

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-01-28

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Leif Gäverth

Genomförande av ändringar i energieffektiviseringsdirektivet om värme, kyla och tappvarmvatten för hushållsbruk

Enligt en lagrådsremiss den 22 december 2021 har regeringen (Infrastrukturdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. fjärrkylelag,
2. lag om energimätning i byggnader,
3. lag om ändring i fjärrvärmelagen (2008:263).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Anna Stenberg.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till fjärrkylelag

1 §

Enligt paragrafens andra mening är syftet med lagen att ge fjärrkylekunder incitament att påverka sin energianvändning.

Av författningskommentaren framgår att fjärrkylekunderna, genom den information som lagen föreskriver, ”ska uppmuntras att bli aktiva och påverka sin energianvändning”.

Lagrådet konstaterar att meningen inte innehåller någon bestämmelse. Syftet med lagen framstår redan utan denna information som närmast uppenbart, låt vara att motivet snarare bör beskrivas som att energianvändningen ska minska. Lagrådet förordar att meningen stryks.

2 §

I paragrafen förklaras vissa ord som används i lagen, bl.a. fjärrkyleverksamhet. Det ordet har en central funktion i lagen för att avgränsa lagens tillämpningsområde.

Definitionen har två led. I det första ledet finns en begränsning som innebär att det ska vara fråga om en obestämd grupp mottagare inom ett visst geografiskt område som får anslutas till verksamheten. Frågan inställer sig på vilket sätt en grupp ska vara obestämd för att lagen ska bli tillämplig.

Motsvarande fråga aktualiserades i lagstiftningsärendet om fjärrvärmelag. Med anledning av en synpunkt från Lagrådet anförde regeringen då följande (prop. 2007/08:60 s. 23 f.).

En fjärrvärmelag bör omfatta fjärrvärmeverksamheter som erbjuder en obestämd grupp distribution av fjärrvärme genom en anslutning till verksamheten. Lagrådet har efterlyst en belysning av avgränsningen av fjärrvärmeverksamhet mot annan distribution av värme i rörledningar. I fråga om denna avgränsning är utgångspunkten att en verksamhet som riktar sig mot en begränsad grupp inte bör omfattas av regleringen. Ett fastighetsinternt rörledningssystem som används för att distribuera värme till de lägenheter, lokaler och andra utrymmen som finns i fastigheten omfattas inte av regleringen. En hetvattencentral med tillhörande rörledningar som anläggs av en samfällighet och som till övervägande del används för att värma upp byggnaderna på de fastigheter som ingår i samfälligheten är exempel på en verksamhet som inte heller bör omfattas av en reglering. En fastighetsägare som har en hetvattencentral med tillhörande rörledningar och som till övervägande del använder anläggningen för att värma upp det egna fastighetsinnehavet bör inte heller anses bedriva fjärrvärmeverksamhet enligt fjärrvärmelagen. Med närvärme avses oftast småskalig fjärrvärmeverksamhet. Frågan om närvärme omfattas av fjärrvärmelagen går inte att besvara generellt. I stället får frågan om en närvärmeverksamhet omfattas av regleringen besvaras efter en bedömning av om den enskilda verksamheten vänder sig till en obestämd grupp eller inte. Om en närvärmeverksamhet erbjuder en obestämd grupp anslutning kan verksamheten vara en fjärrvärmeverksamhet enligt fjärrvärmelagen.

De exempel som regeringen anför är fall där det är lätt att konstatera att det är fråga om grupper som är bestämda på ett sådant sätt att de bör falla utanför lagens tillämpningsområde. Men en grupp kan vara bestämd annorlunda. "Alla som är folkbokförda i Stockholms kommun" är en bestämd grupp, men som Lagrådet uppfattar förslaget ska en sådan grupp omfattas av lagen. Den avgränsning som ligger i uttrycket "en obestämd grupp mottagare" behöver belysas ytterligare under den fortsatta beredningen.

3 §

I paragrafens första stycke föreskrivs att ett fjärrkyleföretag ska se till att information om energiprestanda och andelen förnybar energi i företagets fjärrkylesystem ”på ett enkelt sätt finns tillgänglig för fjärrkylekunderna och allmänheten”. Enligt författningskommentaren innebär bestämmelsen ”att fjärrkyleföretag ska se till att informationen på ett enkelt sätt finns tillgänglig för kunderna. Informationen ska även göras tillgänglig för allmänheten”.

Genom att fjärrkylekunderna pekats ut som informationsmottagare vid sidan av allmänheten kan bestämmelsen uppfattas så att kravet på lättillgänglighet beror på vem som ska ta emot informationen. Det intrycket tycks få visst stöd av författningskommentaren, men i övrigt tyder ingenting på att en sådan innebörd är avsedd. Lagrådet förordar att bestämmelsen förtydligas, t.ex. genom att förenklas enligt följande.

Ett fjärrkyleföretag ska se till att information om energiprestanda och andelen förnybar energi i företagets fjärrkylesystem är lätt tillgänglig för var och en.

Förslaget till lag om energimätning i byggnader

1 §

Se vad Lagrådet har anfört i fråga om 1 § förslaget till fjärrkylelag.

2 §

I paragrafens första stycke anges att den som för egen räkning uppför eller låter uppföra en byggnad eller utför eller låter utföra en ombyggnad av en byggnad ska se till att elanvändningen i varje lägenhet kan mätas.

I författningskommentaren anges bl.a. att första stycket i sak motsvarar 2 § i nuvarande lag (2014:267) om energimätning i

byggnader. I förarbetena till den lagen (prop. 2013/14:174 s. 250) anges att vägledning för vad som menas med begreppet ombyggnad kan hämtas från 1 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) och förarbetena till den lagen (prop. 2009/10:170 s. 147 f.).

I plan- och bygglagen definieras *ombyggnad* som en ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas, medan begreppet *tillbyggnad* definieras som en ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym, och begreppet *nybyggnad* innebär ett uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats. Den nu föreslagna bestämmelsen i 2 § avses, liksom dess föregångare, omfatta nybyggnad och ombyggnad, men däremot inte tillbyggnad.

När begreppet ombyggnad behandlas i förarbetena till plan- och bygglagen görs det utifrån flera olika syften. Det framgår där att begreppet föranlett en del tolkningsproblem i praxis. De uttalanden som görs beträffande begreppet ombyggnad i förarbetena till plan- och bygglagen är inte så enkla att applicera på nu föreslagna bestämmelse.

I betänkandet *Modernare byggregler* (SOU 2019:68) föreslog Kommittén för modernare byggregler att begreppet ombyggnad i plan- och bygglagen skulle utgå. Ett av huvudmotiven till förslaget var att regelverket uppfattas som krångligt och oförutsägbart. Boverket gavs i uppdrag att bl.a. utreda om och på vilket sätt regleringen av ombyggnad kan förtydligas i plan- och bygglagen, plan- och byggförordningen (2011:338) och anslutande författningar.

Med anledning av regeringsuppdraget avlämnade Boverket rapporten *Översyn av ombyggnad i PBL* (2021:19), av vilken det framgår att det finns en begreppsförvirring avseende bl.a. begreppet

ombyggnad. Det framhålls att gränsdragningen mellan ombyggnad och annan ändring av byggnad är svår (s. 49 f.).

Enligt rapporten har begreppet ombyggnad i plan- och bygglagen en betydligt snävare innebörd jämfört med hur begreppet används i dagligt tal i bygg- och fastighetsbranschen och av allmänheten. Vidare anges bl.a. att utöver begreppet ombyggnad förekommer flera begrepp och kriterier i reglerna om ombyggnad som kan bidra till att skapa förvirring kring begreppens betydelse och deras inbördes förhållande. Det framhålls att definitionen på ombyggnad i plan- och bygglagen innehåller två svårtolkade begrepp. För att avgöra om en ändring utgör ombyggnad behöver ställning tas till dels om åtgärden utgör en påtaglig förnyelse, dels om åtgärden omfattar en betydande och avgränsbar del av byggnaden. Den vägledning som ges i förarbetena till plan- och bygglagen kring begreppet är, enligt Boverkets rapport, begränsad. Boverket föreslog därför att begreppet ombyggnad i plan- och bygglagen skulle ersättas med begreppet "påtaglig förnyelse". En definition av det begreppet ges också i rapporten.

Även den skatterättsliga definitionen på ombyggnad, som omfattar sådana åtgärder som medför en förändring i byggnadens ursprungliga skick (jfr prop. 1969:100 s. 25), har medfört tolkningsproblem i rättspraxis, med följd att begreppet ombyggnad inte heller i detta sammanhang är klart och entydigt. Om en byggnads användningsområde väsentligt förändras (verkstadslokal ändras till bostadshus) så är det fråga om en ombyggnad (RÅ 1966 Fi 387). I praxis har t.ex. utbyte av bärande byggnadsdelar hänförts till ombyggnad. Det ska dock vara fråga om mer än enstaka byggnadsdelar, i annat fall har kostnaden hänförts till reparation och underhåll och alltså inte till ombyggnad. Av praxis framgår att det emellertid kan vara en ombyggnad även i andra fall utan att byggnadens konstruktion eller planlösning ändras.

Begreppet ombyggnad har således gett upphov till tolkningsproblem vid tillämpningen av skilda regelverk. Vid sådant förhållande finns det skäl att överväga om det kan finnas behov av att i författningskommentaren ge ytterligare vägledning för tolkning av begreppet ombyggnad när det gäller i vilka fall energimätning ska utföras i

byggnader. Förståelsen av vad som avses med ombyggnad, och därmed vilka situationer som bestämmelsen avser att träffa, skulle vinna på att det i författningskommentaren närmare preciseras vad som avses med ombyggnad.

Om avsikten är att begreppet ombyggnad ska ha samma betydelse som det har i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen – vilken betydelse nu begreppet kan antas ha i nämnda lagrum – kan en lösning vara att detta klart framgår av författningskommentaren, t.ex. genom en hänvisning till 1 kap. 4 § plan- och bygglagen.

3, 4 och 6 §§

Paragraferna innehåller föreskrifter om individuell mätning av tappvarmvatten för hushållsbruk i lägenheter i flerbostadshus eller byggnader som innehåller både bostäder och lokaler. Medan 3 § avser befintliga byggnader är 4 § begränsad till byggnader som uppförs efter ikraftträdandet och gäller inte om ansökan om bygglov har lämnats in dessförinnan. Vidare krävs individuella mätare i alla slag av lägenheter enligt 3 §, men bara i bostadslägenheter enligt 4 §.

Av såväl lagtexten i 3 och 4 §§ som författningskommentaren framgår att tappvarmvatten för hushållsbruk anses förekomma och - enligt 3 § - ska mätas individuellt även i lokaler. Uttrycket "för hushållsbruk" har inte förklarats eller kommenterats i propositionen.

Förslaget väcker frågor.

Uttrycket "för hushållsbruk" betecknar normalt något som används av och i ett hushåll, alltså i en bostad. Vid föredragningen har emellertid bekräftats att varmvatten för hushållsbruk ska anses förekomma även i lokaler, t.ex. i pentryn och andra personalutrymmen, men det har upplysts att det i lokaler också förekommer tappvarmvatten för andra ändamål. Huruvida varmvatten som används för tvätt eller disk i t.ex. butiks- eller restauranglokaler ska anses vara för hushållsbruk

framstår som oklart. Risken för att en fastighetsägare skulle få höga kostnader för att det behövs flera mätare i samma lokal eller för omfattande rördragningar begränsas möjligen av kravet i 3 § tredje stycket på genomförbarhet och proportionalitet.

Lagrådet förordar att frågan om vad som ska definieras som tappvarmvatten för hushållsbruk i lokaler utvecklas närmare i propositionen

I 3 och 4 §§ föreskrivs vidare att den som äger, uppför eller låter uppföra ett flerbostadshus eller en byggnad som innehåller både bostadslägenheter och lokaler som försörjs med tappvarmvatten för hushållsbruk ”från en central källa eller från ett system för fjärrvärme” ska installera system för individuell mätning.

Lagtexten kan uppfattas så att tappvarmvattnet kommer från ett system för fjärrvärme. Så är emellertid inte fallet. Vattnet värms upp med hjälp av fjärrvärme men det kommer från annat håll. Detta bör komma till tydligare uttryck i lagen, t.ex. så att de citerade orden ersätts med ”från en central källa eller uppvärmt genom ett system för fjärrvärme”.

Övergångsregleringen

I punkten 3 föreskrivs att bestämmelsen i 4 § inte gäller om ansökan om bygglov för uppförande av byggnaden har lämnats in före ikraftträdandet. Bestämmelsen beskrivs på ett motsägelsefullt sätt i författningskommentaren. Beskrivningen bör ses över.

Förslaget till lag om ändring i fjärrvärmelagen

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.