

UNDERHÅLL AV HYRESHUS

**- förutsättningar för att få till stånd
förfoganderättsinskränkningar i syfte att
uppnå ett godtagbart underhållsskick**

Sara Lindé

Examensarbete i fastighetsrätt, 30 hp
Examinator: Jori Munukka
Stockholm, Vårterminen 2014



Stockholms
universitet

I INLEDNING

1 INLEDNING

Den svenska bostadspolitiken har sedan länge haft som mål att hela befolkningen ska beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäligen kostnader.¹ För att bostäder ska bibehålla en sund inredning och fungerande utrustning är ett adekvat och kontinuerligt underhåll nödvändigt. 1969 skärptes de hyresrättsliga underhållskraven i syfte att bidra till en god fastighetsskötsel.² Dyliga krav återfinns också i offentlighetsrättsliga byggnadsregler. Trots detta är underhållet i det svenska bostadsbeståndet eftersatt. En betydande del av flerbostadshusen är byggda från 50-talet och framåt, med en kulmen under miljonprogramsåren, vilket innebär att byggnaderna uppnått en ålder då underhållsinsatser är nödvändiga. Underhållsbehoven är redan nu och under överskådlig framtid stora. Den förslitning som sker drabbar bland annat hyresgäster. Över hälften av flerbostadshusen i Sverige upplåts med hyresrätt.

I frågan om underhåll fungerar rätten som ett bostadspolitiskt styrmedel. Om en hyresfastighet inte underhålls på ett sätt som anses godtagbart, kan det allmänna ingripa med förelägganden i syfte att få till stånd nödvändiga underhållsåtgärder. De boendes och samhällets intresse av en god bostadsmiljö för alla ges i dessa fall större vikt än ägarens intresse av fri förfoganderätt över sin egendom. På vilka grunder sker denna intresseavvägning?

Underhållsreglernas ändamålsenlighet kan belysas genom en jämförelse mellan respektive bestämmelses syften och när sanktioner kan inträda. Hur påverkar de materiella förutsättningarna för ingripanden reglernas effektivitet? Tillgodoser dessa förutsättningar de krav på rättssäkerhet som kan krävas?

1.1 SYFTE

Syftet med uppsatsen är att analysera hur underhållsreglernas bakomliggande syften realiserar genom de materiella förutsättningarna för ingripanden enligt respektive lag. Hur motiveras ingripanden från det allmännas sida och därmed knutna förfoganderättsinskränkningar? Vilka konsekvenser får reglernas utformning för deras tillämpning? Syftet är inte att analysera hur pass effektivt underhållsreglerna faktiskt tillämpas i praktiken (en empirisk fråga) utan hur deras utformning påverkar deras effektivitet (en teoretisk fråga). Utifrån syftet och nedan angivna frågeställningar jämförs de lagar som möjliggör ingripanden på grund av brister i underhållet av den fysiska miljön i hyreshus. Syftet med jämförelsen är att översiktligt belysa hur regelsystemet kring förvaltning av hyreshus som helhet reglerar krav på underhåll och därtill knutna sanktioner.

Förvaltning av hyreshus handlar inte bara om underhåll och skötsel av den fysiska miljön, utan även om god kommunikation med hyresgäster, trygghet, hur lägenheter erbjuds på bostadsmarknaden med mera. Jag har valt att fokusera på regelsystemets betydelse för underhåll, eftersom bristande

¹ Se t ex prop 1974:150 s. 343.

² Prop. 1970:133 s. 10.

underhåll mycket konkret kan påverka boendesituationen för hyresgäster negativt. Hur vägs de boendes intressen av ett gott underhållsskick mot hyresvärdens/ägarens intresse av att fritt förfoga över sin egendom? I flerbostadshus kan misskött underhåll påverka många hushåll samtidigt. Vilken initiativrätt tillkommer hyresgäster enligt respektive lag?

1.2 FRÅGESTÄLLNINGAR

Under vilka materiella förutsättningar kan en hyreshusägares förfoganderätt över egendomen inskränkas för att få till stånd ett för de boende godtagbart underhållsskick? Vilka aktörer kan i sådana fall ställa krav på förfoganderättsinskränkningar?

1.3 METOD OCH KÄLLMATERIAL

1.3.1 Rättsdogmatisk metod – fastighetsrättsligt material

För att fastställa och analysera gällande rätt har jag i uppsatsarbetet utgått från traditionell rättsvetenskaplig, eller rättsdogmatisk, metod och från allmänt accepterade rättskällor (lagstiftning, rättspraxis, lagförarbeten och doktrin). Eftersom frågeställningarna berör användning av fast egendom har utgångspunkten för att finna relevanta rättsregler givetvis varit det fastighetsrättsliga regelkomplexet. Å ena sidan aktualiseras de hyresrättsliga bestämmelserna i fastighetsrättens allmänna del. I jordabalken (1970:994) [JB] återfinns grunderna för den allmänna fastighetsrätten och "[h]uvuddelen av de fastighetsrättsliga regler, som har civilrättslig karaktär",³ bland annat de regler som gäller nyttjanderätt till fast egendom.

Å andra sidan aktualiseras också de bestämmelser som rör användning av byggnader och som sorterar under den speciella fastighetsrätten. I den speciella delen betonas ofta reglernas offentlighetsrättsliga karaktär, att de angränsar till förvaltningsrätten. Exempelvis påpekar Bertil Bengtsson att den speciella fastighetsrätten typiskt sett angår situationer då offentliga myndigheter ingriper i hur enskilda förfogar över sina fastigheter.⁴ Plan- och bygglagen (2010:900) [PBL] och miljöbalken (1998:808) [MB] hör till dessa lagar och "kan ha civilrättsliga återverkningar även om de i huvudsak har förvaltningsrättslig karaktär".⁵ Likaså bostadsförvaltningslagen (1977:792) [BFL] anger förutsättningarna för att det allmänna ska kunna ingripa i hur förvaltningen av enskilda fastigheter sköts.

De fyra lagar som nämns i stycket ovan utgör undersökningens huvudsakliga material. Det kan tilläggas att även expropriationslagen (1972:719) gör det möjligt att ingripa mot grov vanvård av fastigheter,⁶ men jag har valt att inte redogöra för denna möjlighet. Detta dels för att expropriation kan ses som en sista utväg i de fall då förelägganden enligt MB, PBL och BFL inte har hjälpt,⁷ och

³ Agell, Anders (utg.) & Malmström, Åke, *Civilrätt*, 20 u., Liber AB, Malmö, 2007 [cit. Agell & Malmström, *Civilrätt*], s. 232.

⁴ Bengtsson, Bertil, *Speciell fastighetsrätt – Miljöbalken*, 10 u., Iustus Förlag AB, Uppsala, 2010 [cit. Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*], s. 15.

⁵ Agell & Malmström, *Civilrätt*, s. 232.

⁶ 2 kap. 7 §: Expropriation får ske för att försätta eller hålla fastighet i tillfredsställande skick, när grov vanvård föreligger eller kan befaras uppkomma.

⁷ Jfr Dahlsjö, Anders, Hermansson, Magnus & Sjödin, Eije, *Expropriationslagen – En kommentar*, version 1 aug. 2010 (3 u.), Zeteo, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2010, i kommentaren till 2 kap. 7 §, under rubriken "Expropriation av bebyggda fastigheter".

dels av utrymmesskäl.

Socialstyrelsens föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer för tillämpningen av hälsoskyddslagstiftningen kommer att behandlas i samband med miljöbalkens regler. Allmänna råd är sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon bör eller kan handla i ett visst hänseende.⁸ De är inte bindande för vare sig myndigheter eller enskilda, men är tänkta att bidra till en enhetlig tillämpning samt utveckling av praxis i en viss riktning.⁹

1.3.2 Analysens disposition – lagtolkning

Uppsatsens material utgörs som nämnt i huvudsak av fyra lagar. Valet av disposition har stått mellan en problemorienterad disposition och att analysera var lag för sig. En problemorienterad disposition har fördelen att den ger texten en tematisk uppbyggnad, där jämförelsen av likheter och skillnader mellan de olika lagarna står i centrum. Nackdelen är att framställningen av förutsättningarna för ingripande enligt respektive lag blir splittrad. Eftersom den centrala frågeställningen är under vilka materiella förutsättningar en hyreshusägars förfoganderätt över egendomen kan inskränkas för att få till stånd ett för de boende godtagbart underhållsskick, är det av värde att dessa förutsättningar framgår tydligt för respektive lag och behandlas i ett sammanhang.

Av de olika lagarna är det enbart JB och PBL som ställer uttryckliga krav på underhåll. Förutsättningarna för ingripande är olika därför att hyreslagen reglerar parternas avtalsskyldigheter, medan PBL utgör offentlighetsrättsliga krav. Miljöbalken reglerar hälsoeffekter av byggnaders användning och är därför endast indirekt av betydelse. BFL möjliggör ingripanden men medför inte andra krav på förvaltning av hyreshus än vad som följer av annan lag. Eftersom de olika lagarna reglerar olika aspekter av underhåll av flerbostadshus, utgör en analys av var lag för sig en slags tematisk analys. Syftet med uppsatsen är att jämföra hur olika ändamål realiseras genom materiella förutsättningar för ingripanden. För att denna del av analysen ska bli tydlig är det en fördel att motivuttalanden samt bestämmelsernas rekvisit och utformning behandlas i ett sammanhang. Det är samtidigt möjligt att kombinera en analys disponerad efter respektive lag med jämförande, tematiska, resonemang.

Av dessa skäl har jag valt en disposition där varje lag behandlas för sig, men där jämförelsen med övriga lagar sker efterhand. Ledande frågor är under vilka materiella förutsättningar ingripanden har motiverats, vilka intresseavvägningar som aktualiseras vid underhållsreglernas tillämpning, samt vilken betydelse det får för lagens tillämpning att underhållet är eftersatt respektive att fastighetsägaren har en plan för fastighetsunderhållet. Ambitionen är även att ge en översiktlig bild av processen bakom ett ingripande, vilka aktörer som har initiativrätt, vilka möjligheter det finns till frivilliga lösningar (i motsats till förelägganden och tvångsmedel), samt under vilka omständigheter det inte anses tillräckligt.

I hyreslagstiftningen är de krav på bostäder som ställs tvingande i den mån inte annat anges (jfr 12 kap. 1 § 5 st. JB). Detta innebär att även om de återfinns i ett civilrättsligt sammanhang, gäller inte samma tolkningsprinciper som i de mer oreglerade delarna av civilrätten, där bestämmelser i högre

⁸ Ds 1998:43 s. 25, med hänvisning till 1 § författningssamlingsförordning (1976:725).

⁹ Ds 1998:43 s. 25.

grad är dispositiva. Den generella förutsättningen för förfoganderättsinskränkningar är att lagens krav på den fysiska miljön inte efterlevs. Det aktualiserar frågan om vem som har bevisbördan för att bristande normuppfyllelse föreligger eller inte, samt vilka beviskrav som uppställs. Bestämmelser som möjliggör förfoganderättsinskränkningar genom beslut av myndighet har förvaltningsrättslig karaktär och innebär ett ingrepp i fastighetsägarens rätt till sin egendom. Därför torde de som generell princip tolkas restriktivt, i syfte att uppnå förutsebar (rättssäker) tillämpning.

I läsningen av lagtexten har jag utgått från en logisk-grammatisk (språklig) samt systematisk (kontextbetonad) analys.¹⁰ Jag har även beaktat lagstiftningens syfte - det eller de ändamål lagen är tänkt att uppnå - vilket kommer till uttryck i lagtexten och dess förarbeten. Motivuttalanden kan gälla lagen som helhet eller enskilda bestämmelser. I den mån de bidrar till tolkningen av lagen kan de påverka tillämpningen av enskilda regler. Torben Spaak nämner i *Rättspositivism och juridisk metod* de subjektiva, de subjektivt teleologiska samt de objektivt teleologiska tolkningsprinciperna.¹¹ I de fall lagen ger myndigheterna utrymme till skälighetsbedömningar (för att till exempel tillåta en effektiv tillämpning¹²), kan det för den enskilde innebära att förutsebarheten blir mindre. För att i någon mån kunna förutse hur myndigheter kan tänkas göra sådana bedömningar, är det rimligt att undersöka vilka intresseavvägningar lagstiftaren har ansett bör göras och vilket/vilka ändamål myndigheterna förväntas eftersträva att uppnå.¹³

I de fall då lagens normer är allmänt hållna bidrar avgöranden i rättspraxis till tolkningen. Inom hyresrätten, särskilt i fråga om brister i den fysiska miljön, är prejudicerande avgöranden få, eftersom överklaganden från hyresnämnden prövas i Svea hovrätt som sista instans. Den underrättspraxis som redogörs för kan inte anses vara vägledande för tillämpningen av de olika lagarna, men bidrar ändå med exempel på hur lag tolkats och tillämpats. Frågor om ersättning på grund av kontraktsbrott prövas i tingsrätten som första instans. I vissa fall har HD i samband med en ersättningstvist avgjort vägledande frågor för bedömningen av lägenhetens skick. Lagkommentarer och annan rättsdogmatiskt inriktad juridisk litteratur kan också ge en breddad förståelse av lagtexten, i den mån de synpunkter som framförs synes överensstämma med syftet med lagen och i övrigt vara välgrundade. I de fall då lagen av rättssäkerhetsskäl bör tillämpas restriktivt anser jag att lagmotiven bör ges företräde framför uttalanden i doktrinen. Med det sagt så påpekar Kleineman, i *Rättsdogmatisk metod*, att ett förarbetsuttalande inte har "slagits fast av den lagstiftande församlingen",¹⁴ samt att det är möjligt att argumentera för att en normalspråklig tolkning i förening med ändamålsargument ska väga tyngre än något ett lagstiftarbiträde uttalat i regeringens namn.

¹⁰ Jfr Spaak, Torben, *Rättspositivism och juridisk metod*, Korling, Fredrik, Zamboni, Mauro (red.), Juridisk metodlära, Studentlitteratur AB, Lund, 2013, s. 47 – 78 [cit. Spaak, *Rättspositivism och juridisk metod*], på s. 66.

¹¹ Spaak, *Rättspositivism och juridisk metod*, s. 66. En subjektiv tolkning kan sägas utgå från hur lagstiftaren velat att lagen skulle tillämpas i visst fall (där motiven anger särskilda typomständigheter). En subjektivt teleologisk tolkning fäster större vikt vid vad lagstiftaren velat uppnå med lagen generellt, som helhet. Slutligen innebär en teleologisk tolkning att ändamålet med lagen får fastställas på annat sätt än med hänvisning till lagstiftarviljan.

¹² Jfr Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*, s. 33.

¹³ Jfr Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*, s. 34.

¹⁴ Kleineman, Jan, *Rättsdogmatisk metod*, Korling, Fredrik, Zamboni, Mauro (red.), Juridisk metodlära, Studentlitteratur AB, Lund, 2013, s. 21 - 45 [cit. Kleineman, *Rättsdogmatisk metod*], på s. 28.

1.3.3 Vidare analys och kritik av gällande rätt

Analysen och kritiken av gällande rätt utgår från frågan hur väl underhållsreglernas bakomliggande syften realiserar genom de materiella förutsättningarna för ingripanden enligt respektive lag. Argumentationen jämför bestämmelsernas ändamål med konsekvenserna av deras utformning samt deras praktiska betydelse. Dessutom förs en diskussion kring de intresseavvägningar som lagen nödvändiggör och rättssäkerhet. Den ändamålsinriktade argumentationen angränsar därför till rättssociologisk metod, utan att undersökningen för den skull kan sägas vila på rättssociologisk grund.¹⁵

Kritisk rättsvetenskap kan innebära en diskussion kring huruvida gällande rätt är adekvat utformad. Rättssociologin studerar rättsliga fenomen med samhällsvetenskapliga metoder, och är därför en empirisk vetenskap.¹⁶ Som sådan intresserar sig rättssociologin för hur rätten faktiskt tillämpas oberoende av vad rättskällorna föreskriver.¹⁷ Rättsvetenskapen är till skillnad från rättssociologin en normativ vetenskap.

Rättssociologin handlar om relationen mellan rätten och samhället.¹⁸ Hydén lyfter fram rättens funktion som styrmedel i välfärdsstaten. Normer som styrmedel införs genom politiska beslut, uppifrån, och kan göra anspråk på att representera allmänintressen som ges företräde framför egenintressen. Då normerna upprätthålls med tvångsmedel följer krav på tydlighet och på att förväntade resultat tillgodoses. I förvaltningsrättsliga sammanhang kan rätten sägas utgöra ett kommunikativt instrument mellan politiska beslutsfattare och den verkställande förvaltningen som har att genomföra de politiska intentionerna.¹⁹ I det sammanhanget uttrycker rätten handlingsanvisningar som följer av bestämda värdemässiga förhållanden.

Analysen av underhållsreglernas utformning tar avstamp i motiven till reglerna. Vilka värderingar har legat bakom de bestämmelser som beslutande nämnder ska tillämpa, vilka handlingsanvisningar för intresseavvägningar ges i lagtext och motiv? I denna del av analysen utgörs materialet till stor del av lagstiftningsförarbeten. Underhållsreglerna syftar bland annat till att uppnå god fastighetsskötsel, att byggnader hålls i vårdat skick, till att funktion och användbarhet vidmakthålls, samt till att olägenheter för människors hälsa inte ska uppkomma. De förfoganderättsinskränkningar och tvångsmedel som reglerna möjliggör medför att en diskussion kring effektivitet och rättssäkerhet är relevant. Det är också relevant att belysa det vidare sammanhang som påverkar underhållsreglernas tillämpning och effektivitet.

De resonemang som förs de lege ferenda utgår bland annat från frågan i vilken del av det fastighetsrättsliga regelverket – den allmänna eller den speciella – det är möjligt och rimligt att utöka eller förtydliga underhållsreglerna. En annan fråga är om det är möjligt att ge fastighetsägare ett

¹⁵ Jfr vad Kleineman anför om kritisk rättsdogmatisk forskning och ändamålsinriktad metod och argumentation, *Rättsdogmatisk metod*, s. 35 - 39.

¹⁶ Hydén, Håkan, *Rättssociologi: om att undersöka relationen mellan rätt och samhälle*, Korling, Fredrik, Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Studentlitteratur AB, Lund, 2013, s. 207 – 237 [cit. Hydén, *Rättssociologi*], på s. 207.

¹⁷ Hydén, *Rättssociologi*, s. 208.

¹⁸ Det som i stycket sägs om rättssociologin är hämtat ur Hydén, *Rättssociologi*, s. 207 - 213.

¹⁹ De nämnder som beslutar om ingripanden, t ex förelägganden, fullgör förvaltningsuppgifter. Min kommentar.

utökat ansvar enligt redan befintliga bestämmelser, eller om lösningar bör sökas i det vidare sammanhang av lagregler som påverkar förutsättningarna för fastighetsägares underhållsarbete.

1.4 AVGRÄNSNINGAR OCH TERMER

Undersökningen kommer att vara centrerad kring underhållsregler för flerbostadshus med lägenheter upplåtna med hyresrätt (hyreshus). Flerbostadshus kan givetvis bestå av fritidsbostäder, men jag har valt att fokusera på bostadslägenheter för permanentboende. Jag har också valt att utgå från de regler som gäller alla hyresfastighetsägare och därmed inte specifikt behandla de ytterligare krav som gäller för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag; de har att erbjuda sina hyresgäster möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.²⁰

Vad gäller termerna flerbostadshus och hyreshus använder jag dem i princip synonymt. Det förefaller inte finnas någon fastighetsrättslig definition av termerna. I fastighetstaxeringslagen²¹ görs en indelning av byggnader i byggnadstyper och hyreshus skiljs från småhus. Som småhus räknas generellt en byggnad som är inrättad till bostad åt en eller två familjer.²² Med hyreshus menas byggnad som är inrättad som bostad åt minst tre familjer (eller till kontor, butik och liknande, 2 kap. 2 § FTL). I diverse lagförarbeten tycks flerbostadshus också skiljas från småhus, det vill säga att de innehåller fler än två bostadslägenheter.²³ I de lagar som analyseras i uppsatsen är inte uppdelningen mellan småhus och hyreshus/flerbostadshus nödvändigtvis det som gör att lagarna blir tillämpliga eller ej. Det kan istället bero på huruvida det är fråga om permanentbostads- eller fritidshus eller så dras gränsen mellan byggnad inrättad till bostad för en respektive fler familjer (se till exempel hyreslagens bestämmelser om lägenhetens skick vid inflyttning och om underhåll).

I uppsatsen används termerna hyresvärd och fastighetsägare. Begreppet hyresvärd används i JB och begreppet fastighetsägare i regleringen enligt MB, PBL och BFL. I fråga om ansvar för brister i den fysiska miljön, är det väsentliga att kraven riktas mot den som har rätt att förfoga över egendomen. Hyresvärden är typiskt sett den fastighetsägare eller ägare till hus på ofri grund som har rätt att upplåta lägenheter med hyresrätt, den part i avtalet som genom hyresavtalet upplåtit hus eller del av hus. I denna uppsats har jag utgått från vad som gäller då hyresgästen är en fysisk person med ett förstahandskontrakt. Underhållsskyldigheten enligt hyreslagen kan modifieras i ett avtal om blockuthyrning,²⁴ men denna situation behandlas alltså inte. Förstahandshyresgästen har rätt att kräva att hyresvärden fullgör sina skyldigheter avseende lägenhetens skick. Andrahandshyresgästen har endast rätt att vända sig till förstahandshyresgästen som part i hyresavtalet. Ansökningar om förelägganden enligt JB ska riktas mot fastighetsägaren (eller ägare till hus på ofri grund). Oavsett en eventuell sublokation kvarstår förstahandshyresgästen i sina skyldigheter enligt förstahandskontraktet, däribland vårdplikten.

²⁰ Jfr 1 § 1 st. 3 p. lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

²¹ (1979:1152) [FTL].

²² 2 kap. 2 § FTL. Som småhus räknas också byggnad som ingår i lantbruksenhet och som är inrättad åt minst tre och högst tio familjer.

²³ Se t ex prop. 2007/08:27 s. 75 f. och prop. 2009/10:155 s. 215 f.

²⁴ Jfr 12 kap. 1 § 6 st. JB samt *Holmqvist, Leif & Thomsson, Rune, Hyreslagen – En kommentar, version 1 jan. 2013 (10 u.), Zeteo, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2013 [cit. Holmqvist & Thomsson, Hyreslagen]*, i kommentaren till 1 §, under rubriken ”Sjätte stycket /.../”.

Med förfoganderättsinskränkningar avses i denna uppsats beslut av behörigt organ, som leder till att fastighetsägarens rätt att använda fastigheten (beslutsrätt samt rätt att vidta åtgärder) begränsas. Det enligt lag behöriga organet får i motsvarande mån rätt att fatta beslut om förvaltning av eller åtgärder i fastigheten. Förutom förfoganderättsinskränkningar, möjliggör de olika lagarna även andra (civil- och offentlighetsrättsliga) påföljder. Bland ekonomiska sanktioner kan till exempel nämnas sanktionsavgifter genom beslut av myndighet eller hyresgästs krav på nedsättning av hyran. Eftersom ekonomiska sanktioner inte leder till att brister åtgärdas, utan bara att de kompenseras, har jag valt att inte redogöra för dem.

På grund av att det valda materialet är omfattande och fokus för uppsatsen är materiella förutsättningar för ingripanden finns det inte utrymme för en mer ingående analys av de processuella förutsättningarna för ingripande eller de tvångsmedel som kan knytas till exempelvis förelägganden. Vilka tvångsmedel som möjliggörs, till exempel, är av stor betydelse för fastighetsägare, hyresgäster och myndigheter. För hyresgäster är det även väsentligt vilka rättigheter de har till insyn i ärenden då beslut om förfoganderättsinskränkningar har fattats, vilken rätt de kan ha att begära beslut i ett ärende, rätt att överklaga och så vidare. Ytterligare väsentliga frågor är vem en ansökan kan riktas mot och vad som gäller vid en överlåtelse av fastigheten (före eller efter en ansökan respektive under ärendets handläggning). Detta innebär att resonemangen om sanktionernas effektivitet och om rättssäkerhet till viss del saknar väsentliga processuella aspekter. Jag har dock ansett att det finns ett värde i att analysera de materiella förutsättningarna i sig, avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen. Vissa processuella aspekter kommer dock att nämnas för att sätta underhållsreglerna i sitt sammanhang.

1.5 UPPSATSENS DISPOSITION

Avsnitt 2, bakgrundsavsnittet, kommer att handla om behovet av underhåll av hyreshus, det sammanhang som ger underhållsreglerna deras betydelse. Därefter ges en kort introduktion till jordabalken, plan- och bygglagen, miljöbalken samt bostadsförvaltningslagen. Det första kapitlet i analysen (avsnitt 3) utgår från fastighetsrättens allmänna del och underhållsskyldigheten som en avtalsskyldighet enligt jordabalken. Underhållsansvaret avgränsas från hyresvärdens generella ansvar för att tillhandahålla och hålla lägenheten i fullt brukbart skick. Därefter diskuteras förutsättningarna för ett åtgärdsföreläggande avseende underhållsåtgärder. Slutligen diskuteras gränsen mot standardhöjande åtgärder och hur hyresgästintressen vägs mot hyresvärdens intressen i fråga om underhåll respektive ombyggnad.

De tre följande kapitlen behandlar relevanta regler i fastighetsrättens speciella del. Plan- och bygglagens underhållsregler, vilka behandlas i avsnitt 4, ger fastighetsägaren ett ansvar att vidmakthålla byggnadens tekniska egenskaper med mera. Förutsättningarna för ett föreläggande enligt lagen diskuteras och jämförs med vad som gäller enligt JB. Miljöbalken (avsnitt 5) ger fastighetsägaren ett ansvar för hälsoeffekter som följer av byggnadens förslitning. I avsnittet diskuteras möjligheten att få till stånd förelägganden om underhållsåtgärder då byggnadens bristande underhållsskick medför olägenhet för människors hälsa. Det diskuteras hur ingripande krav på åtgärder hälsoskyddsnämnden kan ställa jämfört med till exempel byggnadsnämnd, samt vilka möjligheter det kan finnas att utöka hyresvärdens ansvar för ett förebyggande hälsoskyddsarbete i

flerbostadshus. I avsnitt 6 behandlas förutsättningarna för särskild förvaltning enligt BFL och förvaltningens betydelse för underhållet. I detta avsnitt diskuteras särskilt förfoganderättsinskränkningar i förhållande till egendomsskyddet. Möjligheter till ingripande enligt BFL jämförs med vad som följer av övriga lagar. Slutligen, i avsnitt 7, följer en syntes av uppsatsens huvudsakliga slutsatser och resonemang de lege ferenda.

2 BAKGRUND

2.1 BESTÅNDET AV FLERBOSTADSHUS I SVERIGE

I slutet av år 2012 omfattade flerbostadshusen i Sverige lite drygt 2,5 miljoner lägenheter,²⁵ vilket utgjorde mer än hälften av alla bostäder i landet.²⁶ Av lägenheterna i flerbostadshus var 63 % hyresrätter.²⁷ Detta innebär sammantaget att ungefär en tredjedel av Sveriges bostäder för permanentboende utgörs av hyresrätter i flerbostadshus.²⁸ De krav lagen ställer på den fysiska miljön i hyreshus och deras underhåll påverkar således en betydande del av det svenska bostadsbeståndet.²⁹

2.2 ”DET FINNS ETT UNDERHÅLLSBERG”³⁰

I en rapport från 2003, *Bättre koll på underhåll*, redovisade Boverket en utredning av underhållsbehovet i det svenska bostadsbeståndet samt slutsatsen att det finns ett underhållsberg på grund av eftersatt underhåll.³¹ Tekniska anordningar och installationer behöver periodiskt repareras eller bytas ut om de över tid ska behålla funktion och ändamålsenlighet.³² För hyresgäster kan ett eftersatt underhåll förutom funktionsbrister även innebära risk för otrygghet och behov av brådskande reparationer.³³ Om fastighetsägaren konsekvent tar till ”lappa-och-laga-åtgärder” istället för att genomföra ett mer omfattande och adekvat underhåll, bidrar det till återkommande problem istället för att de avhjälpas.³⁴

²⁵ Statistiska centralbyrån (internetsida), *Kalkylerat bostadsbestånd 2012-12-31: Kraftig minskning av ombildade lägenheter*, Pressmeddelande Nr 2013:142, läst 2014-01-07 [cit. SCB, Kalkylerat bostadsbestånd 2012]. Antalet lägenheter i flerbostadshus 2012-12-31 anges vara 2 536 385 st. I beräkningen, vars underlag hämtas i fastighetstaxeringsregistret, ingår bara bostadslägenheter avsedda för permanentboende, se SCB, Beskrivning av statistiken, s. 6 - 7.

²⁶ SCB, *Kalkylerat bostadsbestånd 2012*, i tabellen ”Antal och andel lägenheter efter hustyp och län”, där det uppges att andelen lägenheter i flerbostadshus var 56 % av det totala antalet bostadslägenheter.

²⁷ SCB, *Kalkylerat bostadsbestånd 2012*. Bostadsrätternas andel var 37% av det totala lägenhetsantalet i flerbostadshus, se tabell ”Antal lägenheter i flerbostadshus efter upplåtelseform”.

²⁸ $(0,56 * 0,63 \approx 0,35)$, se not 16 & 17.) Jag utgår från att ingen större förändring skett sedan december 2012.

²⁹ De statistiska uppgifterna har, som redovisats, hämtats från SCB:s hemsida. Även om uppgifterna om flerbostadshus och andelen hyresrätter läses med en viss felmarginal, torde de vara i huvudsak tillförlitliga. Se vidare SCB, *Beskrivning av statistiken*.

³⁰ Boverket, *Bättre koll på underhåll*, Karlskrona, 2003 [cit. Boverket, *Bättre koll på underhåll*], s. 16 & 123.

³¹ Boverket, *Bättre koll på underhåll*, s. 65 & 70.

³² Boverket, *Bättre koll på underhåll*, s. 26, jfr s. 87 -89.

³³ Boverket, *Bättre koll på underhåll*, s. 11, 123 & 126.

³⁴ Jfr Forsberg, Linda, *Underhållsfonder i bostadsföretag – en långsiktig lösning?*, Examensarbete i ämnet företagsekonomi (15 hp), Högskolan i Gävle, Institutionen för ekonomi, 2009 [cit. Forsberg, *Underhållsfonder i bostadsföretag*], på s. 15.

2.2.1 Husets ålder påverkar underhållsbehovet

Rörstammar och andra väsentliga byggnadsdelar anses ha en livslängd på 30 - 50 år.³⁵ Det innebär att de bostäder som byggdes på 50-, 60- och 70-talen är i en ålder då underhållsbehoven blir allt mer påtagliga.³⁶ De bostäder som byggdes under dessa årtionden utgör en betydande del av bostadsbeståndet. Särskilt fokus i Boverkets rapport lades på flerbostadshus och bland dem miljonprogramsbostäderna från åren 1965 - 1975.³⁷ Miljonprogrammet har uppskattats utgöra nära en fjärdedel av det nuvarande bostadsbeståndet,³⁸ och 25 % av flerbostadshusen är byggda under åren 1961 - 1970.³⁹ Under åren 1951 - 1970 byggdes 41 % av flerbostadshusen.⁴⁰ Då rapporten skrevs var underhållet redan eftersatt och utredningen förutsåg ett stort behov av underhållsinsatser i framtiden som kräver att väsentligt större resurser läggs på underhåll.⁴¹

De underhållsåtgärder som krävs framöver är omfattande och ingripande. Det uppskattades att installationer och tekniska system kommer att behöva åtgärdas i 500 000 till 1,3 miljoner lägenheter under åren 2003 - 2023.⁴² Som sådant som behöver bytas ut nämns i Boverkets rapport stammar, el och ventilation men också fönster, balkonger och fasader.⁴³ Om det bristande underhållet inte åtgärdas i den utsträckning som är behövlig, kommer det under överskådlig tid medföra brister i hyresgästers boendemiljö. Det är bland annat mot denna bakgrund reglerna om förfoganderättsinskränkningar och boendemiljö får sin relevans.

Bristande underhåll påverkar hyresgästens boendevärde på olika sätt. Till exempel kan rörstammar som inte underhålls, eller byts ut när de inte längre är helt funktionsdugliga, innebära en risk för omfattande fuktskador i badrum och kök. I flerbostadshus kan det medföra att lägenheter kräver akuta fuktsaneringsåtgärder och att hyresgäster drabbas av negativa hälsoeffekter. Bristande underhåll av exempelvis putsfasader kan leda till att delar av putsen faller av i sjok, vilket kan innebära en avsevärd olycksrisk samtidigt som husets yttre får ett "förslummat" utseende samt skyddet mot regn- och väderpåverkan minskar.

Ovanstående är bara några exempel på hur hyresgästernas boendemiljö är beroende av kontinuerligt underhåll. Underhållet ingår som en del i förvaltningen av hyresfastigheter, ett sammanhang där bemötandet av hyresgästerna, samt fungerande drift och skötsel i hög grad påverkar boendemiljön. Till drift räknas tillförsel av vatten, värme och el,⁴⁴ medan skötsel omfattar städning och liknande.⁴⁵

³⁵ Se Boverket, *Bättre koll på underhåll*, s. 88.

³⁶ Boverket, *Bättre koll på underhåll*, s. 29 samt 87 - 102. Med stigande ålder ökar byggnadens underhållsbehov, Forsberg, *Underhållsfonder i bostadsföretag* s. 26.

³⁷ Boverket, *Bättre koll på underhåll*, s. 25.

³⁸ Boverket, *Bättre koll på underhåll*, s. 3, 25.

³⁹ SCB, *Kalkylerat bostadsbestånd 2012*, under rubriken "Bostadsbeståndet efter byggnadsperiod".

⁴⁰ SCB, *Kalkylerat bostadsbestånd 2012*, under rubriken "Bostadsbeståndet efter byggnadsperiod".

⁴¹ Boverket, *Bättre koll på underhåll*, s. 123. Utredningen visar inte med tydlighet hur underhållsbehovet och -insatserna fördelas mellan allmännyttiga och privata bostadsföretag, men att storleken på bostadsföretaget har större betydelse för ekonomiska förutsättningar som riskspridning, samt vilken kunskap och erfarenhet som ansamlats inom företaget (s. 124).

⁴² Främst från åren 1965 - 1971, men även i äldre delar av beståndet, Boverket, *Bättre koll på underhåll*, s. 87.

⁴³ Boverket, *Bättre koll på underhåll*, s. 16. För flerexempel, se s. 74. Där återges en lista, från SABO, med underhållsåtgärder och lämpliga intervall.

⁴⁴ Forsberg, *Underhållsfonder i bostadsföretag*, s. 39.

⁴⁵ Boverket, *Bättre koll på underhåll*, s. 15.

Av uppsatsens följande avsnitt kommer det att framgå att även dessa faktorer påverkar möjligheten till förfoganderättsinskränkningar.

2.2.2 Ekonomiska faktorer

Det är inte en självklarhet att fastighetsägare kontinuerligt underhåller sina hyresfastigheter, trots att lagen (vilket kommande avsnitt visar) ställer krav på lägenheters skick och underhåll. Fastighetsägarens beslut att genomföra eller inte genomföra nödvändiga underhållsåtgärder påverkas av flertalet faktorer, såsom kunskap, motivation och utbudet av arbetskraft.⁴⁶ För ett fungerande underhåll över tid, tekniskt och ekonomiskt, krävs även ett samspel mellan planering och finansiering.⁴⁷ I det avseendet påverkas underhållet av regler om hyressättning samt bidrags- och skatteregler som styr bolagens finansiella planering. I den mån bostadsföretagen har underhållsplaner,⁴⁸ är det ändå inte givet att de följs om finansieringsmöjligheter anses saknas.⁴⁹ Den ekonomiska aspekten får även i praktiken betydelse för genomförandet av förelägganden och särskild förvaltning.

Vissa bostadsföretag anser att hyresintäkterna på grund av bruksvärdessystemet är för låga i förhållande till kostnader för underhåll, särskilt beträffande äldre hus.^{50 51} Även i Boverkets utredning anger bostadsföretagen för låga hyresintäkter som en orsak till att underhållet eftersätts.⁵² Verket tolkar vikande hyresintäkter som en följd av vakanser och överskott av bostäder, det vill säga obalans på bostadsmarknaden.⁵³ Boverkets rapport visar att socioekonomiskt utsatta bostadsområden inte nödvändigtvis drabbas av eftersatt underhåll i högre grad än andra områden, men att ett eftersatt underhåll kan bidra till segregation genom att minska områdets attraktivitet.⁵⁴ Angående bruksvärdessystemet påpekas att det förhållandet att underhållet är eftersatt borde leda till att bruksvärdet ska anses väsentligt lägre än om lägenheterna var i gott skick.⁵⁵

Underhållsarbetet kräver ekonomisk planering av bostadsföretagen. Kostnaderna kan variera betydligt, eftersom olika byggnadsdelar har olika lång teknisk livslängd. Omfattande åtgärder som

⁴⁶ Boverket, *Bättre koll på underhåll*, s. 113 - 122.

⁴⁷ En byggnads tekniska och ekonomiska livslängd har ett visst samband. Med tiden förslits fastigheter, vilket successivt sänker deras värde. Ett adekvat underhåll som utförs i intervaller under byggnadens tekniska livslängd motverkar kapitalförstörelsen. Ett eftersatt underhåll medför att nödvändiga investeringar ackumuleras samt att de nödvändiga åtgärderna riskerar att bli mer kostsamma än om de utförts under lämpliga tidsintervall. Ett regelbundet underhåll medför kostnadsbesparingar för fastighetsägaren på sikt och motverkar att byggnadens möjliga användningstid förkortas. Se t ex prop. 1985/86:1 s. 512 samt Forsberg, *Underhållsfonder i bostadsföretag* s. 25 - 26.

⁴⁸ En underhållsplan kan ange vilka åtgärder fastigheten kräver, inom vilket/vilka tidsintervall dessa ska genomföras, samt en ungefärlig kostnadsram, Forsberg, *Underhållsfonder i bostadsföretag*, s. 14.

⁴⁹ Boverket, *Bättre koll på underhåll*, s. 120.

⁵⁰ I uppsatsen *Underhållsfonder i bostadsföretag* genomförde Linda Forsberg bl.a. en mindre undersökning med representanter för 8 bostadsföretag, varav ”flertalet” pekade på bristande hyresintäkter. Se Forsberg, *Underhållsfonder i bostadsföretag*, s. 41.

⁵¹ I nybyggda hus får hyran anpassas till hyresvärdens kostnader för att uppföra huset. Jfr regleringen bakom 12 kap. 55 c § JB.

⁵² Boverket, *Bättre koll på underhåll*, s. 113.

⁵³ Boverket, *Bättre koll på underhåll*, s. 17 samt 113 - 119.

⁵⁴ Boverket, *Bättre koll på underhåll*, s. 12 & 125.

⁵⁵ Boverket, *Bättre koll på underhåll*, s. 61.

stambyten kan inte nödvändigtvis matchas med intäkter under samma år.⁵⁶ En diskussion som pågått sedan 70-talet, är huruvida bostadsföretag skulle få möjlighet att avsätta obeskattade medel för framtida underhållsbehov av hyresfastigheter, men ännu har någon sådan reform inte genomförts.⁵⁷ Som regelverket är utformat kan fastighetsägare motiveras att skjuta underhållet på framtiden och i samband med omfattande underhållsåtgärder vidta standardhöjande ombyggnation.

2.4 NÄRMARE OM LAGSTIFTNINGEN KRING BOENDEMILJÖ OCH UNDERHÅLL

2.4.1 Jordabalkens reglering av hyresavtalet

Den moderna hyresrätten (bland annat 12 kap. JB, ”hyreslagen”) har sitt ursprung i 1907 års lag om nyttjanderätt.⁵⁸ Flertalet bestämmelser i 1907 års lag syftade till att tillvarata hyresgästens intressen och under 1900-talet har hyresgästskyddet successivt stärkts.⁵⁹ Detta har medfört att avtalsfriheten getts vissa begränsningar, bland annat avseende möjligt avtalsinnehåll. Lägenhetens skick får inte vara alltför bristfälligt, oberoende av vad som stipuleras i hyreskontraktet.⁶⁰ Hyreslagen uppställer även krav på underhåll, i syfte att motverka förslitning av lägenheten och gemensamma utrymmen. I litteraturen betonas att utformningen av hyresrätten har sin grund i hyresavtalens stora sociala och ekonomiska betydelse.⁶¹ Bostaden utgör en betydande del av hyresgästens livsmiljö och upplåtelser av bostadslägenheter innebär ofta långvariga avtalsförhållanden.⁶² Hyresgästen ses som den svagare avtalsparten då motparten inte sällan har ett ekonomiskt övertag och större insikt i konsekvenserna av avtalsbestämmelserna.⁶³ Det kollektiva förhandlingssystemet och tvingande bestämmelser till hyresgästens fördel avses stärka hyresgästens avtalsposition.

Det är värt att betona att hyreslagen reglerar avtalsförhållandet mellan hyresvärden respektive -gästen. Bestämmelserna i 12 kap. JB överlappar delvis offentligrättsliga föreskrifter med betydelse för underhåll av hyresfastigheter. Förutsättningarna för ingripanden varierar beroende på vilken lag som ligger till grund för bedömningen av lägenhetens eller husets skick. I avtalshänseende kan hyresvärdens viktigaste prestation anses vara att på tillträdesdagen tillhandahålla lägenheten,⁶⁴ samt

⁵⁶ Forsberg, *Underhållsfonder i bostadsföretag*, s. 47.

⁵⁷ Jfr Forsberg, *Underhållsfonder i bostadsföretag* samt Boverket, *Bättre koll på underhåll*, s. 47 samt 130 - 138.

⁵⁸ Lagen den 14 juni 1907 (nr 36 s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom, där tredje kapitlet reglerade hyresavtalet.

⁵⁹ Bengtsson, Bertil, Hager, Richard & Victorin, Anders, *Hyra och annan nyttjanderätt till fast egendom*, 7 u., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2007 (Institutet för rättsvetenskaplig forskning [XCVIII]) [cit. Bengtsson, Hager & Victorin, *Hyra och annan nyttjanderätt*], på s. 22 – 23. Reglerna genomgick mer genom gripande omarbetningar 1939 och 1968 (bl a infördes besittningsrätt) och togs in nästan oförändrade i nya jordabalkens 12 kap., vilken trädde i kraft 1972. Se även prop. 1970:20 del B s. 1015.

⁶⁰ Bengtsson, Hager & Victorin, *Hyra och annan nyttjanderätt*, s. 193.

⁶¹ Se t ex Björkdahl, Erika P, *Hyra av bostad och lokal*, Iustus förlag AB, Uppsala, 2013 [cit. Björkdahl, *Hyra av bostad och lokal*], s. 15; Grauers, Folke, *Nyttjanderätt – Hyra, bostadsrätt, arrende och tomträtt*, 12 u., Juristförlaget i Lund & Studentlitteratur, Lund, 2005 [cit. Grauers, *Nyttjanderätt*], s. 19 samt Bengtsson, Hager & Victorin, *Hyra och annan nyttjanderätt*, s. 26 - 27.

⁶² “[S]venska hushåll lägger ned närmare 30 procent av den disponibla inkomsten på hyran”, Bengtsson, Hager & Victorin, *Hyra och annan nyttjanderätt*, s. 27. Se även Björkdahl, *Hyra av bostad och lokal*, s. 15.

⁶³ Se t ex Grauers, s. 19 samt Bengtsson, Hager & Victorin, *Hyra och annan nyttjanderätt*, s. 26 - 27.

⁶⁴ Den lägenhet som upplåtits genom hyresavtalet, Björkdahl, *Hyra av bostad och lokal*, s. 89.

att denna ska vara i användbart skick.^{65 66} Hyreslagen ställer uttryckliga krav på att hyresvärden ska ombesörja löpande underhåll. Underhållskravet är en del av ansvaret för att tillhandahålla lägenheten i fullt brukbart skick, men är inte liktydigt med det ansvaret.

2.4.2 Plan- och bygglagens krav på tekniska egenskaper och underhåll

Plan- och bygglagen uppställer krav på underhåll av byggnader. Det är byggnadens ägare som har ansvaret att upprätthålla bland annat (flerbostads)husets tekniska egenskaper genom underhåll.⁶⁷ Kommunal byggnämnd ansvarar för tillsyn över hur lagen efterlevs.⁶⁸ I likhet med MB reglerar inte PBL avtalsinnehållet i hyresavtalet. Underhållsreglerna utgör en del av de offentlighetsrättsliga krav som ställs på byggnadsverk.

PBL innehåller framförallt bestämmelser om planläggning⁶⁹ av mark och vatten och om byggande.⁷⁰ Att PBL:s regler i huvudsak syftar framåt, alltså tillämpas vid planering och bygglov och så vidare, speglas i de allmänna och enskilda intressen som enligt 2 kap. ska beaktas vid prövning av frågor enligt lagen.⁷¹ Även för byggnämndens tillsyn i ärenden om underhåll gäller den grundläggande principen att hänsyn ska tas till både enskilda och allmänna intressen.^{72 73} Bland de allmänna intressen som ska beaktas vid tillsynsärenden nämns i 2 kap. 3 § en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper, samt en långsiktigt god

⁶⁵ Bengtsson, Hager & Victorin, *Hyra och annan nyttjanderätt*, s. 192. I hyreslagen uttrycks kravet på användbarhet som att lägenheten ska vara fullt brukbar för det avseende ändamålet (9 §, mer därom i följande avsnitt).

⁶⁶ En förutsättning för hyresvärdens kontraktsuppfyllelse är att hyresfastigheten under sin tekniska livslängd underhålls på ett adekvat sätt. Detta kommer att tydliggöras av kommande avsnitt.

⁶⁷ Didón, Lars Uno, Magnusson, Lars, Molander, Stefan & Adolfsson, Camilla, *Plan- och bygglagen (2010:900) – En kommentar*, version 1 juli 2012 (t.o.m. supplement 1), Zeteo, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2012 [cit. Didón m fl, *Plan- och bygglagen*] i kommentaren till 8 kap. 14 § samt 11 kap. 19 §. Enligt lagens 1 kap. 5 & 6 §§ ska det som sägs om fastighetsägare även tillämpas på tomträttshavaren och den som innehar egendom med ständig besittningsrätt eller med fideikommissrätt eller på grund av testamentariskt förordnande utan att äganderätten tillkommer någon.

⁶⁸ 11 kap. 3 § PBL.

⁶⁹ En ledande tanke bakom planlagstiftningens är att det allmänna ska ha kontroll över all markanvändning, för att den ska användas funktionellt, efter bäst lämpat ändamål (jfr 2 kap. 2 §). Kommunerna har planmonopol (1 kap. 2 §). PBL är det grundläggande lagstiftningsverket inom sektorn fysisk planering, Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljörätten*, 3 u., Iustus Förlag AB, Uppsala, 2012, s. 451.

⁷⁰ Se 1 kap. 1 & 3 §§ PBL. Reglerna om byggande handlar bl a om krav på byggnadsverk (8 kap.) samt bygg-, rivnings- och marklov (9 kap.). Ansökningar om lov prövas av kommunal byggnadsnämnd (9 kap. 20 §).

⁷¹ I propositionen till den nya PBL (2010:900) benämndes lagen en ”avvägningslag”, vilket den hade varit sedan den infördes 1987. Eftersom kommunerna har olika förutsättningar för sin samhällsplanering, gör de i ärenden om planer och bygglov o s v unika avvägningar mellan olika motstående intressen. Se prop. 2009/10:170 del 1 s. 159 f. Interesseavvägningarna blir till exempel aktuella vid planering av bostadsbebyggelse, lokalisering av byggnadsverk och ärenden om bygglov för ändringar och tillägg i bebyggelsen.

⁷² 2 kap. 1 § PBL.

⁷³ PBL:s portalparagraf beskriver, i likhet med miljöbalken, en målsättning kopplad till hållbar utveckling. Bestämmelserna i lagen syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer (1 kap. 1 §). Vid planläggning finns det utrymme för kommunerna att, inom ramen för en helhetssyn, väga de olika aspekterna av hållbar utveckling – ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar – mot varandra och prioritera (Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljörätten*, s. 457, med hänvisning till författningskommentaren till 2 kap. 3 § samt prop. 2009/10:170 s. 414). För tillsynsärenden torde dock bestämmelsen sakna praktisk betydelse.

hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt. Bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska enligt 2 kap. 6 § 3 st. skyddas. Ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas.

2.4.3 Miljöbalkens hälsoskyddsregler

Tanken med att införa miljöbalken⁷⁴ var att samordna och sammansmälta bestämmelserna i den alltmer svåröverskådliga miljölagstiftningen.⁷⁵ Hälsoskyddet är en av balkens skyddsintressen.⁷⁶ Redan befintliga hälsoskyddsregler integrerades i balken och knöts till reglerna om miljöfarlig verksamhet i 9 kap.⁷⁷ Balken reglerar hälsoeffekterna av användningen av byggnader och bostäder. Ansvar för olägenheter för människors hälsa kan åvila både nyttjanderättshavare och fastighetsägare. Eftersom ägaren till ett hyreshus genom JB och PBL har ett ansvar för underhåll, följer ett ansvar enligt MB för sådana negativa hälsoeffekter som uppkommer på grund av ett bristande underhåll.

Miljöbalkens andra kapitel listar ett antal hänsynsregler som är bindande för all verksamhet och alla åtgärder som kan ha påverkan på balkens skyddsintressen.⁷⁸ Det har reell betydelse för människors hälsa hur hyresvärden sköter underhåll och förvaltning av hyreshuset, vilket innebär att hänsynsreglerna är tillämpliga på frågor om underhåll av bostäder.⁷⁹ Hyresvärden har därför ett ansvar, enligt 2 kap. 2 §, att skaffa den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda miljön och människors hälsa mot skada eller olägenhet. I hur hög grad hänsynsreglerna ska tillämpas och vilka försiktighetsmått som ska krävas får bedömas genom en skälighetsavvägning.⁸⁰

2.4.4 Bostadsförvaltningslagens möjligheter till särskild förvaltning

Bostadsförvaltningslagen, som trädde i kraft 1 januari 1978, innebar en nyansering och skärpning av den tidigare tvångsförvaltningslagen⁸¹. Syftet med både den tidigare och den nya lagen var att skydda hyresgäster genom att ge möjligheter till att ingripa mot försumliga fastighetsägare som systematiskt åsidosätter hyresgästernas och samhällets intressen av en rimlig fastighetsskötsel.⁸² I bostadsförvaltningsutredningens betänkande (Ju 1974:12) föreslogs ett införande av förvaltningsåläggande som en mildare form för särskild förvaltning, vid sidan av tvångsförvaltning.⁸³ Dessa två former för särskild förvaltning kvarstår även idag. De innebär i korthet att hyresnämnden i ett beslut antingen ålägger fastighetsägaren att överlämna förvaltningen till särskild förvaltare, eller tvångsvis ställer fastigheten under förvaltning av särskild förvaltare.

⁷⁴ Balken trädde i kraft 1 januari 1999, lag (1998:811) om införande av miljöbalken.

⁷⁵ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 1. Syftet att skapa ett ekologiskt hållbart samhälle ansågs kräva en lagstiftning som gjorde det möjligt att förena social och ekonomisk utveckling med ett effektivt skydd för miljön.

⁷⁶ 1 kap. 1 § 2 st.

⁷⁷ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 326.

⁷⁸ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 2.

⁷⁹ Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 205 f.

⁸⁰ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 205.

⁸¹ Lag (1970:246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet. Lagen möjliggjorde att fastighetsägaren tvångsvis avlägsnades från fastighetsförvaltningen, vilken istället överlämnades till en särskild förvaltare utsedd av hyresnämnden (Ds Ju 1976:14 s. 2).

⁸² Ds Ju 1976:14 s. 2 & 24, citat s. 24.

⁸³ Ds Ju 1976:14 s. 3.

Då, liksom nu, var BFL insatt i ett sammanhang av regler kring bostadsfastigheters skick. Bostadsförvaltningsutredningen framhöll att lagen utgjorde ett komplement till de allmänna hyresrättsliga bestämmelserna om lägenhets skick, samt till bestämmelser i hälsovårds- och byggnadslagstiftningen⁸⁴, bestämmelser som i mer begränsad omfattning gör det möjligt att inskrida mot missförhållanden till följd av att fastighetsägare underlåter att hålla det befintliga bostadsbeståndet i gott skick.⁸⁵ BFL är tillämplig på fastighet där det finns bostadslägenhet som är uthyrd eller kan hyras ut av fastighetens ägare för annat ändamål än fritidsändamål och som inte utgör del av hans egen bostad.⁸⁶ Fastighet som tillhör staten eller kommun kan inte bli föremål för ingripande.⁸⁷

⁸⁴ Dessa regler motsvaras idag av regler i miljöbalken samt plan- och bygglagen.

⁸⁵ Ds Ju 1976:14 s. 24.

⁸⁶ 1 § 1 st. BFL.

⁸⁷ Ett ingripande enligt 2 § kan bli aktuellt även när huset är obebott men en uthyrning för bostadsändamål kan komma ifråga, jfr prop. 1989/90:37 s. 80 f. Ytterligare regler för lagens tillämplighet följer av 1 § 2 & 3 st. När byggnad tillhör innehavare av inskriven tomträtt, äger bestämmelserna i lagen om fastighet motsvarande tillämpning på tomträtten. I fråga om byggnad som annars tillhör annan än ägaren av marken gäller lagen i tillämpliga delar. Såsom ägare av fastighet anses, när omständigheterna föranleder det, annan som innehar fastigheten. Lagen tillämpas inte på fastigheter som ägs av kooperativa hyresrättsföreningar enligt lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt eller på fastigheter där samtliga bostadslägenheter hyrs av sådana föreningar.

II HYRESVÄRDENS UNDERHÅLLSANSVAR

3 UNDERHÅLLSSKYLDIGHET ENLIGT JORDABALKEN: YTTRE OCH INRE UNDERHÅLL - EN AVTALSSKYLDIGHET

3.1 ALLMÄNNA UTGÅNGSPUNKTER

Den som äger ett flerbostadshus har ansvar att underhålla byggnaden, vilket följer av både jordabalken och plan- och bygglagen. Ansvaret avser både inre och yttre underhåll. Under jordabalkens reglering är underhållet en avtalsskyldighet gentemot hyresgästen. Om hyresvärdens avtalsprestation avseende underhåll är bristande kan hyresgästen ansöka om åtgärdsföreläggande. PBL:s krav att fastighetsägaren ska underhålla byggnaden är en offentligrättslig förpliktelse. Kommunal byggnadsnämnd utövar tillsyn över lagens efterlevnad och kan genom ett åtgärdsföreläggande (med stöd av PBL) förelägga ägaren dels att bekosta en underhållsutredning och dels att vidta nödvändiga underhållsåtgärder.

För att kunna besvara den första frågan i frågeställningen - under vilka materiella förutsättningar en hyreshusägares förfoganderätt över den fasta egendomen kan inskränkas för att få till stånd ett för de boende godtagbart underhållsskick – är det nödvändigt att avgränsa underhållsansvaret i förhållande till hyresvärdens generella ansvar för lägenhetens skick. Vilka är jordabalkens krav på underhåll? I följande avsnitt kommer nämnda avgränsning att göras. Därefter kommer (de i sammanhanget relevanta) förutsättningarna för ett beslut om åtgärdsföreläggande att behandlas.

3.2 ANSVARET ATT (TILLHANDA)HÅLLA LÄGENHETEN I FULLT BRUKBART SKICK

Hyreslagens (12 kap. JB) 9 - 18 §§ anger ramarna för hyresvärdens ansvar för lägenhetens skick, och vad som gäller då lägenheten är behäftad med brist eller hinder i hyresrätten uppstår.⁸⁸ 9 § 1 st. föreskriver att hyresvärden, om inte bättre skick har avtalats, på tillträdesdagen ska tillhandahålla lägenheten i sådant skick att den enligt den allmänna uppfattningen på orten är fullt brukbar för det avsedda ändamålet. Under hyrestiden ska hyresvärden hålla lägenheten i sådant skick som anges i 9 § 1 st.⁸⁹ Tidigare kunde lägenhet hyras ut i ”befintligt skick”, men efter 1984 års lagändringar är det inte längre möjligt.⁹⁰ För bostadslägenheter för permanentboende är normen i 9 § numera en tvingande minimistandard.⁹¹ Avtalsfriheten för parterna spänner därför mellan ”fullt brukbar” och ”bättre skick”.⁹² Följer av hyresförhållandet en rätt att använda utrymmen som är avsedda att

⁸⁸ Reglerna är tvingande om inte annat anges (12 kap. 1 § 5 st.).

⁸⁹ 15 § 1 st.

⁹⁰ Holmqvist & Thomsson, *Hyreslagen*, kommentar till 9 §, under rubriken ”Första stycket /.../”. 1981 prövade Marknadsdomstolen avtalsvillkoret ”i befintligt skick” i hyresförhållanden, gentemot lagen om förbud mot oskäligen avtalsvillkor, och fann att det var oskäligt, trots att hyreslagen tillät det (samma ställe som denna not).

⁹¹ Prop. 1983/84:137 s. 121. Det ansågs inte rimligt att hyresvärden ska få hyra ut en bostadslägenhet för permanentboende om den inte är i det skicket att den är fullt brukbar för sitt ändamål. Det var därför motiverat att göra kravet på viss minimistandard tvingande för permanentbostäder, men med bibehållen avtalsfrihet i fråga om kollektiva förhandlingar.

⁹² Dock kan avvikande överenskommelser avseende lägenhetens skick och underhållsskyldigheten träffas genom

användas gemensamt av hyresgästerna, ska hyresvärden hålla utrymmena i sådant skick som anges i 9 § första stycket.⁹³ Underhållsskyldigheten är en del av ansvaret att tillhandahålla och hålla lägenheten i fullt brukbart skick, men är inte liktydig med det ansvaret.

I 15 § 2 st. regleras hyresvärdens underhållsskyldighet. Om lägenheten helt eller delvis är uthyrd till bostad, ska hyresvärden i bostadsdelen med skäligen tidsmellanrum ombesörja tapetsering, målning och andra sedvanliga reparationer med anledning av lägenhetens försämring genom ålder och bruk. Något tillspetsat uttryckt kan sägas att hyresgästen har rätt till normal förslitning. Under förutsättning att hyresgästen uppfyller sin vårdplikt⁹⁴ och inte är oaktsam, är hyresvärden skyldig att löpande avhjälpa de skador, brister eller andra hinder i hyresrätten som uppstår, se 16 §. Ansvaret enligt 15 § respektive 16 § är inte detsamma. Sedvanligt underhåll är sådana reparationer och andra åtgärder som är nödvändiga på grund av egendomens försämring genom ålder och bruk.

Till de hinder i hyresrätten som inte beror på bristande underhåll (och som omfattas av 16 § 1 st.), hör till exempel fysiska brister såsom skakningar och buller från grannar och lokaler i huset.⁹⁵ Det kan också uppkomma oförutsedda skador, typiskt sett på grund av olyckshändelser. Hyresgästen ansvarar inte för sådana skador, utan kan kräva att hyresvärden avhjälper dem (se 16 § 1 st. 1 p.). Icke fysiska brister kan innebära hinder i hyresrätten, exempelvis hot och trakasserier från grannar,⁹⁶ olämpligt beteende av någon anställd hos hyresvärden,⁹⁷ samt sådana brister i vattentillförsel och -uppvärmning som inte beror på fel i de tekniska anordningarna eller annars kan läggas hyresvärden till last.⁹⁸ Eftersom dessa brister saknar relevant samband med underhållsskyldigheten kommer de inte behandlas ytterligare.

En lägenhets underhållsskick (bland annat ytskiktets tillstånd) har betydelse för bedömningen huruvida den är i fullt brukbart skick, vilket framgår av NJA 1964 s. 434. I fallet hade måleriarbeten inte utförts i lägenheten på i vart fall 15 år och färgen på snickerier var därför nött i sådan utsträckning att det blanka ytskiktet var helt borta. Nära handtagen på dörrarna var färgen så sliten att den underliggande masoniten varit blottad och färgen på elementen var delvis avnött. I badrummets tak och på dess väggar förekom dessutom sprickor och färgavflagning. Sammantaget ansåg rätten därför, med hänsyn till lägenhetens underhållsskick, att lägenheten inte varit i fullt brukbart skick.⁹⁹ Mer omfattande underhållsåtgärder räknas också till sedvanligt underhåll, såsom takomläggning, byte av stamledningar och fasadrenovering, vilket förtydligades i NJA 2002 s. 378.¹⁰⁰ Alla brister skador och hinder som uppstår under hyrestiden är dock inte relaterade till sådan försämring genom ålder och bruk.

det kollektiva förhandlingssystemet. Mer om detta nedan.

⁹³ 15 § 3 st.

⁹⁴ Jfr 12 kap. 24 § JB.

⁹⁵ Se t ex RH 1994:84, NJA 1934 s. 190 samt NJA 1939 s. 57.

⁹⁶ Se t ex RBD 1:91 samt RH 2002:27.

⁹⁷ Se t ex NJA 1939 s. 213.

⁹⁸ I fallet NJA 1950 s. 131 berodde den bristande tillgången på vatten på vattenbrist i det kommunala vattenverket. I NJA 1941 s. 385 berodde bristen på uppvärmt vatten på bränslebrist inom landet.

⁹⁹ HD fastställde hovrättens dom.

¹⁰⁰ Är de sammantagna underhållsåtgärderna mycket omfattande, kan ett avtalsvillkor med innebörden att hyresgästen avstår sin rätt till hyresnedsättning för tid då hyresvärden utför sedvanligt underhåll, bli utan verkan.

I hyreslagen har lagstiftaren använt olika begrepp för att beteckna att lägenheten avviker från avtalad standard, däribland hinder, men och brist. I doktrinen ansluter terminologin ofta till den gängse inom avtalsrätten, där begreppet fel betecknar bristande avtalsuppfyllelse.¹⁰¹ Brister i lägenhetens underhållsskick kan utgöra ett fel. Sundberg påpekar att bedömningen av huruvida ett fel föreligger är oberoende av avtalsparterna eventuella vållande.¹⁰² I detta sammanhang kan det vara värt att påpeka att en brist i lägenhetens underhållsskick vid tillträdet eller som uppstår under avtalstiden räknas som samma rättsfigur.¹⁰³ Samma påföljder kan göras gällande vid ursprunglig brist som vid ett senare kontraktsbrott. Dock är det så att förutsättningarna för att kräva olika påföljder för en viss brist kan variera.¹⁰⁴

3.3 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ETT ÅTGÄRDSFÖRELÄGGANDE

En första förutsättning för ett åtgärdsföreläggande avseende underhållsåtgärder är att den anordning eller nyttighet som avses faktiskt är befintlig i lägenheten eller det gemensamma utrymme som ingår i upplåtelsen. Det kan tyckas självklart, men är värt att påpeka att ett åtgärdsföreläggande inte kan avse standardhöjande åtgärder. Hyresvärdens underhållsansvar omfattar endast det som de facto ingår i lägenheten, samt gemensamma utrymmen, och denne kan inte åläggas att tillföra någon ny anordning eller nyttighet.¹⁰⁵ ¹⁰⁶ En annan aspekt av kravet på befintlighet är att hyresvärden inte kan föreläggas att åtgärda något denne inte har rådighet över. En brist som beror på något utom hyresvärdens kontroll kan leda till exempelvis hyresnedsättning, men kan inte föranleda ett föreläggande.

En andra förutsättning är att den anordning eller nyttighet som avses behöver vara i ändamålsenligt (fungerande) skick för att lägenheten (eller gemensamt utrymme) ska anses vara i fullt brukbart skick. I ett fall, RH 2008:2, har bostadslägenheten ansetts fullt brukbar även utan fungerande persienner. Persiennerna kunde därför undantas från upplåtelsen (och därmed

¹⁰¹ Felreglerna i hyreslagen jämförs bland annat med dem som gäller vid köp av lös egendom och fastigheter. Se t ex Björkdahl, *Hyra av bostad och lokal*, s. 89 ff., Grauers, *Nyttjanderätt*, s. 39 ff. samt Bengtsson, Hager & Victorin, *Hyra och annan nyttjanderätt*, s. 192 ff. Sundberg, Jacob, *Om ansvaret för fel i lejt gods*, P.A. Norstedt & Söners Förlag, Stockholm, 1966 [cit. Sundberg, *Fel i lejt gods*], s. 53: Felbegreppet drar upp en ”gräns för den relevanta prestationsskyldigheten enligt avtalet och står såsom bakgrund till avtalskomplexets bestämmelser om rätt kontraktssuppfyllelse”.

¹⁰² Sundberg menar, i *Fel i lejt gods*, s. 53 ”bruk[et] av termen fel icke egentligen uttrycker något omdöme om vem av parterna som bär ansvaret för detsamma”

¹⁰³ Björkdahl, *Hyra av bostad och lokal*, s. 118.

¹⁰⁴ Exempelvis kan ett hinder i hyresrätten ge rätt till nedsättning av hyran, men om det som orsakat bristen är utom hyresvärdens rådighet kan denne inte föreläggas att åtgärda bristen. Jfr NJA 1950 s. 131 då den bristande tillgången på vatten berodde på vattenbrist i det kommunala vattenverket. Ett annat exempel är att bedömningen huruvida ett fel föreligger inte är liktydig med bedömningen om skadeståndsansvar föreligger, varför bevisbördereglererna blir något olika.

¹⁰⁵ Jfr RBD 19:89. I målet fann Bostadsdomstolen att hyresvärden inte genom ett åtgärdsföreläggande kunde åläggas att montera en handledare i trapphuset, där det tidigare inte funnits någon handledare.

¹⁰⁶ Hyresvärden kan dock genom ett åtgärdsföreläggande bli tvungen att återinstallera anordning eller nyttighet som hyresgästen haft fog att förutsätta skulle ingå i avtalet. I ett fall hade hyresgästerna haft fog för uppfattningen att möjligheten att ansluta tvätt- och diskmaskin ingick i avtalet (RBD 3:88). I ett annat fall hade hyresgästen haft fog för att förutsätta att möjligheten till extern kommunikation skulle finnas i lägenheten, i form av ett telefonjack (Svea hovrätt avd. 2, beslut 2012-11-05, mål nr ÖH 1379-12). Huruvida en nyttighet ingår i avtalet eller inte, får i fall då det är omstritt, avgöras enligt allmänna avtalsrättsliga principer (Björkdahl, *Hyra av bostad och lokal*, s. 93).

underhållsskyldigheten). I ett annat fall ansågs inte hyresvärden skyldig att reparera en kakelugn som inte behövdes för uppvärmning av lägenheten.¹⁰⁷ Omvänt gäller att en anordning eller nytthet som behövs för full brukbarhet inte får undantas underhållsskyldigheten. Detta följer av att det inte längre är möjligt att upplåta lägenheten i ”befintligt skick”.¹⁰⁸

I persiennfallet, som nämndes ovan, ansågs persiennerna vara fastighetstillbehör.¹⁰⁹ Lös egendom i hyresgästens ägo omfattas självklart inte av hyresvärdens underhållsskyldighet. Även i den reglering som följer av PBL och MB omfattar hyresvärdens ansvar fastighetstillbehör. Sådan egendom som inte bedöms vara fastighetstillbehör ansvarar nyttjanderättshavaren för.

För att förtydliga vilka anordningar som typiskt sett inte kan undantas underhållsskyldighet i lägenheter för permanentboende, hänvisar jag till 12 kap. 18 a §. Bestämmelsen anger vad lägenheten ska vara försedd med för att anses ha lägsta godtagbara standard (LGS). Kraven i 18 a § anses inte relatera till avtalad standard och ger därför inte hyresgästen rätt att exempelvis begära hyresnedsättning eller säga upp hyresavtalet.¹¹⁰ Bestämmelsen överfördes till hyreslagen från den tidigare bostadssaneringslagen för att möjliggöra upprustning av det äldre bostadsbeståndet, särskilt flerfamiljshus i tätorterna.¹¹¹ I nuläget torde dock vara så att den LGS som anges i 18 a § i allmänhet uppfattas som en självklar minimistandard för permanentbostäder i flerbostadshus. Holmqvist och Thomsson menar att avsteg från lägsta godtagbara standard numera inte anses kunna godtas.¹¹² Om dessa anordningar och nyttheter är befintliga i lägenheten eller gemensamma utrymmen, kan hyresvärden inte avtala bort sitt ansvar att underhålla dem.

Enligt 18 a § 6 st ska en bostadslägenhet anses ha lägsta godtagbara standard, om den är försedd med anordning inom lägenheten för

1. kontinuerlig uppvärmning,
2. kontinuerlig tillgång till varmt och kallt vatten för hushåll och hygien,
3. avlopp för spillvatten,
4. personlig hygien, omfattande toalett och tvättställe samt badkar eller dusch,
5. försörjning med elektrisk ström för normal hushållsförbrukning,
6. matlagning, omfattande spis, diskho, kylskåp, förvaringsutrymmen och avställningsytor.

Utöver detta krävs det att det finns tillgång både till förrådsutrymmen inom fastigheten och till anordning för hushållstvätt inom fastigheten eller inom rimligt avstånd från den, samt att huset inte har sådana brister i fråga om hållfasthet, brandsäkerhet eller sanitära förhållanden som inte skäligen kan godtas, se 18 a § 7 st. Sjunde stycket utgör en påminnelse om det ansvar hyresvärden har enligt

¹⁰⁷ RBD 15:91.

¹⁰⁸ Jfr RBD 4:84.

¹⁰⁹ Jfr 2 kap. 4 § 1 st. JB.

¹¹⁰ Prop. 1993/94:199 s. 97.

¹¹¹ Bestämmelserna om LGS tillkom genom den tidigare bostadssaneringslagen (1973:531, numera upphävd) och infördes senare i 12 kap. JB (jfr. prop. 1993/94:199 s. 108). Enligt bostadssaneringslagen kunde en bostadslägenhet som inte uppnådde LGS beläggas med användningsförbud och fick därmed inte användas för bostadsändamål. Lagen gav också möjlighet till upprustningsföreläggande. Se även prop. 1973:22 s. 68 – 69.

¹¹² Holmqvist & Thomsson, *Hyreslagen*, kommentar till 18 a §, under rubriken som börjar med ”Sjätte och sjunde styckena”, med hänvisning till prop. 1993/94:199 s. 108.

PBL och MB. Nedan återkommer jag till frågan om hyresnämnds tillämpning av sådana regler.

Om parterna har avtalat om bättre skick ska underhållet som huvudregel omfatta även det bättre skicket. Det tycks dock vara möjligt att avtala bort underhållsskicket för det som går utöver fullt brukbart skick.¹¹³

För bostadslägenheten (avsedd för permanentboende) i flerbostadshus är skyldigheten att ombesörja sedvanligt underhåll (enligt 15 § 2 st.) tvingande, om inte hyresavtalet innehåller förhandlingsklausul enligt hyresförhandlingslagen (1978:304) och de avvikande bestämmelserna har tagits in i en förhandlingsöverenskommelse enligt nämnda lag. Det finns olika modeller för detta, till exempel valfritt lägenhetsunderhåll och hyresgäststyrkt lägenhetsunderhåll.¹¹⁴ För gemensamma utrymmen (i flerbostadshus) gäller underhållsskyldigheten om inte något annat avtalats, under förutsättning att fullt brukbart skick upprätthålls. En tredje förutsättning för att hyresgästen med framgång ska kunna kräva underhållsåtgärder är därför att hyresvärdens underhållsskyldighet inte avtalats bort genom det kollektiva förhandlingssystemet.¹¹⁵

3.3.1 Underhållsskicket vid hyresgästens tillträde

Bedömningen om hyresgästen med framgång kan ansöka om åtgärdsföreläggande blir något olika beroende på om ansökan görs på grund av ursprunglig brist eller bristande underhåll under löpande hyresavtal. Ansökan om åtgärdsföreläggande på grund av ursprunglig brist kan ske med stöd av 11 § 1 st. 5 p. Vid ursprunglig brist i underhållsskicket är en fjärde förutsättning för ett åtgärdsföreläggande att hinder eller men i hyresrätten föreligger.¹¹⁶ Till skillnad mot vid tillämpningen av 16 § 2 st. (åtgärdsföreläggande för underhållsbrist som uppstått under löpande hyrestid), knyts inte tillämpningen av 11 § till underhållsreglerna i 15 §.

Underrättspraxis följer principen att en lägenhets underhållsskick påverkar bedömningen av dess brukbarhet. En hyresvärd ålades i visst fall att åtgärda tapetsering och mattläggning som utförts av den tidigare hyresgästen på ett icke fackmannamässigt sätt.¹¹⁷ Om en tidigare hyresgäst utfört åtgärder som kan ses som underhåll av ytskikt eller dylik reparation har hyresvärden ändå ansvar för lägenhetens underhållsskick gentemot tillträdande hyresgäst. Det ansågs inte godtagbart att golvmattan i ett rum var illa tillskuren och ojämnt limmad samt hade en del jack, revor och bubblor. En lös skarv och några små bubblor i golvmattan i ett annat rum ansågs dock godtagbart. Att tapeten i visst rum inte täckte hela väggen (bakom löst stående garderober) bedömdes inte vara godtagbart och inte heller att tapeten i ett annat rum var dåligt avpassad mot taket, hade stora märken av maskeringstejp samt ett mycket skrynkligt hörn. De brister som detta fall omfattar utgör exempel på

¹¹³ Jfr Holmqvist & Thomsson, *Hyreslagen*, kommentar till 11 §, under rubriken ”Punkt 5 – Åtgärdsföreläggande”.

¹¹⁴ Se t ex Larsson, Nils, Synnergren, Stieg, Wahlström, Christina, *Bostadshyresavtal i praktiken*, 3 u., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2010 [cit. Larsson m fl, *Bostadshyresavtal*], på s.88.

¹¹⁵ Det ska dock påpekas att hyresvärden är skyldig att uppfylla de skyldigheter han eller hon har på grund av förhandlingsöverenskommelsen, samt att bristande uppfyllelse kan utgöra grund för ett åtgärdsföreläggande om hyresgästen därför orsakas hinder i hyresrätten. Oavsett innehållet i en eventuell förhandlingsöverenskommelsen torde inte hyresvärden, som ägare, kunna undgå ansvar för den underhållsskyldighet som följer av offentligrättsliga regler.

¹¹⁶ Björkdahl, *Hyra av bostad och lokal*, s. 124. Se även s. 104 samt s. 118 - 119 för en jämförelse med kraven vid senare kontraktsbrott.

¹¹⁷ Svea hovrätt avd. 2, beslut 2010-06-24, mål nr ÖH 4495-09.

brister som bedömts vara respektive inte vara hinder i hyresrätten. Om någon anordning som nämns i 18 a § inte är i fungerande skick vid tillträdet, och detta beror på bristande underhåll, utgör detta givetvis också en brist som kan träffas av ett åtgärdsföreläggande.

3.3.2 Underhållsskyldigheten i förhållande till skäliga tidsmellanrum

Principen att hyresvärden ska ombesörja sedvanligt underhåll under löpande hyresavtal aktualiserar frågan om gränsen mellan normalt och onormalt slitage. Dessutom aktualiseras frågan huruvida ansvar för avhjälpande uppstår på grund av att hyresvärden åsidosatt skyldigheten som sådan eller på grund av hur stor olägenhet bristen innebär.¹¹⁸ Vid ursprunglig underhållsbrist är dessa två frågor inte relevanta.¹¹⁹

Normalt eller onormalt slitage?

Som ovan nämnt svarar inte hyresvärden för skador orsakade av hyresgästens vållande eller culpa. En fjärde förutsättning för ett föreläggande avseende underhållsåtgärder under löpande hyresavtal är därför att underhållsbehovet inte uppstått på grund av onormalt slitage. I ett visst fall ansågs linoleummattor av standardkvalitet kunna hålla i 20 år om hyresgästen är normalt skötsam. Efter ca 12 år uppvisade mattan vissa skador som bedömdes ha uppstått genom hyresgästens vållande (på ett par ställen var sprickor samlade, mattan var mycket trasig på ett annat ställe, samt hade en decimeterlång rektangulär lagning).¹²⁰ I vart fall ansågs 12 år vara för kort tid för att vara skäligt tidsmellanrum.

Hyresgästens livssituation påverkar bedömningen av vad som är normalt respektive onormalt slitage, men gränsen däremellan torde i nuläget inte vara möjlig att fastslå med säkerhet.¹²¹ Normal förslitning kan till exempel vara högre för en barnfamilj än för ensamstående äldre och innebära ett berättigat intresse av ett tidigare lagt underhåll jämfört med när hyresvärden planerat att utföra det.¹²²

Enligt förarbetsuttalanden kan en hyresvärds invändning att bristen beror på hyresgästens vanvård lämnas utan avseende om det finns behov av reparationen och så lång tid har förflutit sedan motsvarande arbeten utfördes att det är rimligt att lägenheten repareras på nytt.¹²³ Har det förflutit tillräckligt lång tid sedan underhållsåtgärder senast vidtogs, är det oväsentligt huruvida hyresgästens slitage varit utöver det normala. Onormalt slitage medför inte rätt till tidigare lagt underhåll, men hyresvärden kan inte därför underlåta att vidta det underhåll som skulle ha utförts i normala fall (med planerat intervall). Skulle en tidigare hyresgäst ha utfört åtgärder som kan anses ha påskyndat

¹¹⁸ Jfr Björkdahl, *Hyra av bostad och lokal*, s. 124.

¹¹⁹ Om tidigare hyresgäst har orsakat onormalt slitage drabbar detta ändå inte den tillträdande hyresgästen, eftersom dennes hyresavtal är nytt. Jfr dock substitution, då hyresgästen inträder som part i ett redan befintligt hyresavtal.

¹²⁰ SÖH 217/1998, kort refererat av Holmqvist & Thomsson, *Hyreslagen*, kommentar till 16 §, under rubriken ”3. Hinder och men /.../”.

¹²¹ Se t ex Ahlborn, Linnéa, *Gränsen för sedvanligt underhåll av hyreslägenheter och hyresgästers skadeståndsansvar för onormalt slitage*, Examensarbete (30 hp), Uppsala universitet, 2009 [cit. Ahlborn, *Gränsen för sedvanligt underhåll*], s. 27 - 29 med exempel på underrättspraxis som inte uppvisar helt samstämmiga avgöranden. T ex har vad som anses vara normalt antal borrh- eller plugghål p g a inredning bedömts på olika sätt av olika tingsrätter. Likaså har likartade skador i lägenhet p g a att hyresgästen varit rökare bedömts på olika sätt beroende om rätten ansett att vädring och städning skett i tillräcklig omfattning eller att den rökande hyresgästen istället har haft ett utökat ansvar för vädring och städning.

¹²² Se t ex Grauers, *Nyttjanderätt*, s. 43 samt Björkdahl, *Hyra av bostad och lokal*, s. 117.

¹²³ NJA II 1974 s. 520 - 521.

underhållsbehovet, kan den nya hyresgästen kräva avhjälpande av hyresvärden.¹²⁴

Omvänt kan inte hyresgästen kräva underhållsåtgärder med visst tidsintervall, oavsett om någon olägenhet uppstått på grund av lägenhetens underhållsskick eller inte. Hyresvärdens underhållsansvar beror på egendomens förslitning. Om någon för hyresgästen märkbar förslitning inte uppstått (om dennes berättigade intressen inte kan anses eftersatta)¹²⁵ är det inte rimligt att kräva att hyresvärden ska åsamkas kostnader för obehövliga åtgärder. Generellt gäller att hyresgästen under hyrestiden får tåla en viss förslitning.¹²⁶ Det kan dock diskuteras hur hög grad av förslitning som får tålas när hyresgästens slitage är normalt. Domskälen i NJA 1964 s. 434¹²⁷ är knappa och ger inte några riktlinjer för gränsen mellan godtagbar och icke godtagbar förslitning av lägenheten. (Det är dock en självklarhet att bedömningen får utgå från arten och omfattningen av bristerna.)

Vid tillämpningen av underhållsreglerna i PBL bedöms underhållsbehovet bland annat efter byggnadens användning och därför indirekt efter hyresgästernas slitage. PBL:s underhållsbestämmelser torde dock inte tillämpas då det bristande underhållet enbart drabbar en enskild hyresgäst (eftersom det ligger närmast till hands att kräva att hyresvärden fullgör sina skyldigheter med stöd av hyreslagen). Därför finns det inte orsak att i ärenden enligt PBL ta i beaktande vad som följer av det enskilda hyresavtalet eller huruvida den enskilda hyresgästens slitage varit normalt eller onormalt. Vid tillämpningen av MB:s hälsoskyddsregler är det inte helt relevant att göra en åtskillnad mellan hyresgästens normala eller onormala slitage. Däremot kan det vara av betydelse om hyresgästen genom vållande orsakat en skada som medför olägenhet för människors hälsa och det därmed kan uteslutas att den uppstått på grund av att hyresvärden inte utfört nödvändigt underhåll.

Hur stor ska bristen vara?

Underhållsskyldigheten gavs en uttrycklig utformning genom 15 § 2 st. tillkomst i och med 1968 års reformer av hyreslagstiftningen.¹²⁸ Möjligheten till reparationsföreläggande (numera åtgärdsföreläggande, 16 § 2 st.) tillkom genom 1974 års hyresreformer.¹²⁹ Vid en jämförelse av motiven bakom 15 § 2 st. respektive 16 § 2 st. tycks det finnas en viss diskrepans i bedömningen av hur stor olägenhet för hyresgästen som förutsätts vid tillämpningen av respektive bestämmelse. Måste det föreligga hinder eller men i hyresrätten för att hyresgästen ska kunna åberopa hyresvärdens underhållsskyldighet, eller inträder rätten redan på ett tidigare stadium?

Björkdahl utgår från förarbetena till 15 § 2 st. och menar att påföljderna¹³⁰ aktualiseras vid mindre avvikelser i lägenhetens skick, då hyresvärden under löpande hyresavtal åsidosatt sin

¹²⁴ Svea hovrätt avd. 16, beslut 2008-02-07, ÖH 3325-07.

¹²⁵ Jfr Larsson m fl, *Bostadshyresavtal*, s. 87 & 97.

¹²⁶ Björkdahl, *Hyra av bostad och lokal*, s. 115. Se även Bengtsson, Hager & Victorin, *Hyra och annan nyttjanderätt*, s. 197.

¹²⁷ Det prejudicerande fallet där det slogs fast att en lägenhets underhållsskick påverkar bedömningen av dess brukbarhet. I fallet ansåg majoriteten i rådhusrätten, efter en bedömning av bristernas art och omfattning, att lägenheten trots dessa var i fullt brukbart skick. I hovrätten ansågs bristerna medföra att lägenheten inte var i fullt brukbart skick. HD fastslog hovrättens beslut.

¹²⁸ Se prop. 1968:91.

¹²⁹ Se prop. 1974:150.

¹³⁰ Innan reparationsföreläggandet infördes var dessa påföljder t ex rätten till självhjälp och hyresnedsättning.

underhållsskyldighet.¹³¹ Detta är tänkt att ge hyresgästen ett effektivt verktyg att påkalla underhåll redan innan avvikelserna har blivit så ansevärda att de kan betraktas som hinder eller men.¹³² Hinder och men i hyresrätten, på grund av brist i det löpande underhållet, anses i allmänhet föreligga först när underhållet försumrats under en följd av år så att lägenhetens skick försämrats avsevärt.¹³³

I propositionen som föregick åtgärdsföreläggandets (16 § 2 st.) införande uttalas att en förutsättning för att ett föreläggande utfärdas är att det eftersatta underhållet verkligen innebär hinder eller men i sökandens nyttjande.¹³⁴ I nästa mening sägs dock att till en början måste i andra fall än då det är fråga om åtgärd enligt 15 § 2 st. därför utvärderas om så är fallet. Det senare uttalandet talar för att kravet på hinder eller men inte avser just brister i hyresvärdens löpande underhållsarbete. Departementschefen uttrycker därefter åsikten att kravet på att skadan ska vara till förfång vid utövandet av nyttjanderätten inte bör sättas för lågt.¹³⁵ Bagatellartade skador (till exempel mindre repor på målade ytor och obetydliga sprickor på sanitetsporslin) undantas från sådana brister som kan föranleda ett föreläggande.¹³⁶

Hur förhåller sig uttalanden i 1974 års proposition till dem som gjordes i propositionen från 1968? Björkdahl menar att lagstiftaren sannolikt inte avsett att införa en förändring med det senare uttalandet (att det måste föreligga hinder i hyresrätten), eftersom det skulle rimma illa med syftet bakom införandet av 15 § 2 st. Björkdahl menar även att det är mest troligt att sagda uttalande avser andra fall än eftersatt underhåll.¹³⁷ I och med att departementschefen i sitt uttalande tycks undanta åtgärder enligt 15 § 2 st., gör jag samma bedömning som Björkdahl i frågan. Holmqvist och Thomsson hänvisar i kommentaren till 16 § enbart till 1974 års proposition och uttalandet om hinder i sökandens nyttjande och tar alltså inte 1968 års motiv i beaktande.¹³⁸ I deras kommentar till 15 § 2 st. uttrycks endast att en förutsättning för reparationsskyldighet är att reparationen är erforderlig.¹³⁹

Lejman utgår också från 1974 års proposition och tolkar dess innebörd som att bristen [i underhållsskicket] inte får vara alltför ringa.¹⁴⁰ Bengtsson med medförfattare hänvisar till RBD 3:77 och anser att den brist som uppstått måste medföra en olägenhet för hyresgästen som inte är obetydlig, för att hyresvärden ska kunna avkrävas fullgörelse.¹⁴¹ I sin bedömning utgick bostadsdomstolen (i RBD 3:77) från 1974 års proposition. Ansökan om föreläggande beviljades trots att det bedömdes att brister i det löpande underhållet inte var av sådan art eller omfattning att de kunde sägas medföra hinder i egentlig mening. Domstolen menade att (i överensstämmelse med motiven) föreläggande meddelas så snart det kan konstateras att en bristfällighet medför men i sökandens nyttjanderätt och det förfång han sålunda lider inte är enbart obetydligt. Enligt min

¹³¹ Björkdahl, *Hyra av bostad och lokal*, s. 118.

¹³² Björkdahl, *Hyra av bostad och lokal*, s. 119, med hänvisning till prop. 1968:91 Bihang A s. 211.

¹³³ Björkdahl, *Hyra av bostad och lokal*, s. 118, med hänvisning till prop. 1968:91 Bihang A s. 211.

¹³⁴ Prop. 1974:150 s. 486.

¹³⁵ Prop. 1974:150 s. 486.

¹³⁶ Prop. 1974:150 s. 486.

¹³⁷ Björkdahl, *Hyra av bostad och lokal*, s. 119.

¹³⁸ Holmqvist & Thomsson, *Hyreslagen*, kommentar till 16 §, under rubriken ”3. Hinder eller men /.../”.

¹³⁹ Holmqvist & Thomsson, *Hyreslagen*, kommentar till 15 §, under rubriken ”Andra stycket /.../”.

¹⁴⁰ Lejman, Fritjof, *Den nya hyresrätten efter hyresregleringens avskaffande*, P.A. Norstedt & Söners Förlag, Stockholm, 1976 (Institutet för rättsvetenskaplig forskning) s. 182.

¹⁴¹ Bengtsson, Hager & Victorin, *Hyra och annan nyttjanderätt*, s. 200. RBD 3:77: i målet yrkade hyresgästerna föreläggande om underhållsåtgärder avseende allmänna utrymmen som entréer och trapphus.

mening tycks bostadsdomstolens skäl (rent innehållsmässigt, om än inte uttryckligen) utgöra en jämkning mellan 1968 års och 1974 års motiv.

Rättsläget är således något oklart avseende hur stor olägenhet hyresgästen måste drabbas av för att hyresvärden ska kunna föreläggas underhållsåtgärder under löpande hyresavtal. Det torde dock vara så att kravet på olägenhet i vart fall är något lägre än att hinder eller men i nyttjanderätten uppstått. Hyresvärdens underhållsansvar kan aktualiseras när denne inte hållit sig till ett visst underhållsintervall, men för bedömningen är det avgörande huruvida det uppstått en brist som är mer än obetydlig. Det som i praxis eller inom viss ort ses som skäliga underhållsintervall fungerar snarare som riktvärden för att förtydliga underhållsansvaret, än som absoluta krav.¹⁴² I målet RBD 27:76 godtogs att fastighetsägaren följde en egen reparationsplan med intervall om 13 år, trots att det på orten var vanligt förekommande med 10-årsintervaller.

En tentativ slutsats är att (som femte förutsättning för ett åtgärdsföreläggande under löpande hyresavtal) hyresgästens berättigade intresse av ett godtagbart underhållsskick åsidosatts genom att hyresvärden inte iakttagit skäligt tidsmellanrum för underhåll, samt att en inte obetydlig brist därför uppkommit i lägenhetens skick. Hyresgästen har bevisbördan för att brist föreligger.¹⁴³ Denna avvägning tar till vara hyresgästens intresse av att få till stånd åtgärder innan alltför stora brister uppstått. Samtidigt ställs det höga krav på hyresvärden att leva upp till sina skyldigheter enligt hyresavtalet, vilket i sig inte kan anses orimligt.

Dock tycks ovan nämnda slutsats gälla förutsatt att hyresgästen inte utan större olägenhet kan invänta en av hyresvärden planerad renovering. Om hyresvärden medger underhållsbehoven men invänder att nödvändiga åtgärder är under planering aktualiseras frågan vilken betydelse en eventuell underhållsplan har för hyresgästens rätt att kräva underhållsåtgärder. Mer om det strax nedan.

Om hyresvärden däremot under medling i hyresnämnden (till exempel) frivilligt går med på att utföra de underhållsåtgärder hyresgästen begär saknas grund för hyresnämnden att besluta om ett åtgärdsföreläggande. En sjätte förutsättning för ett föreläggande avseende underhållsåtgärder är därför att hyresvärden inte frivilligt uttryckt en intention att utföra begärda åtgärder, alternativt att det finns skäl att anta att hyresvärden kan förväntas underlåta att uppfylla ett sådant åtagande.¹⁴⁴ Denna ordning kan anses vara nödvändig ur proportionalitetssynpunkt. Om det inte är nödvändigt att inskränka hyresvärdens förfoganderätt för att tillgodose hyresgästens berättigade intressen, bör ett beslut om åtgärdsföreläggande inte fattas.

3.4 SKÄLIGHETSBEDÖMNING OCH INTRESSEAVVÄGNINGAR

Innan jag går vidare i resonemanget om betydelsen av underhållsplaner och eftersatt underhåll, är det väsentligt att säga något om lagstiftningens utformning och den sammanvägning av faktorer som blir nödvändig vid dess tillämpning. Resonemanget ovan synliggör lagstiftarens val av förhållningssätt. Bestämmelserna i hyreslagen utgörs av allmänt hållna formuleringar som avses vara tillämpliga på

¹⁴² Se t ex NJA II 1974 s. 519: Frågan om vilka intervall som bör gälla för olika åtgärder bör överlämnas åt rättstillämpningen. Förhandlingsuppgörelser mellan hyresmarknadens partsorganisationer kan väntas få stort inflytande på denna.

¹⁴³ RBD 17:91.

¹⁴⁴ Holmqvist & Thomsson, *Hyreslagen*, kommentar till 16 §, under rubriken ”4. Tidsfrist”, med hänvisning till BD 121/1986.

mycket olika situationer och avtalsförhållanden. Förutsättningarna för ett åtgärdsföreläggande har ovan redovisats i (ett försök till) systematisk ordning. De förutsättningar som är knutna till avtalsinnehållet utgår från avtalstolkning. Bedömningen av vilka anordningar och nyttigheter som ska hållas i fullt brukbart skick (den andra förutsättningen) blir i brist på tydlig praxis en bedömningsfråga i det enskilda fallet. Bedömningen ska därmed inte utgå från subjektiva omständigheter, utan objektiva kriterier för vad som är en önskvärd standard ur generell synpunkt.¹⁴⁵

De förutsättningar som i redogörelsen knutits till skäligena tidsmellanrum har också presenterats i ordningsföljd. I praktiken torde bedömningen snarare innebära en sammanvägning av flertalet faktorer: den enskilda hyresgästens slitage, vad som anses vara normal förslitning, med vilka intervall en viss anordning eller nytthet behöver underhållas, när hyresgästens berättigade intresse av underhåll uppstår, samt huruvida hyresvärden har en reparationsplan eller underhållet redan är eftersatt. Även om lagtexten inte uttryckligen påbjuder intresseavvägningar, innebär uttrycket *skäligena* tidsmellanrum att en skälighetsbedömning är nödvändig. De subjektiva omständigheter som framkommer av parternas talan bedöms utifrån objektiva kriterier. Ett slags objektivet hyresgästintresse vägs mot fastighetsägares generella intressen.

Fördelen med att lagen tillåter en sammanvägning av faktorer är att det är möjligt att å ena sidan ta hänsyn till rättvis- och proportionalitetsaspekter och å andra sidan att tillämpa lagen så att dess syften bäst tillgodoses. Nackdelen med hyreslagens utformning är att tillämpningen av lagen medför gränsdragningsproblem till nackdel för hyresavtalets parter. För hyresgästen innebär det osäkerhet kring gränsen mellan normalt och onormalt slitage (vårdpliktens utsträckning), samt vad som är skäligena tidsmellanrum för underhåll av olika anordningar och nyttigheter (vilken underhållsnivå som kan krävas av hyresvärden). Det är hyresgästen som avtalspart som måste kräva att hyresvärden fullgör sina skyldigheter, rätten att ansöka om åtgärdsföreläggande tillkommer hyresgästen ensam.¹⁴⁶ Osäkerheten kring vad som gäller gör det svårare att med framgång hävda sin rätt. För hyresvärden blir det på motsvarande sätt svårare att avgöra vilka underhålls krav jordabalken faktiskt ställer, eftersom dessa inte är tydligare formulerade.

3.4.1 Betydelsen av en underhållsplan

Varken jordabalken, plan- och bygglagen eller miljöbalken uppställer krav med innebörden att fastighetsägare måste ha någon form av fastställd plan för nödvändigt fastighetsunderhåll. Bland Boverkets allmänna råd finns föreskriften att det, innan byggnader eller delar av dem tas i bruk, *bör* finnas skriftliga instruktioner för hur bland annat underhåll av byggnaden ska utföras.¹⁴⁷ Syftet är att de krav på byggnader och deras installationer som följer av till exempel PBL ska uppfyllas under byggnadens brukstid. JB och PBL anger uttryckligen att hyresvärden/fastighetsägaren ska utföra underhållsarbete,¹⁴⁸ men de normer som sanktioneras (möjliggör ingripanden) avser krav på

¹⁴⁵ Björkdahl, *Hyra av bostad och lokal*, s. 90.

¹⁴⁶ För gemensamma utrymmen tillkommer ansökningsrätten de hyresgäster som faktiskt nyttjar dem och berörs av de brister som uppkommer. Jfr SÖH 120/1998, kort refererad i Holmqvist & Thomsson, *Hyreslagen*, kommentar till 16 §, under rubriken ”3. Hinder eller men /.../”. Hyresgästen saknar rättsligt intresse av att få frågan prövad om bristen inte innebär hinder eller men i dennes nyttjanderätt.

¹⁴⁷ BFS 2001:26. Där sägs också att en plan för periodiskt underhåll bör omfatta 30 år samt att det även finns bestämmelser om hissar och andra motordrivna anordningar.

¹⁴⁸ Jfr 12 kap. 15 § JB & 8 kap. 14 § PBL. Senare avsnitt behandlar PBL:s krav utförligare.

lägenhetens skick. Annorlunda uttryckt kontrolleras inte fastighetsägarens löpande underhållsarbete direkt, utan indirekt genom att denne kan drabbas av förfoganderättsinskränkningar när fastighetens skick sjunker under en viss, icke godtagbar, standard.

Trots att det inte krävs att fastighetsägaren har en underhållsplan, kan förekomsten av en sådan ändå få betydelse för den hyresgäst som vill kräva avhjälpande av hyresvärden eller ansöka om åtgärdsföreläggande. I bedömningen av vad skäliga tidsmellanrum innebär vägs de enskilda omständigheterna mot fastighetsägarens intresse av att utföra reparationer och andra åtgärder när de ur fastighetsekonomisk synpunkt är lämpliga att utföra.¹⁴⁹ I ett fall gjorde Bostadsdomstolen bedömningen att de reparationer som hade begärts av hyresgästerna kunde anstå utan större olägenhet för dem, eftersom en genomgripande ombyggnation var nära förestående.¹⁵⁰ Samma bedömning torde bli aktuell då mer omfattande underhållsarbeten är nära förestående.

I doktrinen stöder sig författarna på de förarbetsuttalanden som gjordes i samband med att underhållsansvaret utvidgades.¹⁵¹ Hyresgästen får i allmänhet rätta sig efter en av fastighetsägaren uppgjord plan för fastighetsunderhåll, dock inte om det innebär att hyresgästen får vänta mycket över normal tid för en reparation.¹⁵² Ovan har framhållits att hyresgästen kan kräva underhållsåtgärder redan vid mindre avvikelser från fullt brukbart underhållsskick. Huruvida detta berättigade intresse kan anstå en tid torde bero på hur viktig en viss anordnings eller nyttighets funktionalitet är. Reparation av exempelvis hiss, belysning i trapphuset eller en spis kan inte rimligtvis anstå utan större olägenhet, medan underhåll av ytskikt - trots ett ovårdat skick - borde kunna åtgärdas efter en tids väntan.¹⁵³ Hyresvärden måste kunna visa på konkreta omständigheter som talar för att det samlade underhållsarbetet faktiskt är nära förestående,¹⁵⁴ exempelvis att ett ärende om bygglovsansökan inlett.¹⁵⁵

3.4.2 Hyresgästens intressen väger tyngre vid eftersatt underhåll

Om underhållet blivit eftersatt minskar utrymmet för att låta hyresgästens berättigade intressen stå tillbaka till förmån för hyresvärdens intresse av en ekonomiskt och tekniskt lämplig tidpunkt för underhåll. I fallet RBD 29:77 stod hyresgästens lägenhet i kö för att genomgå underhållsarbeten. Hyresgästen ansökte om reparationsföreläggande eftersom denne ansåg bristerna i underhållsskicket vara så pass omfattande att det inte var skäligt att invänta underhåll några år senare. Hyresvärden medgav att underhållet i fastigheten hade blivit eftersatt, men ansåg att det berodde på låga hyresintäkter. Värden invände mot hyresgästens talan att underhållsarbeten var planerade att utföras löpande de närmaste åren, med visst antal kvadratmeter per år och till viss kostnad. Eftersom det arbete som hade planerats redan var ekonomiskt betungande var det inte skäligt att tidigare lägga underhållet av hyresgästens lägenhet. Denna invändning beaktades inte och inte heller invändningen att mindre reparationer hade utförts i lägenheten. Domstolen ansåg att det i fallet var uppenbart att

¹⁴⁹ Se t ex Björkdahl, *Hyra av bostad och lokal*, s. 117 och Larsson m fl, *Bostadshyresavtal*, s. 87.

¹⁵⁰ RBD 38:81.

¹⁵¹ Se t ex Bengtsson, Hager & Victorin, *Hyra och annan nyttjanderätt*, s. 197, Björkdahl, *Hyra av bostad och lokal*, s. 117 samt Larsson m fl, *Bostadshyresavtal*, s. 87. Prop. 1968:91 Bihang A (s. 212).

¹⁵² Se föregående not.

¹⁵³ Se RBD 38:81.

¹⁵⁴ Se t ex BD 40/1983 & BD 300/1985, kort refererade i Holmqvist & Thomsson, *Hyreslagen*, kommentar till 16 §, under rubriken ”6. Avgörande om åtgärdsförelägganden i övrigt”.

¹⁵⁵ Jfr RBD 38:81.

hyresgästens berättigade intressen skulle bli eftersatta om reparationsplanen följdes. Hyresgästen kan inte anses skyldig att rätta sig efter en av hyresvärden uppgjord reparationsplan om denna skulle innebära att hyresgästens berättigade intressen blev eftersatta.

Hyresgästskyddet stärks då kravet på underhåll inte görs beroende av hyresvärdens ekonomiska förmåga. En hyresvärd kan inte heller beviljas förlängd åtgärdsfrist på grund av att denne saknar ekonomiska möjligheter att utföra de förelagda åtgärderna.¹⁵⁶ Om hyresvärden misskött sitt ansvar för underhåll under flertalet år och därmed undandragit sig nödvändiga kostnader, är det inte rimligt att låta det drabba hyresgästerna i form av försämrade möjligheter att avkräva hyresvärden en fullgod avtalsprestation.

3.4.3 Betydelsen av ekonomiska förutsättningar

I detta sammanhang finns det inte utrymme att ingående diskutera hyressättnings-, skatte- eller bidragsregler, men det är värt att påpeka att underhållsreglernas effektivitet har ett samband med bland annat de regelverk som påverkar underhållets finansiering. Kraven på hyresvärden kan anses vara högt ställda, eftersom hyresgästen även vid mindre avvikelser kan göra underhållsansvaret gällande. För att hyresvärden ska kunna leva upp till lagens krav torde det förutsättas att hyresintäkterna täcker nödvändiga underhållskostnader, att hyresvärden faktiskt planerar och genomför underhållet, samt att ekonomisk planering i vart fall inte motverkas av gällande regelverk. Det kan ifrågasättas om det är rimligt att helt bortse från invändningar om bristande ekonomiska förutsättningar, om lagen som helhet kan anses begränsa de ekonomiska förutsättningarna för underhåll.

Hyrorna ska tillgodose bostadsbolagens intresse av lönsamhet i förvaltningen samt bekosta de underhålls-, drifts, och förvaltningskostnader som fastigheten kräver. Bruksvärdeshyra innebär en viss hyreskontroll, i syfte att hindra oskäligen hyreshöjningar, om än inte i samma utsträckning som under tidigare hyresreglering.¹⁵⁷ En viss hyreskontroll är av sagda skäl av intresse för samhället, men minskar hyresvärdens marginal för ökat hyresuttag samtidigt som kostnaderna för underhåll ökar med tid. Detta gäller framförallt äldre hus, det vill säga de som nu är uppe i en ålder då underhållsbehovet blir mer påtagligt.¹⁵⁸ Om det samtidigt saknas regler som underlättar ekonomisk planering, exempelvis möjligheten att avsätta obeskattade medel för framtida underhållskostnader, begränsas de ekonomiska förutsättningarna ytterligare i och med att det blir svårare att matcha varierande underhållskostnader med årliga intäkter. En annan fråga är huruvida lånefinansiering är att föredra framför sparande, eftersom kostnader för ränta och amorteringar övervältras på framtida hyresgäster. De framtida hyresgästerna får betala för den förslitning som varit istället för den förslitning de själva (delvis) orsakar.

3.4.4 Hyresgästens önskemål i förhållande till hyresvärdens beslutanderätt

Hyresvärdens förfoganderätt kan inte inskränkas enbart på grund av att värden och hyresgästen är

¹⁵⁶ Jfr RBD 14:80.

¹⁵⁷ Bengtsson, Hager & Victorin, *Hyra och annan nyttjanderätt*, s. 104 & 112.

¹⁵⁸ I bruksvärdessystemet bortses från byggnadens byggår samt underhålls-, drift- och förvaltningskostnader när lägenhetens bruksvärde bestäms, se t ex Holmqvist & Thomsson, *Hyreslagen*, kommentar till 55 §, under rubriken ”Bruksvärde” och Bengtsson, Hager & Victorin, *Hyra och annan nyttjanderätt*, s. 105. Reglerna vid nybyggnation och förstagångsupplåtelse ger utrymme för en friare hyressättning.

oense om hur underhållet ska gå till, så länge utförandet är godtagbart. I motiven bakom reparationsföreläggandets införande, uttalades att hyresnämnden bör göra erforderliga preciseringar i fråga om färgval eller tapeter och dylikt om parterna inte kan komma överens.¹⁵⁹ Som allmänt riktmärke för avvägningen bör kunna gälla att hyresgästens önskemål bör tillgodoses, om det kan ske utan väsentligt ökade kostnader för hyresvärden och utan att lägenheten kan antas bli mindre attraktiv för andra hyresgäster.¹⁶⁰

Eftersom hyresvärdens rätt att besluta om och förfoga över sin egendom begränsas genom underhållsreglerna, är det rimligt att denne främst har att anpassa sig till det generella hyresgästintresset, och inte nödvändigtvis mer särpräglade individuella intressen. Upplåtelsen innebär att hyresvärden som ägare bibehåller vissa rättigheter. Hyresgästen får bara vidta åtgärder med egendomen inom vissa gränser. Detta följer av vårdplikten och den begränsade rätten att inreda efter eget tycke och smak. Vid underhåll innebär det att hyresvärden har rätt att välja hur det ska gå till, till exempel om det är lämpligast att reparera en anordning eller att byta ut den. I praxis har hyresgästen fått acceptera hyresvärdens val av färg (vitt), då måleriarbetet i sig utförts tekniskt godtagbart.¹⁶¹ Hyresvärden har även ansetts kunna erbjuda hyresgästen valet mellan att byta ut trasig vitvara mot en begagnad eller att reparera den.¹⁶² Att underhåll ska ske innebär att en viss standard ska upprätthållas, inte att anordningar som förslitits under alla omständigheter ska bytas ut mot nya. Detta är rimligt med tanke på att hyresgästen kan ansöka om åtgärdsföreläggande och vinna bifall redan vid mindre avvikelser. Det skulle vara orimligt att kräva att anordningar och nyttigheter återställs i nyskick så snart någon mer än obetydlig brist märks.

3.5 REAKTIVT UTFORMADE REGLER - ÄGANDERÄTTSSKYDD

Ingripanden mot bristande underhåll kan alltså ske då brist uppstått. Reglerna är utformade så att deras efterlevnad, effektivitet, tillförsäkras genom möjligheten till sanktioner i efterhand. I bakgrundsavsnittet anfördes skäl varför ett förebyggande underhållsarbete i längden kan anses vara mer ekonomiskt och hållbart. Jordabalkens krav på underhåll tillkom i syfte att stärka hyresgästens rätt till en god boendemiljö. Det är tydligt att underhållsansvaret omfattar både yttre och inre underhåll, men framgår inte helt tydlig av lagen hur dessa åtgärder ska utföras eller med vilka intervall. Reglerna är alltså inte utformade på ett sådant sätt att ett förebyggande förhållningssätt i praktiken betonas. Beslutanderätten tillkommer hyresvärden som ägare, som ett skydd för enskilda intressen som äganderätt och näringsfrihet. Det är därför en i sammanhanget intressant fråga hur underhållsreglerna och möjligheterna till förfoganderättsinskränkningar kan förstås ur ett äganderättsperspektiv.

Skogh och Lane påpekar att äganderätten i Sverige länge har setts som en samlingsterm för ett komplex av rättsverkningar, snarare än en absolut och ostörd rättighet.¹⁶³ Kontrollen över viss egendom kan fördelas mellan stat och enskilda beroende på aktuell politisk vilja, efter en avvägning

¹⁵⁹ NJA II 1974 s. 519.

¹⁶⁰ NJA II 1974 s. 519.

¹⁶¹ RBD 36:77.

¹⁶² RBD 22:81.

¹⁶³ Skogh, Göran & Lane, Jan-Erik, *Äganderätten i Sverige – En lärobok i rättsekonomi*, 2 u., SNS Förlag, Stockholm, 2000 [cit. Skogh & Lane, *Äganderätten*], på s. 25.

mellan allmänna och enskilda intressen.¹⁶⁴ Det är möjligt att analysera äganderättens beståndsdelar på olika sätt. Sundell delar in äganderätten till fast egendom i tre aspekter (vilket i detta sammanhang är tillräckligt för att illustrera min poäng): rätten till avkastning av fast egendom, rätten att använda och bruka fast egendom utan annans inblandning och rätten att fritt avhända sig fast egendom.¹⁶⁵

Hyresvärdens rätt att använda flerbostadshuset utan inblandning inskränks redan genom skyldigheten att genomföra sedvanligt underhåll. Inriktningen för förvaltningen, att bland annat uppnå ett godtagbart underhållsskick, kan på så sätt sägas kontrolleras genom lag, även om hyresvärden har beslutanderätten över hur förvaltningen ska skötas. Det sammanhang av lagregler som påverkar teknisk och ekonomisk planering har därför betydelse för fastighetsägarnas reella möjligheter att fatta de beslut som krävs för att de bostadspolitiska målen ska nås. Ansvar för genomförandet av det bostadspolitiska målet (ett godtagbart underhållsskick) kan sägas ha lagts på fastighetsägarna (hyreshusägarna) själva.¹⁶⁶

Fördelen med rådande ordning är att samhället inte ingriper med förfoganderättsinskränkningar och tvångsmedel innan hyresgästernas berättigade intressen faktiskt kan sägas ha åsidosatts. Det torde vara svårt att motivera sanktioner som inträder utan att det är tydligt att hyresvärden åsidosatt sin underhållsskyldighet. Hyresvärdens intressen skyddas också i och med att frivilliga lösningar söks framför tvångsbeslut. Även under PBL, MB och BFL söks i första hand samförståndslösningar. Den process som föregår ett beslut om exempelvis åtgärdsföreläggande ökar förutsebarheten för hyresvärden, eftersom dennes ansvar enligt lagen förtydligas.

Nackdelen med rådande ordning är just betoningen på sanktioner i efterhand. Med tanke på att det redan finns stora underhållsbehov på grund av eftersatt underhåll, och dessa behov kommer att öka med tid, kan det ifrågasättas hur effektivt ett sådant regelverk är i längden. Visserligen ges hyresgäster i teorin möjligheten att ansöka om åtgärdsförelägganden på ett relativt tidigt stadium då bristerna är mer än obetydliga (om än inte direkta hinder i hyresrätten). På detta sätt kan bristerna i enskilda fastigheter angripas, men de övergripande problemen blir inte därmed lösta. Om det bostadspolitiska målet med underhållsregler är att trygga sunda och goda bostäder över tid, samt om det både fastighetsekonomiskt och samhällsekonomiskt är bättre med förebyggande underhåll, borde större fokus läggas på goda förutsättningar för ett sådant förebyggande underhåll. Att fastighetsägare ges ansvar att uppnå högt ställda bostadspolitiska mål, utan att det samtidigt ges goda förutsättningar för efterlevnad, borde rimligen påverka den intresseavvägning mellan enskilda och allmänna intressen som motiverar ingripanden med förfoganderättsinskränkningar. Det kan, under de omständigheter som diskuterats, ifrågasättas hur rimligt det är att fastighetsägares förfoganderätt kan inskränkas på ett relativt tidigt stadium.

¹⁶⁴ Jfr Skogh & Lane, *Äganderätten*, s. 27 - 28.

¹⁶⁵ Sundell, Jan-Olof, *Svensk fastighetsrättshistoria*, 1 u., Iustus Förlag AB, Uppsala, 2007, s. 15.

¹⁶⁶ Det jag anser utgöra en brist på förebyggande regler är, för att återknyta till vad som tidigare sagts i uppsatsen, till exempel avsaknaden av krav på underhållsplan, att det inte är tydligare att lagens efterlevnad torde kräva ett förutseende och planerat underhållsarbete. Hyressättnings-, skatte- och bidragsregler påverkar de ekonomiska incitamenten, vilka i nuläget kanske kan anses saknas. För att föregå kommande resonemang kan det också påpekas att det delvis saknas tekniska riktlinjer för hur underhållet ska gå till, samt att det inte heller finns krav på att de som äger och förvaltar hyreshus besitter någon form av dokumenterad kompetens eller i övrigt är lämpliga som hyresvärdar (jfr tidigare lagen om förvärv av hyresfastigheter).

3.6 OMBYGGNATION VID ACKUMULERAT UNDERHÅLLSBEHOV

Om underhållet blivit eftersatt under ett flertal år och det ackumulerade behovet av reparationer blivit stort, är det mer lönsamt för hyresvärden att i samband med underhållet också vidta standardhöjande åtgärder (ombyggnation). Standardhöjande åtgärder kan till exempel vara att installera disk- eller tvättmaskin i lägenheten, om sådan inte funnits tidigare, att byta en gasspis mot en elspis, att byta köksinredningen mot en modernare sådan, att modernisera eller lägga till utrustning i badrum samt att glasa in eller bygga ut balkonger.¹⁶⁷ Underhållsarbeten medför ingen rätt till hyreshöjning, men däremot ombyggnationer, vilka också kan förlänga fastighetens ekonomiska livslängd.¹⁶⁸ Reglerna om hyresgästers inflytande över en eventuell ombyggnation har indirekt betydelse för uppsatsens frågeställning. I ett läge där underhållet är eftersatt är det inte säkert att hyresgästerna önskar en modernisering som medför hyreshöjningar. Vilka möjligheter har de att hindra en ombyggnation och istället kräva att nödvändigt underhåll utförs?

Hyresvärden får enbart under vissa förutsättningar vidta standardhöjande åtgärder som har en inte obetydlig inverkan på en bostadslägenhets bruksvärde, eller utföra åtgärder som medför en inte oväsentlig ändring av en bostadslägenhet eller av de gemensamma delarna av fastigheten.¹⁶⁹ Om hyresvärden inte efter skriftliga meddelanden till berörda bostadshyresgäster fått erforderliga godkännanden, får denne ansöka om tillstånd av hyresnämnden, se 18 e § 2 st. Genom att inte godkänna åtgärderna kan hyresgästerna tvinga fram en prövning i hyresnämnden.¹⁷⁰ Hyresvärdens ansökan ska bifallas, om denne har ett beaktansvärt intresse av att åtgärden genomförs och det inte är oskäligt mot hyresgästen att den genomförs, 18 f § 1 st. Vid prövningen av om det är oskäligt mot hyresgästen att åtgärden genomförs ska hyresvärdens intresse av att åtgärden genomförs vägas mot de skilda intressen som hyresgäster i allmänhet kan antas ha av att åtgärden inte vidtas. Det är alltså i huvudsak enbart allmänna intressen som kan åberopas med framgång. Om det finns särskilda skäl, får även omständigheter som hänför sig endast till den enskilde hyresgästen beaktas, se 18 f § 2 st.

I propositionen bakom det utökade hyresgästinflytandet sägs inte vad som ska räknas som beaktansvärda skäl för hyresvärden, men att ekonomiska faktorer på hyresvärdens sida måste tillmätas en särskild betydelse i en avvägning mot hyresgästintresset.¹⁷¹ Detta talar för att hyresvärdens ekonomiska förutsättningar ges en större betydelse än då ärendet rör åtgärdsföreläggande. Om en modernisering och medföljande hyreshöjningar förlänger byggnadens ekonomiska livslängd samt förbättrar utsikterna till en god förvaltning torde det tala till hyresvärdens fördel. I den praxis som Holmqvist och Thomsson redogör för har hyresvärdens intresse av att göra lägenheter mer attraktiva för hyresgäster (genom tillbyggnad av balkonger), förbättrad standard i kök

¹⁶⁷ Exempel är hämtade ur Larsson m fl, *Bostadshyresavtal*, s. 104 - 110. Jämförelsevis är stambyten, byte av fuktspärre eller byte av elinstallationer att räkna till löpande underhåll och inte standardhöjande åtgärder, s.105.

¹⁶⁸ Jfr 12 kap. 55 a § JB.

¹⁶⁹ 12 kap. 18 d § JB. För att standardhöjande åtgärder ska få vidtas krävs det att de har godkänts av de berörda bostadshyresgästerna eller att hyresnämnden har lämnat tillstånd till åtgärderna. Om åtgärderna avser de gemensamma delarna av fastigheten, krävs det att de har godkänts av hyresgästerna i mer än hälften av de berörda bostadslägenheterna eller att hyresnämnden har lämnat motsvarande tillstånd. Godkännande eller tillstånd behövs dock inte om åtgärderna genomförs för att lägenheten ska uppnå lägsta godtagbara standard.

¹⁷⁰ Motparter i nämnden är de hyresgäster som inte godkänt åtgärderna, Holmqvist & Thomsson, *Hyreslagen*, kommentar till 18 e §, under rubriken ”Andra stycket /.../”.

¹⁷¹ Prop. 2001/02:41 s. 71.

och våtrum (exempelvis höjning av arbetsytor och kaklade väggar), brand- och inbrottsskydd, en enhetlig standard samt en mer ändamålsenlig planlösning ansetts vara beaktansvärda skäl som kan utgöra grund för ett tillstånd.¹⁷²

Om hyresvärdens skäl anses i och för sig beaktansvärda ska nämnden bedöma om de skäl som hyresgästen åberopar utgör ett objektiva hyresgästintresse eller om det finns särskilda skäl att beakta ett subjektivt hyresgästintresse.¹⁷³ Åberopar hyresgästerna allmänt förekommande önskemål som breda grupper av hyresgäster har, sker en intresseavvägning.¹⁷⁴ Bland exempel på objektiva hyresgästintressen nämns att bibehålla en äldre men fortfarande väl fungerande inredning samt att hyresgästernas boendekostnader inte blir opåkallat höga. Om den aktuella inredningen är i gott skick, eller efter underhåll kan ställas i gott skick, kan intresset att behålla den väga lika tungt som hyresvärdens intresse att ersätta inredningen med en mer modern sådan.¹⁷⁵ Moderniseringar med kraftiga hyreshöjningar och åtgärder som går utöver vad normal och ändamålsenlig fastighetsförvaltning kräver, beviljas inte nödvändigtvis om hyresgästerna har skäl att motsätta sig hyreshöjningen.¹⁷⁶

I det fallet att underhållsbehovet ackumulerats under många år, har hyresvärden en starkare ställning vid en ansökan om tillstånd till ombyggnad än då fråga är om åtgärdsföreläggande. Frågan om eftersatt underhåll behandlas inte uttryckligen i förarbetena, men ett stort moderniseringsbehov tycks utgöra ett tungt vägande skäl (även i praxis¹⁷⁷) för att hyresvärden ska få kombinera underhållsarbeten med standardhöjande åtgärder, vilka i vart fall inte leder till opåkallade (och alltför betungande) hyreshöjningar. I förarbetena påpekas att det också är ett objektiva hyresgästintresse att vidmakthålla eller uppnå en god och modern lägenhetsstandard, vilket ju är rimligt. För hyresgästerna torde de väsentliga intressena i situationen vara att ett eftersatt underhåll åtgärdas samt att hyresvärden inte gör oskälig vinst på att först underlåta att underhålla för att sen kunna höja hyrorna vid ombyggnad. Hyresvärdens underlåtenhet att följa reglerna och inhämta godkännande alternativt tillåtelse sanktioneras genom att denne inte får tillgodoräkna sig det höjda bruksvärdet genom hyreshöjningar, se 55 a §.

¹⁷² Holmqvist & Thomsson, *Hyreslagen*, kommentar till 18 f §.

¹⁷³ Om hyresgästens skäl anses vara mer sällan förekommande eller speciella önskemål, beviljas hyresvärdens tillstånd normalt utan ytterligare prövning, prop. 2001/02:41 s. 70. De olika skäl som hyresgästerna åberopar ska prövas var för sig. Särskilda skäl att beakta subjektiva hyresgästintressen kan vara att åtgärderna skulle drabba hyresgästen särskilt hårt på grund av sjukdom, hög ålder och dylikt, eller att hyresgästen efter tillstånd från hyresvärden bekostat och satt in ny fast inredning, som kommer att förstöras om de av hyresvärden begärda åtgärderna utförs, prop. 1996/97:30 s. 75.

¹⁷⁴ Det är inte nödvändigt att flertalet hyresgäster omfattar dessa objektiva intressen, endast att de är allmänt representerade, jfr prop. 2001/02:41 s. 70.

¹⁷⁵ Prop. 2001/02:41 s. 70.

¹⁷⁶ Det är inte möjligt att generellt fastslå hur stor hyreshöjning som är skälig eller oskälig. I den praxis Holmqvist & Thomsson redovisar har höjningar på några hundralappar till drygt tusen kronor godtagits, då de av hyresvärden begärda åtgärderna varit motiverade (*Hyreslagen*, kommentaren till 18 f §). Jfr prop. 2001/02:41 s. 70 - 71; om hyresvärden föreslår mycket ingripande åtgärder, behöver hyresgästerna inte åberopa så tungt vägande skäl för att ha fog för sin invändning, men om de åtgärder som planeras är mindre ingripande behöver hyresgästerna starkare skäl för att hindra hyresvärdens planer.

¹⁷⁷ Se t ex Holmqvist & Thomsson, *Hyreslagen*, kommentar till 18 f §, där omfattande praxis avseende tillståndsprövning av standardhöjande åtgärder redovisas.

Vid en efterföljande hyresprövning torde hyresgästerna genom utredning kunna visa i vilken mån ombyggnationen å ena sidan inneburit att ett eftersatt underhåll åtgärdats och å andra sidan att standarden faktiskt höjts. Hyresvärden ska enligt gällande regler inte kunna tillgodoräkna sig åtgärder som utförts enbart för att vidmakthålla eller återställa egendomen i ändamålsenligt skick. Ett förekommande problem är att de åtgärder som ombyggnaden omfattat utförts slarvigt och att hyresgästerna anser efterföljande hyreshöjningar vara oskäligen i förhållande till det resulterande skicket i lägenheten. Även i det fallet torde det vara möjligt att visa att bruksvärdet inte genom ombyggnaden höjts i en mån som motsvarar hyreshöjningen.

Berörd bostadshyresgäst kan ansöka om förbud för hyresvärden att vidta åtgärderna, 18 h § 2 st. Hyresnämnden ska bifalla en sådan ansökan om förbättrings- eller ändringsåtgärd som avses i 18 d § påbörjas, eller av särskild anledning kan antas bli påbörjad, utan godkännande eller tillstånd, se 18 h § 1 st.

3.7 HYRESNÄMNDENS BESLUT I FÖRHÅLLANDE TILL PBL OCH MB

Kompetens att ingripa enligt JB, PBL och MB tillkommer olika organ. Hyresnämnden har till uppgift att medla mellan parterna i hyresavtalet. Holmqvist och Thomsson påpekar att avtalsfriheten kan begränsas av hälsoskydds- och byggnadslagstiftning.¹⁷⁸ Nämndens bedömning av huruvida en brist föreligger i lägenhetens fysiska skick kan påverkas av de normer för hälsoskydd och byggnads egenskaper som följer av offentlighetsregler, men nämnden kan enbart besluta om ingripanden och tvångsmedel i enlighet med den kompetens den har enligt lag. Hyresnämnden kan, till exempel, i ett ärende om tillstånd till standardhöjande åtgärder ge hyresvärden tillstånd baserat på de beaktansvärda skäl, till exempel ekonomiska sådana, som hyresvärden åberopar. Nämnden kan dock inte bedöma en invändning att planerade tekniska lösningar strider mot PBL:s krav.¹⁷⁹ I förarbeten har det även uttalats att förfarandet i hyresnämnden inte är särskilt väl ägnat att tillgodose de ändamål som PBL:s bestämmelser är avsedda att trygga.¹⁸⁰

I hyresrättsliga ärenden som rör olägenheter för människors hälsa (till exempel i ett ärende om åtgärdsföreläggande) får hyresnämnden avgöra om ett föreläggande enligt jordabalken har god utsikt att komma till rätta med problemen i fastigheten eller om bättre förutsättningar ges inom ramen för MB:s reglering.¹⁸¹ Det finns dock inget som hindrar att nämnden bedömer att en brist i lägenhetens skick utgör olägenhet för människors hälsa.¹⁸²

För att förekomma följande avsnitt något, kan sägas att en prövning av ett ärende i miljö- eller

¹⁷⁸ Holmqvist & Thomsson, *Hyreslagen*, kommentar till 9 §, under rubriken ”Första stycket /.../”.

¹⁷⁹ I målet påpekades det att hyresnämnden inte är kompetent att fatta beslut i frågor som rör PBL:s tillämpning, ÖH 5310-03, beslut 2003-10-22 (refererat av Holmqvist och Thomsson i *Hyreslagen*, kommentar till 18 f §).

¹⁸⁰ Prop. 2001/02:41 s. 18. Dock har nämnden underrättelseskyldighet enligt 8 a § förordning (1975:520) om ett beslut i nämnden har betydelse för varsamhetskriteriet i vid ombyggnad och ändring av byggnad.

¹⁸¹ Holmqvist & Thomsson, *Hyreslagen*, kommentar till 16 §, under rubriken ”2. Fysiska eller andra brister”, med hänvisning till BD 452/1987. ”Om ett föreläggande skall ges får, enligt domstolen, bedömas utifrån omständigheterna i det särskilda fallet och med beaktande av bl a möjligheterna för hyresvärden att faktiskt fullgöra det som han föreläggs och möjligheterna att inom [hälsoskyddslagens] ram bättre komma till rätta med olägenheterna.

¹⁸² Se t ex RH 1994:36, där nämnden bedömde att temperaturen i en lägenhet utgjorde sanitär olägenhet och att lägenheten därför inte var i fullt brukbart skick.

byggnämnd inte förutsätter att en ansökan om åtgärdsföreläggande enligt JB gjorts. Samma omständigheter, samma brister, kan teoretiskt sett föranleda beslut om förelägganden av hyresnämnden respektive bygg- eller miljönämnd. Det faktum att bestämmelserna i hyreslagen, PBL och miljöbalken i vissa fall kan vara överlappande tillämpliga, har behandlats i diverse förarbeten. Det har dock uttalats att myndigheterna och nämnderna bör samråda innan eventuella ingripanden sker, och att några problem för den enskilde inte behöver uppstå.¹⁸³

4 UNDERHÅLLSSKYLDIGHET ENLIGT PLAN – OCH BYGG-LAGEN: YTTRE OCH INRE UNDERHÅLL - ETT ÄGARANSVAR

Det finns både likheter och olikheter mellan jordabalkens och plan- och bygglagens krav på underhåll. Det underhållsansvar som följer av PBL innebär ett offentligrättsligt ägaransvar och inte en avtalsskyldighet. Kraven riktas inte mot ägaren som hyresvärd utan just som ägare till ett flerbostadshus. Bestämmelserna tar hänsyn till om byggnaden används till bostäder, men bedömningen av en brist beror inte av vilket hinder hyresgäster eventuellt drabbats av i sin nyttjanderätt. I likhet med JB uppställer PBL krav på både yttre och inre underhåll,¹⁸⁴ för att byggnadens egenskaper och funktioner ska bevaras. I det följande kommer det att framgå vad dessa krav innebär. I PBL:s reglering är kraven på byggnader mer detaljerade i lagtexten än vad JB:s krav på hyresvärdens underhållsskyldighet är. Även detta beror rimligen på att de offentligrättsliga reglerna inte reglerar varierande avtalsförhållanden utan de krav samhället ställer på byggnaders skick (vilka generellt sett rör mer tekniska aspekter).

4.1 DEFINITION AV UNDERHÅLL

Underhåll definieras i PBL som en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde, se 1 kap. 4 §. Enligt 8 kap. 14 § 1 st. ska ett byggnadsverk hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och tekniska egenskaper i huvudsak bevaras.¹⁸⁵ Av 8 kap. 4 § följer de tekniska egenskapskrav som byggnaden genom underhållet ska bibehålla.¹⁸⁶ Ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om:

- bärförmåga, stadga och beständighet,
- säkerhet i händelse av brand,
- skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö,
- säkerhet vid användning,

¹⁸³ Se t ex prop. 1985/86:1 s. 513.

¹⁸⁴ Prop. 2009/10:170 del 1 s. 269.

¹⁸⁵ Dessutom ska underhållet anpassas till omgivningens karaktär och byggnadsverkets värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt. Om byggnadsverket är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, ska det underhållas så att de särskilda värdena bevaras (14 § 2 st.).

¹⁸⁶ Dessa krav överfördes från den tidigare lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. till PBL i och med lagändringen 2010. Se prop. 2009/10:170 del 1 s.129 och 255 f.

- skydd mot buller,
 - energihushållning och värmeisolering,
 - lämplighet för det avsedda ändamålet,
 - tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, och
- hushållning med vatten och avfall.

Ovanstående krav torde i huvudsak motsvara de som följer av hyresrätten, även enligt hyresrätten ska ovanstående funktioner underhållas i den mån de är befintliga. Vid nybyggnation gäller de preciseringar (av krav på utformning och tekniska egenskaper) som följer av plan- och byggförordningen¹⁸⁷ samt ytterligare föreskrifter av Boverket.¹⁸⁸

Inom underhållsskyldigheten ryms numera även inre underhåll. I propositionen till nya PBL ges inte exempel på vilka åtgärder det inre underhållet avser,¹⁸⁹ men begreppet omfattar typiskt sett anordningar i respektive lägenhet, inredning och även ytskikt. Detta följer också av att byggnaden ska hållas i vårdat skick så att dess utformning, användningssätt och lämplighet för boendeändamål bevaras. I avsaknad av relevanta rättsavgöranden är det vanskligt att försöka dra slutsatser om vad som skiljer PBL:s krav på inre underhåll från hyreslagens. Då hyreslagen reglerar den enskilde hyresgästens rättigheter gentemot hyresvärden, kan tillämpningen av plan- och bygglagen inte i första hand syfta till att åtgärda sådana underhållsbrister som enbart drabbar en enskild hyresgäst, eller avse anordningar i en enskild lägenhet. Ett ingripande med stöd av PBL torde istället bli aktuellt om bristerna i underhållet mer allmänt påverkar byggnadens strukturella eller tekniska egenskaper eller mer allmänt drabbar hyresgästerna. (Detta kan jämföras med de krav på underhållsbristernas omfattning som följer av bostadsförvaltningslagen.) En möjlig slutsats är att även om underhållsansvaret enligt motiven till nya PBL omfattar inre underhåll, torde lagens bestämmelser i huvudsak fortfarande syfta till att komma till rätta med brister i det yttre underhållet.¹⁹⁰ Underhållsansvaret enligt PBL omfattar därför främst sådana byggnadsdelar och anordningar vars förslitning inte direkt kan knytas till hyresgästens normala eller onormala slitage, varför en sådan gränsdragning inte blir relevant vid tillämpningen av PBL.

4.2 BYGGNADSNÄMNDENS TILLSYN - UNDERHÅLLSUTREDNING

Tillsyn över att PBL följs utövas i kommunerna av byggnämnd.¹⁹¹ Byggnämnden ska pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa eller besluta om en påföljd enligt lagen, på eget initiativ, så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt en bestämmelse i PBL eller

¹⁸⁷ (2011:338) [PBF].

¹⁸⁸ Preciseringar finns bl a i 3 kap. PBF. Bemyndiganden ges i 16 kap. 2 & 4 §§ PBL samt 10 kap. 1 § PBF.

¹⁸⁹ Jfr prop. 2009/10:170 del 1 s. 269.

¹⁹⁰ Yttre underhåll kan t ex omfatta tak, fasader, balkonger, fönster, ventilationssystem som betjänar flera lägenheter, gemensamma ledningar för vatten och avlopp/rörstammar, uppvärmningssystem för byggnaden, elledningar gemensamma för flera lägenheter, hissar och andra anordningar som är gemensamma för lägenheterna i huset.

¹⁹¹ Regeringen och Länsstyrelsen, samt andra statliga myndigheter (ex. Boverket) räknas också bland tillsynsmyndigheterna enligt PBL 11 kap. 3 §. Deras respektive tillsynsansvar framgår av olika bestämmelser i lag och förordningar.

föreskrifter.¹⁹² Om underhållet av ett flerbostadshus brister får nämnden uppdra åt en sakkunnig att utreda byggnadens underhållsbehov. Innan nämnden beslutar om ett sådant uppdrag, ska nämnden i ett föreläggande ge byggnadsverkets ägare tillfälle att inom en viss tid ge synpunkter på uppdraget, 11 kap. 18 §. Om fastighetsägaren har en underhållsplan kan det påverka förutsättningarna för ett ingripande.

Om ägaren som svar på föreläggandet visar på en underhållsplan som ska åtgärda kända brister och som är godtagbar i förhållande till tidsutdräkt, byggnadens skick, dess användning, med mera, torde det kunna vara tillräckligt för att avvärja ett föreläggande om utredning. Nämnden måste innan ett föreläggande om underhållsutredning skaffa sig kännedom om byggnadens skick i stort, exempelvis genom besiktning,¹⁹³ och kan därför ta ställning till det ägaren anför. Skulle ägarens svar inte anses betrygga att brister i underhållet kommer att åtgärdas, kan nämnden med ledning av en underhållsutredning eventuellt besluta om ett åtgärdsföreläggande enligt 11 kap. 19 §. Ett åtgärdsföreläggande förutsätter att ägaren kan anses bryta mot lagens underhållsskyldighet genom underlåtenhet. Byggnadsnämnden måste genom utredningen kunna visa på fastighetsägarens ansvar för det bristande underhållet, dennes underlåtenhet. Didón med medförfattare menar att förelägganden bör användas med urskillning och tillgripas först när den som ska vidta en viss åtgärd inte godvilligt gör det.¹⁹⁴

4.3 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ETT ÅTGÄRDSFÖRELÄGGANDE

Om flerbostadshusets ägare låter bli att vidta en åtgärd och därigenom bryter mot en skyldighet enligt PBL eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, får byggnadsnämnden förelägga denne att inom en viss tid vidta åtgärden (jämför 11 kap. 19 § PBL). Grundläggande förutsättningar för ett ingripande mot underhållsbrister i ett hyreshus, med stöd av PBL, är 1) att byggnadens ägare underlåtit att hålla huset i vårdat skick eller att underhålla det, 2) att byggnadens utformning eller tekniska egenskaper därför påtagligt försämrats i förhållande till vad som ursprungligen krävdes, 3) att försämringen inte kan godtas med hänsyn till byggnadens användning och återstående brukstid, samt 4) att ägaren inte frivilligt går med på att åtgärda kända underhållsbrister.¹⁹⁵

Underhållsansvaret enligt lagen knyts som nämnt till vissa tekniska egenskapskrav.¹⁹⁶ Vad dessa egenskapskrav innebär vid underhåll får som huvudprincip avgöras genom en skälighetsbedömning. Flera faktorer har betydelse för bedömningen, bland annat byggnadens användning (om den nyttjas av ett fåtal eller en större krets av personer), dess läge och återstående brukstid.¹⁹⁷ För flerbostadshus

¹⁹² 11 kap. 5 §. Efterlevnaden av domar, eller andra beslut som har meddelats med stöd av lagen eller i EU-förordningar som rör frågor inom lagens tillämpningsområde.

¹⁹³ Didón, Lars Uno, Magnusson, Lars, Molander, Stefan & Adolfsson, Camilla, *Plan- och bygglagen (2010:900) – En kommentar*, version 1 juli 2012 (t.o.m. supplement 1), Zeteo, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2012 [cit. Didón m fl, *Plan- och bygglagen*], kommentaren till 11 kap. 18 §.

¹⁹⁴ Didón m fl, *Plan- och bygglagen*, kommentaren till 11 kap. 19 §.

¹⁹⁵ Den första punkten är en samläsning av 8 kap. 14 § och 11 kap. 19 §. Punkterna 2 och 3 utvecklas nedan och bygger på motivuttalanden samt Didón m fl, *Plan- och bygglagen*, kommentaren till 8 kap. 14 §. Punkt 4 återger den uppfattning som Didón m fl anger i kommentaren till 11 kap. 19 §.

¹⁹⁶ 8 kap. 4 & 14 §§.

¹⁹⁷ Didón m fl, *Plan- och bygglagen*, kommentaren till 8 kap. 14 §, under rubriken "Första stycket". Författarna hänvisar till prop. 1985/86:1 och utgår från att uttalandena om skälighetsbedömningar alltså har sin giltighet.

avsedda för permanentboende, som också avses användas för överskådlig framtid, torde det innebära att kraven på underhåll ställs relativt högt. Byggnadens funktioner ska inte påtagligt försämrats i förhållande till vad som ursprungligen krävdes.¹⁹⁸ Detta innebär att de tekniska kraven som huvudprincip anpassas efter de normer som var gällande då byggnaden uppfördes och att viss försämring av byggnadens prestanda medges.

Så långt överensstämmer PBL:s underhållskrav i huvudsak med JB:s motsvarande regler. Det är befintliga byggnadsdelar, anordningar och funktioner som ska underhållas. Nyskick kan inte krävas vid underhåll (genom att nya funktioner eller egenskaper tillförs), varken enligt JB eller PBL.¹⁹⁹ En skälighetsavvägning av underhållskraven görs i det enskilda fallet. Det är dock en viss skillnad mellan JB och PBL avseende vilka faktorer som får betydelse för skälighetsbedömningen. I hyreslagen vägs sådana faktorer samman som rör byggnadens eller lägenhetens skick med sådana som avser avtalsparternas intressen. En avvägning enligt PBL utgår från husets skick i förhållande till vad dess användning kräver.

Ett föreläggande med stöd av hyreslagen kan begränsas till att avse underhållsåtgärder i en enskild lägenhet, om ansökan inte är mer omfattande. På så sätt är det hyresavtalets parter som disponerar tvisten. En prövning av underhållsbehov och förutsättningar för föreläggande enligt PBL ska vara så omfattande som omständigheterna kräver och byggnadsnämnden agera ex officio efter behov. Det torde också vara så att byggnadsnämnden, om underhållsbristerna endast belastar en enskild lägenhet, i första hand uppmanar hyresgästen att försöka förmå hyresvärden att åtgärda bristen eller att försöka få ett åtgärdsföreläggande till stånd (med stöd av JB). Eftersom lägenheten är upplåten med nyttjanderätt torde utgångspunkten vara en lösning inom ramen för avtalet, snarare än ett ingripande med stöd av offentlighetsrättsliga regler. Av den orsaken torde ett agerande från byggnadsnämndens sida bli aktuellt när bristerna i byggnadens underhållsskick, oavsett om det rör inre eller yttre underhåll, drabbar ett flertal av hyresgästerna, eller mer allmänt påverkar byggnadens användning eller dess strukturella egenskaper.

Ett avsteg från huvudprincipen att en skälighetsbedömning avgör underhållskraven görs för vissa anordningar (8 kap. 14 § 1 st jämfört med 3 st.). Ett undantag från huvudprincipen gäller bland annat anordningar för värme och ventilation, vilka avser att tillgodose krav på skydd med hänsyn till hygien och hälsa, samt hissar.²⁰⁰ Dessa anordningar måste hållas i stånd genom kontinuerlig skötsel.²⁰¹ Detta innebär högre ställda och mer specifika krav jämfört med JB. Det innebär också att regleringen i PBL och MB är överlappande. Både miljönämnd och byggnämnd kan förelägga fastighetsägaren att tillse att sådana anordningar håller lämpligt skick.²⁰²

¹⁹⁸ Se prop. 2009/10:170 del 1 s. 153 & 269 samt Didón m fl, *Plan- och bygglagen*, kommentaren till 8 kap. 14 §, under rubriken "Första stycket".

¹⁹⁹ Angående PBL, se Didón m fl, *Plan- och bygglagen*, kommentaren till 8 kap. 14 §, under rubriken "Första stycket".

²⁰⁰ Se prop. 2009/10:170 del 1 s.153 samt prop. 1997/98:45 del 1 s. 356.

²⁰¹ I 5 kap. plan- och byggförordningen (2011:338) finns regler om obligatorisk ventilationskontroll samt om kontroll av hissar och andra motordrivna anordningar.

²⁰² Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 356.

4.3.1 Betydelsen av eftersatt underhåll

I den bedömning och skälighetsavvägning som byggnadsnämnden har att göra i ärenden som rör underhållsbehov, innebär ett (mycket) eftersatt underhåll att nämndens tillsynsansvar ökar. Ansvaret innebär en skyldighet - inte bara en rättighet - att ingripa när fattade beslut frångås, regler överträds och krav eftersätts.²⁰³ Även om flerbostadshusets ägare planerar underhållsåtgärder får detta faktum rimligtvis mindre betydelse ju mer brådskande nödvändiga åtgärder är. Vägledande praxis avseende underhållskrav och förelägganden saknas. Avsaknaden torde bero på att samförståndslösningar söks i första hand framför att använda tvångsmedel och riskera överklaganden och utdragna tvister.²⁰⁴

4.4 GRÄNS MELLAN UNDERHÅLL OCH ÄNDRINGAR

Hyreslagen skiljer underhållsåtgärder från standardhöjande åtgärder, vilket får betydelse för bruksvärde, hyresdifferentiering samt kravet på godkännande eller tillstånd vid ombyggnadsplaner. PBL skiljer underhåll från ändring, vilket får betydelse för vilka krav som ställs på utförandet²⁰⁵ samt eventuellt krav på bygglov. Båda lagarna ställer under vissa förutsättningar krav på lov att utföra åtgärder, men en prövning enligt PBL tar inte hänsyn till hur enskilda hyresgäster påverkas av åtgärderna. Bygglov krävs inte om inredningen, i en lägenhet som redan används som bostad, bara byts ut.²⁰⁶ Utbytt inredning leder inte till ett väsentligt ändrat ändamål. Bygglov krävs däremot om man byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på byggnaden eller byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt²⁰⁷ och den ligger i ett område som omfattas av en detaljplan.²⁰⁸

4.4.1 Underhållsbegreppet i PBL kan omfatta standardhöjande åtgärder

Ändring av en byggnad definieras (i PBL) som en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde, 1 kap. 4 § PBL. Förutsatt att anordningens eller byggnadsdelens ändamål inte väsentligen ändras kan vissa standardhöjande åtgärder rymmas inom PBL:s underhållsbegrepp. I propositionen till PBL tolkades underhållsbegreppet så att bibehålla eller återställa ett byggnadsverks egenskaper innebär att ett byte av en 1960-talsspis mot en modern spis skulle inrymmas i begreppet underhåll, även om den moderna spisen har väsentligt ändrade egenskaper och utökade funktioner.²⁰⁹ Motsvarande synsätt bör även gälla för andra ursprungliga funktioner och byggnadsdelar när de byts ut.

Om byggnadens underhåll är eftersatt kan underhållsåtgärderna när de väl utförs vara så pass omfattande att de skulle kunna betraktas som en ändring som innebär en påtaglig förnyelse av byggnaden (ombyggnad).²¹⁰ Detta ger dock inte hyresgästerna någon möjlighet till att motsätta sig

²⁰³ Prop. 2009/10:170 del 1 s. 331.

²⁰⁴ Didón m fl, *Plan- och bygglagen*, kommentaren till 11 kap. 19 §. Beslut om utredningsföreläggande eller åtgärdsföreläggande kan överklagas hos länsstyrelsen (13 kap. 3 § PBL). Länsstyrelsens beslut kan överklagas hos mark- och miljödomstol (13 kap. 6 §).

²⁰⁵ Vid ombyggnad eller annan ändring ska åtgärderna som huvudprincip möta aktuella krav på byggnaders utformning och tekniska egenskaper. 8 kap. 1 - 8 §§ PBL anger hur kraven ska uppfyllas samt 2 kap. vilka hänsynsregler som aktualiseras.

²⁰⁶ Jfr 9 kap. 2 § 1 st. 3 p. A.

²⁰⁷ 2 § 1 st. 3 p. C.

²⁰⁸ 2 § 2 st.

²⁰⁹ Prop. 2009/10:170 del 1 s. 269.

²¹⁰ Prop. 2009/10:170 del 1 s. 154.

åtgärderna. Däremot får det som nämnt betydelse för utförandekrav och eventuellt bygglovskrav. Även om PBL tillåter en ombyggnation och eventuella bygglov beviljas, kan hyresgästerna fortfarande vända sig till hyresnämnden om de inte godkänt standardhöjande åtgärder. Som ovan nämnt har hyresvärden tungt vägande skäl (i en prövning i hyresnämnden) om åtgärderna främjar rationell förvaltning och god fastighetsekonomi. Om hyresnämnden inte tillåter åtgärderna får hyresvärden inte tillgodoräkna sig det höjda bruksvärdet genom hyreshöjningar.

4.5 BYGGNADSNÄMNDENS TILLSYN – HYRESGÄSTENS AGERANDE

För att underhållsreglerna i hyreslagen ska kunna leda till ett beslut om åtgärdsföreläggande förutsätts det att hyresgästen agerar som avtalspart och gör en ansökan hos hyresnämnden. Fördelen med att underhållsbrister hanteras inom ramen för hyrestvister är att de parter som direkt berörs av bristen medverkar i ärendet samt att en avvägning av hyresgästens och hyresvärdens intressen ligger till grund för beslutet. PBL:s reglering innebär att ägaren till ett flerbostadshus har ett ägaransvar att vidmakthålla vissa egenskaper och att byggnadsnämnden har ansvar att utöva tillsyn över lagens efterlevnad. Det är dock fritt för envar att kontakta kommunal byggnadsnämnd om ett flerbostadshus inte tycks underhållas efter lagens krav. Fördelen med den ordning som följer av PBL är att ett ärende inte måste initieras av en berörd hyresgäst och att samhället (kommunen) kan ingripa när det är påkallat, även om de berörda hyresgästerna av en eller annan orsak inte agerar genom att ställa krav på hyresvärden.

Det som dock kan tänkas utgöra en nackdel med att underhållsbrister hanteras som en hyrestvist är knutet till att det är bara hyresgästen själv som kan ansöka om åtgärdsföreläggande avseende den egna lägenheten eller ett gemensamt utrymme. Det förutsätts att hyresgästen noterar problem och i ansökan visar att det förekommer brister. En hyresgäst utan särskild insikt i exempelvis yttre underhåll kanske inte uppmärksammar att underhållet brister förrän på ett sent stadium. Visserligen kan hyresnämnden företa besiktningar,²¹¹ men ett åtgärdsföreläggande kan endast omfatta de föreliggande brister vars åtgärdande hyresgästen har yrkat på. Nämnden kan inte ex officio förelägga hyresvärden att åtgärda brister. Eftersom ett beslut om åtgärdsföreläggande enligt PBL förutsätter att en underhållsutredning (av sakkunnig) gjorts, eller att det genom nämndens egen besiktning och utredning framkommit underhållsbehov, kan det leda till att mer omfattande brister och behov av underhållsåtgärder upptäcks. På så sätt möjliggör PBL:s reglering mer adekvata förelägganden om åtgärder.

5 ANSVARET FÖR HÄLSOEFFEKTER AV BRISTANDE UNDERHÅLL

5.1 BRISTANDE UNDERHÅLL PÅVERKAR MÄNNISKORS HÄLSA

I Boverkets rapport påpekas att eftersatt underhåll drabbar dem som bor i bostaden, att framförallt barn, äldre och funktionshindrade drabbas när inomhusklimatet försämras, det uppstår vattenläckor, hissar inte fungerar, ventilationssystemet behöver bytas ut eller trappträcket är löst.²¹² I Socialstyrelsens Miljöhälsorapport från 2009 betonas inomhusmiljöns stora betydelse för människors

²¹¹ Se 17 § lag (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder.

²¹² Boverket, *Bättre koll på underhåll*, s. 11.

hälsa, eftersom vi tillbringar en stor del av våra liv inomhus.²¹³ Skötsel och underhåll är faktorer som påverkar boendemiljön.²¹⁴ Sambanden mellan inomhusmiljön och hälsa är komplexa.²¹⁵ De har att göra med fysikaliska faktorer som temperatur, fukt, drag, buller och belysning samt vilka kemiska ämnen som finns i luften.²¹⁶ Människor upplever dessutom inomhusmiljön på olika sätt beroende på ålder, kön, känslighet och livsstil.

En undersökning från 2007 behandlade bland annat symptom som människor anser beror på inomhusmiljön (i bostäder, skola och arbete). Den högsta andelen rapporterade besvär gällde boende i hus byggda mellan 1960 och 1975,²¹⁷ alltså från miljonprogramsåren (jämför med vad som sagts ovan om ålder och underhållsbehov). Endast en liten del av dem som bodde i nybyggda hus rapporterade besvär. Socialstyrelsens rapport nämner särskilt fukt och mögel i byggnader som något som uppvisar samband med inomhusrelaterade symptom och besvär, såsom astmasymptom.²¹⁸ Fukt i exempelvis bostadshus har samband med husets konstruktion, hur lufttätt huset är, dess isolering, genomsläpplighet för väta utifrån och ventilation.²¹⁹ De sistnämnda faktorerna är sådana som påverkas av hur underhållet och skötseln av huset bedrivs.

Socialstyrelsen har ett ansvar för medicinska och hygieniska bedömningar i arbetet med att ta fram normer och gränsvärden som beaktas vid tillämpningen av hälsoskyddsreglerna.²²⁰ Socialstyrelsen ska också ge tillsynsvägledning i frågor om hälsoskydd i bostäder enligt 9 kap. MB.²²¹ Riktvärdena som anges är tänkta att leda bedömningen huruvida en olägenhet föreligger. Till exempel ges allmänna råd om buller inomhus (SOSFS 2005:6), om ventilation och luftkvalitet (SOSFS 1999:25), radon i inomhusluft (SOSFS 1999:22), fukt och mikroorganismer (SOSFS 1999:21), samt temperatur inomhus (2005:15). Socialstyrelsen är av uppfattningen att det finns ett stort behov av tillsynsvägledning i frågor om fukt och mögel i inomhusmiljön, ventilation och barn som särskilt utsatt grupp när det gäller miljörelaterade hälsofaktorer.²²²

5.2 MILJÖBALKENS HÄLSOSKYDDSREGLER

Miljöbalkens hälsoskyddsregler syftar främst till att reglera sådana olägenheter för människors hälsa som kan uppkomma i samband med användning av en byggnad.²²³ Som en del av den speciella fastighetsrätten riktas balkens krav inte mot hyresavtalets parter, utan mot alla vars handlande kan skada miljön eller människors hälsa. Verksamhetsutövare ges genom balkens bestämmelser ansvar för de risker för människors hälsa (och miljön) som verksamheten orsakar. I flerbostadshus innebär det att både boende, förvaltare och ägare kan ha ett sådant ansvar. Till skillnad från JB och PBL uppställer MB inte något uttryckligt eller direkt krav på underhåll av byggnader. Om det i ett

²¹³ Socialstyrelsen, *Miljöhälsorapport 2009*, Stockholm, 2009 [cit. Socialstyrelsen, *Miljöhälsorapport 2009*], på s. 81.

²¹⁴ Socialstyrelsen, *Miljöhälsorapport 2009*, s. 81.

²¹⁵ Socialstyrelsen, *Miljöhälsorapport 2009*, s. 12.

²¹⁶ Socialstyrelsen, *Miljöhälsorapport 2009*, s. 12, se vidare s. 83 ff.

²¹⁷ Socialstyrelsen, *Miljöhälsorapport 2009*, s. 12.

²¹⁸ Socialstyrelsen, *Miljöhälsorapport 2009*, s. 12 & 91.

²¹⁹ Socialstyrelsen, *Miljöhälsorapport 2009*, s. 81 - 82.

²²⁰ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 509.

²²¹ 3 kap. 11 § miljö tillsynsförordningen (2011:13).

²²² Socialstyrelsen, *Plan för tillsynsvägledning enligt miljöbalken 2013 – 2015*, Stockholm, 2013, s. 12.

²²³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 115.

flerbostadshus uppkommer olägenheter för människors hälsa på grund av bristande underhåll kan dock balkens bestämmelser bli tillämpliga. Följande avsnitt behandlar förutsättningarna för att en hälsoskyddsnämnd ska kunna ingripa mot bristande underhåll genom föreläggande. Hälsoskyddsreglernas betydelse för underhåll kommer jämföras med det som följer av jordabalken respektive plan- och bygglagen.

5.2.1 Hälsoskydd och underhåll av bostäder

Hälsoskyddsreglerna är knutna till reglerna om miljöfarlig verksamhet i 9 kap. MB. Med miljöfarlig verksamhet avses bland annat användning av byggnader på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa,²²⁴ se 9 kap. 1 § 2 st. Enligt 9 § 1 st. ska bostäder brukas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer. Utöver reglerna i miljöbalken ges föreskrifter i hälsoskyddsförordningen²²⁵ samt av Socialstyrelsen.²²⁶ I förordningen preciseras de krav på bostäder som följer av 9 kap. 9 § MB. Av förordningens 33 § följer vissa krav med betydelse för underhåll. I syfte att hindra uppkomst av olägenhet för människors hälsa skall en bostad särskilt:

- ge betryggande skydd mot värme, kyla, drag, fukt, buller, radon, luftföroreningar och andra liknande störningar (1 p.)
- ha tillfredsställande luftväxling genom anordning för ventilation eller på annat sätt (2 p.)
- hållas tillfredsställande uppvärmd (4 p.)
- ge möjlighet att upprätthålla en god personlig hygien (5 p.)

Användning av byggnader leder till den förslitning som motverkas genom underhåll och annars kan leda till brister i förhållande till ovanstående krav. Enligt tidigare hälsovårdsstadgan skulle bostäder även skötas och underhållas så att sanitär olägenhet inte uppkom.²²⁷ I samband med att miljöbalken infördes uppmärksammades överlappningen mellan hälsoskydds- och byggreglerna. Vissa hälsoskyddsbestämmelser tilläts vara mer allmänt hållna eftersom byggreglerna ställde detaljerade krav på exempelvis underhåll.²²⁸ Syftet med balkens regler är att reglera effekter av användningen av byggnader och bostäder. I motiven uttalas att det dock måste vara möjligt att i enskilda fall ingripa och ställa krav på byggnader med stöd av balkens hälsoskyddsbestämmelser, om detta är motiverat på grund av förhållandena i den aktuella byggnaden, för att undanröja olägenheter.²²⁹

²²⁴ Detta uttryck återkopplar till skyddsintressena i balkens portalparagraf (1 kap. 1 § 2 st.), vilken därför ska beaktas i relevanta delar. Balken ska tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter. För hälsoskyddsreglerna innebär denna återkoppling dock inte att något tillförs det som redan följer av bestämmelserna i 9 kap. MB.

²²⁵ Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

²²⁶ Förordningen och föreskrifterna har meddelats med stöd av 9 kap. 12 § MB.

²²⁷ SOU 1978:44 s. 77.

²²⁸ Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 354 - 357.

²²⁹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 356. Det kan som nämnt uppträda situationer då både miljö- och hälsoskyddsnämnd kan ingripa med stöd av lag. I både MB och PBL anges uttryckligen att de organ som utövar tillsyn ska samarbeta (26 kap. 6 § MB samt 12 kap. 2 § 3 p. PBL). Se även 1 kap. 16 - 17 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13). Denna skyldighet enligt lag ska undanröja risken för överlappande tillämpning av MB och PBL och istället medföra samordnade beslut av berörda nämnder.

Det kan som nämnt uppstå situationer då både miljö- och hälsoskyddsnämnd kan ingripa med stöd av lag. I både MB och PBL anges uttryckligen att de organ som utövar tillsyn ska samarbeta.²³⁰ Denna skyldighet enligt lag ska undanröja risken för överlappande tillämpning av MB och PBL och istället medföra samordnade beslut av berörda nämnder.

5.2.2 Kommunal tillsyn, utredning och förelägganden

Varje kommun utövar tillsyn över hälsoskyddet genom den eller de nämnder som kommunfullmäktige beslutat.²³¹ Tillsynen ska säkerställa syftet med balken.²³² Nämnden ska därför på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera dess efterlevnad²³³ samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.²³⁴ Hälsoskyddsnämnden har möjlighet att dels besluta om föreläggande eller förbud och dels att begära att den som upplåter bostäder utför sådana undersökningar som behövs för tillsynen, se 26 kap. 9 och 22 §§.

Om det finns skäl att anta att byggnadens skick medför olägenheter för människors hälsa, är den som upplåter byggnaden för bostäder skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen.²³⁵ För att bestämmelsen i 22 § ska bli tillämplig krävs inte att verksamheten konstaterats faktiskt medföra olägenheter för människors hälsa, utan det är tillräckligt att något sådant kan befaras.²³⁶ Om en hyresgäst (i egenskap av boende) kontaktar hyresnämnden och påtalar underhållsbrister och gör det antagligt att en störning föreligger, torde nämnden kunna fatta beslut om en undersökning enligt 22 §.²³⁷

Denna bestämmelse liknar den möjlighet PBL ger byggnadsnämnden att besluta om en underhållsutredning. I likhet med PBL ges hälsoskyddsnämnden genom MB möjlighet att agera redan när det finns anledning att anta att lagens krav inte efterlevs, till exempel att bristande underhåll medfört olägenheter. Den utredning som görs kan omfatta en besiktning av byggnaden och är tänkt att ge underlag för nämndens agerande och eventuella beslut om förelägganden enligt 26 kap. 9 § MB.²³⁸

5.3 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR FÖRELÄGGANDEN

Grundläggande förutsättningar för att ägaren till ett flerbostadshus ska kunna föreläggas att utföra

²³⁰ 26 kap. 6 § MB samt 12 kap. 2 § 3 p. PBL. Se även 1 kap. 16 - 17 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13).

²³¹ 26 kap. 3 § 3 st.

²³² 26 kap. 1 § 1 st.

²³³ Detta gäller även efterlevnaden av föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken.

²³⁴ 26 kap. 1 § 2 st.

²³⁵ 26 kap. 22 § 1 st. Om det är lämpligare får nämnden besluta att någon annan ska utföra undersökningen och utse densamme.

²³⁶ Jfr Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf, Rubenson, Stefan & Strömberg, Rolf, *Miljöbalken – En kommentar*, version 1 jan. 2013 (t.o.m. supplement 12), Zeteo, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2013 [cit. Bengtsson m fl, *Miljöbalken*], kommentaren till 26 kap. 22 §.

²³⁷ Hyresgästen har inte en motsvarande rättighet enligt hyreslagen. SÖH 360/1995: Hyresgästen yrkade att hyresvärden skulle åläggas att anlita en fristående sakkunnig för att utreda fukt- och mögelproblem. Yrkandet bifölls inte eftersom det inte innefattade en begäran om ett föreläggande att åtgärda brister. Holmqvist & Thomsson, *Hyreslagen*, kommentar till 16 §.

²³⁸ Jfr prop. 1997/98:45 s. 283. Bengtsson med medförfattare anser att verksamhetsutövaren bör höras i frågan (om krav på undersökningar) innan beslut meddelas, eftersom det är verksamhetsutövaren som måste betala för de undersökningar som utförs, Bengtsson m fl, *Miljöbalken*, kommentaren till 26 kap. 22 §.

underhållsåtgärder (med stöd av MB) är att byggnadens skick medför olägenhet för människors hälsa på grund av att underhållsåtgärder inte utförts samt att sådana åtgärder är nödvändiga för att undanröja olägenheten. En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas.²³⁹

5.3.1 Hyresvärdens ansvar för byggnadens skick och underhåll

Både ägare och nyttjanderättshavare till berörd egendom ska vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja olägenheter för människors hälsa.²⁴⁰ Bestämmelsen speglar den grundläggande principen att den som på ett eller annat sätt orsakat skada är den som har ansvaret att avhjälpa den.²⁴¹ Hyresvärdens ansvar för underhåll följer av jordabalkens samt plan- och bygglagens regler. I avsnittet om jordabalken nämndes att hyresvärdens underhållsskyldighet för visst inre underhåll kan avtalas bort. Detta omfattar dock inte sådant ansvar för yttre underhåll eller av vissa tekniska anordningar (som ventilation) som ägaren har enligt offentligrättsliga regler. Miljöbalkens tillämpning är snävare än JB och PBL i fråga om vilka typer av åtgärder som kan föreläggas ägaren.

Hyresvärden (i egenskap av ägare) kan föreläggas att åtgärda brister som lett till olägenheter under förutsättning att olägenhet inte uppkommit på grund av hyresgästens vållande eller underlåtenhet. Olägenheter på grund av fukt, temperatur, drag med mera kan påverkas av hyresgästens handlande, till exempel användning och skötsel av våtrum och värmeelement, vädring, städning och så vidare. Det är dock hyresvärden som ansvarar för underhåll av tekniska anordningar, rör och rörstammar samt yttre underhåll av tak, fasader, isolering. Det ankommer på hyresvärden i egenskap av ägare att erbjuda bostäder som ger ett betryggande skydd mot störningar som kan medföra olägenheter för människors hälsa.²⁴²

5.3.2 Olägenhet för människors hälsa

En andra förutsättning för ett föreläggande är att byggnadens skick medför olägenhet för människors hälsa. Begreppet olägenhet för människors hälsa definieras i 9 kap 3 § och avser *en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig*.²⁴³ Av det som framförts ovan torde det framgå att ett hyreshus underhållsskick kan ge upphov till störning(ar) som kan påverka hälsan menligt.

Eftersom MB syftar till att uppnå ett gott hälsoskydd kan balkens bestämmelser endast tillämpas vid sådana underhållsbrister som medför olägenheter för människors hälsa. Detta kan jämföras med jordabalkens respektive plan- och bygglagens bestämmelser med mer allmänna krav på underhåll och ett vidare tillämpningsområde. Tillämpningsområdet för hälsoskyddsregler är detsamma som tidigare. En störning måste ha anknytning till användning av fast och lös egendom, det vill säga den

²³⁹ 26 kap. 9 §.

²⁴⁰ 9 kap. 9 § 2 st.

²⁴¹ Jfr 2 kap. 3 och 8 §§.

²⁴² Jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 115.

²⁴³ Bengtsson m fl, *Miljöbalken*, kommentaren till 9 kap. 3 §. Begreppet ersätter det som användes i tidigare hälsoskyddslagen (1982:1080), d v s sanitär olägenhet, och regleringen liknar i mycket den som fanns under den tidigare lagen.

fysiska miljön.²⁴⁴ I propositionen till miljöbalken nämns ett antal exempel på sådana störningar i den fysiska miljön:²⁴⁵ buller, lukt, termiskt inomhusklimat (som kyla och drag),²⁴⁶ fukt, ohyra och andra skadedjur, radon, mögel, samt luftföroreningar. Till exempel kan fukt och lukt orsakas av skador på rör eller rörstammar, vilket typiskt sett omfattas av fastighetsägarens underhållsskyldighet. Kyla och drag kan ha ett samband med isolering, uppvärmning och fönster, även detta ingår således i fastighetsägarens ansvar.

Att störningen *enligt medicinsk eller hygienisk bedömning* ska kunna påverka hälsan menligt är dock ett tvetydigt uttryck.²⁴⁷ För denna uppsats syften är det inte nödvändigt att uttolka denna formulering och dess praktiska konsekvenser. Ovan har nämnts ett antal exempel på typstörningar och hur de kan orsakas av underhållsbrister. Om mätningar i lägenheten gjorts med ledning av exempelvis Socialstyrelsens riktlinjer och en sådan störning konstaterats, samt om det är möjligt att knyta störningen till en viss underhållsbrist, får bestämmelsen förstås så att en sådan störning enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan medföra hälsomen.²⁴⁸ Vid bedömningen av om en olägenhet föreligger ska hänsyn tas till personer som är särskilt känsliga, till exempel allergiker.²⁴⁹

Begreppet olägenhet omfattar negativa hälsoeffekter av både fysisk och psykisk karaktär till följd av störningar.²⁵⁰ Det omfattar således även störningar som inte är av sådan karaktär att de kan visas vara direkt hälsoskadliga men som ändå påtagligt inverkar på människors psykiska välbefinnande.²⁵¹ Buller, lukt och termiskt inomhusklimat nämns som sådana störningar som kan påverka välbefinnandet.²⁵²

I motiven anges att de störningar som omfattas av begreppet olägenhet bör kunna vara skadliga för en människas hälsotillstånd.²⁵³ Uttrycken ”*kan påverka*” (i 9 kap. 3 §) samt departementschefens nyansering att en störning bör *kunna vara* skadlig (mina kursiveringar) ger utrymme för att inte bara

²⁴⁴ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 351.

²⁴⁵ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 351, samt del 2 s. 109 & 115.

²⁴⁶ ”Termiskt inomhusklimat omfattar de faktorer som påverkar människans värmeutbyte med omgivningen, framför allt faktorer som lufttemperatur, luftfuktighet och luftens hastighet (drag).”, prop. 1997/98:45 del 2 s. 109.

²⁴⁷ I motiven bakom 9 kap. 3 § betonas att det i paragrafen uttryckligen har angetts att bedömningen ska ske från medicinska eller hygieniska utgångspunkter (prop. 1997/98:45 del 2 s. 109). Detta ger intrycket att bedömningen ska vara professionell. Därefter sägs det i propositionen att det i bedömningen inte ska ingå några ekonomiska eller tekniska avvägningar. Bengtsson med medförfattare menar att uttalandet innebär att kostnaden för att komma till rätta med en störning inte påverkar tolkningen av begreppet olägenhet (Bengtsson m fl, *Miljöbalken*, kommentar till 9 kap. 3 §). I motiven sägs istället att bedömningen måste utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och kan inte enbart baseras på en enskild persons reaktion i det enskilda fallet (prop. 1997/98:45 del 2 s. 109). Att låta människors uppfattningar ligga till grund för tolkningen av begreppet olägenhet kan tyckas göra lagens tillämpning något osäker. Syftet med att låta bedömningen utgå från vad människor i allmänhet anser torde dock vara att knyta begreppet till en norm som inte beror av helt subjektiva omständigheter, trots att uppfattningar om hälsostörningar med nödvändighet är subjektiva. Detta liknar betoningen av hyresgästers allmänna (berättigade, objektiva) intressen vid tillämpning av hyreslagens regler.

²⁴⁸ Huruvida andra typer av störningar, som uppstår på grund av bristande underhåll, kan omfattas av bestämmelsen, är visserligen en intressant fråga. Det saknas dock utrymme att vidareutveckla resonemanget i den riktningen.

²⁴⁹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 351.

²⁵⁰ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 351.

²⁵¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 109.

²⁵² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 109.

²⁵³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 109.

ta hänsyn till störningar som har konstaterats²⁵⁴ ge skador på någons hälsotillstånd. Redan risken att någons hälsa kan skadas innebär ett ansvar för hyresvärden att förebygga och motverka skador. Vid bedömningen av om en olägenhet föreligger ska hänsyn tas till personer som är särskilt känsliga, till exempel allergiker.²⁵⁵ Hur långt detta ansvar sträcker sig får avgöras genom en skälighetsbedömning (se nedan).

Hänsynsregler - försiktighetsprincipen

Vid tillsyn enligt MB är hyresvärden som verksamhetsutövare skyldig att visa att de förpliktelser som följer av hänsynsreglerna i 2 kap. iakttas, se kapitlets 1 §. Av 2 kap. 3 § 1 st. följer att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, se 2 st..

Denna bestämmelse, tillsammans med 9 kap. 9 §, innebär att hyresvärden på grund av sitt ansvar för byggnadens förslitning genom ålder och bruk har ett ansvar att vidta förebyggande (underhålls)åtgärder så snart det finns skäl att anta att byggnadens skick medför olägenhet för människors hälsa. Försiktighetsprincipen stärker hälsoskyddet och dess betydelse vid underhållsbrister. Det förebyggande ansvaret omfattar inte störningskällor som är helt ringa eller tillfälliga. Dessutom måste i det enskilda fallet ansvaret på grund av försiktighetsprincipen vägas mot krav på rimlighet och proportionalitet.

Ej ringa eller helt tillfällig störning

För att en störning ska anses vara en olägenhet för människors hälsa, får den inte vara ringa eller helt tillfällig. Även bedömningen av om störningen är ringa eller ej beror av hur människor i allmänhet uppfattar störningen, med hänsyn till människor som är något känsligare än normalt.²⁵⁶ Enligt motiven måste störningen ha en viss varaktighet och som exempel nämns fasta och regelbundna störningar samt störningar som återkommer vid flera tillfällen (om än inte regelbundet).²⁵⁷ Störningar på grund av brister i underhållet torde i huvudsak vara fasta, eftersom de orsakas av byggnadens bristande skick. Principen att störningen måste vara av någon betydelse för att beaktas har en motsvarighet i hyreslagens regler om hyresvärden ansvar för brist. Hyresvärden förväntas inte hålla lägenheten eller byggnaden i så gott som nyskick. Att helt undvika tillfälliga och ringa störningar måste anses omöjligt.

En brist enligt hyreslagen eller en olägenhet enligt miljöbalken kan föranleda åtgärder i en enskild lägenhet. Detta kan jämföras med vad som ovan sagts om PBL, att en tillämpning av den lagens bestämmelser torde förutsätta mer utbredda brister. Eftersom hälsoskyddsreglerna mer specifikt reglerar hälsoeffekter av byggnadens användning (än hyreslagens regler om brist), finns det inget som principiellt hindrar att balkens regler tillämpas utan en föregående prövning enligt JB. Det torde i

²⁵⁴ Frågan om orsakssamband mellan en störning och negativ hälsoeffekt ligger lite utanför resonemanget. Eftersom MB:s regler inte heller kräver ett utrett orsakssamband och konstaterad skada, lämnar jag de frågorna åt sidan.

²⁵⁵ Prop. 1997/1998:45 del 1 s. 351.

²⁵⁶ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 109.

²⁵⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 109.

praktiken dock vara en förutsättning att hyresgästens felanmälningar till värden inte föranlett någon utredning eller åtgärd.

5.3.3 Underhållsåtgärder nödvändiga för att förebygga eller undanröja störningen

Ett föreläggande enligt MB kan avse åtgärder för att förebygga, motverka eller undanröja olägenheter oavsett om dessa orsakats av bristande underhåll eller ej.²⁵⁸ Eftersom uppsatsens frågeställning handlar om förfoganderättsinskränkningar som syftar till att ett godtagbart underhållsskick ska uppnås, är en tredje förutsättning att underhållsåtgärder är nödvändiga för att förebygga eller undanröja olägenheten. Vad som menas med underhållsåtgärder får förstås utifrån JB:s och PBL:s regler, det vill säga sådana reparationer och mer omfattande åtgärder som är nödvändiga på grund av egendomens förslitning och som syftar till att återställa eller vidmakthålla flerbostadshusets eller lägenhetens användningssätt eller funktioner.

5.3.4 Proportionalitetskrav

En fjärde förutsättning för ett föreläggande med stöd av MB är att de krav som ställs inte är orimliga eller oproportionerliga. Sådana krav på underhållsåtgärder som följer av försiktighetsprincipen gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem.²⁵⁹ Vid rimlighetsavvägningen ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Detta kan jämföras med vad som sagts angående begreppet olägenhet för människors hälsa. Bedömningen av huruvida en olägenhet föreligger är oberoende av kostnaden för åtgärdande. Rimlighetsavvägningen kan dock innebära att sådana olägenheter som är orimligt kostsamma för hyresvärden att åtgärda i förhållande till nyttan av åtgärden, i slutändan inte föreläggs fastighetsägaren. Ett krav på proportionalitet följer även av 26 kap. 9 § 2 st. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

I likhet med hyreslagens underhållskrav möjliggör miljöbalkens regler, åtminstone teoretiskt sett, ingripanden på ett relativt tidigt stadium. Då det i hyresrätten motiveras med att hyresgästen bör ges effektivare redskap för att ställa krav på underhåll, är hälsoskyddsreglerna en del av balkens inriktning mot hållbarhet. Miljö- och hälsoskyddet bygger på principer som försiktighet, förutseende och förebyggande.²⁶⁰ Eftersom det finns sådant som talar för att ett förebyggande underhållsarbete är både fastighets- och samhällsekonomiskt att föredra, kan det anses positivt att de förebyggande aspekterna betonas i miljöbalken. Reglerna är tänkta att ge verksamhetsutövaren incitament att föregripa reglernas obligatoriska krav,²⁶¹ (exempelvis genom egenkontrollen, se nedan). För hälsoskyddet ges även riktlinjer och gränsvärden för lagens tillämpning. På detta sätt kan verksamhetsutövarens ansvar för hälsoskyddet anses vara något tydligare utformat än hyreslagens regler om underhållsansvar.

För hyresvärden/byggnadens ägare innebär det att ett ingripande på ett tidigt stadium blir mer förutsebart. Proportionalitetskravet innebär ett formellt skydd mot beslut som på ett alltför ingripande

²⁵⁸ Bengtsson med medförfattare menar att de krav på åtgärder som kan ställas för att motverka olägenheter för människors hälsa kan avse förebyggande åtgärder och andra försiktighetsmått, men också åtgärder för att motverka en redan uppkommen olägenhet. Bengtsson m fl, *Miljöbalken*, kommentar till 9 kap. 3 §.

²⁵⁹ Se 2 kap. 3 och 7 §§ MB.

²⁶⁰ Jfr prop. 1997/98.45 del 1 s. 160 ff.

²⁶¹ Prop. 1997/98.45 del 1 s. 161.

sätt påverkar ägarens förfoganderätt. En fråga som inte går att besvara helt tydligt är hur pass långtgående och hur pass specifika hälsoskyddsnämnden krav på åtgärder får vara för att vara adekvata och samtidigt uppfylla kravet på proportionalitet.

I ett mål i miljödomstolen²⁶² fann domstolen att det framkommit ett antal omständigheter som gav skäl för antagande att inomhusmiljön i lägenheten kan ha bidragit till uppkomsten av olägenheter för hyresgästens hälsa (allergiska reaktioner på grund av fukt och mögel). Domstolen ansåg därför att miljö- och hälsoskyddsnämndens föreläggande för hyresvärden, att efter åtgärder som värden bedömde erforderliga genom undersökningar visa att bostadslägenheten inte utgjorde en risk för hälsan, skulle stå fast.

Miljööverdomstolen har i ett annat fall ansett att de riktvärden som anges i socialstyrelsens allmänna råd om termiskt inomhusklimat och ventilation inneburit rimliga och skäligen krav på termisk komfort och ventilation.²⁶³ Domstolen anförde att allmänna råd innehåller rekommendationer om hur en författning kan eller bör tillämpas och inte utesluter andra sätt att uppnå de mål som avses i författningen. Råden grundas på antagandet att i huvudsak acceptabla förhållanden kan uppnås om vissa värden upprätthålls. Nämda allmänna råd kunde läggas till grund för ett föreläggande, då föreläggandet därmed inneburit krav på bolaget att visa att de allmänna råden uppfyllts men inte att uppfyllandet skulle ske på visst angivet sätt.

Dessa två mål var inte specifikt relaterade till underhåll av bostäder, men miljödomstolens beslut speglar principen att ett föreläggande tillräckligt tydligt ska ange vad fastighetsägaren har att åtgärda, så att denne vet vad som krävs för att efterkomma nämndens krav. Däremot har inte nämnden befogenhet att besluta hur fastighetsägaren ska åtgärda bristen. I de två målen var fokus för domstolens beslut att hyresvärden ska kunna visa att störningar undanröjts samt att vissa riktvärden uppfylls. Avsaknaden av praxis relaterad till underhållsfrågor gör det svårare att försöka dra generella slutsatser om hur långtgående krav på åtgärder miljönämnden kan ställa. Denna avsaknad kan också bero på att balkens bestämmelser tar sikte på att reglera hälsoeffekter samt att förebygga och undanröja störningar. Om det är upp till fastighetsägaren att avgöra hur en störning bäst ska åtgärdas, är det tillräckligt att i ärendet konstatera att en störning föreligger. Det blir alltså inte nödvändigt att i ärendet utreda vad störningen beror på.

Det torde dock vara möjligt att föra ett allmänt resonemang om möjliga förelägganden utifrån hälsoskyddsbestämmelsernas syften, samt att jämföra dessa med hyreslagens och PBL:s krav. Det tycks uppenbart att hyresvärden kan föreläggas att exempelvis sanera fuktskador. I vilken grad är det dessutom möjligt att förelägga värden att åtgärda bakomliggande orsaker till skadorna, till exempel slitna/skadade rör eller att till och med genomföra stambyten? I den mån det är visat att det föreligger en skada på rör i anslutning till lägenheten, torde det inte vara orimligt att förelägga värden att utföra reparationer i syfte att förebygga framtida olägenheter.

Huruvida det är proportionerligt att förelägga fastighetsägaren förebyggande åtgärder beror som

²⁶² Refererat av Holmqvist & Thomsson, Hyreslagen, kommentar till 11 §, under rubriken "Avgöranden om brister"; Stockholms tingsrätt, avd. 9, Miljödomstolen, rotel 5, dom den 16 april 2002 i mål nr M 48-00. Miljööverdomstolen gav ej prövningstillstånd.

²⁶³ Miljööverdomstolens dom, 2004-12-15, mål nr M 2084-03.

nämnt på om kostnaderna är rimliga i förhållande till nyttan av åtgärderna. Att laga en enstaka skada som uppkommit torde inte vara orimligt i förhållande till nyttan. Det är däremot uppenbart inte rimligt att förelägga ägaren att utföra mer omfattande renoveringar eller stambyten med ledning av en fuktskada i en enskild lägenhet. Ju mer omfattande skadorna i byggnaden är, desto större skäl kan det dock finnas att anta att det är den generella förslitningen av byggnaden som orsakat störningarna. Om underhållet av flerbostadshuset redan eftersatts under flertalet år ökar hyresvärdens ansvar, eftersom det kan finnas skäl att utgå från att högre förslitning medför större risk för negativa hälsoeffekter. För att undanröja störningar och förebygga uppkomsten av olägenheter, är det under sådana omständigheter inte tillräckligt att enbart reparera någon enstaka skada. Hälsoskyddsnämnden kan, som nämnt, förelägga ägaren att utreda vad byggnadens skick får för konsekvenser för hälsoskyddet. För hyresgästen innebär det åtminstone teoretiskt sett att det vid eftersatt underhåll torde vara lättare att kontakta hälsoskyddsnämnden och påkalla behovet av tillsyn.

Ett föreläggande enligt PBL skulle under tillräckliga förutsättningar kunna omfatta ett krav på att återställa rörstammars funktionalitet och de tekniska egenskaper som skäligen kan krävas med hänsyn till skyddet för hälsa och hygien. Det är tänkbart att sådana omfattande krav skulle kunna ställas med stöd av hälsoskyddsreglerna i miljöbalken, men det torde kräva omfattande bevisning avseende rörstammarnas förslitningsgrad och de risker för människors hälsa som det medför. Ovanstående resonemang förtydligar de skillnader i tillämpning som uppkommer då underhållsansvaret avser underhållsåtgärder i sig, respektive hälsoeffekter på grund av byggnadens skick. Tillämpningen av PBL förutsätter tillräcklig utredning som visar behovet av att återställa tekniska funktioner och lämplighet för boendeändamål. Underhållskrav med stöd av MB förutsätter bevisning om effekterna av byggnadens skick.

Ju sämre byggnadens skick är, desto högre grad av överlappning torde uppstå mellan MB:s och PBL:regler. I och med att tillsynsmyndigheterna ska samarbeta och samordna insatser i de fall de olika lagarna kan tillämpas i samma situation, ska det i teorin dock inte leda till förelägganden från mer än en myndighet.

5.3.5 Bristande godvillighet en förutsättning?

I motiven bakom 26 kap. 9 § anförs att tillsynsmyndigheten (hälsoskyddsnämnden) själv bör kunna avgöra i vilka fall det är tillräckligt att söka åstadkomma rättelse genom råd och i vilka fall det är lämpligare att använda sig av mer ingripande åtgärder såsom föreläggande om rättelse.²⁶⁴ I ett mål i Miljööverdomstolen²⁶⁵ fann domstolen (med hänvisning till ovan anförda motivuttalande) att den kommunala nämnden haft fog för att meddela ett föreläggande med hänsyn till effektivitets- och rättssäkerhetsskäl. Verksamhetsutövarens invändning, att denne vid ett föregående tillsynsbesök godtagit föreslagna åtgärder utan förbehåll, godtogs inte eftersom inga synpunkter hade framförts på föreläggandets utformning i sig.

Detta beslut kan tyckas strida mot den proportionalitetsprincip som uttrycks i 29 kap. 9 § 2 st, att mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet inte får tillgripas. I detta fall var dock inte föreläggandet förenat med vite och verksamhetsutövaren godtog de förelagda åtgärderna i sig.

²⁶⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 273 - 274.

²⁶⁵ Miljööverdomstolens dom 2003-09-19, mål nr M 2909-03.

Domstolen tycks ha gjort bedömningen att åtgärderna var proportionerliga eftersom det var tillräckligt tydligt vad föreläggandet avsåg, verksamhetsutövaren inte invände mot åtgärderna samt att ett föreläggande skulle underlätta handläggningen av ärendet. Hade föreläggandet varit förenat med vite är det tänkbart att bedömningen skulle ha blivit något annorlunda. Även om en verksamhetsutövare godtar åtgärderna i sig, kan det inte anses proportionerligt att förena ett föreläggande med tvångsmedel, då de inte behövs för att framtvinga ett genomförande.

Detta kan jämföras med vad som ovan sagts angående förelägganden enligt PBL, där åtminstone Didón med medförfattare anser att en förutsättning för förelägganden är att föreslagna åtgärder inte utförs godvilligt av fastighetsägaren.

5.4 MÖJLIGA KRAV PÅ UNDERHÅLLSPLAN ELLER EGENKONTROLL?

I propositionen till miljöbalken behandlades PBL:s och balkens överlappande tillämpningsområde. Det uttrycktes att de krav som ställs på byggnader enligt miljöbalken inte bör innebära generella krav på åtgärder från fastighetsägarnas sida eller varaktigt vara högre än motsvarande krav enligt bygglagstiftningen.²⁶⁶ Hälsoskyddsnämnden kan i enskilda fall besluta om förelägganden som i praktiken innebär underhållsåtgärder om det är motiverat med hänsyn till hälsoskyddet. I fråga om möjliga förändringar av lagstiftningen för att uppnå ett effektivare underhållsarbete, är det inte rimligt att ställa krav på underhållsplaner med stöd av miljöbalken och därmed införa sådana regler som hör till byggnadslagstiftningen. Däremot kan det möjligen finnas skäl att förändra synen på uthyrning av bostäder och hyresvärdars ansvar för egenkontroll.

5.4.1 Verksamhetsutövares egenkontroll och krav på besiktningar

Även om det skulle finnas tillämpningsproblem med att exempelvis i byggnadslagstiftningen uppställa krav på att det för befintliga flerbostadshus skulle finnas en underhållsplan, skulle hälsoskyddsreglerna eventuellt kunna motivera högre krav på förebyggande åtgärder som verksamhetsutövares egenkontroll eller besiktningar. Att upplåta byggnader som bostäder anses inte i sig utgöra miljöfarlig verksamhet, utan ansvar för hälsoeffekter kan uppstå genom användning av byggnader.²⁶⁷ Av det som redovisats ovan kan det dock tyckas klart att eftersatt underhåll ökar risken för att olägenheter för människors hälsa ska uppstå. Hyresvärdens ansvar att förebygga sådana hälsorisker som följer av bristande underhåll skulle kunna göras än tydligare och indirekt förtydliga underhållsansvaret.

Det är värt att påpeka att hyresvärden enligt jordabalken, plan- och bygglagen samt miljöbalken ges ett långtgående ansvar för byggnadens skick, underhåll samt hälsoeffekter, men att lagen inte uttryckligen föreskriver sådana förebyggande åtgärder som kan underlätta efterlevnaden av lagens krav. Fastighetsägare har ett legitimt intresse av att fritt få förfoga över sin egendom. Den ordning som råder kan sägas vara en slags frihet under ansvar, där ägaren också har rätt att bestämma hur förvaltningen ska ske och hur förelägganden ska genomföras. I och med att samhällets krav på bostadsförvaltning innebär socialt ansvar, borde det dock finnas tydligare riktlinjer för ett förebyggande underhållsarbete.

²⁶⁶ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 356.

²⁶⁷ Bengtsson m fl, *Miljöbalken*, kommentar till 9 kap. 1 §.

Det finns inte längre möjlighet till krav på förvärvstillstånd av hyresfastigheter²⁶⁸ eller att på annat sätt pröva förvärvarens lämplighet som förvaltare. Därför kan det inte heller förutsättas att alla som förvärvat hyresfastigheter har den kunskap som krävs eller avser att förvalta fastigheten på ett godtagbart sätt. Om näringsfriheten och omsättningsintresset skyddas²⁶⁹ är det rimligt att balansera friheten på marknaden med förebyggande åtgärder. Regler eller riktlinjer för ett förebyggande arbete skulle tydliggöra underhållsansvarets innebörd innan det gått så långt att boendemiljön (påtagligt) försämrats samt ingripanden aktualiseras och kan föranleda ytterligare tvångsmedel.

Enligt 26 kap. 19 § 1 st. MB ska den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Att hyresvärdar kan vara verksamhetsutövare i miljöbalkens mening är uppenbart, även om upplåtelser av bostäder inte i sig anses vara hälsofarliga eller är tillståndspliktiga. Ansvar för balkens efterlevnad ligger främst på verksamhetsutövarna, men kravet på egenkontrollen måste anpassas efter verksamheten så att det inte får orimliga konsekvenser.²⁷⁰

Hyresvärden torde vara ansvarig för egenkontroll enligt denna bestämmelse. Även om balken inte kan ge grund för större krav på hyresvärdar än byggnadslagstiftningen, torde det vara möjligt att förtydliga värdens/ägarens ansvar för hälsoeffekter på grund av egendomens förslitning. Med ålder ökar flerbostadshusens underhållsbehov och nödvändiggör exempelvis stambyten. Hyresvärdens ansvar för egenkontroll torde också öka med husets ålder och underhållsbehov. Planering av underhåll, eller beslut att skjuta upp sådana åtgärder som kan få betydelse för hälsoskyddet, bör utvärderas med hänsyn till möjliga olägenheter för människors hälsa. Eftersom balken ger verksamhetsutövare ett långtgående ansvar för miljö- och hälsoeffekter samt eftersom förvaltning av flerbostadshus påverkar flera hushåll samtidigt, torde det inte vara orimligt att som ovan nämnt förtydliga hyresvärdars ansvar för egenkontroll.

För tillståndspliktiga verksamheter, dock ej bostadsuthyrning, kompletteras bestämmelserna i 26 kap. MB genom förordning (1998:901) om verksamhetsutövarers egenkontroll. Med tanke på bostäders sociala betydelse, borde det kunna ställas ytterligare krav på egenkontroll, i likhet med de bestämmelser som följer av förordningen.

26 kap. 19 § 2 st. innebär att den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som kan medföra olägenheter för människors hälsa också genom egna undersökningar eller på annat sätt ska hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Ett arbete med egenkontroll och förebyggande åtgärder skulle kunna inkludera besiktningar av fastigheten för att utröna hur dess underhållsskick påverkar människors hälsa. Tydligare krav avseende ansvar för hälsoeffekter av flerbostadshusets skick, fortlöpande egenkontroll och förebyggande åtgärder torde på sikt förbättra

²⁶⁸ Enligt den tidigare lagen om förvärv av hyresfastigheter m.m. (1975:1132) skulle förvärv av hyresfastigheter anmälas till kommunen, vilken hade rätt att begära prövning av förvärvstillstånd hos hyresnämnden (1 § 2 st.). Förvärvstillstånd kunde vägras om förvärvaren inte visade att han var i stånd att förvalta fastigheten eller gjorde sannolikt att syftet med förvärvet var att förvalta fastigheten och hålla den i lagenligt skick (4 § 1 st.).

²⁶⁹ Jfr prop. 2009/10:21 s. 29 - 39. Förvärvslagen slopades bland annat på grund av bristande effektivitet samt ett omsättningsintresse; om förvärv av hyresfastigheten inte medgavs fanns risken att fastigheten kvarstod hos en ägare utan intresse av att förvalta den.

²⁷⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 279.

utsikterna att komma till rätta med eftersatt underhåll. Även med tanke på de krav som ställs på byggnaders skick och underhåll och de möjligheter till omfattande förfoganderättsinskränkningar som lagen ger, borde kraven förtydligas.

Avsnittet nedan kommer bland annat att behandla reformen av bostadsförvaltningslagen (med ikraftträdande 2010), vilken innebar att ingripanden under de första tre åren efter en överlåtelse ska kunna ske på ett tidigare stadium än vad som förut varit tillåtet. Frågan är om det är rimligt att möjliggöra förfoganderättsinskränkningar så snart efter en äganderättsövergång, istället för att ställa krav på (och sanktionera) exempelvis besiktning, undersökning av fastighetens underhållsbehov och planering för sådana åtgärder som är nödvändiga under de första åren efter överlåtelsen. I uppsatsens bakgrundsavsnitt har det anförts skäl varför ett förebyggande underhållsarbete skulle vara mer ekonomiskt och effektivt för fastighetsägaren, de boende och samhället. Att inte ge tydligare riktlinjer för ett förebyggande och adekvat underhållsarbete, i syfte att inte inskränka fastighetsägares beslutanderätt över egendomen, tycks inte lika effektivt och genomtänkt mot bakgrund av de omfattande ingripanden lagen möjliggör.

5 FASTIGHETSFÖRVALTNINGENS BETYDELSE FÖR UNDERHÅLL

5.1 INLEDANDE ANMÄRKNINGAR

Om förvaltningen av flerbostadshuset missköts på ett sådant sätt att det inte är tillräckligt att förelägga fastighetsägaren att åtgärda en eller flera underhållsbrister, kan ett ingripande med stöd av bostadsförvaltningslagen bli aktuellt. Lagen tillkom i syfte att möjliggöra ingripanden mot hyresvärdar som försummar förvaltningen och underhållet av hyresfastigheter.²⁷¹ Eftersom den särskilda förvaltningen löper över flera år kan även sådana brister som rör kontinuerlig förvaltning, till exempel avseende drift (exempelvis tillförsel av varmvatten) eller skötsel (exempelvis städning), åtgärdas. Även om drift eller skötsel inte är sådana delar av förvaltningen som direkt är knutna till underhåll, påverkar de byggnadens skick på sikt. Underhåll, drift och skötsel utgör den fysiska förvaltningen av flerbostadshuset och utgör ett sammanhang som påverkar boendemiljön. Återkommande brister i den kontinuerliga förvaltningen tillsammans med underhållsbrister kan utgöra grund för särskild förvaltning. Om hyresvärdens ekonomiska förutsättningar och/eller ekonomiska planering är bristfällig och hyresvärden därför till exempel inte följt tidigare förelägganden enligt jordabalken eller plan- och bygglagen, kan särskild förvaltning ge bättre utsikter att komma till rätta med bristerna.²⁷²

Bostadsförvaltningslagen reglerar inte krav på bostadsfastigheter utan möjliggör en mer omfattande typ av ingripande jämfört med JB, PBL och MB. Särskild förvaltning kan ske genom ett förvaltningsåläggande eller genom tvångsförvaltning, då hyresvärden/ägaren genom avtal överlämnar förvaltningen till annan respektive då förvaltningen tvångsvis överlämnas till annan genom hyresnämndens beslut. Denna typ av ingripande sker i likhet med förelägganden reaktivt, när

²⁷¹ Prop. 1976/77:151 s. 82. Vid BFL:s tillkomst avsågs lagen i första hand riktas mot brister i den fysiska miljön, men omfattar numera även brister som rör hyresvärden som person.

²⁷² Jfr Bengtsson, Hager & Victorin, *Hyra och annan nyttjanderätt* s. 209.

en brist uppstått, men kan fungera mer effektivt eftersom förvaltningen som helhet överlämnas. Om ett föreläggande, vilket avser enskilda åtgärder, inte hörsammats, ger särskild förvaltning möjlighet till att avhjälpa problemen under loppet av flera år, att arbeta kontinuerligt och något mer långsiktigt.

De möjligheter till ingripanden BFL ger är mer omfattande än förelägganden enligt ovan nämnda lagar. I den avvägning mellan enskilda och allmänna intressen som föregår lagstiftningsarbetet, har för hyresgästerna mer allmänt kända brister motiverat större ingripanden. Med hänsyn till allmänintresset har reglerna kring bland annat underhåll getts större vikt än ägarintresset av fri förfoganderätt över egendomen. Det bostadssociala skyddets effektivitet prioriteras över enskilda intressen.

Frågan om egendomsskyddet tas upp i propositionen till 2010 års reform, då bland annat förutsättningarna för förvaltningsåläggande mildrades. I propositionen sammanfattas relevanta bestämmelser i Regeringsformen och Europakonventionen.²⁷³ Därefter anges att RF och EKMR ger visst utrymme att stärka hyresgästernas ställning genom möjligheter att få till stånd ingripanden mot fastighetsägare som inte sköter sina åligganden.²⁷⁴ Skärpningen av lagen var tvungen att överensstämja med kravet på laglighet, att lagen ska vara tillgänglig och tillräckligt precis för att göra ingreppet förutsebart, att lagens innehåll tillgodoser rimliga rättssäkerhetskrav samt att inskränkningarna ska vara rimliga vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen.²⁷⁵ Dessa överväganden bör hållas i åtanke för den följande framställningen. I diskussionen kring reglernas utformning, effektivitet och proportionalitet finns det orsak att återkomma till dem.

5.2 GRUNDLÄGGANDE FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SÄRSKILD FÖRVALTNING

Ansökan om särskild förvaltning får enligt 29 § göras av kommunen eller organisation av hyresgäster. Hyresnämnden får utreda vilken förvaltningsform som bör tillgripas.²⁷⁶ Lagens 2 § anger förutsättningarna för ett ingripande. Uppfyller en fastighet inte de krav som bostadshyresgästerna har rätt att ställa i fråga om sundhet, ordning och skick,²⁷⁷ får hyresnämnden besluta att fastigheten ska ställas under särskild förvaltning, om fastighetens brister beror på att fastighetsägaren eftersatt fastighetens underhåll eller på annat sätt förvaltat fastigheten på ett sätt som inte är godtagbart för bostadshyresgästerna.²⁷⁸

²⁷³ Av 2 kap 15 § 1 st. RF följer att en enskilds förfoganderätt över en byggnad kan inskränkas om det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Av artikel 1 första tilläggsprotokollet EKMR följer att en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning, som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse, inte inskränks genom konventionen.

²⁷⁴ Prop. 2009/10:21 s. 29.

²⁷⁵ Prop. 2009/10:21 s. 29.

²⁷⁶ Prop. 2009/10:21 s. 31.

²⁷⁷ Enligt 1976 års proposition följer fastighetsägarens ansvar för sundhet, ordning och skick av allmänna grundsatser. I hyreshus innebär det bl a att sköta tillförsel av värme, vatten och el, samt att oronda med trappstädning m m, prop. 1976/77:151 s. 82.

²⁷⁸ I och med lagändringen som trädde i kraft 1 mars 2010 (se ikraftträdandebestämmelser för lag 2010:25) reviderades 2 § 1 st. språkligt, utan att någon ändring i sak var avsedd, prop. 2009/10:21 s. 45. Tidigare lydelse (lag (1994:818)): Försummar fastighetsägaren vården av fastigheten eller underlåter han att vidtaga angelägna åtgärder för att bevara sundhet, ordning och skick inom fastigheten eller framgår det på annat sätt att han icke förvaltar fastigheten på ett för de boende godtagbart sätt, får hyresnämnden besluta om särskild förvaltning av fastigheten.

Den första materiella förutsättningen för ett ingripande på grund av bristande underhåll är således att fastighetens skick uppvisar brister i sundhet, ordning och skick i förhållande till vad som följer av lag och avtal. Bostadsförvaltningslagens rekvisit får förstås och tolkas utifrån de underhållskrav och krav på flerbostadshusets skick som följer av andra lagar, främst JB, PBL och MB.²⁷⁹ Hur pass stora brister som krävs för ett ingripande beror på om hyresnämndens beslut avser ett förvaltningsåläggande eller tvångsförvaltning. De mer specifika kraven på bristens omfattning kommer att redogöras för nedan. Dessutom kommer tolkningen av 2 § i praxis att belysa gränsen mellan de två formerna för särskild förvaltning.

Till skillnad från vad som krävs för åtgärdsföreläggande enligt hyreslagen ska bristerna vara mer (allmänt) utbredda bland hyresgästerna.²⁸⁰ Det är inte tillräckligt att olägenheter endast drabbar enstaka hyresgäster. Det är dock en absolut förutsättning att bristerna är till olägenhet för bostadshyresgäster i huset.²⁸¹ Om rättelse kan åstadkommas genom mindre ingripande beslut torde inte BFL bli tillämplig, det vill säga om bristen utgörs av några fysiska brister och ett åtgärdsföreläggande är tillräckligt för att komma till rätta med dem.²⁸² Ett åtgärdsföreläggande enligt JB eller PBL kan inte avse framtida brister och därmed inte syfta till att åstadkomma en viss servicenivå (drift och skötsel) *över tid*.²⁸³ För att BFL ska bli tillämplig krävs att underhållsbristerna är en del av ett större sammanhang, där det inte bara är fråga om fysiska brister, utan också bristande service och lyhördhet i förvaltningen, eller att hyresvärden varit ohörsam vid eventuella tidigare förelägganden.

Den andra förutsättningen för ett ingripande är att fastighetens brister beror på att fastighetsägaren eftersatt fastighetens underhåll eller på annat sätt förvaltat fastigheten på ett sätt som inte är godtagbart för hyresgästerna. Sökanden måste kunna visa att det finns brister i förvaltningen.²⁸⁴ Ordalydelsen i 2 § i sig ger inte närmare upplysning om vad som kännetecknar en bristfällig fastighetsförvaltning. Även i denna del får olika regler i annan lagstiftning ligga till grund för bedömningen, samt normen god sed i hyresförhållanden.²⁸⁵ I motiven nämns sådana exempel på icke godtagbar förvaltning som rör fastighetsägarens person: att hyresvärden systematiskt drar ut på och försenar angelägna reparationer genom ideliga uppskov och löftesbrott eller annars håller sig oanträffbar genom att inte besvara telefonsamtal, brev och dylikt.²⁸⁶

²⁷⁹ Jfr prop. 1976/77:151 s. 52.

²⁸⁰ Prop. 2009/10:21 s. 31.

²⁸¹ Beckman, Lars K., Bäärnhielm, Mauritz, Cederlöf, Joakim, Gerleman, Erik, Hermansson, Magnus, Larsson, Nils, Lindberg, Magnus, Millqvist, Göran & Synnergren, Stieg, *Jordabalken – En kommentar till JB och anslutande författningar*, version 1 okt. 2011 (2 u.), Zeteo, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2011, kommentar till 2 § bostadsförvaltningslagen. Det är inte tillräckligt att lokalhyresgäster drabbas av olägenheter.

²⁸² Jfr prop. 1976/77:151 s. 52.

²⁸³ Jfr BoU 1983/84:29 s. 23.

²⁸⁴ Prop. 2009/10:21 s. 46.

²⁸⁵ Prop. 1976/77:151 s. 52 & 81. Vad som följer av normen god sed i hyresförhållanden torde utgöras av de principer som utvecklats i hyresrätten, även om detta kan förändras över tid, samt sedvana på hyresmarknaden, men har ingen närmare utformning. Branschorganisationen Fastighetsägarna Sverige har gjort en översiktlig tolkning av begreppets innebörd. Se *God sed för fastighetsägare i bostadshyresförhållanden*, www.fastighetagarna.se.

²⁸⁶ Prop. 1976/77:151 s. 82.

Vid tillämpning av BFL finns i likhet med JB, PBL och MB ett proportionalitetskrav. I motiven sägs att särskild förvaltning innebär en stor inskränkning av ägarens förfoganderätt till egendomen. Utgångspunkten vid ett sådant beslut måste vara att åtgärden inte är mer ingripande än vad som krävs för att bristerna i förvaltningen ska kunna rättas till.²⁸⁷ Denna princip speglas i hur rekvisiten för de två formerna för särskild förvaltning är utformade.

5.3 FÖRVALTNINGSÅLÄGGANDE

Ett förvaltningsåläggande innebär, som ovan nämnt, att fastighetsägaren av hyresnämnden åläggs att genom avtal överlämna förvaltningen till särskild förvaltare, se 2 § 4 st. 1 p.²⁸⁸ Om inte hyresnämnden medger kortare tid ska förvaltningsavtalet slutas för en tid om minst tre år, 4 § 1 st. Avtalet ska noggrant ange vad som åligger den särskilde förvaltaren och ska vara förenat med fullmakt för förvaltaren att företräda fastighetsägaren i de angelägenheter som omfattas av förvaltningsuppdraget, 4 § 1 st. Om inte fastighetsägaren uppfyller sina skyldigheter enligt åläggandet kan det antingen föranleda beslut om tvångsförvaltning, eller – om särskilda skäl föreligger – ett nytt förvaltningsåläggande, se 5 §.²⁸⁹

Vid reformen av BFL år 2010 mildrades förutsättningarna för ett beslut om förvaltningsåläggande. Orsaken till detta var att ett beslut om särskild förvaltning i praktiken nästan alltid avsett tvångsförvaltning, att det fanns ett behov av att komma till rätta med missförhållanden av mindre allvarligt slag, samt att det var lämpligt att hitta lösningar som bygger på frivillighet och som fastighetsägaren kan ställa sig bakom.²⁹⁰ Reformens syfte var att graden av tvång skulle stå i bättre proportion till graden av misskötsamhet samt att hyresgästerna skulle ges en tydligare möjlighet att utverka förvaltningsåläggande vid mindre allvarliga brister.²⁹¹

5.4 TVÅNGSFÖRVALTNING

Tvångsförvaltning innebär att fastighetsägaren helt frångår förvaltningen genom ett beslut av hyresnämnden att ställa den aktuella fastigheten under förvaltning av särskild förvaltare.²⁹² Till skillnad mot förvaltningsåläggande, har den utsedda förvaltaren vid tvångsförvaltning en mer självständig roll. Förvaltarens roll vid tvångsförvaltning framgår av 9 §. Denne ska svara för en tillfredsställande skötsel av fastigheten, verka för att de olägenheter som föranlett förvaltningsbeslutet undanröjes och att fastigheten genomgår sådan förbättring och modernisering som är förenlig med en ändamålsenlig förvaltning.²⁹³ Ägaren, i sin tur, är skyldig att lämna

²⁸⁷ Prop. 2009/10:21 s. 30.

²⁸⁸ Inom viss tid efter beslutet ska fastighetsägaren visa för hyresnämnden att förvaltningen överlämnats till särskild förvaltare, genom att inge ett skriftligt avtal därom (3 § 1 st.). Först efter att sökanden fått tillfälle att yttra sig över avtalet prövar hyresnämnden om avtalet kan godkännas (4 § 2 st., se mer nedan). Nämnden prövar om förvaltaren har tillräckliga kvalifikationer och om avtalet innefattar befogenhet för honom att ombesörja förvaltning i den omfattning som behövs med hänsyn till de brister som har föranlett beslutet om förvaltningsåläggande (4 § 2 st.). Om det behövs kan hyresnämnden ge fastighetsägaren tillfälle att avtala om sådana ändringar och tillägg som kan behövas för att avtalet ska godkännas (4 § 3 st.).

²⁸⁹ Detta kan ske om förvaltningsavtalet inte inges inom en bestämd tid efter beslutet om förvaltningsåläggande (jfr. 3 § 1 st.), eller om avtalet inte kan godkännas.

²⁹⁰ Prop. 2009/10:21 s. 30.

²⁹¹ Prop. 2009/10:21 s. 31.

²⁹² Jfr 2 § 4 st. 2 p. Förvaltaren ska vara bolag, förening eller annan som har erforderlig erfarenhet av fastighetsförvaltning (8 § 1 st.).

²⁹³ Ett förvaltningsavtal ska noggrant ange vad som åligger den särskilde förvaltaren och bedömningen om avtalet

förvaltaren de upplysningar rörande fastigheten som behövs för en tillfredsställande förvaltning samt tillhandahålla handlingar och annat av betydelse för förvaltningen.²⁹⁴ Om fastighetsägaren inte uppfyller de skyldigheterna kan hyresnämnden med tvångsmedel försöka förmå honom att göra det.²⁹⁵

Beroende på grunderna för beslutet om tvångsförvaltning kan tiden fastställas till högst tre eller fem år, 18 § 1 st.²⁹⁶ Om skälen för tvångsförvaltning upphör, ska nämnden besluta att förvaltningen ska upphöra omedelbart, 3 st.

5.5 NÄRMARE FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR FÖRVALTNINGSÅLÄGGANDE RESPEKTIVE TVÅNGSFÖRVALTNING

För att hyresnämnden ska kunna fatta beslut om förvaltningsåläggande ska bristerna i förvaltningen inte vara av allvarligt slag, 2 § 4 st. 1 p. Dessutom ska förvaltningsåläggandet bedömas vara tillräckligt för att en godtagbar förvaltning ska uppnås. Den mer bestämda gränsen mellan förvaltningsåläggande och tvångsförvaltning ansågs i motiven vara en fråga för rättstillämpningen.²⁹⁷ Som hållpunkt vid gränsdragningen angavs att missförhållandena i fastigheten ska vara mindre allvarliga än vad som krävs för ett beslut om tvångsförvaltning men mer utbredda bland hyresgästerna än vad som krävs för åtgärdsföreläggande enligt hyreslagen.

I ett mål i Svea hovrätt²⁹⁸ bifölls hyresgästföreningens yrkande om förvaltningsåläggande då fastigheten uppvisade vissa skador på fasad och balkonger, de uthyrda lägenheterna var i påfallande dåligt skick och det även fanns andra omständigheter som talade för att det fanns brister i det löpande underhållet av lägenheter.²⁹⁹ Många hyresgäster hade upplevt det som meningslöst att göra felanmälningar. Av dessa orsaker ansåg hovrätten att hyresvärden brustit i sin skyldighet att underhålla lägenheter på ett acceptabelt sätt. Rätten gjorde bedömningen att försummelserna hade skett under en längre tid (vissa skador hade funnits i tiotalet år) och drabbat ett flertal hyresgäster. Dessa brister ansåg rätten väga tungt vid en bedömning enligt 2 § BFL. Utöver detta hade hyresvärden framställt ogrundade krav på deposition vid inflyttning samt kringgått de regler som gäller för en överenskommelse att hyresavtalet inte ska innehålla en förhandlingsklausul. Sammantaget ansågs bristerna vara av sådan omfattning och varaktighet att hyresvärden inte kunde anses förvalta fastigheten på ett för de boende godtagbart sätt.

kan godkännas utgå delvis från huruvida förvaltaren ges nödvändiga befogenheter för att åtgärda de brister som föranlett förvaltningsåläggandet. Vid tvångsförvaltning får hyresnämnden, om det är påkallat av särskilda skäl, meddela föreskrifter för förvaltningen (10 §).

²⁹⁴ Se 16 § 1 st. & 17 § 1 st.

²⁹⁵ Se 16 § 2 st. samt 17 § 2 st.

²⁹⁶ Hur länge förvaltningen ska pågå ska hyresnämnden besluta inom sex månader från det att beslutet om tvångsförvaltning trätt i kraft (18 § 1 st.). Om det vid utgången av den bestämda tiden finns skäl för att förvaltningen ska fortsätta, får nämnden besluta om förlängning med högst ett eller tre år i sänder (18 § 2 st., som ovan beroende på skälen för förvaltningsbesluten).

²⁹⁷ Prop. 2009/10:21 s. 31.

²⁹⁸ Svea hovrätt avd. 2, beslut 2010-12-22, mål nr ÖH 10201-08.

²⁹⁹ Snickerier och ytskikt i köken var mycket slitna, golv och tapeter var slitna och i några lägenheter fanns det stora sprickor i taket. I de aktuella lägenheterna hade diverse andra brister också påträffats, såsom takputs som höll på att lossna, köksluckor och -skåp som inte gick att stänga, trasigt element och handdukstorkare, skadad parkett och lossnat badrumskakel.

Underhållsbristerna ansågs av hyresnämnden väga tungt i bedömningen av förutsättningarna för ett förvaltningsåläggande, men enbart dessa brister i sig torde inte ha kunnat föranleda ett förvaltningsåläggande, eftersom de hade kunnat åtgärdas genom ett åtgärdsföreläggande.

En omständighet som hovrätten inte nämnde i sina skäl var hyresvärdens uppgift att han saknade en underhållsplan. I motiven till BFL nämns inte heller underhållsplaner specifikt som en faktor med betydelse för lagens tillämpning. Det innebär inte att befintligheten av en underhållsplan är irrelevant. I ärenden om särskild förvaltning torde det dock ofta vara så att bristerna i underhåll och förvaltning beror på att hyresvärdens dels inte är lyhörd för hyresgästernas klagomål och dels inte aktivt förvaltar fastigheten på ett sådant sätt att framtida åtgärder planeras. I ett ärende om åtgärdsföreläggande enligt JB kan hyresvärdens avvärja ett föreläggande om han eller hon visar på konkreta omständigheter som talar för att kända brister ska åtgärdas inom kort och det kan antas att åtgärderna kan anstå utan större olägenhet för hyresgästerna. Om ett ärende om särskild förvaltning inleds torde förvaltningen ha missköts under så pass lång tid och så pass bristfälligt att en sådan invändning (att underhåll planeras) i sammanhanget inte är tillräcklig för att avvärja ett förvaltningsåläggande.

Om bristerna i förvaltningen är av allvarligt slag *eller* det kan antas att ett förvaltningsåläggande inte är tillräckligt för att uppnå en godtagbar förvaltning ska nämnden istället för ett förvaltningsåläggande ställa fastigheten under tvångsförvaltning (2 § 4 st. 2 p.).

I ett visst fall ställde hyresnämnden en fastighet under tvångsförvaltning.³⁰⁰ Hyresvärdens medgav att underhållet varit eftersatt redan då hon övertog fastigheten, att stambyten och omfattande renoveringar var nödvändiga, att det förelåg några kroniska vattenskador, tvättstugan var i mycket dåligt skick samt att vissa balkonger innebar en olycksrisk att gå ut på. Hyresvärdens hade inte någon planering för när nödvändigt underhåll skulle ske, bemötandet av hyresgästerna hade varit bristande och tidigare åtgärdsförelägganden inte följts. Av dessa skäl ansåg nämnden att ett förvaltningsåläggande inte var tillräckligt för att komma till rätta med bristerna i förvaltningen och ställde därför fastigheten under tvångsförvaltning.

I ett annat mål om tvångsförvaltning³⁰¹ var underhållet eftersatt och det fanns ett antal allvarliga brister som behövde åtgärdas (bland annat fukt- och ventilationsproblem). Hyresvärdens hade inte följt tidigare åtgärdsförelägganden (från hyresnämnden och miljönämnden) och inte utfört nödvändiga åtgärder efter att vite dömts ut. Värden hade hållit sig oanträffbar för hyresgästerna och vid processer i hyresnämnd och domstol hade han förhållit sig helt passiv. Av dessa omständigheter fann domstolen att hyresvärdens saknade intresse, förmåga och förutsättningar att förvalta fastigheten på ett för de boende godtagbart sätt. Nämnden ansåg att det inte fanns förutsättningar för en frivillig lösning på problemen (ett förvaltningsåläggande) på grund av svårigheterna att komma i kontakt med hyresvärdens och dennes ovilja att medverka i ärendena. Fastigheten ställdes av dessa skäl under tvångsförvaltning.

I de två ärenden om tvångsförvaltning som redogjorts för ovan var bristerna i fastighetens skick mer

³⁰⁰ Hovrätten avslag hyresvärdens överklagande, Svea hovrätt, avd. 2, beslut 2011-09-26, mål nr ÖH 7822-10.

³⁰¹ Svea hovrätt avd. 2, beslut 2012-02-13, mål nr ÖH 8731-11. Hovrätten avslag hyresvärdens överklagande.

omfattande än i det ärende som utmynnade i ett förvaltningsåläggande, även om det i samtliga fall rörde sig om påtagliga brister som mer allmänt drabbade hyresgästerna. I ärenden under BFL är bristerna i hyresvärdens förvaltning, snarare än bristerna i byggnadens skick, det som är avgörande för bedömningen. Detta kan jämföras med det som sagts om att BFL inte bör tillämpas om ett åtgärdsföreläggande är tillräckligt. Med det sagt blir bristerna mer väsentliga för bedömningen, ju mer omfattande de är. Att byggnaden är i behov av stambyten och/eller har omfattande problem med fuktskador talar starkare för tvångsförvaltning än om inredningen i kök och badrum (i flertalet lägenheter) är mycket sliten. Likaså talar det starkare för tvångsförvaltning om fasader och balkonger är så slitna att det uppkommer olycksrisker, än om de enbart uppvisar vissa skador.

De ytterligare förutsättningar som anges för ett beslut om tvångsförvaltning, i 2 § 4 st. 2 p., är alternativa och utgår från bristerna i förvaltningen respektive sannolikheten att en frivillig lösning leder till rättelse. En tentativ slutsats av det som anförts ovan är att om bristerna i byggnadens skick är allvarliga, så talar det i sig för att förvaltningen också är mycket bristfällig eftersom brister som måste ha varit kända inte åtgärdats under en längre tid. Om ingripande renoveringsåtgärder behövs, om underhållet alltså är mycket eftersatt, om det finns stora problem med anordningars funktionalitet och om byggnadens brister innebär en viss olycksrisk kanske det är tillräckligt att påtala vissa brister i hur förvaltningen sköts, för att motivera ett ingripande (tvångsförvaltning).

Omvänt torde det också vara så att ju större bristerna i förvaltningen är, desto mindre allvarliga brister i byggnadens underhållsskick krävs det för att motivera ett ingripande. Av de tre fallen som nämnts ovan kan man eventuellt dra slutsatsen att hyresvärdens brist på lyhördhet (att det upplevs meningslöst att göra felanmälningar) och bristande bemötande av hyresgästerna, inte i sig är tillräckligt för att motivera tvångsförvaltning (men möjligen ett förvaltningsåläggande). Att hyresvärden saknar en underhållsplan och även på andra sätt brister i sin förvaltning kan motivera ett förvaltningsåläggande, men inte tvångsförvaltning. Däremot kan det faktum att hyresvärden inte följt tidigare åtgärdsförelägganden (ens då vite utdömts) utgöra en stark indikator på att det inte är meningsfullt besluta om ett förvaltningsåläggande, vilket troligen inte kommer att hörsammas.

5.6 PRÖVOTID EFTER ÖVERLÅTELSE

Inom tre år efter att fastighetsägaren ansökt om lagfart gäller ett sänkt beviskrav avseende förvaltningens bristfällighet. Beslut om särskild förvaltning får meddelas redan om det finns anledning att anta att fastigheten inte förvaltas på ett godtagbart sätt (2 § 2 st.). Enligt motiven bör sökanden kunna presentera påtagliga tecken på att förvaltningen av fastigheten inte utförs för ett på de boende godtagbart sätt utan att det ställs krav på att missförhållandena ska bevisas fullt ut.³⁰² Detta kan jämföras med vad som följer av PBL och MB. Om det finns anledning att anta att lagens krav inte efterlevs inträder ett ansvar för tillsynsmyndighetens att pröva förutsättningarna för ingripanden. Det är dock inte tillräckligt för att motivera beslut om förelägganden. Även om allvarliga brister föreligger, vilket skulle utgöra ett skäl för tvångsförvaltning, är beviskravet lågt ställt då ingripande kan ske enbart på den grunden att det finns anledning att anta att förvaltningen inte utförs på ett godtagbart sätt.

³⁰² Prop. 2009/10:21 s. 33 & 46.

Syftet med sänkningen av beviskravet var att underlätta för hyresgästerna att få till stånd ett beslut om särskild förvaltning under en provotid efter förvärvet, under vilken fastighetsägaren lättare kan bli föremål för ingripande.³⁰³ Detta för att motverka att nya hyresvärdar eftersätter förvaltningen av fastigheten.³⁰⁴ I motiven uttalas att ändringen skulle kunna tillgodose både hyresgästernas intresse av en god förvaltning och fastighetsägarens intresse av att oinskränkt få disponera sin egendom samt att regleringen får anses innebära en rimlig avvägning mellan allmänna och enskilda intressen.³⁰⁵

Tillämpning av bestämmelsen förutsätter att det finns något påtagligt som talar för att sådana missförhållande som avses i bestämmelsens första stycke föreligger.³⁰⁶ Enligt motiven kan förutsättningar för att tillämpa bestämmelsen föreligga till exempel om fastighetsägaren redan äger andra fastigheter som är eller har varit föremål för särskild förvaltning och det relativt snart efter förvärvet av en ny fastighet uppstår flera mindre brister i förvaltningen som påverkar hyresgästerna negativt, utan att bristerna är så tydliga att ett ingripande med stöd av första stycket kan komma i fråga.³⁰⁷

Den sänkning av beviskravet som reformen medfört möjliggör stora inskränkningar i ägarens förfoganderätt på till synes vaga grunder. Det kan anses tveksamt om sänkningen av beviskravet är skälig gentemot nya hyresvärdar i allmänhet, enbart i syfte att motverka att de eftersätter förvaltningen av sina fastigheter. Ett förvaltningsåläggande är visserligen en form av särskild förvaltning som delvis bygger på hyresvärdens medverkan och frivillighet. Tvångsförvaltning är däremot en så pass ingripande förfoganderättsinskränkning att det borde ställas höga krav på att bevisa missförhållanden. Det är svårt att se hur bestämmelsen tillgodoser fastighetsägarens intresse av att oinskränkt få disponera sin egendom. Under de omständigheter som motiven nämner särskilt, att fastighetsägaren sedan tidigare har visat sig vara olämplig som hyresvärd, kan det möjligen anses motiverat att tillämpa ett sänkt beviskrav. I förhållande till det vidare sammanhang av regler som påverkar förutsättningarna för underhållsreglernas efterlevnad, kan det dock ifrågasättas om ovanstående ordning utgör en rimlig avvägning av allmänna och enskilda intressen. I följande avsnitt utvecklas detta resonemang.

5.7 EGENDOMSSKYDDET OCH FÖRFOGANDERÄTTSINSKRÄNKNINGAR

Ovan nämndes de krav som behövde uppfyllas för att en skärpning av BFL skulle anses godtagbar i förhållande till egendomsskyddet i RF och EKMR. Att lagen är tillgänglig finns det ingen orsak att ifrågasätta. En följande fråga är om lagen är tillräckligt precis för att göra ingreppet förutsebart (en fråga om formell rättssäkerhet). Lagtexten i sig är relativt allmänt hållen och dess tillämpning beroende av annan lagstiftning. Praxis sedan reformen 2010 är inte omfattande, men det tycks vara relativt tydligt under vilka omständigheter hyresnämnden kan besluta om förvaltningsåläggande respektive tvångsförvaltning. Gränsen för beslut om åtgärdsförelägganden (enligt framförallt hyreslagen) respektive förvaltningsåläggande är också den relativt tydlig. Särskild förvaltning aktualiseras först då hyresgästerna mer generellt drabbas av uppkomna brister och bristerna i

³⁰³ Prop. 2009/10:21 s. 32.

³⁰⁴ Prop. 2009/10:21 s. 33.

³⁰⁵ Prop. 2009/10:21 s. 32 - 33.

³⁰⁶ Prop. 2009/10:21 s. 46.

³⁰⁷ Prop. 2009/10:21 s. 46.

förvaltningen är sådana att det inte är tillräckligt med rättelse av enstaka brist, utan det är nödvändigt att förändra förvaltningen över tid.

Vid en jämförelse av JB, PBL, MB och BFL kan sägas att lagen som helhet syftar till att möjliggöra ingripanden vid ett spektrum av brister i hyreshus underhållsskick och i förvaltningen av dessa. Ingripanden kan till en början ske i form av medling, undersökningar och rådgivning. Om det inte leder till rättelse, kan förelägganden avse åtgärdande av enskilda brister. Om det inte är tillräckligt att åtgärda enbart enskilda brister i underhållsskicket, kan fastigheten ställas under särskild förvaltning. Ett beslut om förvaltningsåläggande bygger till viss del på frivillighet och hyresvärdens medverkan till att ett godtagbart förvaltningsavtal kommer till stånd. Vid tvångsförvaltning utesluts värden/ägaren från förvaltningen av egendomen under några år, då det bedöms meningslöst att söka frivilliga lösningar.

För att bedöma om de olika lagarna är tillämpliga i en given situation krävs det intresse- och proportionalitetsavvägningar som speglar spektrumet av misskötsamhet i förhållande till lagens krav. Gradvis möjliggörs mer omfattande ingripanden. Gränserna mellan de olika formerna för ingripande är systematiska och relativt tydliga. Reglerna tillgodoser på detta sätt kravet på förutsebarhet. De avvägningar som nödvändiggörs kan eventuellt påverka hur likformigt olika fall behandlas. I motiven till de olika lagarna hittar man dock hänvisningar till objektiva intressen (för hyresgäster och fastighetsägare) och sådana uppfattningar som delas av människor i allmänhet (till exempel avseende olägenheter för hälsan). Betoningen på att låta objektiva normer styra bedömningen av subjektiva omständigheter torde leda till att bedömningarna i högre grad tillgodoser kravet på enhetlighet.

Reglernas utformning speglar ändamålen bakom lagarna, att möjliggöra ingripanden mot ett spektrum av eftersatt underhåll och bristfällig förvaltning av hyreshus. Rättssäkerhet och effektivitet handlar dock inte enbart om vid vilka förutsättningar det allmänna kan ingripa med förfoganderättsinskränkningar. Tydlighet kan också anses vara en fråga om vad som krävs för att lagens krav ska kunna uppfyllas (och hyresvärden därmed undvika just inskränkningar i förfoganderätten). Jag anser att betoningen på sanktioner i efterhand är för stor i förhållande till de höga krav lagen ställer på hyreshus underhållsskick.

I detta sammanhang återkommer resonemanget till frågan om juridiken som ett bostadspolitiskt styrmedel. Reglernas utformning leder till att fastighetsägarna själva måste göra rätt bedömningar för att de bostadspolitiska målen ska nås. Om samhället ställer höga krav på ett visst resultat, borde det också finnas tydligare riktlinjer för hur det resultatet kan eller ska uppnås samt andra incitament för att lagens mål ska uppfyllas. Att underhållet av flerbostadshusen i nuläget redan är eftersatt kan inte ensidigt tolkas som att fastighetsägare nonchalerat lagens krav. Rimligtvis måste underhållsreglerna ses i ett större sammanhang, där det är flera faktorer som påverkar hur väl de efterlevs. Lagen som helhet bör ta hänsyn till fastighetsägares ekonomiska förutsättningar för underhåll, även om invändningar om bristande ekonomiska förutsättningar inte ges giltighet vid tillämpningen av en exempelvis hyreslagens regler.

Det saknas direkta krav på att fastighetsägare exempelvis ska ha en plan för underhållet av hyreshus. Inte heller finns tydliga riktlinjer för hur underhållsarbetet bör ske för hus byggda under olika decennier och med olika tekniker (undantaget de krav som ställs på anordningar med betydelse för

hälsoskyddet). Det står fastighetsägarna fritt att själva göra tekniska och fastighetsekonomiska överväganden. Bristen på regler för hur underhållet ska ske i praktiken är av allt att döma tänkt att utgöra ett skydd för fastighetsägares rätt att besluta om och förfoga över sin egendom, vilket i sig är ett legitimt intresse. I realiteten torde det dock vara så att fastighetsägare aktivt måste planera och genomföra underhållsarbeten för att lagens krav ska kunna uppfyllas. Det är inte i sig tillräckligt att enbart utföra mindre reparationer allteftersom brister uppstår. I annat fall riskerar underhållet att bli eftersatt på ett sätt som drabbar hyresgästerna. För att ingripanden som dels kan inträda på ett relativt tidigt stadium och dels påtagligt inskränker ägarens förfoganderätt ska kunna anses godtagbara, borde det tydligare framgå av lagen att ett aktivt och förutseende förhållningssätt är nödvändigt för att lagens krav ska uppfyllas.

Saknar fastighetsägaren kunskap om eller intresse för långsiktigt underhåll av fastigheten, eller överensstämmer inte fastighetsägaren syn på vad som räknas till underhåll med det som följer av lagens krav, minskar sannolikheten att ett kontinuerligt och förebyggande underhåll faktiskt kommer till stånd. Boverket menade i sin rapport från 2003 att det saknas regler och kompetens för att märkbart öka ett kontinuerligt, förebyggande, kunnigt och varsamt underhåll.³⁰⁸ Under den tidigare förvärvslagen skulle förvärv av hyresfastigheter anmälas till kommunen. Kommunen eller en hyresgästförening kunde därefter ansöka om en tillåtlighetsprövning av förvärvet. Prövningen avsåg förvärvarens intentioner med förvaltningen och blev indirekt en prövning av dennes lämplighet som hyresvärd.³⁰⁹

I nuläget ställs inga lämplighets- eller kompetenskrav på den som förvärvar hyresfastigheter. En av orsakerna till att förvärvslagen slopades var att det inte ansågs lämpligt att hindra överlåtelser av hyresfastigheter, om det innebar att den säljare som inte hade intresse av att äga och förvalta fastigheten var tvungen att kvarstå som ägare.³¹⁰ Näringsfriheten och omsättningsintresset skyddas genom att ägande och överlåtelse av hyresfastigheter inte omges av kompetens- eller tillståndskrav. Visserligen är det en självklarhet att envar har ett ansvar att ta reda på vilka förhållningsregler för en viss verksamhet som följer av lag. Kritiken av att reglerna betonar ingripanden i efterhand utgår dock från en läsning av underhållsreglerna i ett vidare sammanhang. Lagen uppställer höga krav på ett förutseende underhållsarbete, men bidrar inte nödvändigtvis till goda förutsättningar för lagens efterlevnad. Under sådana förutsättningar är det inte självklart rimligt att ingripa i efterhand med förfoganderättsinskränkningar och tvångsmedel då fastighetsägare inte uppfyllt lagens krav.

Ytterligare krav för inskränkning av egendomsskyddet är att lagen tillgodoser rimliga rättssäkerhetskrav samt att inskränkningarna ska vara rimliga vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Materiell rättssäkerhet är en fråga om rättvisöverbväganden, vilket delvis är en fråga om politisk inriktning. Med ovanstående resonemang har jag dock velat argumentera för att även om bestämmelserna i enskilda lagar anses vara tillräckligt tydliga och bygga på rimliga intresseavvägningar, måste frågan ställas hur rättssäker lagen är sedd som helhet. Skyddet av hyresgästers intressen gör det legitimt att ställa krav på underhåll av hyreshus. Fastighetsägares ansvar för sin egendom är även det ett legitimt intresse. Det kan dock ifrågasättas om det är en rimlig

³⁰⁸ Boverket, *Bättre koll på underhåll*, s. 127.

³⁰⁹ 1 & 4 §§ lag (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet.

³¹⁰ Se vidare prop. 2009/10:21 s. 23 - 28 för de ytterligare orsaker som motiverade att lagen slopades.

avvägning mellan enskilda och allmänna intressen att lämna ansvaret för bostadspolitikens genomförande till fastighetsägare.

Sanktioner i form av förfoganderättsinskränkningar är givetvis nödvändiga för att till viss del säkra underhållsreglernas effektivitet. Utan sanktioner blir kraven tämligen tandlösa. Jag anser att de regler som rör underhåll bör breddas och tillåta vissa förebyggande krav och incitament. Detta dels för att förtydliga lagens krav och dels för att lagen som helhet ska ge bättre förutsättningar för ett långsiktigt hållbart och godtagbart underhållsarbete. Ett regelsystem som ensidigt betonar ingripanden i efterhand, i enskilda fastigheter, kan inte på något mer omfattande sätt komma till rätta med problem avseende eftersatt underhåll (ett problem för betydande delar av beståndet av flerbostadshus).

Det kan anses något missvisande att motivera bristen på tydligare krav genom att betona exempelvis ägandefrihet, omsättningsskydd och näringsfrihet, när underhållskraven de facto innebär inskränkningar i hur fastighetsägare kan och får förvalta sina fastigheter. Att utöka krav på underhållsplaner eller besiktningar kan dock anses inskränka ägares frihet ytterligare och samtidigt (indirekt) utöka det statliga kontrollen över fastighetsekonomiska överväganden i enskilda fastigheter. Det är även möjligt att invända att en betoning på förebyggande åtgärder medför att mer resurser läggs på administration och kontroll istället för faktiskt underhåll. Huruvida dessa invändningar är befogade ligger något utanför ramen för denna uppsats. I den mån dessa invändningar är befogade, anser jag att det fortfarande är en mer rimlig avvägning mellan allmänna och enskilda intressen att förflytta lagens betoning mot goda förutsättningar för underhåll, genom ekonomiska, och andra, incitament

III SYNTES

Juridiken kan ses som ett styrinstrument för genomförande av politiska beslut. I uppsatsen har underhållsreglernas utformning analyserats med tanke på vilken betydelse utformningen får för bostadspolitikens genomförande. Förarbetena bakom de successiva reformerna av underhållsreglerna och därtill knutna sanktioner speglar hur samhället har motiverat den juridiska styrningen. En genomgående fråga har varit om det finns en balans mellan förebyggande reglering och de sanktioner som kan följa på bristande laguppfyllelse? I och med att samhället genom lag ställer höga krav på underhåll och boendemiljön i flerbostadshus har fastighetsägare i realiteten en begränsad frihet att förfoga över egendomen.

DET NÖDVÄNDIGA UNDERHÅLLSARBETET

Ett adekvat underhåll, under fastighetens hela tekniska livslängd, är nödvändigt för att hålla byggnadsdelar och tekniska anordningar i ett funktionellt och ändamålsenligt skick. Även underhåll av ytskikt och löpande reparationer av mindre brister som uppkommer ingår i det nödvändiga underhållet. Underhållet påverkar även fastighetens ekonomiska livslängd. Kontinuerliga investeringar i nödvändiga underhållsåtgärder motverkar kapitalförstöring. När underhållet eftersätts drabbar det hyresgäster genom bristande lägenhetsstandard. De hyror som hyresgästerna betalar ska bland annat bekosta underhållet i fastigheten. När detta inte sker kan hyresgästerna även sägas lida en ekonomisk förlust, eftersom de inte får den ”boendeservice” de betalat för. Det finns faktorer som talar för att regelsystemet bidrar till att kostnader för (eftersatt) underhåll vältras över på senare generationer hyresgäster, det vill säga de som bor i lägenheterna efter att underhåll eller ombyggnation gjorts. Den förslitning som sker betalas då inte med de hyresintäkter som gjorts under förslitningstiden, utan med senare hyror.

Att äga hyreshus medför socialt ansvar, eftersom fastigheten utgör många boendemiljö. Staten ställer därför genom lag krav på fastigheters skick. Däremot ställs det inget krav på att det ska finnas en underhållsplan knuten till fastigheten. Fastighetsägaren har ansvaret att hålla hyreslägenheterna i ett visst skick, men hur förvaltningen rent praktiskt ska fortlöpa regleras inte. Stora delar av flerbostadshusbeståndet börjar komma upp i en ålder då nödvändiga underhållsåtgärder blir alltmer omfattande. Då underhållet på många håll redan är eftersatt kommer det sammantaget innebära att väsentligt större resurser behöver riktas mot underhållsåtgärder. Statliga bidrags- och skatteregler påverkar de långsiktiga ekonomiska förutsättningarna för bostadsföretagens underhållsarbete.

MÖJLIGA INGRIPANDEN

Ingripanden i form av förelägganden enligt JB, MB och PBL kan visserligen tvinga fram att nödvändiga reparationer utförs, men omfattar enbart de brister som redan belastar fastigheten. Det är inte möjligt att förelägga fastighetsägaren att genomföra nödvändiga underhållsåtgärder i framtiden.

Ett ingripande med stöd av BFL syftar till att förbättra den förvaltning som sker över tid. Detta kan

omfatta underhållsåtgärder, drift och skötsel på ett mer omfattande sätt. Tiden för den särskilda förvaltningen kan under vissa förutsättningar förlängas om det anses behövt. Som regelverket i nuläget är utformat, tycks BFL:s utformning vara ägnad att möta de utmaningar som bristfällig förvaltning innebär, på ett mer adekvat sätt än JB, MB och PBL. För att förvaltning av hyreshus ska bidra till en ändamålsenlig fysisk miljö, är det fler faktorer som behöver samverka än enbart åtgärder som avhjälpel uppkomna brister och skador. Väsentliga faktorer är även ekonomisk planering samt hyresvärdens fortlöpande förvaltning och bemötande av hyresgästerna (vilket påverkar möjligheten att få gehör för klagomål om brister).

REAKTIVA ELLER FÖREBYGGANDE REGLER?

De nuvarande möjligheterna till ingripande mot fastighetsägare som inte utför nödvändigt underhåll (eller på annat sätt inte förvaltar den fysiska miljön så att ett godtagbart skick upprätthålls) är reaktiva, snarare än förebyggande. Det allmänna kan ingripa med tvångsmedel först då brister uppstått, om än teoretiskt sett vid relativt begränsade brister (till exempel med stöd av JB eller MB). Det finns sådant som talar för att ett regelverk med större betoning på förebyggande ekonomisk och teknisk planering skulle vara mer resurseffektivt både fastighetsekonomiskt och samhällsekonomiskt. Som regelverket är utformat kan fastighetsägare motiveras att skjuta på underhållet och i samband med omfattande underhållsåtgärder vidta standardhöjande ombyggnation.

Underhållsreglerna är insatta i ett sammanhang av regler (och brist på regler) som påverkar förutsättningarna för deras efterlevnad. Det kan diskuteras huruvida skatte- och bidragsreglerna är neutrala eller motverkar ekonomisk planering för underhåll. Det är i nuläget i vart fall inte möjligt att avsätta obeskattade medel för framtida underhåll. Bristande ekonomiska förutsättningar hindrar inte beslut om förelägganden. Det saknas krav på att fastighetsägare ska ha en underhållsplan för sina hyresfastigheter eller särskild kompetens för de som vill förvärva och förvalta hyresfastigheter. I nuläget torde det vara tydligt att efterlevnad av underhållsreglerna förutsätter att fastighetsägarna självmant planerar för underhåll, tekniskt och ekonomiskt, aktivt undersöker byggnadens underhållsbehov och hur det påverkar exempelvis människors hälsa, samt genomför underhållsåtgärder med sådana intervall att byggnadens förslitning inte påtagligt försämrar bostadshyresgästernas boendemiljö.

Det är inte rimligt att inte ge mer specifika riktlinjer för förvaltningen i lag – med motiveringen att skydda fastighetsägares intresse av att fritt få disponera sin egendom – när de krav som ställs och de sanktioner som möjliggörs i realiteten redan medför sådana inskränkningar i förfoganderätten. Det synes vara missvisande att ge sken av att förvaltningen kan skötas efter fastighetsägarens egna överväganden, när ett godtagbart underhållsarbete torde kräva ett aktivt underhållsarbete.

För att förbättra reglernas effektivitet har stor vikt lagts vid möjliga förfoganderättsinskränkningar (sanktioner). Ju högre krav som ställs, och ju mer ingripande sanktioner som samhället kan ta till, desto större ansvar borde samhället ha att förtydliga vad kraven innebär, vad som behöver göras för att kraven ska efterlevas samt även ge olika incitament (kunskapsmässiga eller ekonomiska) för att de bostadspolitiska målen ska nås. Det är inte bara ekonomiskt sett bättre att arbeta förebyggande med underhåll. Större fokus på förebyggande reglering leda till större tydlighet, proportionalitet,

effektivitet och rättssäkerhet. Det inte en rimlig avvägning mellan enskilda och allmänna intressen att genomförandet av lagens krav, de bostadspolitiska målen, samhällets och allmänintressets mål, till stor del ska ligga på fastighetsägares ansvar. Det är inte socialt eller ekonomiskt hållbart, även om hyresgäst- och hälsoskyddet legitimerar viss betoning på fastighetsägares ansvar.

INITIATIVRÄTT

I fråga om JB:s reglering är det hyresgästen som förväntas ta initiativ till ingripanden (i form av ansökan om åtgärdsföreläggande), medan MB, PBL och BFL förutsätter att kommunerna sköter sin tillsynsuppgift samt agerar vid behov. Hyresgästföreningen kan också agera i fråga om BFL. Det får anses rimligt i sig att hyresgästen förutsätts ta sitt ansvar och agera som part i hyresavtalet. Huruvida enskilda hyresgäster faktiskt gör det, då flerbostadshusets underhållsskick är bristfälligt, torde delvis bero på vilken kunskap individen har om de egna rättigheterna. De kommunala nämnderna är fria att utöva tillsyn och agera utifrån deras lagliga behörighet, oavsett om hyresgäster dessförinnan har opponerat sig mot missförhållanden.

Tillämpningen av BFL förutsätter inte heller att förelägganden enligt JB, MB eller PBL har riktats mot hyresvärderna. Däremot stärker det möjligheterna att utverka ett beslut om särskild förvaltning, om hyresvärderna har underlåtit att följa ett/flera föreläggande(n) som riktats mot denne. Om hyresgästerna av en eller annan orsak inte reagerar mot brister i fastigheten kan det sägas att initiativ på förändring hänger på de kommunala tillsynsorganen och hyresgästföreningen. Om de kommunala nämnderna saknar resurser för att i nödvändig utsträckning utöva tillsyn över flerbostadshus, eller av annan orsak inte utövar nödvändig) tillsyn, och hyresgästföreningen inte är engagerad, kvarstår missförhållanden.

MÖJLIGA FÖRÄNDRINGAR

Om regelverket ges en mer förebyggande utformning måste allmänintresset vägas mot den enskildes frihet. I dagsläget finns det ingen styrning av löpande förvaltning och underhåll. Fastighetsägaren (den enskilde eller bostadsföretaget) får fritt bestämma hur verksamheten ska bedrivas, med den begränsningen att kontraktspåföljder och förelägganden kan bli konsekvensen av att förvaltningen inte upprätthåller det underhållsskick av hyresfastigheten som lagen kräver. Om ett krav på underhållsplan (eller annan styrning av underhållets utförande) infördes, skulle det medföra att ägarens rätt att förfoga över sin egendom och bedriva näringsverksamhet begränsades ytterligare. Det skulle dessutom innebära ytterligare krav på redovisning och tillsyn. Även om sådana utförligare krav skulle förtydliga underhållsreglernas praktiska innebörd och göra lagens tillämpning mer förutsebar, är det möjligt att de skulle leda till en större betoning av kontroll och administration på bekostnad av utförandet av faktiska underhållsåtgärder. En reform av underhållsreglernas utformning eller utförande torde dock lämpligast göras inom byggnadslagstiftningen (PBL). Eftersom hyreslagen reglerar hyresförhållandet är det inte rimligt att införa mer omfattande offentligrättsliga krav som, även om de i förlängningen är en del av hyresgästskyddet, inte direkt avser hyresvärdens skyldigheter gentemot hyresgästerna.

MB och PBL bygger på den grundläggande målsättningen att samhällets resursanvändning

(exempelvis boende och byggande) ska främja långsiktig hållbarhet och människors hälsa. Dessa allmänintressen skulle teoretiskt sett kunna motivera reformer mot ett mer förebyggande arbete med fastigheters underhåll. De bestämmelser som anger dessa mål är dock utformade på ett sådant sätt att de snarare uttrycker ett vagt politiskt mål än en juridisk verklighet. De är inte direkt knutna till några sanktioner och har därför i praktiken mindre normativ betydelse. De långsiktiga målsättningarna har dessutom större betydelse för regler om framtida verksamhet, exempelvis tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet och bygglovsprövning, än för de regler som avser tillsyn av befintlig verksamhet, såsom hälsoskydd och underhåll. Det är tänkbart att hyresvärdens ansvar för egenkontroll enligt MB skulle kunna utökas och göras obligatoriskt. Eftersom ett eftersatt underhåll ökar risken för olägenheter för människors hälsa är det inte orimligt att hyresvärdens beslut kring att utföra eller senarelägga underhållsarbeten även skulle förutsätta ett beaktande av möjliga konsekvenser för människors hälsa.

Underhållsreglernas praktiska betydelse kan inte förstås utan det sammanhang av andra lagregler som påverkar förutsättningarna för deras efterlevnad. Det har inte fallit inom ramen för denna uppsats ämne att göra mer omfattande bedömningar av sådant som skatte- och bidragsregler, incitament för att utöka hyresvärdars kunskap och motivation i underhållsfrågor, kompetenskrav eller hyressättningsregler, för att ta några exempel. Mot bakgrund av det som behandlats – förutsättningar för förfoganderättsinskränkningar - kan det dock ifrågasättas hur pass effektivt ett reaktivt regelsystem, som bygger på ingripanden i enskilda fastigheter, kan åtgärda det ”underhållsberg” som konstaterats samt de underhållsbehov som kommer att öka med tid, snarare än att minska (på grund av flerbostadshusens kontinuerliga förslitning). För att de bostadspolitiska målen om ett godtagbart underhållsskick ska nås krävs en översyn av relevanta regler, en mer balanserad fördelning av ansvaret för underhållsmålen genomförande samt en förskjutning från reaktiva mot (i större utsträckning) förebyggande underhållsregler.

KÄLLFÖRTECKNING

OFFENTLIGT TRYCK

Prop. 1968:91 med förslag till lag angående ändring i lagen den 19 juni 1942 (nr 429) om hyresreglering m.m. och om fortsatt giltighet av lagen, m.m.

Prop. 1970:20 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till jordabalk

Prop. 1970:133

Prop. 1973:22 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till bostadssaneringslag m.m.

Prop. 1974:150 Kungl. Maj:ts proposition angående riktlinjer för bostadspolitiken m.m.

Prop. 1976/77:151 med förslag till bostadsförvaltningslag m.m.

Prop. 1983/84:137 med förslag till ändringar i hyreslagstiftningen

Prop. 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag

Prop. 1989/90:37 om ingripanden mot olovlig kontorisering m.m.

Prop. 1993/94:199 Ändringar i hyresförhandlingslagen m.m.

Prop 1996/97:30 Hyresgästinflytande vid ombyggnad m.m.

Prop. 1997/98:45 Miljöbalk

Prop. 1997/98:90 Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.

Prop. 2001/02:41 Hyresgästinflytande vid ombyggnad och andra hyresrättsliga frågor

Prop. 2007/08:27 Avskaffad fastighetsskatt, m.m.

Prop. 2009/10:21 Ägande och förvaltning av hyreshus

Prop. 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete

Prop. 2009/10:170 En enklare plan-och bygglag

NJA II 1974 s. 515 Hyreslagstiftning och lag om bostadsdomstol m.m.

SOU 1978:44 Kommunalt hälsoskydd

Ds 1998:43 Myndigheternas föreskrifter – Handbok i författningsskrivning

Ds Ju 1976:14 Bostadsförvaltningslag – Betänkande av bostadsförvaltningsutredningen (Ju 1974:12)

BoU 1983/84:29 om ändringar i hyreslagstiftningen m.m.

RÄTTSFALL

NJA 1934 s. 190

NJA 1939 s. 57

NJA 1939 s. 213

NJA 1941 s. 385

NJA 1950 s. 131

NJA 1964 s. 434

NJA 2002 s. 378

RH 1994:36

RH 1994:84

RH 2002:27

RH 2008:2

RBD 27:76

RBD 3:77

RBD 29:77

RBD 36:77

RBD 14:80

RBD 22:81

RBD 38:81

RBD 4:84

RBD 3:88

RBD 19:89

RBD 1:91

RBD 15:91

RBD 17:91

MÖD 2011:12

Opublicerat material

Miljööverdomstolens dom 2003-09-19, mål nr M 2909-03.

Miljööverdomstolens dom, 2004-12-15, mål nr M 2084-03.

Svea hovrätt avd. 2, beslut 2010-06-24, mål nr ÖH 4495-09

Svea hovrätt avd. 2, beslut 2010-12-22, mål nr ÖH 10201-08

Svea hovrätt avd. 2, beslut 2011-09-26, mål nr ÖH 7822-10

Svea hovrätt avd. 2, beslut 2012-02-13, mål nr ÖH 8731-11

Svea hovrätt avd. 2, beslut 2012-11-05, mål nr ÖH 1379-12

Svea hovrätt avd. 16, beslut 2008-04-14, mål nr ÖH 6839-07

DOKTRIN

Agell, Anders (utg.) & Malmström, Åke, *Civilrätt*, 20 u., Liber AB, Malmö, 2007 [cit. Agell & Malmström, *Civilrätt*].

Beckman, Lars K., Bäärnhielm, Mauritz, Cederlöf, Joakim, Gerleman, Erik, Hermansson, Magnus, Larsson, Nils, Lindberg, Magnus, Millqvist, Göran & Synnergren, Stieg, *Jordabalken – En kommentar till JB och anslutande författningar*, version 1 okt. 2011 (2 u.), Zeteo, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2011.

Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf, Rubenson, Stefan & Strömberg, Rolf, *Miljöbalken – En kommentar*, version 1 jan. 2013 (t.o.m. supplement 12), Zeteo, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2013 [cit. Bengtsson m.fl., *Miljöbalken*].

Bengtsson, Bertil, *Speciell fastighetsrätt – Miljöbalken*, 10 u., Iustus Förlag AB, Uppsala, 2010 [cit. Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*].

Bengtsson, Bertil, Hager, Richard & Victorin, Anders, *Hyra och annan nyttjanderätt till fast egendom*, 7 u., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2007 (Institutet för rättsvetenskaplig forskning [XCVIII]) [cit. Bengtsson, Hager & Victorin, *Hyra*].

Björkdahl, Erika P, *Hyra av bostad och lokal*, Iustus förlag AB, Uppsala, 2013 [cit. Björkdahl, *Hyra av bostad och lokal*].

Dahlsjö, Anders, Hermansson, Magnus & Sjödin, Eije, *Expropriationslagen – En kommentar*, version 1 aug. 2010 (3 u.), Zeteo, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2010.

Didón, Lars Uno, Magnusson, Lars, Molander, Stefan & Adolfsson, Camilla, *Plan- och bygglagen (2010:900) – En kommentar*, version 1 juli 2012 (t.o.m. supplement 1), Zeteo, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2012 [cit. Didón m fl, *Plan- och bygglagen*].

Grauers, Folke, *Nyttjanderätt – Hyra, bostadsrätt, arrende och tomträtt*, 12 u., Juristförlaget i Lund & Studentlitteratur, Lund, 2005 [cit. Grauers, *Nyttjanderätt*].

Holmqvist, Leif & Thomsson, Rune, *Hyeslagen – En kommentar*, version 1 jan. 2013 (10 u.), Zeteo, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2013 [cit. Holmqvist & Thomsson, *Hyeslagen*].

Lejman, Fritjof, *Den nya hyresrätten efter hyresregleringens avskaffande*, P.A. Norstedt & Söners Förlag, Stockholm, 1976 (Institutet för rättsvetenskaplig forskning LXXXVII).

Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljörätten*, 3 u., Iustus Förlag AB, Uppsala, 2012.

Sundberg, Jacob, *Om ansvaret för fel i lejt gods*, P.A. Norstedt & Söners Förlag, Stockholm, 1966

[cit. Sundberg, *Fel i lejt gods*].

ÖVRIG LITTERATUR

Ahlborn, Linnéa, *Gränsen för sedvanligt underhåll av hyreslägenheter och hyresgästers skadeståndsansvar för onormalt slitage*, Examensarbete (30 hp), Uppsala universitet, 2009 [cit. Ahlborn, *Gränsen för sedvanligt underhåll*].

Boverket, *Bättre koll på underhåll*, Karlskrona, 2003 [cit. Boverket, *Bättre koll på underhåll*].

Forsberg, Linda, *Underhållsfonder i bostadsföretag – en långsiktig lösning?*, Examensarbete i ämnet företagsekonomi (15 hp), Högskolan i Gävle, Institutionen för ekonomi, 2009 [cit. Forsberg, *Underhållsfonder i bostadsföretag*].

Hydén, Håkan, *Rättssociologi: om att undersöka relationen mellan rätt och samhälle*, Korling, Fredrik, Zamboni, Mauro (red.), Juridisk metodlära, Studentlitteratur AB, Lund, 2013, s. 207 – 237 [cit. Hydén, *Rättssociologi*].

Kleineman, Jan, *Rättsdogmatisk metod*, Korling, Fredrik, Zamboni, Mauro (red.), Juridisk metodlära, Studentlitteratur AB, Lund, 2013, s. 21 - 45 [cit. Kleineman, *Rättsdogmatisk metod*].

Larsson, Nils, Synnergren, Stieg, Wahlström, Christina, *Bostadshyresavtal i praktiken*, 3 u., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2010 [cit. Larsson m fl, *Bostadshyresavtal*].

Skogh, Göran & Lane, Jan-Erik, *Äganderätten i Sverige – En lärobok i rättsekonomi*, 2 u., SNS Förlag, Stockholm, 2000 [cit. Skogh & Lane, *Äganderätten*].

Socialstyrelsen, *Miljöhälsorapport 2009*, Stockholm, 2009 [cit. Socialstyrelsen, *Miljöhälsorapport 2009*].

Socialstyrelsen, *Plan för tillsynsvägledning enligt miljöbalken 2013 – 2015*, Stockholm, 2013 [cit. Socialstyrelsen, *Plan för tillsynsvägledning*].

Spaak, Torben, *Rättspositivism och juridisk metod*, Korling, Fredrik, Zamboni, Mauro (red.), Juridisk metodlära, Studentlitteratur AB, Lund, 2013, s. 47 – 78 [cit. Spaak, *Rättspositivism och juridisk metod*].

Sundell, Jan-Olof, *Svensk fastighetsrättshistoria*, 1 u., Iustus Förlag AB, Uppsala, 2007.

ÖVRIGA KÄLLOR

Statistiska centralbyrån (internetsida), *Kalkylerat bostadsbestånd 2012-12-31: Kraftig minskning av ombildade lägenheter*, Pressmeddelande Nr 2013:142, läst 2014-01-07 [cit. SCB, *Kalkylerat bostadsbestånd 2012*]: http://www.scb.se/sv/_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Boende-byggande-och-bebyggelse/Bostadsbyggande-och-ombyggnad/Bostadsbestand-kalkylerat/87469/2012A01/Behallare-for-Press/Kalkylerat-bostadsbestand-2012/.

Statistiska centralbyrån (internet), *Beskrivning av statistiken 2013-05-30, Bostadsbestånd*

(kalkylerat) 2012, BO0104, läst 2014-01-07 [cit. SCB, *Beskrivning av statistiken*]:
http://www.scb.se/Statistik/BO/BO0104/_dokument/BO0104_BS_2012.pdf