

Mark- och miljööverdomstolen

Boverket

Remiss om förslag till Boverkets föreskrifter om skydd mot buller i byggnader och förslag till ändring i Boverkets byggregler
(Boverkets dnr 2747/2019)

Det remitterade förslaget utgör den första tillämpningen av den nya regelmodell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler som myndigheten har arbetat fram med anledning av ett regeringsuppdrag. Mark- och miljööverdomstolen har inte tidigare haft tillfälle att yttra sig över den tilltänkta regelmodellen och lämnar därför några övergripande synpunkter i den delen.

I rapporten *Möjligheternas byggregler* (rapport 2020:31, s. 23–24) beskriver Boverket regelmodellen på följande sätt.

En central skillnad jämfört med nuvarande regler är att byggreglerna enbart ska innehålla preciserade krav i föreskrifter. Boverket kommer inte längre att ange hur man kan uppfylla kraven, varken genom att ange lösningar eller genom att hänvisa till standarder eller andra dokument.

Det blir istället samhällsbyggnadssektorn som, genom tolkning av föreskrifterna, ska ta fram lösningar som uppfyller föreskrifterna samt ta fram verifieringsmetoder. Regelmodellen innebär därför ett tydliggjort ansvar för samhällsbyggnadssektorn, som i ökad utsträckning behöver samordna sig för att utarbeta lösningar och verifieringsmetoder som uppfyller kraven i föreskrifterna.

[...]

Författningarna ska innehålla bestämmelser med bindande krav, föreskrifter, i form av paragrafer. Författningarna ska inte innehålla några allmänna råd eller några hänvisningar till standarder eller andra myndigheters eller organisationers föreskrifter, riktlinjer och liknande.

Enligt Mark- och miljööverdomstolens mening framstår det som tveksamt om den tänkta regelmodellen är fullt förenlig med den reglering om startbesked som infördes i samband med att plan- och bygglagen (2010:900), PBL, trädde i kraft.

Bestämmelsen i 10 kap. 23 § PBL anger förutsättningarna för att en byggnadsnämnd ska lämna startbesked till en bygglovs- eller anmälningspliktig åtgärd. Bestämmelsen innebär att byggnadsnämnden godkänner att bl.a. de tekniska egenskapskraven kan antas komma att uppfyllas. Vid nämndens bedömning av om ett startbesked kan ges ska nämnden kontrollera att åtgärderna kan antas komma att uppfylla de krav som gäller för åtgärden enligt PBL eller enligt de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. I förarbetena anges att systemet med startbesked och kontrollplan innebär att byggnadsnämnderna kan göra en tillräckligt ingående bedömning av om ett byggprojekt kan antas komma att uppfylla relevanta krav, utan att det är fråga om något granskningsansvar för nämnden. Syftet med systemet med startbesked är att en byggnadsnämnd på förhand ska kontrollera om en åtgärd kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskraven, och inte bara vara hänvisad till att utöva tillsyn i efterhand när bygget är klart. (Se prop. 2009/10:170 s. 316 f.) Ett beslut att neka startbesked kan överklagas och således komma att prövas av domstol.

Enligt den nya regelmodellen ska Boverkets byggregler ange funktionskrav i stället för mer preciserade lösningar. En byggnadsnämnd måste dock inför ett beslut om startbesked fortfarande kontrollera att en åtgärd kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskraven. Byggnadsnämnden kommer därför behöva ta ställning till om en viss lösning som byggherren presenterar kan antas uppfylla egenskapskraven. Boverkets nya regelmodell medför ökade krav på nämnderna.

Mot denna bakgrund lämnar Mark- och miljööverdomstolen synpunkter på några av bestämmelserna i förslaget till nya föreskrifter om skydd mot buller.

I 1 kap. 3 § i förslaget till föreskrifter ges en möjlighet till undantag från föreskrifterna i ”denna författning”. I enskilda fall ska mindre avvikelser få göras under förutsättning att det finns särskilda skäl, byggnaden ändå kan antas bli

tekniskt tillfredsställande och det inte finns någon avsevärd olägenhet från annan synpunkt.

Bestämmelsen väcker frågor. När det gäller möjligheten till avvikelse från föreskrifterna anser Mark- och miljööverdomstolen att bestämmelsen är alltför generell formulerad och därmed synes öppna upp för att avvikelse kan ske från samtliga föreskrifter i författningen, vilket möjligen inte är avsett. Domstolen ställer sig också frågande till hur bestämmelsen förhåller sig till Boverkets bemyndigande. Boverket beslutar föreskrifterna med stöd av 10 kap. 3 § 6, 8 § och 24 § 1 plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. Med stöd av 3 § 6 och 8 § får Boverket meddela föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelser om *egenskapskrav avseende skydd mot buller* och om *undantag från utformnings- och egenskapskrav vid ändring av en byggnad* och i fråga om byggåtgärder som varken kräver bygglov eller anmälan, medan 24 § 1 hänvisar till 10 kap. 5 § PBL, som reglerar *byggherrens ansvar* för att åtgärden *genomförs* i enlighet med bl.a. givna lov.

Mark- och miljööverdomstolen har också svårt att se att det som anförs angående bestämmelsen i förslaget till 1 kap. 3 §, nämligen att frågan om avvikelse inte ska bedömas i förväg av byggnadsnämnden utan ska vara byggherrens ansvar, kan förenas med bestämmelsen i 10 kap. 23 § PBL om startbesked. Mark- och miljööverdomstolen anser att den prövning som en byggnadsnämnd ska göra inför ett beslut om startbesked även innefattar att kontrollera förutsättningarna för att göra mindre avvikelser från byggreglerna.

I reglerna om projektering och utförande i 1 kap. 7–9 § i förslaget till föreskrifter används begreppen *fackmässigt* respektive *vedertagen metod* för att beskriva innehållet i föreskriften.

Begreppen fackmässig och vedertagen metod som används i 1 kap. 7–9 § definieras varken i föreskrifterna, PBL eller PBF. Enligt Mark- och miljööverdomstolens mening framstår det som tveksamt om sådana regler bör meddelas på föreskriftsnivå och det kan ifrågasättas om de är tillräckligt precist utformade för att lämpa sig som rättsligt bindande regler. Det är också svårbedömt vilken rättslig

verkan – om någon – som skulle kunna knytas till en bedömning att kravet på fackmässighet eller vedertagen metod är uppfyllt, om det i ett senare skede visar sig att ett tekniskt egenskapskrav inte uppfylls.

I 3 kap. 6 § i förslaget till föreskrifter finns en bestämmelse som knyter an till förvanskningförbudet i 8 kap. 13 § PBL. I kommentaren till bestämmelsen anges att den delvis motsvarar ett allmänt råd i Boverkets byggregler. Ett allmänt råd är en rekommendation om hur en bindande regel ska tillämpas och ett allmänt råd kräver inget bemyndigande. För att en myndighet ska meddela en föreskrift krävs emellertid stöd i ett bemyndigande. Mark- och miljööverdomstolen ifrågasätter om de bemyndiganden som ligger till grund för förslaget till föreskrifter om skydd mot buller innefattar ett bemyndigande för Boverket att föreskriva vad som ska gälla för att en åtgärd inte ska anses medföra förvanskning av en byggnad.

Att ersätta allmänna råd och rekommendationer med rättsligt bindande föreskrifter ställer högre krav på precision vad gäller reglernas utformning och det måste vara tydligt att de är förenliga med lag och förordning. Sammanfattningsvis är Mark- och miljööverdomstolen inte övertygad om att dessa krav är fullt ut omhändertagna i den föreslagna nya regelmodellen.

Ändringarna i Boverkets föreskrifter för tillämpningen av de tekniska egenskapskraven kan förändra rollfördelningen mellan byggsektorn och staten. En sådan förändring kräver enligt Mark- och miljööverdomstolens mening en översyn av bygglovsprocessen och däribland systemet med startbesked. Detta är också något som Boverket uppmärksammar när verket i rapporten *Möjligheternas byggregler* föreslår en översyn av bygg- och tillsynsprocessen (s. 80).

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättsrådet Karin Wistrand, tekniska rådet Mats Kager och föredragande Ylva Svensson.

Karin Wistrand

Ylva Svensson