

Termen enbostadshus används ibland synonymt med ”villa”, ”egnahemsbebyggelse” och liknande termer för småskalig bostadsbebyggelse som i sig inte är definierade, vilket ibland kan skapa missförstånd. Termen en- och tvåbostadshus kan enligt Boverkets uppfattning bara beskriva hur många bostäder ett hus eller en byggnad innehåller, inte byggnadens storlek eller karaktär.

Termen har ofta tolkats i rättspraxis. Det har då framför allt handlat om var gränsen ska dras mellan sammanbyggda en- och tvåbostadshus, som radhus, parhus eller kedjehus, och flerbostadshus.⁴⁶

Det som skiljer sammanbyggda en- och tvåbostadshus från flerbostadshus är framför allt att en- och tvåbostadshusen är självständiga från varandra visuellt och funktionellt. Bostäderna i ett flerbostadshus är visserligen skilda från varandra, men delar normalt på gemensamma funktioner som entré och trapphus eller tekniska funktioner som värme och ventilation. En- och tvåbostadshus disponerar normalt också över en egen tomt. Det kan dock vara svårt att göra bedömningen i praktiken.

Boverket har även uppmärksammat ett liknande problem när det gäller termen parhus gentemot tvåbostadshus. Parhus kan vara antingen en- eller tvåbostadshus som är sammanbyggda. Det kan dock vara svårt att skilja mellan två sammanbyggda enbostadshus och ett tvåbostadshus. Detta har betydelse när det gäller lovbefriade åtgärder, eftersom två sammanbyggda enbostadshus båda har rätt till lovbefriade åtgärder, exempelvis var sin friggebod och attefallshus, medan ett tvåbostadshus bara har rätt till en friggebod och ett attefallshus.

Definition som lösning på problemet?

En definition bör tydliggöra hur många bostäder som finns i en byggnad samt att en- och tvåbostadshus kan vara såväl friliggande som sammanbyggda. Detta framgår visserligen av rättspraxis redan idag.

En definition skulle också kunna tydliggöra skillnaden mellan sammanbyggda en- och tvåbostadshus och flerbostadshus baserat på de kriterier som slagits fast i praxis. Detta skulle förmodligen underlätta tillämpningen något. Det är samtidigt viktigt att definitionen inte blir för snäv eller detaljerad, utan att vissa avvägningar är möjliga att göra inom ramen för definitionen. Det kan exempelvis finnas radhus med gemensamt värmesystem, som i alla övriga avseenden är att betrakta som radhus.

En definition skulle kunna tydliggöra tillämpningen av en term som ofta används i PBL och PBF samt ibland i detaljplaner. Boverket anser därför att termen bör definieras.

⁴⁶ Ett urval av rättsfall finns beskrivna på PBL kunskapsbanken. Boverket (2021). *En- och tvåbostadshus*. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglovbefriade-atgarder/en--och-tvabostad_tomt/en_tvabostad/ Hämtad 2023-03-10.

Radhus, parhus och kedjehus

Slutsats

Termerna *radhus*, *parhus* och *kedjehus* bör inte definieras i PBL eller PBF.

Problembild

Som beskrivits ovan är *radhus*, *parhus* och *kedjehus* sammanbyggda en- och tvåbostadshus. Detta framgår av såväl TNC 95 som rättspraxis.

Termerna används inte i lagstiftningen idag men förekommer i detaljplaner. Boverket rekommenderar i dagsläget inte att dessa termer används som planbestämmelser i detaljplaner, framför allt på grund av att rättspraxis visar att det kan vara svårt att skilja mellan sammanbyggda en- och tvåbostadshus och flerbostadshus.

Vissa oklarheter kan bero på hur några av termerna beskrivits i TNC 95. Under beskrivningen av radhus under rubriken ”anmärkning” anges exempelvis att ”vid fastighetstaxering avses vart och ett av tre eller flera småhus som är sammanbyggda och inrättade som enbostadshus. För att småhus med två bostäder skall vara radhus krävs att de är uppförda på olika fastigheter.” Detta har missförståtts till att gälla även ärenden enligt PBL, vilket tillbakavisats i MÖD:s praxis.⁴⁷ Beskrivningen av parhus anger även att bostadshusen är sammanbyggda i mellanliggande tomtgräns, vilket kan vara svårt att förena med nuvarande definition av tomt i 1 kap. 4 § PBL.

Definition som lösning på problemet?

En definition av radhus, parhus och kedjehus kan sannolikt inte beskriva mycket mer än att de är sammanbyggda en- och tvåbostadshus och på vilket sätt. Boverket anser inte att en definition skulle underlätta tillämpningen mer än att ta bort de oklarheter som definitionen i TNC 95 medför. Hur frågan ska hanteras i mer svårbedömda fall får avgöras genom rättspraxis.

Att beskrivningarna i TNC 95 till viss del är missvisande skulle också kunna lösas antingen genom vägledning som Boverket tar fram eller genom att TNC 95 ersätts.

Flerbostadshus

Slutsats

Termen *flerbostadshus* bör definieras i PBF.

⁴⁷ Se till exempel MÖD 2016-04-18 mål nr P 4803–15.

Problembild

Termen används inte i PBL men på flera ställen i PBF. Det används också i detaljplaner. Enligt TNC 95 är ett *flerbostadshus* ett bostadshus med minst tre bostadslägenheter.

Som beskrivits ovan finns det i vissa fall problem med att skilja sammanbyggda en- och tvåbostadshus från flerbostadshus. Bostäderna i ett flerbostadshus är inte självständiga från varandra visuellt och funktionellt, utan delar på gemensamma funktioner som entré, loftgångar, tekniska system och liknande. Flerbostadshus har i de flesta fall också bara en enda tomt som de boende använder gemensamt.

Definition som lösning på problemet?

Boverket anser att termen en- och tvåbostadshus bör definieras, vilket skulle kunna vara tillräckligt för att förtydliga gränsdragningen mot flerbostadshus. För att regleringen ska bli konsekvent bör dock, av samma anledning, termen flerbostadshus definieras. Definitionen bör utgå från befintlig definition i TNC 95, eventuellt kompletterad med kriterier från rättspraxis.

Eftersom termen inte förekommer i PBL anser Boverket att det är lämpligast att definiera den i PBF.

Fritidshus**Slutsats**

Termen *fritidshus* bör inte definieras i PBL eller PBF.

Problembild

Termen *fritidshus* används i både PBL och i PBF. Det handlar framför allt om vissa undantag från kraven i 8 kap. PBL samt om möjligheten att reglera storlek på och minska lovplikt för åtgärder som avser fritidshus genom områdesbestämmelser.⁴⁸

Enligt TNC 95 är ett fritidshus ett en- eller tvåbostadshus som inte är inrättat för helårsboende. På motsvarande sätt beskrivs en permanentbostad som en bostad som nyttjas för stadigvarande bruk.

Eftersom fritidshus omfattas av andra krav kan det förekomma att de olika möjligheterna till undantag missbrukas för bostadshus som används för permanent boende. Enligt rättspraxis ska byggnadsnämnden vid lovsökan utgå från vad sökanden anger att byggnaden ska användas till.⁴⁹ Nämnden kan alltså inte avslå ansökan på grund av att det finns en misstanke om att byggnaden kommer användas som permanentbostad.

⁴⁸ 4 kap. 42 § 3 samt 9 kap. 7 § första stycket 2 d PBL.

⁴⁹ NJA 2021 s. 187.

Däremot ska nämnden ingripa om ett fritidshus börjar användas som permanentbostad och något av kraven för permanentbostäder inte är uppfyllt.

I beskrivningen av termen i TNC 95 står att enligt PBL är fritidshus ett hus som i meddelat bygglov prövats som fritidshus eller uppförts som fritidshus enligt gällande planbestämmelser utan hänsyn till faktiskt nyttjande. TNC 95 hänvisar till förarbetet till ÄPBL men enligt Boverkets uppfattning är citeringen felaktig och inte vad lagstiftaren avsett. Tvärtom är det just det faktiska nyttjandet som måste bedömas när byggnadsnämnden utövar tillsyn.⁵⁰

I Boverkets byggregler finns ett undantag från kraven på energihushållning för bostadshus som används under en begränsad del av året. Undantaget gäller om bostadshuset används eller är avsett för användning antingen mindre än fyra månader per år eller under en begränsad del av året motsvarande en energianvändning som beräknas vara mindre än 25 procent av vad som skulle vara fallet vid helårsanvändning.⁵¹ Detta är inte avsett som en definition på fritidshus och gäller endast för energikraven. Undantaget har införts för att uppfylla det så kallade energiprestandadirektivet.⁵²

Definition som lösning på problemet?

Termen fritidshus kan sägas vara en särskild kategori av termen bostad, som i sig är svårdefinierad. Fritidshus är en bostad som används tillfälligt, utan att vara tillfällig vistelse som hotell eller vandrarhem. Redan av denna anledning är det svårt att se att termen kan definieras.

För att en definition av fritidshus ska lösa problembilden krävs att den tydligt visar var gränsen går mellan permanent- och fritidsboende. Att försöka bestämma vad skillnaden mellan permanent- och fritidsboende är genom att exempelvis ange hur länge ett fritidshus får användas under ett år är dock knappast någon bra lösning. I förarbetet till införandet av PBL 2011 ansåg lagstiftaren i motsats till utredningens förslag att termen fritidshus inte skulle definieras.⁵³

Boverket anser mot denna bakgrund att termen inte bör definieras.

Bostadslägenhet

Slutsats

Termen *bostadslägenhet* bör inte definieras i PBL eller PBF.

⁵⁰ Jfr prop. 1985/86:1, s. 184

⁵¹ Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, avsnitt 9.11.

⁵² Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda.

⁵³ Prop. 2009/10:170 s. 156.

Problembild

Termen *bostadslägenhet* används i bestämmelserna om rättelseföreläggande samt om handräckning.⁵⁴ Det används vad Boverket känner till inte i detaljplaner. Termen är däremot vanlig i andra sammanhang, som till exempel hyres- och skattelagstiftningen. I hyreslagstiftningen används det bland annat för att skilja på hyra av bostadslägenheter respektive lokaler.

Boverket kan inte se någon direkt anledning till att ovan nämnda bestämmelser i PBL använder termen bostadslägenhet när andra bestämmelser endast talar om bostäder, till exempel lovplikten för att inreda ytterligare en bostad i en byggnad.⁵⁵ Termerna torde i vart fall ha samma betydelse i PBL.

Definition som lösning på problemet?

De problem som finns med termen bostad finns även med termen bostadslägenhet. Eftersom Boverket anser att termen bostad inte bör definieras och termerna oftast är liktydiga bör inte heller denna term definieras.

Självständig bostad

Slutsats

Termen *självständig bostad* bör inte definieras i PBL eller PBF.

Problembild

Termen *självständig bostad* förekommer vare sig i PBL eller i PBF. Termen används i förarbetet till bestämmelserna om lovbefriade komplementbyggnader på högst 30 kvadratmeter, så kallade attefallshus.⁵⁶ I bestämmelsen anges att komplementbyggnaden får användas som en "särskild bostad", ett komplementbostadshus. I förarbetet anges bland annat att det ska kunna vara möjligt att bo självständigt i byggnaden utan att den som bor i byggnaden måste förlita sig på utrymmen och utrustning för till exempel tvätt och förvaring i huvudbyggnaden.⁵⁷ Det framgår också att byggnaden ska ha de utrymmen och den utrustning som krävs för att kunna fungera som självständig bostad.⁵⁸

I Boverkets rapport 2013:35, som låg till grund för regeringens förslag, föreslogs också att det skulle framgå av lagtexten att komplementbostadshus skulle inrymma en "självständig bostad". I lagförslaget valde

⁵⁴ 11 kap. 20 § tredje stycket och 11 kap. 39 § andra stycket PBL.

⁵⁵ 9 kap. 2 § 3 b.

⁵⁶ 9 kap. 4 a § PBL.

⁵⁷ Prop. 2013/14:127 s. 22.

⁵⁸ Prop. 2013/14:127 s. 58.

lagstiftaren i stället termen ”särskild” bostad. Det anges dock inte hur detta skiljer sig från en ”självständig” bostad.

Termen har vad Boverket känner till inte uppmärksammats i rättspraxis. Inom ramen för detta uppdrag har dock flera kommuner angett att termen upplevs som problematisk. Boverket delar uppfattningen att det kan vara svårt att bedöma om en komplementbyggnad används som exempelvis gäststuga, eller om det är en självständig bostad.⁵⁹ Det kan skapa problem vid ansökan om startbesked för attefallshus, eftersom det där ska anges vad byggnaden ska användas till. Att bedriva tillsyn kan också bli problematiskt, eftersom det då behöver bedömas om byggnaden faktiskt används självständigt eller inte.

Definition som lösning på problemet?

Boverket anser att det är svårt att se att det går att legaldefiniera en term som inte används i lagtexten. Om termen ska definieras behöver lagen först ändras så att det framgår att komplementbostadshuset får inrymma en självständig bostad.

Boverket anser därför att termen inte bör definieras i PBL. Det är möjligt att termen bör ses över om Bygglövsutredningens förslag på ändring av reglerna om attefallshus införs i lagen.⁶⁰

Bygglövspliktiga anläggningar

Slutsats

Termerna *nöjespark, djurpark, idrottsplats, skidbacke, skidlift, linbaneanläggning, campingplats, skjutbana, hamn för fritidsbåtar, friluftsbad, motorbana, golfbana, upplag, materialgård, tunnel, bergrum, fast cistern, annan fast anläggning, radiomast, telemast, torn, vindkraftverk, parkeringsplats, begravningsplats* och *transformatorstation* bör inte definieras i PBL eller PBF.

Termerna *mur* och *plank* bör definieras i PBF kombinerat med en avgränsad lovplikt i 6 kap. PBF.

Problembild

Av PBF framgår det vilka andra anläggningar än byggnader som det krävs bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra. För vissa av anläggningarna finns det undantag från lovplikten.⁶¹

Följande anläggningar kräver under vissa förutsättningar bygglov:

⁵⁹ Jfr prop. 1985/86:1 s. 696.

⁶⁰ SOU 2021:47, Ett nytt regelverk för bygglov.

⁶¹ 6 kap. 1–2 §§ PBF.

- fritidsanläggningar, till exempel nöjesparker, idrottsplatser och campingplatser
- upplag och materialgårdar
- tunnlar och bergrum
- fasta cisterner med mera
- radio- och telemaster samt torn
- vindkraftverk
- murar och plank
- parkeringsplatser
- begravningsplatser
- transformatorstationer

Uppräkningen är uttömmande vilket innebär att det finns ett stort antal anläggningar som inte kräver lov, till exempel broar, flygplatser och allmänna hamnar.⁶² De flesta av dessa anläggningar prövas på olika sätt enligt annan lagstiftning. Ingen av de lovpliktiga anläggningarna är definierade i PBL eller PBF.

Anledningen till att dessa anläggningar kräver lov är att de kan medföra omgivningspåverkan som till exempel ökad trafik, buller, ljusstörning, försämrad utsikt, nedskräpning, trafikfara och luktstörning. Många av anläggningarna är dessutom arealkrävande eller höga och de kan därför påverka allmänna intressen som friluftsliv, kulturmiljö, naturmiljö och stads- och landskapsbild.

I de flesta fall, till exempel när det gäller vindkraftverk, är det inga större problem med att avgöra om en åtgärd avser en lovpliktig anläggning eller inte. Men i andra fall är det inte lika enkelt och byggnadsnämnden måste i de fallen göra en bedömning om åtgärden är en sådan anläggning som är uppräknad bland de som kräver bygglov. Exempel på frågor som kan uppkomma är:

- Nöjespark – Är en ny åkattraktion i en befintlig nöjespark en ändring av en nöjespark? Är en zipline en nöjespark?
- Idrottsplats – Är en bollplan vid en skola, ett motionsspår, boulebanelor, ridbana, skateboardbana och padelbana en idrottsplats?
- Hamn för fritidsbåtar - Vad är skillnaden på en brygga och en hamn? Hur många båtar vid en brygga krävs för att det ska vara en hamn för fritidsbåtar? Vad är en fritidsbåt?

⁶² Prop. 1985/86:1 s. 258.

- Motorbana – Är en bana för radiostyrda bilar eller elbilar en motorbana?
- Golfbana – Är en driving range eller en minigolfbana en golfbana?
- Upplag och materialgårdar – Vad är skillnaden på ett upplag och en materialgård? Är en container en byggnad eller ett upplag?
- Tunnlar och bergrum – Är ett utrymme under mark en byggnad eller ett bergrum?
- Fasta cisterner – Vilka kemiska produkter är hälso- och miljöfarliga eller varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser? Är en silo för spannmål en fast cistern som kräver bygglov?
- Radio- och telemast – Är en mast som inte har antenner som till exempel en vindmätningmast en radio- och telemast? Vad menas med en mast som är mindre och som är avsedd endast för en viss fastighet? Är en mast med radioantenn utformad som en flaggstång (monopole) en radio- och telemast? Vad är det för skillnad på en mast och ett torn?
- Torn – Är en hög trädkoja, en vindmätningmast eller ett jaktorn ett torn?
- Murar och plank – Hur hög får en mur eller ett plank vara utan att den kräver lov? Vad är skillnaden på ett staket och ett plank? Vad är skillnaden på en spalje och ett plank? Har material, omfattning och användning någon betydelse?
- Parkeringsplatser – Kräver en tillfällig parkeringsplats för en festival bygglov?
- Begravningsplatser – Är en djurkyrkogård en begravningsplats?
- Transformatorstationer – Är ett ställverk en transformatorstation?

Det finns en hel del rättspraxis gällande lovplikt för anläggningar som gör att många av frågorna ovan delvis har ett svar. I rättspraxis har bland annat följande faktorer vägts in:

- verksamhetens karaktär och omfattning
- anläggningens storlek
- omfattningen av markarbeten och anordningar
- varaktigheten
- omgivningspåverkan
- påverkan på allmänna intressen
- material, storlek och syfte (mur och plank)

Mur och plank

Murar och plank innebär större svårigheter i tillämpningen jämfört med andra lovpliktiga anläggningar. Dels för att gällande rättspraxis är väldigt svårtolkad, dels för att lovärenden och tillsynsärenden som gäller murar och plank är mycket vanliga hos byggnadsnämnderna. Frågor om en mur eller ett plank kräver bygglov är förmodligen en av de vanligaste frågorna som ställs till byggnadsnämnden. Vid en- och tvåbostadshus finns det möjlighet att bygga en skyddad uteplats med hjälp av en mur eller ett plank utan bygglov. Så för att veta om en uteplats är undantagen från lovplikt måste man veta vad en mur eller ett plank är. I detaljplaner förekommer det ibland planbestämmelser som gäller murar och plank.

Syftet med lovplikt för murar och plank är främst att de kan ha påverkan på stads- och landskapsbild och kulturmiljö. De kan även utgöra en trafikfara då de kan skymma sikten eller innebära annan olägenhet som försämrad utsikt eller skuggning.

Lovplikten är formulerad så att den gäller för ”murar och plank” och det finns inga avgränsningar, till exempel att enbart murar och plank av vissa material, med viss storlek eller viss placering kräver lov. Enligt rättspraxis måste dock murar och plank ha en viss storlek, det vill säga en viss höjd och en viss längd för att vara bygglovspliktiga. Det framgår dock inte exakt vilken storlek. Andra faktorer som påverkar lovplikten är utförande och utformning som till exempel material, beständighet, konstruktion och genomsiktighet. Även placering, ändamål, om det ger en avhållande effekt, om det är avsett att vara ett insynsskydd, visuellt intryck och omgivningspåverkan har betydelse.⁶³

Det är därför svårt att utifrån rättspraxis avgöra när en mur eller ett plank kräver bygglov. Många kommuner har därför tagit fram policys där det framgår att murar och plank kräver bygglov om de har en viss höjd eller täthet. En vanlig policy är att det endast är murar över 50 cm höjd som kräver lov. Att många kommuner har infört måttgränser är för att underlätta för sina handläggare, privatpersoner och företag så att det blir lättare att veta när en mur och ett plank kräver bygglov. Kommunala policys är dock inte juridiskt bindande och enligt PBL förutsätts fortfarande en bedömning i varje enskilt fall. Vid överklagande kan länsstyrelse eller domstol bedöma att ett plank kräver lov trots att det inte gör det enligt policyn. Kommunala policys är därför inte rättssäkra och innebär dessutom att olika bedömningar gäller i olika kommuner.

⁶³ Boverket (2021). *Murar och plank*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/murar-och-plank/> Hämtad 2023-03-14.

Definition som lösning på problemet?

För de lovpliktiga anläggningarna, förutom för murar och plank, skulle en definition kanske förenkla, men förmodligen inte lösa de problem som finns med att avgöra om en åtgärd avser en lovpliktig anläggning eller inte. Detta eftersom det är svårt att utforma en definition som täcker in alla befintliga och framtida varianter av de olika anläggningarna. Padelbanor är ett exempel på anläggning som inte fanns i Sverige när lovplikten för idrottsanläggningar infördes och visar på att vad som anses vara en viss sorts anläggning förändras över tid.

I rättspraxis har det pekats ut att det bland annat är verksamhetens karaktär och omfattning, anläggningens storlek, omfattningen av markarbeten och anordningar, omgivningspåverkan och påverkan på allmänna intressen som är avgörande. Därför skulle alla dessa faktorer behöva ingå i definitionerna. Att formulera definitioner för de lovpliktiga anläggningarna som ger tillräcklig hjälp utan att skapa nya problem eller missa anläggningar som borde kräva lov bedöms som svårt. Problemen bedöms dessutom inte vara så stora att det motiverar definitioner. Av det totala antalet lovansökningar som lämnas in varje år är det förmodligen få som gäller anläggningar. För de allra flesta anläggningarna är det därför bättre att rättstillämpningen genom praxis får fortsätta avgöra vad de olika anläggningarna är än att det görs genom definitioner.

För termerna mur och plank skulle definitioner förmodligen kunna lösa en hel del problem. Men eftersom det är olämpligt med mått i en definition bör definitionen inte innehålla sådana. Om murar och plank definieras riskerar lovplikten att bli mer omfattande än vad de flesta kommuner tolkar den idag. Om termerna mur och plank definieras behöver lovplikten därför avgränsas för att den inte ska bli utökad jämfört med idag. Lovplikten för vindkraftverk är avgränsad och gäller enbart om vissa förutsättningar är uppfyllda avseende höjd, placering och turbindiameter. En liknande avgränsning av lovplikten skulle kunna göras för murar och plank med till exempel mått eller placering.

Bebyggelsebegrepp

I detta avsnitt behandlas tre termer och uttryck i PBL som har med bebyggelse att göra. De är *bebyggelse*, *sammanhållen bebyggelse* och *en sådan sammanhållen bebyggelse där bygglov eller anmälan behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen*.

Slutsats

Termen *bebyggelse* bör omdefinieras i PBL.

Termen *sammanhållen bebyggelse* bör omdefinieras i PBL.

Uttrycket *en sådan sammanhållen bebyggelse där bygglov eller anmälan behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen* bör ges en användbar term och definieras i PBL.

Betydelse

Lagens definitioner av bebyggelsebegreppen har i den praktiska tillämpningen behövts tolkas utifrån förarbeten och definitionernas ordalydelse. Legaldefinitionerna i sig ger inte tillräckligt stöd för tillämpningen. Nedan följer en genomgång av den betydelse som begreppen numera anses ha utifrån förarbeten, praxis och vägledning.

Bebyggelse

Termen *bebyggelse* är definierad i PBL som ”en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader”. En grupp vindkraftverk är därmed inte bebyggelse, eftersom de inte är byggnader. Som definitionen är skriven borde den betyda en samling av byggnadsverk som består av minst en byggnad. Då borde exempelvis två anläggningar som en parkering och en telemast samt en byggnad som en teknikbod i så fall vara en bebyggelse. Men i förarbetet till PBL som handlar om definitionen av *bebyggelse* framgår att med "samling" avses minst tre byggnader.⁶⁴ Förarbetets definition är alltså snävare än den som finns i lagtexten. Det framgår inte av förarbetena vilka sorters byggnader som ska räknas och varför det ska vara minst tre. Boverket har vägledningen till PBL gjort bedömningen att alla sorters byggnader ska räknas.⁶⁵ Det innebär att även mindre byggnader som till exempel komplementbyggnader ska räknas med. Av förarbetet framgår inte om det måste vara ett visst antal anläggningar som inte är byggnader. Det framgår inte heller något om hur byggnadsverken ska vara placerade i förhållande till varandra och hur långt det kan vara mellan dem.

Sammanhållen bebyggelse

Termen *sammanhållen bebyggelse* definieras i PBL som ”bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark”.

Som en följd av hur *bebyggelse* ska förstås enligt förarbetet måste även en *sammanhållen bebyggelse* bestå av minst tre byggnader eftersom termen *sammanhållen bebyggelse* innehåller termen *bebyggelse*.

Eftersom det står "tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt av en väg, gata eller parkmark" i definitionen av sammanhållen bebyggelse måste byggnaderna vara placerade på minst två tomter. En *tomt* är enligt

⁶⁴ Prop. 2009/10:170 s. 143.

⁶⁵ Boverket (2018). *Sammanhållen bebyggelse*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglovbefriade-atgarder/sammanhallen-bebyggelse/> Hämtad 2023-03-06.

definitionen i PBL ”ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål”.⁶⁶ Termen tomt är inte synonym med termen fastighet. En fastighet har beslutade gränser vilket en tomt inte har. På mindre fastigheter sammanfaller ofta tomtgränserna med fastighetsgränserna. På större fastigheter är tomten ofta bara en del av fastigheten. I vissa fall sträcker sig tomten över flera fastigheter. Det innebär att de minst tre byggnaderna i bebyggelsen måste spridas på minst två tomter för att bebyggelsen ska utgöra sammanhållen bebyggelse. Eftersom det i vissa fall kan vara svårt att avgöra en tomts utbredning kan det även bli svårt att tillämpa definitionen av *sammanhållen bebyggelse* i praktiken.

Enligt definitionen på *sammanhållen bebyggelse* ska tomterna gränsa till varandra eller skiljas åt endast av en väg, gata eller parkmark. Med "gränsa till varandra" menas att de är belägna direkt bredvid varandra och endast avskiljs av en tomtgräns. Tomterna kan även vara placerade med ett visst avstånd från varandra om de skiljs åt av en väg, gata eller parkmark. Boverket har i vägledningen till PBL ansett att med parkmark borde även avses naturmark.⁶⁷ Av förarbetena till PBL framgår inte hur bred vägen, gatan eller parkmarken kan vara för att bebyggelsen fortfarande ska vara sammanhållen. Om vägen, gatan eller parkmarken har en sådan utbredning att tomterna är placerade långt ifrån varandra måste en bedömning göras i varje enskilt fall om det kan räknas som *sammanhållen bebyggelse* eller inte.

En sådan sammanhållen bebyggelse där bygglov eller anmälan behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen

I ÄPBL användes termen *samlad bebyggelse* när det gällde undantag från lov- och anmälningsplikt utanför detaljplan. Den termen finns inte i PBL utan i stället används termen *sammanhållen bebyggelse*. Termen *sammanhållen bebyggelse* har dock inte samma betydelse som det tidigare *samlad bebyggelse*. I stället ska termen *sammanhållen bebyggelse där bygglov eller anmälan behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen* enligt förarbetena ha samma innebörd som den gamla termen *samlad bebyggelse*.⁶⁸

Förarbetena till ÄPBL om samlad bebyggelse får därför användas för att tolka betydelsen av uttrycket *sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen*. Enligt

⁶⁶ 1 kap. 4 § PBL.

⁶⁷ Boverket (2018). *Sammanhållen bebyggelse*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglovbefriade-atgarder/sammanhallen-bebyggelse/> Hämtad 2023-03-06.

⁶⁸ Prop. 2009/10:170 s. 468.

förarbetena är det en bebyggelsegrupp som består av minst 10–20 hus och de bebyggda tomterna gränsar till varandra eller åtskiljs endast av väg, parkmark och dylikt. Med "hus" avses bostadshus men också andra byggnader som inte är komplementbyggnader till bostadshus, till exempel butiker och industribyggnader.⁶⁹ I detta uttryck ska alltså inte mindre byggnader som till exempel komplementbyggnader räknas med så som det ska i *bebyggelse*. Det är ologiskt eftersom termen *bebyggelse* ingår i uttrycket *sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen*.

Problembild

Termen *bebyggelse* är vanligt förekommande i plan- och bygglagstiftningen och även i dagligt tal. Termen förekommer i 1–6, 8–9, 11–12 och 16 kap. i PBL. Oftast behöver termen tolkas när den förekommer i *sammanhållen bebyggelse* och *sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen*. Den förekommer även utan anslutning till de andra uttrycken i framför allt 2 kap. PBL där vissa krav är kopplade till *bebyggelse*.

Problem med *bebyggelse*begreppen uppstår ofta vid bedömningar om lov krävs eller inte.⁷⁰ En del av problemet handlar om hur det fastställs vad som är *sammanhållen bebyggelse* respektive *en sådan sammanhållen bebyggelse där bygglov eller anmälan behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen*. Kommunen kan inte på förhand och rättsligt bindande bestämma vad som är *sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen*, utan det får avgöras i det enskilda fallet. Om ett utpekande har skett i till exempel översiktsplanen kan det dock vara vägledande för bedömningen. Problem med *bebyggelse*begreppen förekommer även när detaljplanekravet aktualiseras.⁷¹

Utanför område med detaljplan är vissa åtgärder undantagna från lov- och anmälningsplikt. Undantagen gäller dock inte inom *sammanhållen bebyggelse där bygglov eller anmälan behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen*. För att avgöra om dessa åtgärder kräver bygglov eller anmälan måste det först avgöras om tomten ligger inom *sammanhållen bebyggelse*. Om tomten gör det måste det sedan avgöras om den ligger inom *en sådan sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen*. Att tomten ligger inom *sammanhållen bebyggelse* betyder alltså inte att det per automatik krävs bygglov eller anmälan.

⁶⁹ BoU 1986/87:1 s. 100.

⁷⁰ 9 kap. 6 § PBL.

⁷¹ 4 kap. 2 § PBL.

För att få en logisk följd i definitionerna, där *sammanhållen bebyggelse* omfattar mer än *bebyggelse*, så borde *sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen* vara en mer omfattande *sammanhållen bebyggelse*. Så är dock enligt förarbetena inte nödvändigtvis fallet, då denna term bygger på andra kriterier än de två första. I stället för byggnader oavsett typ, så är det nu enbart hus som räknas, trots att uttrycket använder termen byggnadsverk. Komplementbyggnader och andra anläggningar än byggnader räknas alltså inte med.

Även om det vad Boverket uppfattar inte finns någon omfattande rättspraxis utifrån problematiken med bebyggelsebegreppen, så visar de frågor som Boverket får in att det i den praktiska tillämpningen finns tolkningsproblem med termerna.

Den problematik som framkommer handlar till exempel om förutsägbarheten för den enskilde. I de fall det är oklart om bygglov krävs eller inte för en liten tillbyggnad eller en komplementbyggnad utanför detaljplan finns det inget rättssäkert sätt för den enskilde att få ett besked. De alternativ som finns i dessa lägen är att söka bygglov trots att det kanske inte krävs eller bygga utan att söka bygglov. Den enskilde riskerar i det senare fallet att byggnadsnämnden utövar tillsyn i efterhand vilket kan leda till både byggsanktionsavgifter och krav på rivning. För att lösa frågan behöver lovplikten bli tydligare, genom att *en sådan sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen* byts ut till en ny och kortare term som definieras. Någon form av lovbesked som den enskilde kan söka och som klargör lovplikten är en annan möjlig väg.

När definitioner har betydelse för lovplikten, och speciellt undantag från lovplikten, kan Boverket konstatera att det är särskilt viktigt att definitionerna och termerna är begripliga och användbara. Detta då det är enskilda utan särskild sakkunskap som ska kunna förstå dem och kunna tolka vad hen får eller inte får göra.

Andra frågeställningar som inkommit till Boverket handlar om bedömning av tillsynsärenden och vilka möjligheter den enskilde har att överklaga kommunens bedömning om en plats utgör *sammanhållen bebyggelse* eller inte. Frågorna handlar även om ifall det finns två sorters *sammanhållen bebyggelse*, då det i tillämpningen är svårt att förstå skillnaderna i kriterierna. Formuleringen 10–20 hus föranleder många frågeställningar, vad som avses, vad som ska omfattas, vad som gäller för spannet mellan 10 och 20 hus, om påbörjade hus ska räknas in eller hur kommande hus som fått bygglov eller startbesked men ännu inte är uppförda ska betraktas.

En annan rättslig aspekt i PBL som är kopplat till *sammanhållen bebyggelse* är byggnadsnämndens skyldighet att tillhandahålla

nybyggnadskarta. Om det behövs en karta för prövningen av en fråga om bygglov inom ett område med *sammanhållen bebyggelse* och sökanden begär det, ska byggnadsnämnden tillhandahålla en sådan karta.⁷² Skyldigheten är alltså begränsad till områden med *sammanhållen bebyggelse* även om det inte finns något som hindrar byggnadsnämnden att utvidga sin service och tillhandahålla nybyggnadskarta även utanför sammanhållen bebyggelse. Problemen och frågorna uppkommer när det råder delade meningar vad som är *sammanhållen bebyggelse*.

Definitioner som lösning på problemen?

Bebyggelse och *sammanhållen bebyggelse* är sedan 2011 definierade i PBL. De befintliga definitionerna är dock inte uttömmande, utan måste läsas tillsammans med förarbetet. Det innebär att definitionerna upplevs som otillräckliga och svåra att förstå. Det som framkommer i förarbetena underlättar inte heller tolkningen speciellt mycket. Definitionerna borde därför utformas så att det av dem tydligt framgår vad som gäller.

När det gäller *bebyggelse* bör det kunna ges en definition som klargör vilka byggnadsverk som ska beaktas och hur många.

Avseende *sammanhållen bebyggelse* bör det framgå av definitionen hur den skiljer sig från bebyggelse termen.

Boverket anser avslutningsvis att det behövs en ny term som ersätter uttrycket *en sådan sammanhållen bebyggelse där bygglov eller anmälan behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen*. Den nya termen bör ges en definition som antingen bygger vidare på de andra bebyggelsedefinitionerna eller tydligt frikopplas från det för att undvika missstolkningar.

Gräns

Slutsats

Termen *gräns* bör inte definieras i PBL eller PBF.

Problembild

I PBL finns termen *gräns* i de regler som gäller utstakning samt bygglovsbefriade åtgärder för en- och tvåbostadshus. Det är i samband med reglerna om bygglovsbefriade åtgärder som problemet förekommer. Oklarheterna med termen *gräns* hör även ihop med termen *granne*.

Flera av de lovbeFriade åtgärderna, till exempel friggebodar och attefallshus, får inte placeras närmare ”gräns” än 4,5 meter. Berörda grannar kan dock medge en närmare placering. För att veta vilka grannar som kan medge en bygglovsbefriad åtgärd vid en gräns måste det först avgöras

⁷² 12 kap. 4 § PBL.

vad som avses med gräns. Gränsen har därför också betydelse för att avgöra om en åtgärd är bygglovsbefriad eller om den kräver bygglov.

Lagtexten anger inte exakt vilka gränser som åsyftas med termen. I förarbetena nämns fastighetsgräns och tomtgräns.⁷³ Därutöver har MÖD i en dom konstaterat att begreppet gräns i PBL inte enbart omfattar tomtgräns mot en annan bebyggd tomt, utan även gräns mot väg eller gata.⁷⁴ Det kan dock inte uteslutas att det skulle kunna vara fler gränser. Exempelvis gräns till arrende, servitut, ledningsrätt, gräns mellan allmän plats och kvartersmark, plangräns eller tomtplatsavgränsning i ett beslut om strandskyddsdispens enligt miljöbalken.

Trots att termen gräns är oklar upplevs den relativt sällan ställa till problem eftersom det i majoriteten av ärenden är fastighetsgräns, tomtgräns eller gräns mot väg eller gata som är aktuell.

Definition som lösning på problemet?

En definition som uttömmande anger vilka gränser som avses skulle kunna lösa otydligheten med termen gräns.

Även om det finns oklarheter med termen bedömer Boverket inte att en definition av termen behövs. Detta eftersom problem på grund av oklarheter i termen inte är vanligt förekommande. Oklarheterna skulle i stället kunna tydliggöras på annat sätt, till exempel genom uttalanden i framtida förarbeten.

Granne

Slutsats

Termen *granne* bör inte definieras i PBL eller PBF.

Problembild

I PBL finns termerna granne i de regler som gäller utstakning samt bygglovsbefriade åtgärder för en- och tvåbostadshus. Det är i samband med reglerna om bygglovsbefriade åtgärder som problemet förekommer. Oklarheterna med termen granne hör även ihop med termen gräns. Den som vill utföra en bygglovsbefriad åtgärd och behöver grannens medgivande måste veta vem eller vilka den behöver få ett medgivande av. Ett korrekt grannemedgivande är till exempel viktig för fastighetsägaren, eftersom det är ett bevis för att en åtgärd är lovbeFriad. När medgivandet gäller för ett attefallshus har grannemedgivandet betydelse vid anmälan. Detta eftersom byggnadsnämnden behöver medgivandet för att kunna avgöra om byggnaden är ett attefallshus och om startbesked kan ges.⁷⁵

⁷³ Prop 1985/86:1 s 699 och bilaga 1 s 289.

⁷⁴ MÖD 2013-06-07 mål nr P 105-13.

⁷⁵ MÖD 2017-06-02 mål nr P 5575-16.

Byggnadsnämnden måste även veta om det är rätt granne som har skrivit på medgivandet. Även vid tillsynsärenden som gäller olovlig byggnation nära gräns måste nämnden ta reda på om det finns något medgivande och om det i så fall är rätt granne som har givit det.

Att det är oklart vem eller vilka som omfattas av termen *granne* leder till en rad svårigheter. För det första kan det uppstå en begreppsförvirring av när det gäller *granne*. För de flesta innebär en granne i dagligt tal en person som bor direkt intill eller i vart fall i närheten av en själv. Det är inte självklart att den som behöver ha ett grannemedgivande tänker på att även ägaren till en angränsande fastighet, som inte har något hus, är en granne som måste medge åtgärden. Enligt rättspraxis avses med granne inte endast de som har ett ägarintresse, utan även andra som har ett av rättsordningen accepterat intresse avseende markanvändningen.⁷⁶ I specialmotiveringen till ÄPBL anges till exempel att även arrendatorer kan behöva lämna medgivande, antingen själva eller ihop med markägaren.⁷⁷ Det är dock oklart vilka andra som skulle kunna ha ett sådant intresse som erkänts av rättsordningen.

När termen *granne* lyftes i referensgruppen nämndes flera andra problem. En kommun nämnde till exempel att det största praktiska problem som kommunen har när det gäller grannar, är inte att grannarna är okända utan att det uppfattas som oklart vem som får företräda grannen, exempelvis när det gäller en samfällighet. En annan tidskrävande uppgift uppkommer när fastighetsägarna är många eller spridda över världen och de kan vara svåra att nå och kommunicera med. Även problematiken med att det inte finns någon som kan medge åtgärder nära gräns mot allmän plats togs upp. Inget av dessa problem löses dock av en definition av termen *granne*. Detta eftersom de upplevda problemen inte härstammar från termen *granne* i PBL, utan från angränsande termer i 5 kap. 11 § PBL och från rättspraxis, till exempel sakägare och rågrannar. Detta får betydelse vid bland annat hörande enligt 9 kap. 25 § PBL.

Boverket har delvis behandlat dessa frågor i två regeringsuppdrag och avrapporterat dessa i rapport 2015:33, Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglovsbefriade åtgärder, och rapport 2016:26, Begränsad skyldighet att underrätta och rätt att överklaga enligt plan- och bygglagen. Problemen har även berörts av Bygglovsutredningen.⁷⁸ Problemen har dock inte till fullo tagits omhand av den sistnämnda utredningen.

⁷⁶ MÖD 2013:18 och MÖD 20-09-18 mål nr P 12684-19.

⁷⁷ Prop. 1985/86:1 s. 699.

⁷⁸ SOU 2021:47, Ett nytt regelverk för bygglov.

Definition som lösning på problemet?

En definition som uttömmande anger vilka grannar som avses skulle kunna lösa otydligheten med termen granne och grannar.

Även om det finns oklarheter med termen bedömer Boverket inte att en definition av termen behövs. Detta eftersom problem på grund av oklarheter i termen inte är vanligt förekommande. Oklarheterna skulle i stället kunna tydliggöras på annat sätt, till exempel genom uttalanden i framtida förarbeten.

Om *granne* skulle definieras behöver även angränsande termer i 5 kap. 11 § PBL och från rättspraxis, som till exempel sakägare och rågrannar analyseras och eventuellt definieras och avgränsas.

Detaljplanetermer

I detta avsnitt behandlas ett antal termer som används i detaljplaner eller under framtagandet eller genomförandet av detaljplaner.

Allmän plats, kvartersmark och vattenområde

Slutsats

Termerna *allmän plats* och *kvartersmark* bör inte omdefinieras i PBL. Termen *vattenområde* bör inte definieras i PBL eller PBF.

Problembild

Allmän plats och *kvartersmark* är idag definierade i PBL. Definitionen för allmän plats är formulerad ”en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov”.⁷⁹ Definitionen kan dock ifrågasättas eftersom det finns områden i detaljplan som är avsedda för gemensamt behov men som inte är allmän plats. Definitionen av *kvartersmark* är ”mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde”.⁸⁰ Den är formulerad på ett annat sätt eftersom den är en beskrivning av vad kvartersmark inte är. Termen *vattenområde* har ingen definition i PBL.

Allmän plats, kvartersmark och vattenområde är alla olika användningsformer som kan finnas i detaljplan. För enhetlighetens skull kan det tyckas att alla användningsformer borde vara behandlande på samma sätt och därmed definierade. I motiveringen till definitionen av *kvartersmark* vid PBL:s införande ansågs dock termen *vattenområde* förhållandevis självklar och det får antas att det var anledningen till att den inte definierades då.⁸¹

⁷⁹ 1 kap. 4 § PBL.

⁸⁰ 1 kap. 4 § PBL.

⁸¹ Prop. 2009/10:170 s. 146.

Definition som lösning på problemet?

Trots att dagens definitioner av *allmän plats* och *kvartersmark* kan ifrågasättas har det inte kommit till Boverkets kännedom att dessa skulle skapa problem. Boverket föreslår därför att dessa termer inte ska omdefinieras.

När det gäller termen *vattenområde* anser Boverket att det kan bli problematiskt att definiera denna term. Detta eftersom termen refererar till olika typer av vattenområde beroende på var i PBL den används. Vattenområde i 2 kap. 2 § PBL handlar exempelvis om vattenområde generellt medan vattenområde i 4 kap. 5 § PBL handlar om områden som anges som vattenområde i en detaljplan. Boverket föreslår därför att termen *vattenområde* inte ska definieras.

Genomförandetiden och Genomförande av detaljplan**Slutsats**

Termen *genomförandetiden* bör inte omdefinieras i PBL.

Uttrycket *genomförande av detaljplan* bör inte definieras i PBL eller PBF.

Problembild

Definitionen av *genomförandetiden* enligt PBL är ”den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§”.⁸² Det kan konstateras att denna definition inte förklarar vad genomförandetiden faktiskt är utan är endast en hänvisning till andra bestämmelser. Definitionen skiljer sig från andra definitioner i sin formulering. Syftet och nyttan med en sådan definition kan ifrågasättas.

Genomförande av detaljplan är ett uttryck där innebörden ibland uppfattas som oklar. Frågor uppkommer exempelvis i samband med tillämpning av förbudet mot så kallade särkrav,⁸³ men även i samband med bedömning av betydande miljöpåverkan. När det gäller betydande miljöpåverkan finns även motsvarande uttryck när det gäller översiktsplaner. I 6 kap. PBL med rubriken ”Genomförande av detaljplan” finns bestämmelser om genomförande av allmänna platser samt bestämmelser om exploateringsavtal. Uttrycket finns dessutom med i definitionerna för exploateringsavtal, genomförandetiden och medfinansieringsersättning. Uttrycket används alltså på flera olika ställen i PBL. Även om det inte är tydligt vad innebörden är så betyder de i alla fall inte samma sak på de olika ställena.

Definition som lösning på problemet?

Genomförandetiden skulle kunna omdefinieras så att definitionen gav en bättre beskrivning av termen och på så vis blev mer användbar. Då några

⁸² 1 kap. 4 § PBL.

⁸³ 8 kap. 4 a § PBL.

uppenbara problem med dagens definition inte verkar finnas är detta dock inte nödvändigt. Att helt ta bort dagens definition är också ett alternativ då Boverket inte ser något syfte med den i dess nuvarande lydelse.

Genomförande av detaljplan är ett otydligt uttryck i lagen som skulle behöva förtydligas. Boverket anser dock att det är olämpligt att göra genom en definition i PBL eftersom det finns risk att en sådan definition skulle bli alltför allmängiltig för att kunna fungera i alla de sammanhang där de förekommer i lagen. För detta uttryck, och dess olika betydelse i olika reglering, anser Boverket att vägledning i stället bör skrivas efterhand som rättspraxis uppstår.

Grundkarta

Slutsats

Termen *grundkarta* bör inte definieras i PBL eller PBF.

Problembild

Problemet med *grundkarta* handlar inte om termen som sådan utan vilken information grundkartan ska innehålla och vilken noggrannhet informationen ska ha. En detaljplan som grundar sig på en grundkarta som saknar relevant information eller där noggrannheten på informationen är för dålig kan leda till att detaljplanens reglering blir oklar vilket skapar rättssäkerhet. Att en grundkarta saknar rätt information kan bero på att beställningen av grundkartan inte var så detaljerad som den borde ha varit. Detta kan till exempel ske då beställaren uppfattar en grundkarta som en definierad produkt med fastställt innehåll och noggrannhet. I praktiken kan dock detta variera och grundkartor med otillräcklig kvalitet är ofta förekommande. Konsekvenserna av detta varierar beroende på vilka bristerna är.

Definition som lösning på problemet?

En grundkarts innehåll och noggrannheten på denna skulle kunna bestämmas i en definition. För att problemet ska lösas behöver definitionen vara så pass omfattande och detaljerad så att den inte skulle vara lämplig som definition. Att i detalj ange all information som alla grundkartor ska omfatta i alla planärenden är inte rimligt, resurseffektivt eller ekonomiskt försvarbart. Varje grundkarts innehåll måste anpassas till varje unikt planärende.

Lantmäteriet har tagit fram en vägledning, HMK – handbok i mät- och kartfrågor, Digital grundkarta 2021. Boverket anser att en vägledning av detta slag är ett lämpligare sätt att angripa de problem som finns. Handboken kan bland annat användas som stöd vid framtagandet av en grundkarta och minska problemen som finns med grundkartor med otillräcklig kvalitet. Handboken skulle också kunna kompletteras med utbildning i beställarkompetens för att få ännu större genomslagskraft.

Mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för annat än enskilt bebyggande

Slutsats

Uttrycket *mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för annat än enskilt bebyggande* bör inte definieras i PBL eller PBF.

Problembild

Mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för annat än enskilt bebyggande är ett uttryck som uppfattas som problematiskt. Uttrycket finns i reglerna om inlösen.⁸⁴ Uttrycket avser kvartersmark för allmänna ändamål och kan omfatta olika användningar i detaljplan, exempelvis skola, vård, hamn, trafik och tekniska anläggningar. I äldre planer är dessa områden ofta planlagda som så kallade A-områden eller specialområden.

Kommunen har rätt att lösa in mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för annat än enskilt bebyggande om användningen inte kan anses säkerställd.⁸⁵

Möjligheterna till inlösen av dessa områden har funnits under lång tid. I äldre planer är de ofta planerade som A-områden eller specialområden. Eftersom de användningsbestämmelser som idag tillåter dessa användningar inte självklart är knutna till ett allmänt ändamål, kan möjligheterna till inlösen ibland vara svåra att förutse. Till exempel kan användningsbestämmelsen Tekniska anläggningar både vara lämplig att använda för en kommunal VA-anläggning men också för en enskild anläggning som till exempel en gemensam pumpstation för några få fastigheter.

Uttrycket uppmärksammas även ibland när kommunen har kombinerat olika typer av kvartersmarksanvändningar, både sådana som är för enskilt bebyggande och för annat än enskilt bebyggande. Kommunen får då problem med att beskriva hur genomförandet av planen ska gå till. Boverket känner inte till att frågan om inlösen vid kombinerade användningar har prövats. Boverket anser dock att möjligheten till inlösen inte kan bortses ifrån om kommunen valt att planera på detta sätt och avråder därför från detta. Osäkerheten om inlösen i befintliga planer med sådana kombinationer kvarstår tills det kommer vägledande rättspraxis.

Definition som lösning på problemet?

Boverket uppfattar att det främsta problemet med uttrycket uppkommer när kommunen kombinerar kvartersmark med inlösenmöjligheter med sådan utan, till exempel Skola och Bostäder. En definition skulle dock inte

⁸⁴ 6 kap. 13 § och 14 kap. 14 § PBL.

⁸⁵ 6 kap. 13 § PBL.

lösa detta problem. Boverket ser heller ingen annan särskild anledning att definiera uttrycket.

Digital tillämpbarhet

I uppdraget anges att Boverket ska ta hänsyn till myndighetens och övriga myndigheters påbörjade arbete för att digitalisera samhällsbyggnadsprocessen. Flera insatser tas upp, som Boverkets föreskrifter för detaljplan⁸⁶, rapporten Detaljplaners omvandling till enhetlig digital planinformation⁸⁷ samt det nyss avrapporterade uppdraget till Boverket att ta fram fler lösningar som främjar en enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen i en digital miljö⁸⁸. Vidare tar uppdraget upp att Bygglovsutredningen⁸⁹ ansåg att det behövs en översyn av vissa befintliga definitioner i PBL och i PBF samt ett antal nya legaldefinitioner, bland annat för att möjliggöra ett digitalt arbetssätt.

I Boverkets uppdrag ingår därför att göra överväganden och ställningstaganden 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 anges vidare att en särskild fråga, med tanke på målbilden att definitioner ska kunna tillämpas digitalt och automatiserat i stor utsträckning, är hur sådana termer som kräver någon form av beräkning för att tillämpas ska regleras.

Termers funktionalitet i en digital samhällsbyggnadsprocess kommer bli allt viktigare i takt med att digitaliseringen och automatiseringen ökar. Information transformeras och utbyts därefter av en mängd olika aktörer, både myndigheter, företag, organisationer och enskilda medborgare, i samhällsbyggnadsprocessens olika skeden. För att det ska fungera på ett rättssäkert och rimligt sätt är det dock en förutsättning att det finns tydliga strukturer, att alla aktörer använder samma terminologi och att betydelsen av termerna är tydligt definierad, avgränsad, lika för alla, känd och tillgänglig.

De ökade kraven på och behovet av en enhetlig terminologi på grund av digitaliseringen av samhällsbyggnadsprocesserna behöver inte innebära att fler termer behöver definieras i lag eller förordning. Definitioner eller motsvarande kan också finnas i föreskrifter, förarbeten, rättspraxis eller i doktrin och vägledning till lagstiftningen.

För att definierade termer ska kunna tillämpas i de digitala processerna krävs tekniska lösningar som de digitala systemen kan arbeta med.

⁸⁶ BFS 2020:5.

⁸⁷ Rapport 2021:26, Detaljplaners omvandling till enhetlig digital planinformation Boverket

⁸⁸ Rapport 2023:3, Fler lösningar som främjar en enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900) i en digital miljö, Boverket

⁸⁹ SOU 2021:47, Ett nytt regelverk för bygglov.

Under 2022 hade Boverket i uppdrag att ta fram en teknisk lösning för att tillhandahålla sådana befintliga termer, uttryck och definitioner som behöver hanteras på ett enhetligt sätt inom samhällsbyggnadsområdet. Den tekniska tjänsten som utvecklades inom uppdraget blev Boverkets begreppsbank. Begreppsbanken är tillgänglig via Boverkets webbplats som en egen webbtjänst⁹⁰ och är läsbar för alla med en webbläsare och internetuppkoppling. Begreppsbanken är också tillgänglig via ett application programming interface, API, för de företag och organisationer som exempelvis vill bygga in Boverkets terminologi i egna webbtjänster eller programvaror.

Begreppsbanken är ett exempel på en sådan funktionalitet som krävs för att få en enhetlig tillämpning av terminologin inom en sektor. Sedan behöver sådana tjänster en säkrad förvaltning för att framtida programvaror, användare och AI ska kunna lita på att informationen är korrekt och aktuell, vilket är en förutsättning för digital hantering.

Att de termer som definieras struktureras och hanteras enhetligt är centralt i ett nationellt digitalt utvecklingsarbete på området. Men på grund av hur lagstiftningen är uppbyggd är det ändå inte alltid möjligt att skapa en automatik i tillämpningen i varje typ av prövning. Vid den praktiska tillämpningen av PBL behöver det hela tiden göras bedömningar och avvägningar. Det kan exempelvis handla om att byggnadsverk 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.⁹¹ Liknande bedömningar behöver också göras exempelvis i förhållande till utformningskraven,⁹² tomtkraven,⁹³ förvanskningförbudet⁹⁴ och varsamhetskravet.⁹⁵ Det kan vidare handla om att det vid prövningen av de här frågorna ska tas hänsyn till både allmänna och enskilda intressen. Ibland kan prövningen också innebära en avvägning mellan olika enskilda intressen.⁹⁶

Däremot när det gäller termer vars definitioner styr beräkningar, som olika höjder eller areor, så kan tillämpningen vinna på att definiera dessa. Det är information som kan hanteras och processas i olika typer av digitala tjänster.

⁹⁰ Boverket (2023). *Begreppsbanken*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/begreppsbanken/> Hämtad 2023-03-09.

⁹¹ 2 kap. 6 § PBL.

⁹² 8 kap. 1 § PBL.

⁹³ 8 kap. 9 § PBL.

⁹⁴ 8 kap. 13 § PBL.

⁹⁵ 8 kap. 17 § PBL.

⁹⁶ 2 kap. 1 § PBL.

Behov av vägledning

Boverket ska inom uppdraget överväga om det behövs ytterligare vägledning 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.

Vägledning kan göras i många olika former och Boverket har flera olika systemlösningar för vägledning. Boverket har på PBL kunskapsbanken redan en omfattande vägledning till plan- och byggregelverket, till exempel om att reglera med detaljplan och om lovplikt. En betydande del som saknas och som är relevant utifrån det här uppdragets inriktning är vägledning om tolkning av detaljplaner. Det finns en stor efterfrågan på vägledning om hur olika bestämmelser i äldre planer ska tolkas och tillämpas, samt på sammanställningar av rättspraxis.

Boverket har även planbestämelsekatalogen vars historiska del är en stor hjälp för att förstå termer och uttryck och vilken betydelse och funktion de haft i äldre planer.⁹⁷

Ändamålskatalogen är ett verktyg för att benämna olika byggnadsdelar utifrån vad byggnadsdelarna har för ändamål. Syftet är att klassa byggnadsdelars ändamål på ett enhetligt sätt.⁹⁸

Ett annat exempel är Boverkets begreppsbank som kan användas för att bygga in legaldefinitioner och förklaringar på PBL-relaterade termer i handläggarstöd, e-tjänster och programvaror.⁹⁹

All redan framtagen vägledning oavsett form behöver dock kontinuerligt förvaltas och hållas aktuell. Boverket gör bedömningen att utöver vägledning om tolkning av plan så är det framför allt förvaltning och vidareutveckling av befintlig vägledning som krävs för förståelse av termer, uttryck och definitioner.

⁹⁷ Boverket (2023). *Planbestämelsekatalogen*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/planbestammelser/planbestammelsekatalogen/> Hämtad 2023-03-09

⁹⁸ Boverket (2022). *Ändamålskatalogen*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/andamalskatalogen/> Hämtad 2023-03-09.

⁹⁹ Boverket (2023). *Begreppsbanken*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/begreppsbanken/> Hämtad 2023-03-09.

Retroaktiv lagstiftning

I uppdraget anges att Boverket ska 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. Det här avsnittet innehåller en redogörelse över hur retroaktiv lagstiftning har hanterats i Sverige och då främst inom straff- och skatterätten. För att få ytterligare klarhet i hur en lagstiftningslösning där definitioner gäller retroaktivt kan utformas, det vill säga hur en retroaktiv verkan kan regleras och på vilken föreskriftsnivå detta kan ske, så görs även en jämförelse med hur retroaktiv lagstiftning har hanterats inom miljöretten och ett exempel hämtas från området för enkelt avhjälpta hinder inom plan- och bygglagstiftningen.

Förbud mot retroaktiv straff- och skattelagstiftning

I Sveriges grundlag finns sedan 1970-talet ett förbud mot retroaktiv straff- och skattelagstiftning. Det finns dock inte något generellt förbud mot retroaktiv lagstiftning på något annat enskilt rättsområde än just dessa två.

Av 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen framgår att ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks. Inte heller får någon dömas till svårare brottspåföljd för gärningen än den som var föreskriven då. Av andra stycket samma bestämmelse framgår att skatt eller statlig avgift inte får tas ut i vidare mån än som följer av föreskrifter som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten. Riksdagen får i vissa fall besluta om undantag från förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning, om det finns särskilda skäl för det.

Genom förbudet mot retroaktiv strafflag i första stycket av bestämmelsen kommer den straffrättsliga legalitetsprincipen till uttryck i grundlagen. Detta förbud träffar både påföljd i sig för en gärning och eventuellt hårdare påföljd än tidigare för en gärning. Bestämmelsen riktar sig enligt ordalydelsen i första hand till domstolar och andra myndigheter med straffprocessuella befogenheter, men innebär samtidigt ett förbud riktat till lagstiftaren.¹⁰⁰ Artikel 7 första punkten i Europakonventionen innehåller ett motsvarande förbud. Där står det att ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell rätt. Inte heller får ett

¹⁰⁰ Se Jermsten, Regeringsformen 2 kap. 10 §, Lexino 2022-07-01 (JUNO).

strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks.¹⁰¹

Vad som uttryckligen regleras i 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen är brottspåföljd och annan särskild rättsverkan av brott. Enligt förarbetena är dock avsikten att bestämmelsen ska träffa också straffliknande administrativa påföljder såsom skattetillägg, restavgift, förseningsavgift enligt olika skatteförfattningar och överlastavgift enligt trafikförfattningar med mera. Det togs i förarbetena avstånd från att i själva lagtexten skriva in att retroaktivitetsförbudet gäller också sådana straffliknande administrativa påföljder. Ställningstagandet motiverades med att det inom ramen för en grundlagsbestämmelse inte är möjligt att dra en klar gräns mellan sådana offentlighetsrättsliga ingrepp utanför det straffrättsliga området som ska omfattas av ett retroaktivitetsförbud och sådana åtgärder som av olika legitima skäl bör hållas utanför det skyddade området.¹⁰²

I förarbetena togs även avstånd från att utvidga förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning till att även avse ett förbud mot retroaktiv lagstiftning överhuvudtaget. Det uttalades att det i svensk rätt hittills inte visat sig möjligt att upprätthålla ett generellt förbud mot retroaktiv lagstiftning på något annat område än straffrättens. Utanför detta område har undantag från grundsatsen att retroaktivitet ska undvikas ansetts kunna medges, om det funnits särskilda skäl för det. Det har inte ansetts möjligt att i grundlagstexten mer precist ange förutsättningarna för sådana undantag. Dessutom är det ofta svårt att avgöra vad som ska förstås med att en lag är tillbakaverkande eller har retroaktiv verkan. Mot denna bakgrund förordades det inte några ytterligare grundlagsförbud mot retroaktiv lagstiftning.¹⁰³

I bestämmelsen i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen är huvudregeln ett förbud mot retroaktiv lagstiftning på skatte- och avgiftsområdet. Merparten av reglerna i bestämmelsen handlar dock om förutsättningarna för att göra undantag från huvudregeln. De förutsättningarna anges i detalj och undantag kan inte göras annat än i enlighet med vad som föreskrivs där. Bestämmelsen har stor praktisk betydelse och undantagsmöjligheterna där utnyttjas inte sällan. Det finns även en omfattande praxis kring frågor om retroaktivitet och skattelag. Det är relativt vanligt att regeringen beslutar om så kallade stoppskrivelser till riksdagen i syfte att möjliggöra retroaktiv tillämpning av skattelag. Det är därmed inte något ovanligt inslag i lagstiftningsarbetet.¹⁰⁴

I förarbetena anges att huvudskälet mot retroaktiv lagstiftning på skatte- och avgiftsområdet är att sådan lagstiftning bryter mot grundsatsen att

¹⁰¹ Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

¹⁰² Prop. 1975/76:209 s. 125.

¹⁰³ Prop. 1975/76:209 s. 126.

¹⁰⁴ Se Jermsten, Regeringsformen 2 kap. 10 §, Lexino 2022-07-01 (JUNO).

man i förväg ska kunna bedöma de rättsliga konsekvenserna av sitt handlande. Det är ett viktigt rättssäkerhetsintresse att skattelagar inte utan särskilda skäl ges retroaktiv effekt. Kraven på ett rättvist fördelat skatteuttag gör det dock nödvändigt med bland annat effektiva ingripanden mot till exempel skattefusk. Samtidigt måste det krävas att lagändringarna sker på ett för de enskilda medborgarna godtagbart sätt. Det finns därmed skäl för någon form av förbud mot retroaktiv skattelagstiftning. En sådan regel bör för övrigt påverka statsmakternas ställningstaganden också utanför det egentliga tillämpningsområdet.¹⁰⁵

Det finns således i svensk rätt inte något generellt förbud mot retroaktiv lagstiftning. Det kan däremot sägas vara en grundsats att retroaktivitet normalt sett ska undvikas. Retroaktivitet kan innebära inskränkningar i rättssäkerheten. Enskilda personer ska kunna lita på att en åtgärd som var tillåten när den företogs, inte i efterhand ger upphov till ingripanden från det allmänna. Det finns dock undantag från den principen. Inom till exempel förvaltningsrätten är huvudregeln att ny lagstiftning i och med ikraftträdandet blir tillämplig även på sådant som inträffat tidigare, om inte särskilda övergångsbestämmelser säger något annat.¹⁰⁶

Retroaktiv miljölagstiftning

Inom miljöretten gäller principen att det är den som förorsakar miljöskador som ska bekosta de åtgärder som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter. Detta fastlades redan i samband med miljöskyddslagens tillkomst 1969.¹⁰⁷ Numera finns bestämmelserna om ansvar för avhjälpande av miljöskador i miljöbalken. Det är i första hand den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till en föroreningsskada eller allvarlig miljöskada som är ansvarig för ett avhjälpande. Ansvaret gäller i viss utsträckning även för skador som inträffat innan lagen trädde i kraft.¹⁰⁸

Vid införandet av miljöbalken den 1 januari 1999 fanns på förhand en situation som behövde lösas på ett rimligt och hållbart sätt i enlighet med grundlag och i övrigt gällande rättsprinciper.

Förslaget till miljöbalk innehöll en bestämmelse om att alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ska ansvara för att skadan eller olägenheten avhjälpas, till dess att denna har upphört.¹⁰⁹ Förarbetena innehöll även ett förslag om ett 10 kap. med mer utvecklade bestämmelser om

¹⁰⁵ Prop. 1978/79:195 s. 55 f.

¹⁰⁶ Se Jermsten, Regeringsformen 2 kap. 10 §, Lexino 2022-07-01 (JUNO).

¹⁰⁷ Miljöskyddslag (1969:387) upphävd: 1999-01-01 genom SFS 1998:811

¹⁰⁸ 10 kap. 2 § miljöbalken.

¹⁰⁹ 2 kap. 8 § miljöbalken.

efterbehandling av förorenade mark- och vattenområden, byggnader och anläggningar.

Redan 1989 gjordes ett tillägg i miljöskyddslagen om att skyldigheten att avhjälpa olägenheter från en miljöfarlig verksamhet kvarstår även efter det att verksamheten upphört. Samtidigt ändrades lagen så att koncessionsnämnden bland annat, om det genom en miljöfarlig verksamhet uppkommit någon olägenhet som inte förutsetts när verksamheten tilläts, fick besluta om de åtgärder som behövdes för att förebygga eller minska olägenheten för framtiden. Ändringarna var enligt förarbetena endast avsedda att förtydliga vad som redan ansågs gälla. I övergångsbestämmelserna föreskrevs bara att de nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 1989 och att äldre föreskrifter fortfarande skulle gälla i fråga om överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.¹¹⁰ Syftet var alltså att bestämmelserna från 1989 skulle gälla retroaktivt, även om det inte uttryckligen angavs i lagen.

Rättsläget ändrades dock genom rättsfallet RÅ 1996 ref. 57 (Klippanmålet). Verksamhetsutövaren i fallet bedrev under åren 1965–1975 miljöfarlig verksamhet, men överlät verksamheten 1975. Frågan i målet var vilka bestämmelser i miljöskyddslagen som skulle tillämpas avseende verksamhetsutövarens ansvar för saneringsåtgärder; de från 1969 eller de från 1989. Regeringsrätten anförde inledningsvis i domskälen att miljöskyddslagen i dess lydelse före ändringen 1989 inte kunde tilläggas den innebörden att en skyldighet att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att en miljöfarlig verksamhet upphört. Inte heller framgick det av miljöskyddslagen i dess dåvarande lydelse att åläggande kunde riktas mot en förutvarande verksamhetsutövare. Frågan i målet var då om bestämmelserna i sin lydelse efter ändringen 1989 kunde tillämpas.

Regeringsrätten hänvisade i domskälen bland annat till tidigare praxis¹¹¹ där det framgår att huvudprincipen enligt förvaltningsrättsliga grundsatser är att de föreskrifter som är i kraft när prövningen sker ska tillämpas, det vill säga i det här fallet de från efter ändringen 1989. Undantag från dessa grundsatser kan dock vara uttryckligen föreskrivna i övergångsbestämmelser eller följa av uttalanden i motiven till lagstiftningen. Det kan också tänkas att det endast av omständigheterna framgår att lagstiftaren avsett att de nya bestämmelserna inte ska tillämpas i ett övergångsskede.

Vidare erinrade Regeringsrätten i domskälen om att det även kan finnas undantag från huvudprincipen angående valet av tillämplig lagstiftning av andra anledningar. Enligt 2 kap. 10 § regeringsformen är retroaktiv tillämpning av straff- och skattelagstiftning i vissa fall direkt förbjuden. Vidare gjorde domstolen en hänvisning till EU-rätten och medlemsstaternas

¹¹⁰ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 599.

¹¹¹ RÅ 1988 ref. 132.

gemensamma rättstraditioner. Proportionalitetsprincipen och principerna om rättssäkerhet och skyddet av berättigade förväntningar har ansetts innebära att ändringar i materiellt rättsliga regler normalt inte träffar förhållanden som ligger före ikraftträdandet. Om en retroaktiv tillämpning har varit åsyftad bör det klart framgå, till exempel av bestämmelsens ordalydelse. Även i sådant fall krävs att de berörda berättigade förväntningar respekteras.

Regeringsrätten gjorde slutligen bedömningen att det inte var rimligt att tillämpa en lagstiftning av det i målet aktuella slaget retroaktivt till den enskildes nackdel. I vart fall inte om inte detta är föreskrivet i särskilda övergångsbestämmelser eller det av regelsystemet i övrigt tydligt kan utläsas att en sådan tillämpning är åsyftad. Med bakgrund av detta och då en sådan tillämpning uppenbarligen skulle kunna leda till en tidigare oförutsebar ekonomisk belastning för berörda företag, skulle frågan om skyldigheten för verksamhetsutövaren prövas på grundval av miljöskyddslagens lydelse från 1969, det vill säga bestämmelserna som gällde vid utövandet. Det innebar således att något ansvar inte kunde utkrävas av den dåvarande verksamhetsutövaren trots att det hade varit intentionen med lagstiftningen.

Regeringen behövde alltså vid införandet av miljöbalken 1999 hitta en lösning för att få genomslag för det synsätt som präglar miljörätten när det gäller ansvar för efterbehandling av förorenade områden. Därför anfördes i förarbetena att en särskild övergångsregel i 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken bör införas och knytas i första hand till 2 kap. 8 § miljöbalken, men avseende retroaktivitet begränsas i tiden från 1969, det vill säga från införandet av miljöskyddslagen.¹¹²

Som skäl för införande av övergångsregeln angavs att det var angeläget att regleringen gjordes entydig och begriplig för domstolar, myndigheter och verksamhetsutövare när det gällde ansvar för efterbehandling. Regeringen angav att det förelåg starka skäl för att ge reglerna snabbt genomslag. Om miljöbalkens regler begränsas till skador som uppstått efter ikraftträdandet skulle reglernas genomslag bli starkt begränsade. Miljöbalkens regler borde därför gälla även för äldre verksamheter eller verksamheter där driften är nedlagd. En förutsättning är naturligtvis att ett angeläget behov att avhjälpa skador eller olägenheter föreligger. Det måste också beaktas att om ansvaret för verksamhetsutövare minskas så kan detta i stället medföra ett ökat ansvar för fler fastighetsägare. Som ytterligare skäl angavs att det annars för mycket lång tid framöver skulle bli nödvändigt att parallellt tillämpa dubbla regelsystem, den upphävda miljöskyddslagens och miljöbalkens.¹¹³

¹¹² Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 602–603.

¹¹³ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 603.

Propositionen gick igenom om det fanns något hinder mot den föreslagna lösningen och fann att den nu aktuella frågan inte träffades av förbudet mot retroaktiv straff- och skattelagstiftning i regeringsformen. Övergångsregeln skapade samma rättsläge som ansågs gälla före 1996 års rättsfall. Det ansågs därför inte gå emot vad som kunde anses utgöra berättigade förväntningar hos berörda verksamhetsutövare i de fall som skulle kunna bli aktuella. Utifrån generella utgångspunkter kunde förslaget knappast anses vara av någon särskilt betungande karaktär och därav vara olämpligt att införa. I den utsträckning krav på efterbehandling i det enskilda fallet kan vara så betungande att det framstår som oskäligt kan en sådan avvägning ske inom ramen för miljöbalkens allmänna regler om skälighetsavvägning.¹¹⁴

Övergångsbestämmelsens retroaktiva verkan har varit uppe för prövning i MÖD.¹¹⁵ Domstolen delade de bedömningar som gjordes i förarbetena till miljöbalken om att bestämmelsen i 8 § lagen om införande av miljöbalken inte kan anses strida mot regeringsformens förbud mot retroaktiv lagstiftning. Bestämmelsen kan enligt domstolen inte anses gå emot vad som får anses utgöra berättigade förväntningar hos verksamhetsutövare. Övergångsregeln skulle därmed tillämpas i målet och inte åsidosättas med stöd av 11 kap. 14 § regeringsformen. Regleringen kunde inte heller i övrigt anses uppenbarligen oförenlig med grundlag.

Retroaktiv plan- och bygglagstiftning

Ett annat exempel på retroaktiv lagstiftning är reglerna om enkelt avhjälpna hinder i PBL. Enkelt avhjälpna hinder mot tillgänglighet och användbarhet i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser ska avhjälpas.¹¹⁶ Kravet infördes första gången i ÄPBL 2001 men gäller oavsett när byggnaden som lokalen befinner sig i uppfördes och är alltså retroaktivt. Byggnadsnämnden är skyldig att utöva tillsyn mot enkelt avhjälpna hinder och kan kräva att sådana avhjälpas.¹¹⁷

I förarbetena pekar lagstiftaren på problem med tillgängligheten i befintligt lokalbestånd och konstaterar att ”möjligheten att delta i samhällslivet, oberoende av funktionshinder, är ett sådant väsentligt allmänt intresse som skall värnas genom samhällsåtgärder”.¹¹⁸ Kostnaderna uppskattades till cirka 5 miljarder kronor varav 75 % bedömdes hamna på fastighetsägare eller hyresgäster, även om kostnaderna genom ett systematiskt åtgärdsarbete kunde minskas till hälften.¹¹⁹

¹¹⁴ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 603.

¹¹⁵ MÖD 2010:24.

¹¹⁶ 8 kap. 2 § andra stycket samt 12 § andra stycket PBL.

¹¹⁷ 11 kap. 5 § PBL.

¹¹⁸ Prop. 2000/01:48 s. 9–10.

¹¹⁹ Prop. 2000/01:48 s. 14.

Lagstiftaren lyfter alltså fram tillgängligheten till lokaler och allmänna platser som ett viktigt allmänt intresse. De kostnader och eventuella olägenheter som kunde drabba exempelvis enskilda fastighetsägare ansågs inte överväga detta viktiga intresse.

Det kan också noteras att lagstiftaren ansåg att vad som avses med enkelt åtgärdade hinder mot tillgängligheten och användbarheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, torde knappast låta sig regleras i detalj genom lagstiftning.¹²⁰ Boverket fick därför rätt att besluta föreskrifter och allmänna råd om hur kravet ska tillämpas i praktiken.¹²¹ Eftersom föreskrifterna och de allmänna råden hör till retroaktiv lagstiftning ska även dessa tillämpas retroaktivt.

Föreskrifterna innehåller också en särskild regel om att kravet på avhjälpande gäller så snart det inte är orimligt med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna.¹²² De ekonomiska konsekvenserna får inte bli orimligt betungande för fastighetsägaren, lokalhållaren eller näringsidkaren.

¹²⁰ Prop. 2000/01:48 s. 12.

¹²¹ Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:13) om avhjälpande av enkelt avhjälpbara hinder till och i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser, ändrade genom Boverkets föreskrifter om ändring i verkets föreskrifter och allmänna råd (2011:13) om avhjälpande av enkelt avhjälpbara hinder till och i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser, BFS 2013:9, HIN.

¹²² 5 § HIN.

Författningsnivåer

Detta uppdrag handlar både om att peka ut vilka termer och uttryck inom plan- och byggregelverket som behöver definieras med juridiskt bindande verkan och att ta ställning till på vilken författningsnivå definitionerna bör regleras på. Det ingår inte i uppdraget att lämna författningsförslag. Boverket kommer därför enbart föra principiella resonemang om vilken nivå som olika definitioner bör regleras på. Det finns tre relevanta författningsnivåer att resonera om:

- Lagnivå, som beslutas av riksdagen
- Förordningsnivå, som beslutas av regeringen
- Föreskriftsnivå, som beslutas av regeringen eller en myndighet som regeringen utser

Till detta kommer allmänna råd, som beslutas av myndigheter. Allmänna råd är inte juridiskt bindande och är därför inte författningar i verklig mening. Myndigheter kan också ta fram vägledning. Allmänna råd och vägledning kan i princip höra till vilken författningsnivå som helst, förutsatt att det faller inom myndighetens ansvar.

Vilken författningsnivå som är lämpligast är beroende av vad definitionen handlar om och när den är tänkt att tillämpas. En utgångspunkt torde vara att termen bör definieras i lag om det inte finns något särskilt som talar för att det bör definieras på en lägre nivå. Det skulle kunna vara att definitionen bara har betydelse för tillämpningen av förordningen eller föreskriften och därför inte behöver finnas på lagnivå, eller behov av att snabbare och mer effektivt kunna besluta om att ändra och uppdatera definitionen. Det kan också handla om olika former av tillämpningsföreskrifter som inte ska användas för att tolka lagens ordalydelse.

Hur termer och uttryck definieras

Termer och uttryck kan definieras på olika sätt. De kan definieras i lag eller annan författning, genom rättspraxis eller i lagens förarbeten, i en branschstandard, eller på något annat sätt. Termer som definieras genom lag kallas ofta legaldefinitioner och blir juridiskt bindande. Fördelen med att definiera termer genom lag är att det på förhand blir tydligt vad ett det ska anses innebära, vilket i sin tur gör det tydligt hur lagen ska tillämpas. Särskilt för termer som förekommer ofta i lagen eller på annat sätt är centrala för tillämpningen är det fördelaktigt att dessa definieras i lagen. Exempel kan vara begrepp som byggnad, bebygga, nybyggnad med mera.¹²³

¹²³ Jfr 1 kap. 4 § PBL.

Definitioner kan också göras juridiskt bindande genom förordningar, som beslutas av regeringen, eller genom föreskrifter, som beslutas av myndigheter. Inom plan- och byggregelverket har detta gjorts bland annat i PBF, samt i BBR. Sådana definitioner kan användas framför allt i tillämpningsföreskrifter för att exempelvis klargöra hur en bestämmelse i förordningen eller i föreskriften ska tillämpas, så som gjorts med begreppet tillfälligt anläggningsboende.¹²⁴ Dessa definitioner förklarar i närmare detalj hur bestämmelserna i förordningen eller föreskriften ska uppfyllas och avgränsar därmed inte lagen.

Ett annat exempel är definitioner i förordning eller föreskrift som klargör hur lagen ska tillämpas, utan att de avgränsar lagens innebörd. Ett exempel på detta kan vara Boverkets föreskrifter (BFS 2020:5) om detaljplan. I lagens fjärde kapitel anges att kommunen kan reglera användningen av mark och vatten genom detaljplan.¹²⁵ I föreskrifterna anges i närmare detalj vilka planbestämmelser kommunen får använda för att reglera användningen. I Boverkets föreskrifter definieras bland annat termen nockhöjd.¹²⁶ Den definitionen får enbart betydelse för tolkningen av planbestämmelser som använder nockhöjd i detaljplaner som beslutas med stöd av föreskriften. Definitionen är således en del av en tillämpningsföreskrift som inte avgränsar eller påverkar tolkningen av lagens ordalydelse, även om den har stöd i lagen.

På liknande sätt definieras byggnadshöjd i PBF, eftersom det bara används för att tolka detaljplaner som beslutats med stöd av PBL och inte för att tolka lagens innehåll.¹²⁷ Byggnadshöjd används visserligen som begrepp på ett par ställen i PBL, men även där är det byggnadshöjd enligt en detaljplan som avses.¹²⁸

¹²⁴ 1 kap. 3 b § PBF.

¹²⁵ 4 kap. 1 § PBL.

¹²⁶ 1 kap. 3 § Boverkets föreskrifter om detaljplan.

¹²⁷ 1 kap. 3 och 9 §§ PBF.

¹²⁸ 6 kap. 26 och 43 §§ PBL.

Vad är legaldefinitioner?

Det här avsnittet innehåller en kort redogörelse kring användandet av legaldefinitioner, dess ursprung och funktion. Legaldefinitioner förekommer på flera olika ställen i lagstiftningen, som exempelvis i yttrandefrihetsgrundlagen, miljöbalken och socialförsäkringsbalken. I plan- och bygglagstiftningen finns de termer som har definierats främst i 1 kap. 4 § PBL. Dessa definitioner gäller enligt 1 kap. 2 § PBF också vid tillämpningen av bestämmelserna i förordningen. I PBF finns därutöver i 1 kap. 3–8 §§ ytterligare definitioner av termer som i huvudsak förekommer först på förordningsnivå.

Ett begrepp motsvaras språkligt av en definition. För att undvika att behöva upprepa definitionen varje gång som begreppet ska refereras till i olika sammanhang, så representeras begreppet av en term. De termer som förekommer i till exempel lagtext, förarbeten, rättspraxis eller rättsvetenskaplig doktrin har dock olika uppbyggnad och bakgrund. Det är vid utarbetandet av termer viktigt att om möjligt välja termer som också språkligt leder tankarna till det bakomliggande rättsliga begreppet.¹²⁹

Det vanliga sättet som nya rättsliga termer tillkommer på är genom utarbetandet av ny lagstiftning på nationell nivå. Det kan också ske vid införlivande och översättning av EU-rättslig lagstiftning eller genom andra internationella samarbeten och konventioner. Det kan även med tiden uppkomma ett behov av att byta term för ett rättsligt begrepp. Termer kan också tillkomma genom att de etableras och används vid tillämpningen i rättspraxis eller rättsvetenskaplig doktrin, som beteckning på ett visst rättsligt begrepp utan att termen återfinns i lagtexten. Det kan då handla om termer med långvariga traditioner som tillkommit genom lite mer ovanliga rättskällor, till exempel branschpraxis eller annan sedvänja.¹³⁰

En legaldefinition är en term som lagstiftaren avsiktligt har valt för att i lagstiftningen representera ett rättsligt begrepp. Legaldefinitioner används generellt för att avgränsa tillämpningsområdet för viss lagtext eller andra bestämmelser. Legaldefinitioner har därmed en avgränsningsfunktion. Ett särdrag för legaldefinitioner är just att de ofta brukar följas av en förhållandevis tydlig definition i författningstexten. Som nämnts är det en fördel om en term språkligt leder tankarna till det bakomliggande rättsliga begreppet, men termer som används vid legaldefinitioner kan ofta

¹²⁹ Olsson, Stefan, Rättsvetenskaplig termbildning – några exempel, Skattenytt 2018, s. 15–17.

¹³⁰ Olsson, Stefan, Rättsvetenskaplig termbildning – några exempel, Skattenytt 2018, s. 17–19.

användas på ett sätt mer eller mindre avviker från begreppet i fackmässigt eller allmänt språkbruk.¹³¹

Legaldefinitioner i en författningstext fyller således funktionen att på en viss plats i texten förklara innebörden av en term eller ett uttryck som förekommer på flera ställen i författningen. Detta för att undvika att på varje ställe där termen används behöva återupprepa den avsedda innebörden. Legaldefinitionerna gör att lagstiftaren på ett kortfattat sätt kan utforma lättlästa bestämmelser, utan att för den skull tappa den utvecklade innebörd som finns i definitionen. Legaldefinitionerna är alltså förkortningar, ett eller ett fåtal ord, som gäller endast för förståelsen och tolkningen av den författningstext som definitionerna finns i. Detta uttrycks ofta genom att dessa utformas med en angivelse i stil med att ”i denna lag avses med...”¹³²

Att en term eller ett uttryck används på flera ställen i en författningstext utgör dock inte i sig ett skäl för att införa en definition. En term eller ett uttryck behöver inte heller definieras om innebörden redan är allmänt klagjord och lätt att förstå, eller om det av någon annan anledning inte behövs fler ord för att beskriva det begrepp som termens eller uttryckets ord beskriver.¹³³ Det kan också handla om att i en författningstext använda sig av så kallade förutsatta begrepp. Med detta avses till exempel som när det i regeringsformen används termer som sedan definieras i regler på en lägre författningsnivå.¹³⁴

Att införa enhetliga och lättillämpade legaldefinitioner av de termer och uttryck som behövs är en svår uppgift för lagstiftaren. Det finns en överhängande risk att legaldefinitioner inte blir tillräckligt ändamålsenliga, vilket kan leda till att definitionerna ändå måste preciseras ytterligare genom föreskrifter eller genom rättstillämpningen. Det finns även en risk att legaldefinitioner inom ett rättsområde indirekt börjar användas också på andra rättsområden. Definitioner i plan- och byggregelverket kan till exempel ha en annan rättslig betydelse inom bland annat hyres-, skatte- och entreprenadrätten. Legaldefinitioner riskerar dessutom att inte kunna täcka in nya omständigheter eller förändringar vad gäller utvecklingen i samhället.¹³⁵

I de fall det har saknats en legaldefinition och det har överlämnats åt rättstillämpningen att göra uttolkningen, så kan vissa termer eller uttryck ha fastslagits eller förtydligats med en definition genom domstolarnas

¹³¹ Olsson, Stefan, Rättsvetenskaplig termbildning – några exempel, Skattenytt 2018, s. 15 och 20.

¹³² Prop. 2009/10:170 s. 141.

¹³³ Prop. 2009/10:170 s. 141.

¹³⁴ Olsson, Stefan, Rättsvetenskaplig termbildning – några exempel, Skattenytt 2018, s. 20.

¹³⁵ SOU 2021:47, Ett nytt regelverk för bygglov, s. 483.

rättspraxis. Definitionerna kan dock genom rättstillämpningen ha fått en innebörd som är inkonsekvent eller ologisk och ibland också främmande i förhållande till innebörden i vardagligt språkbruk. Bestämmelserna på ett visst rättsområde kan då uppfattas som oförutsebara och svåra att tillämpa. Det kan då finnas skäl för lagstiftaren att se över möjligheten att i stället införa tydliga legaldefinitioner av vissa termer och uttryck som kan ha avgörande betydelse och få väsentliga konsekvenser i tillämpningen.¹³⁶

Termer kan även definieras på andra ställen än i lagstiftningen, som till exempel i ordböcker, uppslagsverk, standarder eller termsamlingar. Dessa är då inte juridiskt bindande så som en legaldefinition, men används ibland av domstolarna när annan vägledning saknas för rättstillämpningen. Detta innebär dock inte att definitionen får samma status som en legaldefinition.

¹³⁶ SOU 2021:47, Ett nytt regelverk för bygglov, s. 482–483.



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se