Regionledningskontoret
Kristian Hemström

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-05-25

KHN 2022-0031

Klimat- och
hållbarhetsnämnden

Yttrande över Boverkets rapport Översyn av ombyggnad i PBL, förslag till en förtydligad reglering (2021:19)

Regionledningskontorets förslag till beslut

Klimat- och hållbarhetsnämnden beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör klimat- och hållbarhetsnämndens yttrande till regionstyrelsen över Boverkets rapport Översyn av ombyggnad i PBL, förslag till en förtydligad reglering (2021:19)

2. Paragrafen justeras omedelbart

Sammanfattning

Finansdepartementet har remitterat Boverkets rapport Översyn av ombyggnad i PBL, förslag till en förtydligad reglering (2021:19) till Region Stockholm för yttrande. Klimat- och hållbarhetsnämnden har av regionstyrelsen beretts möjlighet att lämna synpunkter på remissen.

Boverket har haft i uppdrag av regeringen att utreda hur regelverket om ombyggnad kan förtydligas i PBL, plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, och anslutande författningar. Begreppet ombyggnad används i PBL som ett kriterium för om olika så kallade följdkrav kan ställas vid ändring av en byggnad. Följdkrav kan till exempel vara att krav på att åtgärder för energieffektivisering ska omfatta hela byggnaden, och inte bara den del som åtgärden omfattar.

Regionledningskontoret anser att det är angeläget att lagstiftningen är tydlig så att tillämpningen blir enkel och förutsägbar men framhåller samtidigt att det är angeläget att kraven på energieffektivisering inte sänks med anledning av Boverkets föreslagna justeringar. En viktig faktor för att minska växthusgasutsläppen, så att netto-noll 2045 kan nås, är en fortsatt energieffektivisering av befintliga fastigheter.

Bakgrund
Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över Boverkets rapport Översyn av ombyggnad i PBL, Förslag till en förtydligad reglering (2021:19). Regionstyrelsen har skickat betänkandet på remiss till Klimat- och hållbarhetsnämnden, Fastighets- och servicenämnden, Tillväxt- och regionplanenämnden och Trafiknämnden. Klimat- och hållbarhetsnämnden yttrar sig utifrån nämndens ansvar för det regionala klimatarbetet inom ramen för Klimatfärdplan 2050 (LS 2017-1512).

Begreppet ombyggnad används i PBL som ett kriterium för om olika så kallade följdkrav kan ställas vid ändring av en byggnad. Följdkrav kan till exempel vara att krav på att åtgärder för energieffektivisering ska omfatta hela byggnaden, och inte bara den del som åtgärden omfattar.

I betänkandet Modernare byggregler (SOU 2019:68) föreslog Kommittén för modernare byggregler att begreppet ombyggnad i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, skulle utgå, då regelverket uppfattas som krångligt och oförutsägbart. Betänkandet remitterades och remissinstanserna hade olika uppfattningar om ombyggnadsbegreppet borde tas bort eller inte. En återkommande synpunkt från flera remissinstanser var att frågan först ska utredas vidare. Boverket fick därmed i uppdrag av regeringen att utreda hur regelverket om ombyggnad kan förtydligas i PBL, plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, och anslutande författningar.

Boverket föreslår sammanfattningsvis att:

- PBL:s begrepp ”ombyggnad” ska ersättas med ”påtaglig förnyelse”. Begreppet påtaglig förnyelse ska definieras i PBL.
- För att en åtgärd ska anses utgöra en påtaglig förnyelse ska åtgärden vara bygglovs- eller anmälningspliktig, innebära att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden genomgår omfattande åtgärder samt medföra en stor ekonomisk investering. Innebörden av omfattande åtgärder ska preciseras ytterligare i plan- och byggförordningen, PBF, genom ett antal kriterier.
- De följdkrav som ska ställas vid påtaglig förnyelse avgränsas till att omfatta tillgänglighet, brister som medför betydande risker med avseende på hälsa och säkerhet samt särskilda krav kopplade till implementeringen av EU-direktiv. Det anges vilka följdkrav som kan ställas på hela byggnaden respektive endast på den del som påtagligt förnyas.

Klimat- och hållbarhetsnämndens yttrande
Klimatfärdplan 2050 för Stockholmsregionen (LS 2017-1512) anger strategiska insatsområden för länets klimatarbete för att uppnå klimatmålen i den regionala utvecklingsplanen för Stockholmregionen, RUFS 2050 (LS 2015-0084), och bidra till det nationella klimatpolitiska ramverket. Klimatfärdplanen utgår från att regionen ska nå netto-noll-utsläpp senast år 2045. Ett av de strategiska insatsområden omfattar att fokusera på insatser för att minska utsläppen inom bebyggelsen som står för cirka 37 procent av de territoriella utsläppen i länet. Viktiga åtgärder omfattar bland annat energieffektiviseringar.

Energihushållning och värmeisolering nämns särskilt i uppdraget till Boverket. Med den utformning som reglerna om ombyggnad har idag bedömer Boverket det som tveksamt om det vid ombyggnad går att ställa några följdkrav avseende energihushållning och värmeisolering på de delar av byggnaden som inte ingår i ändrad del. Då följdkrav avseende energihushållning enligt Boverkets uppfattning skulle medföra en förändrad kravnivå lämnas inget sådant förslag i rapporten.

Regionledningskontoret anser att det är angeläget att lagstiftningen är tydlig så att tillämpningen blir enkel och förutsägbar. Med utgångspunkt i klimatmålen bedömer Regionledningskontoret att det även är angeläget att möjligheterna till att ställa följdkrav på energieffektivisering inte sänks i samband med den föreslagna förändringen. En viktig faktor för att minska växthusgasutsläppen, så att netto-noll 2045 kan nås, är en fortsatt energieffektivisering av bebyggelsen. Renovering av fastigheter kommer ha stor betydelse för att minska klimatpåverkan från uppvärmning av fastigheter i flera decennier framöver. Därmed är det prioriterat att fastighetsägare styr de delar som ska renoveras mot en hög energieffektivitet och fossilfrihet och att lagstiftningen stödjer en sådan utveckling.

Ekonomiska konsekvenser
Beslutet bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Inger Starheim Lagerquist
Tf Hållbarhetsdirektör

Beslutsunderlag

1. Boverkets rapport Översyn av ombyggnad i PBL, förslag till en förtydligad reglering (2021:19)

Beslutsexpediering

1. Regionstyrelsen

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2022-05-25

Boverket

Myndigheten för samhällsplanering, byggande och boende

RAPPORT 2021:19

Översyn av ombyggnad i PBL

Förslag till en förtydligad reglering

www.boverket.se

Titel: Översyn av ombyggnad i PBL
Rapportnummer: 2021:19
Utgivare: Boverket, november, 2021
ISBN pdf: 978-91-7563-762-4
Diarienummer: 3.4.1 809/2021

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

Förord

Detta är Boverkets rapportering av regeringsuppdraget att utreda om och på vilket sätt regleringen av ombyggnad kan förtydligas i plan- och bygglagen (2010:900), plan- och byggförordningen (2011:338) och anslutande författningar.

Reglerna om ombyggnad upplevs komplicerade och svårtillämpade. Det finns också utbredda missuppfattningar om innebörden av dem. Ändamålsenliga regler för ändring av byggnader är en förutsättning för att befintliga byggnader ska kunna anpassas för att möta de utmaningar som påverkar samhället och byggandet.

Genom denna rapport lämnar Boverket förslag på hur regleringen kan förtydligas. Vi har strävat efter en utförlig motivtext och tagit fram exempel på hur avvägningar och bedömningar skulle kunna göras i olika situationer. Även med föreslagna förändringar av reglerna kommer bedömningar vara nödvändiga vid tillämpningen. Genom tydliga och välmotiverade förarbetsuttalanden kan tillämpningen av reglerna underlättas samtidigt som de utgör ett underlag vid utarbetandet av vägledningsmaterial och utbildningar. Därigenom kan förståelsen för vad som ska bedömas öka och tillämpningen bli mer lika i hela landet.

Projektägare för uppdraget har varit Sonia Andersson följt av Mikael Nordström. Projektledare för uppdraget har varit Fabian Ardin. Rapporten är sammanställd av Anders Larsson, Carl-Magnus Oredsson, Fabian Ardin, Jonas Hammarlund, Martin Lindholm och Otto Ryding.

Karlskrona november 2021

Yvonne Svensson
stf. generaldirektör

Innehållsförteckning

Förkortningar och begrepp 7
Förkortningar 7
Begrepp 7
Sammanfattning 9
Författningsförslag 12
Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) 12
Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338) 19
Förslag till förordning om ändring i förordningen (XX) om energimätning i byggnader 22
Förslag till förordning om ändring i förordning (2006:1592) om energideklaration för byggnader 23
Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:573) om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler 24
Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler 25
Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande 26
Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande 27
Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:676) om stöd till byggemenskaper 28
1 Inledning 29
1.1 Uppdraget 29
1.2 Avgränsningar 29
1.3 Andra utredningar och uppdrag av betydelse 30
2 Metod och arbetsformer 34
2.1 Kunskapsinsamling och problemidentifiering 34
2.2 Samråd med andra aktörer 36
2.3 Konsekvensutredning av förslagen 37
3 Ombyggnad – nuvarande krav 38
3.1 Påtaglig förnyelse 39
3.2 En betydande och avgränsbar del 40
3.3 Ändringens omfattning och betydelsen för kravnivån 40
3.4 Energihushållning 41
3.5 Tillgänglighet 42
3.6 Laddning av elfordon 44
3.7 Bredbandsanslutning 45
3.8 Individuell mätning av energianvändning 45
3.9 Krav på andra byggnadsverk än byggnader 45
3.10 Rättsfall 46
4 Problembild 49
4.1 Begreppsförvirring 49
4.2 Svårigheterna att avgöra om en åtgärd är ombyggnad 50
4.3 Svårigheterna att avgöra hur följdkrav kan ställas 52
4.4 Betydelsen för åtgärder i det befintliga beståndet 53
5 Överväganden och förslag 57
5.1 Allmänt 57
5.2 Utgångspunkt 58
5.3 Ombyggnadsbegreppet bör ersättas 58
5.4 Innebörden av ”påtaglig förnyelse” 59

5.5 Innebörden av omfattande åtgärder 62
5.6 Följdkrav bör ställas om hela eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas 64
5.7 Kraven vid påtaglig förnyelse bör renodlas och regleras separat 65
5.8 Det bör preciseras vilka delar av byggnaden som kan omfattas av följdkrav 72
5.9 Kraven ska vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd 73
5.10 Regleringar i PBF som utgår 74
5.11 Andra förslag som övervägts 75

6 Ombyggnad i anslutande författningar – överväganden och förslag 77
6.1 Allmänt 77
6.2 Energimätning i byggnader 77
6.3 Energideklarationer för byggnader 78
6.4 Stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler 79
6.5 Statsbidrag till allmänna samlingslokaler 79
6.6 Statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande 79
6.7 Statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande 80
6.8 Stöd till byggemenskaper 80

7 Konsekvensutredning 81
7.1 Problembild 81
7.2 Väl utformade regler främjar utveckling och konkurrens 81
7.3 Ändrade regler om ombyggnad 83
7.4 Alternativa lösningar 86
7.5 Vilka som berörs av förslagen 86
7.6 Överensstämmelse med EU-rätten 92
7.7 Övriga konsekvenser 92

Författningskommentarer 94
Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) 94
Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338) 99
Förslag till förordning om ändring i förordningen (XX) om energimätning i byggnader 101
Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader 101
Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:573) om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler 101
Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler 102
Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande 102
Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande 103
Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:676) om stöd till byggemenskaper 103

Bilaga 1: Uppdraget 104
Uppdrag att utreda ombyggnadsbegreppet i plan- och bygglagen (2010:900) 104

Bilaga 2: Sammandrag av remissyttranden över kommitténs förslag 106
Komplicerade och svårtolkade regler 106
Synpunkter om begrepp 106
Betydelsen för åtgärder i det befintliga beståndet 106
Synpunkter om tillgänglighet 107

Synpunkter om energihushållning och värmeisolering 107
Synpunkter om säkerhet i händelse av brand..... 107
Bilaga 3: Förteckning över deltagare i djupintervjuer 108
Byggherrar och fastighetsägare 108
Byggnadsnämnder 108
Branschorganisationer 108
Medlemsorganisationer..... 108
Bilaga 4: Intervjustöd till djupintervjuer 110
Byggherrar och fastighetsägare 110
Byggnadsnämnder 111
Branschorganisationer 112
Medlemsorganisationer..... 113
Bilaga 5: Resultat från djupintervjuer.....115
Tillämpningen..... 115
Uppfattningar..... 120
Reglerna..... 121
Resultat avseende specifika frågeställningar..... 123

Förkortningar och begrepp

Förkortningar

Förkortningar i denna rapport har följande betydelse:

BBR	Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd
BVF	Förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
BVL	Lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
EKS	Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder)
PBF	Plan- och byggförordningen (2011:338)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
Prop.	Proposition
SCB	Statistiska centralbyrån
SOU	Statens offentliga utredningar
ÄPBF	Plan- och byggförordningen (1987:383)
ÄPBL	Plan- och bygglagen (1987:10)

Begrepp

Begrepp i denna rapport har följande betydelse:

Energieffektiviseringsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG
Energiprestandadirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda

Följdkrav	Sådana krav som utlöses av en viss åtgärd, och som går utöver de krav som redan kan ställas på ändrad del.
Kommittén	När begreppet används utan vidare förklaring avses Kommittén för modernare byggregler.
Tillgänglighet	Tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Sammanfattning

Ombyggnad är ett begrepp som i PBL används för att benämna en särskild typ av ändring av byggnad. För att en ändring av en byggnad ska anses utgöra ombyggnad ska antingen hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas. Ombyggnadsbegreppet har huvudsakligen betydelse för vilka delar av byggnaden det ställs krav på.

I betänkandet Modernare byggregler (SOU 2019:68) föreslog Kommittén för modernare byggregler att begreppet ombyggnad i PBL skulle utgå. Ett av huvudmotiven till förslaget var att regelverket uppfattas som krångligt och oförutsägbart. Betänkandet har remitterats. Remissinstanserna hade olika uppfattningar om ombyggnadsbegreppet bör tas bort eller inte. Remissvaren förstärkte dock bilden av att regelverket uppfattas som krångligt och oförutsägbart. Många remissinstanser ansåg att frågan borde utredas vidare.

Mot denna bakgrund fick Boverket i uppdrag av regeringen att utreda hur regelverket om ombyggnad kan förtydligas i PBL, PBF och anslutande författningar. Boverkets förslag ska innebära i huvudsak samma utformningskrav och tekniska egenskapskrav. Boverket har tolkat uppdraget som att det i huvudsak är samma åtgärder och situationer som ska omfattas av regleringen och att kravnivån som följer av regleringen i huvudsak ska motsvara nuvarande kravnivå.

Denna rapport utgör Boverkets rapportering av regeringsuppdraget och härigenom lämnar Boverket förslag på hur regleringen kan förtydligas.

Sammanfattningsvis föreslår Boverket att:

- PBL:s begrepp ”ombyggnad” ska ersättas med ”påtaglig förnyelse”. I anslutande författningar där ombyggnad används i samma betydelse som i PBL görs motsvarande följdändringar.
- Påtaglig förnyelse ska definieras i PBL. För att en åtgärd ska anses utgöra en påtaglig förnyelse ska åtgärden vara bygglovs- eller anmälningspliktig, innebära att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden genomgår omfattande åtgärder samt medföra en stor ekonomisk investering. Innebörden av omfattande åtgärder ska preciseras ytterligare i PBF genom ett antal kriterier.
- De följdkrav som ska ställas vid påtaglig förnyelse avgränsas till att omfatta tillgänglighet, brister som medför betydande risker med avseende på hälsa och säkerhet samt särskilda krav kopplade till implementeringen av EU-direktiv. Det anges vilka följdkrav som kan

ställas på hela byggnaden respektive endast på den del som påtagligt förnyas.

- Reglerna ska redigeras om språkligt och ges en mer enhetlig struktur.

Det kan konstateras att nuvarande regler om ombyggnad upplevs som svårtillämpade och oförutsägbara. Gränsdragningen mellan ombyggnad och annan ändring upplevs som otydlig. Vidare uppfattas det som osäkert och oförutsägbart hur följdkrav kan ställas i de fall en åtgärd har bedömts vara en ombyggnad. Det finns också en begreppsförvirring avseende ombyggnad och angränsade begrepp. Dessutom finns det utbredda missuppfattningar om vad ombyggnad innebär och vilka krav som går att ställa vid ombyggnad.

Att byta ut begreppet ombyggnad mot påtaglig förnyelse underlättar förståelsen för den faktiska innebörden. Till delar kan problembilden hänföras till en komplicerad regelstruktur på lag- och förordningsnivå där bedömningar behöver göras i flera led. Genom en förenklad regelstruktur blir reglerna tydligare. Det kan också konstateras att en del av de bedömningar som behöver göras regelmässigt leder till liknande resultat. Utifrån det kan reglerna utformas så att det mera entydigt framgår vilka följdkrav som aktualiseras när en åtgärd utgör påtaglig förnyelse. Därmed begränsas omfattningen av de bedömningar som behöver göras.

Boverket har även övervägt i vilken mån det går att precisera vad som ska vara att betrakta som en påtaglig förnyelse och hur följdkrav då ska ställas. Genom förslagen har vi preciserat så långt vi anser att det är möjligt. Eftersom varje byggnad och ändringssituation är unik anser vi att reglerna om påtaglig förnyelse med nödvändighet behöver medge ett bedömningsutrymme så att förutsättningarna i det enskilda fallet kan vägas in.

När det gäller tillämpningen i praktiken finns det belägg för att kravställningen vid ombyggnad huvudsakligen begränsas till krav på ändrad del. Att det vid ombyggnad ställs följdkrav utanför ändrad del framstår som ovanligt. När följdkrav ställs vid ombyggnad är det nästan uteslutande fråga om krav på tillgänglighet. Att följdkrav på andra utformnings- eller egenskapskrav ställs är sällsynt. I de fall det förekommer är det främst krav med koppling till säkerhet och hälsa. Reglerna medger ett relativt stort bedömningsutrymme och vi har kunnat ana att det kan finnas både en över- och en undertillämpning.

Energihushållning och värmeisolering nämns särskilt i uppdraget till Boverket. Med den utformning som reglerna om ombyggnad har idag är det tveksamt om det vid ombyggnad går att ställa några följdkrav avseende energihushållning och värmeisolering på de delar av byggnaden som inte ingår i ändrad del. Då följdkrav avseende energihushållning enligt

Boverkets uppfattning skulle medföra en förändrad kravnivå lämnas inget sådant förslag.

Det är Boverkets bedömning att förslagen i huvudsak innebär en oförändrad kravnivå. I huvudsak kommer samma åtgärder att omfattas av reglerna, och motsvarande följdkrav som nu gällande rätt i praktiken medger kommer fortsatt att kunna ställas. Reglerna blir samtidigt betydligt enklare att tillämpa. En förtydligad reglering kan bidra till reducerade missuppfattningar och förenkla processen.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

utfärdad den ...

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

dels att 1 kap. 4 §, 8 kap. 2, 5 och 7 §§, 9 kap. 19, 30, 31 och 31 a §§ och 16 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 8 kap. 2 a, 5 a och 5 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

1 kap. Syfte, innehåll och definitioner

4 §

I denna lag avses med

allmän plats: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

bebyggelse: en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader,

byggherre: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,

byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den,

byggnadsnämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag,

byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning,

byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

exploateringsavtal: avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur,

genomförandetiden: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§,

kvartersmark: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,

markanvisning: ett avtal mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande,

medfinansieringsersättning: ersättning som en byggherre eller en fastighetsägare i samband med genomförande av en detaljplan åtar sig att betala för en del av en kommuns kostnad för bidrag till byggande av en viss väg eller järnväg som staten eller en region ansvarar för,

miljönämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,

nybyggnad: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,

ombyggnad: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,

omgivningsbuller: buller från flygplatser, industriell verksamhet, spårtrafik och vägar,

planläggning: arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser, sammanhållen bebyggelse: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

påtaglig förnyelse: en ändring av en byggnad som är lov- eller anmälningspliktig, innebär att hela byggnaden, eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden, genomgår sådana omfattande åtgärder som framgår av föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 § samt medför en stor ekonomisk investering,

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

tomt: ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål,

underhåll: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde, och

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde

8 kap. Krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser

2 §

Om inte annat följer av detta kapitel eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 § ska kraven i 1 § uppfyllas på så sätt att de,

1. vid nybyggnad uppfylls för hela byggnaden,

Om inte annat följer av detta kapitel eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 § ska kraven i 1 § uppfyllas på så sätt att de,

1. vid nybyggnad uppfylls för hela byggnaden, *och*

2. vid ombyggnad uppfylls för hela byggnaden eller, om detta inte är rimligt, den betydande och avgränsbara del av byggnaden som påtagligt förnyas genom ombyggnaden, och

3. vid *annan* ändring av en byggnad *än ombyggnad* uppfylls *i fråga om ändringen*.

2. vid ändring av en byggnad uppfylls *för den ändrade delen*.

När det gäller kravet i 1 § 3 ska hinder mot tillgänglighet till eller användbarhet av lokaler dit allmänheten har tillträde trots första stycket alltid avhjälpas, om hindret med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpa.

2 a §

Vid påtaglig förnyelse ska, utöver vad som framgår av 2 §, kraven i 1 § 3 tillgodoses i den betydande och avgränsbara del som påtagligt förnyas.

Vid tillämpningen av första stycket får kraven anpassas och avsteg från kraven göras med hänsyn till bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning i detta kapitel samt därutöver om det är uppenbart oskäligt med hänsyn till byggnadens förutsättningar eller ändringens omfattning.

5 §

Kraven i 4 § ska uppfyllas på så sätt att de

1. uppfylls vid nybyggnad, ombyggnad och annan ändring av en byggnad än ombyggnad, och

2. med normalt underhåll kan antas komma att fortsätta att vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd.

De egenskapskrav som ska uppfyllas vid tillämpningen av första stycket är de krav som gäller när uppförandet eller ändringen görs. Kraven ska uppfyllas i samma omfattning av byggnaden som anges i 2 § första stycket, om inte annat följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 §.

Det som enligt första och andra styckena gäller i fråga om byggnad ska också tillämpas på andra anläggningar än byggnader.

Om inte annat följer av detta kapitel eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 § ska kraven i 4 § uppfyllas på så sätt att de,

1. vid nybyggnad uppfylls för hela byggnaden, och

2. vid ändring av en byggnad uppfylls för den ändrade delen.

5 a §

Vid påtaglig förnyelse ska, utöver vad som framgår av 5 §,

1. sådana brister i förhållande till kraven i 4 § 1–5 som medför betydande risker med avseende på hälsa och säkerhet, undanröjas i hela byggnaden,

2. kraven i 4 § första stycket 8 tillgodoses i den betydande och avgränsbara del som påtagligt förnyas, och

3. kraven i 4 § första stycket 10 och 11 tillgodoses i den utsträckning som framgår av föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 §.

Vid tillämpningen av första stycket 2 får kraven anpassas och avsteg från kraven göras med hänsyn till bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning i detta kapitel samt därutöver om det är uppenbart oskäligt med hänsyn till byggnadens förutsättningar eller ändringens omfattning.

5 b §

De krav som ska uppfyllas vid tillämpningen av 2, 2 a, 5 och 5 a §§ är de krav som gäller när byggnaden uppförs eller ändringen görs.

Kraven som avses i första stycket ska uppfyllas så att de med normalt underhåll kan antas komma att fortsätta att vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd.

Det som gäller enligt 5 och 5 a §§ samt första och andra stycket i fråga om byggnad ska också tillämpas på andra anläggningar än byggnader.

7 §

Vid ändring eller flyttning av en byggnad får kraven i 1 *och* 4 §§ anpassas och avsteg från kraven göras med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte samt med hänsyn till byggnadens förutsättningar och till bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning i detta kapitel. *Avsteg från kraven i 1 § 3 och 4 § första stycket 8 får dock göras endast om det med*

Vid ändring eller flyttning av en byggnad får kraven i 1 § *1 och 2 samt* 4 § *första stycket 1–7 och 9–11* anpassas och avsteg från kraven göras med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte samt med hänsyn till byggnadens förutsättningar och till bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning i detta kapitel.

hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte och byggnadens standard är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven. Vidare får avsteg från kraven i 1 § 3 och 4 § första stycket 8 alltid göras om ändringen innebär att bostäder på högst 35 kvadratmeter inreds på en vind.	*Vid ändring eller flyttning av en byggnad får kraven i 1 § 3 och 4 § första stycket 8 anpassas och avsteg från kraven göras om det är uppenbart oskäligt med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte samt med hänsyn till byggnadens förutsättningar och till bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning i detta kapitel. Avsteg från kraven får alltid göras* om ändringen innebär att bostäder på högst 35 kvadratmeter inreds på en vind.
Det som enligt första *stycket* gäller i fråga om en byggnad ska tillämpas också på andra anläggningar än byggnader.	Det som enligt första *och andra styckena* gäller i fråga om en byggnad ska tillämpas också på andra anläggningar än byggnader.
Första *och andra* styckena gäller inte i fråga om krav som alltid ska uppfyllas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 § 4.	Första*, andra och tredje* styckena gäller inte i fråga om krav som alltid ska uppfyllas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 § 4.

9 kap. Bygglov, rivningslov och marklov m.m.

19 §

Om den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd begär det, ska byggnadsnämnden i ett villkorsbesked redovisa sin bedömning i fråga om åtgärden kan antas komma att bli föremål för villkor för att uppfylla kraven i 8 kap. 1 *och 2 §§*. Ett sådant villkorsbesked är inte bindande.	Om den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd begär det, ska byggnadsnämnden i ett villkorsbesked redovisa sin bedömning i fråga om åtgärden kan antas komma att bli föremål för villkor för att uppfylla kraven i 8 kap. 1, *2 och 2 a §§*. Ett sådant villkorsbesked är inte bindande.

30 §

Bygglov ska ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan, om

1. den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser

a) överensstämmer med detaljplanen, eller

b) avviker från detaljplanen men avvikelsen har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning enligt denna lag eller äldre bestämmelser eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988),

2. åtgärden inte strider mot detaljplanen,

3. åtgärden inte måste avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa, och

Bygglov ska ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan, om

1. den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser

a) överensstämmer med detaljplanen, eller

b) avviker från detaljplanen men avvikelsen har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning enligt denna lag eller äldre bestämmelser eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988),

2. åtgärden inte strider mot detaljplanen,

3. åtgärden inte måste avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa, och

4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§.	4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, *2 a,* 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§.

Om åtgärden är en sådan ändring av en byggnad som avses i 2 § första stycket 3 b eller c, ska bygglov ges även om fastigheten eller byggnaden inte uppfyller kraven i första stycket 1.

Sådana åtgärder som genomförts utan bygglov med stöd av 4–4 c §§ eller motsvarande äldre bestämmelser ska inte beaktas vid bedömningen av om ett byggnadsverk eller en åtgärd överensstämmer med detaljplanen.

31 §

Bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan, om åtgärden

1. inte strider mot områdesbestämmelser,

2. inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 §, och

3. uppfyller de krav som följer av 2 kap. och 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser.	3. uppfyller de krav som följer av 2 kap. och 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, *2 a,* 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser.

31 a §

Bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan, om åtgärden

1. innebär endast att en byggnad ändras på ett sådant sätt som avses i 2 § första stycket 3 c eller att ett en- eller tvåbostadshus kompletteras med en komplementbyggnad eller en liten tillbyggnad,

2. inte strider mot sådana områdesbestämmelser som avses i 4 kap. 42 § första stycket 3 eller 5 c, och

3. uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser.	3. uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, *2 a,* 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser.

16 kap. Bemyndiganden

2 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. att det som gäller i fråga om en byggnad i 8 kap. 1 *och 2 §§* ska tillämpas också på en annan anläggning än en byggnad,	1. att det som gäller i fråga om en byggnad i 8 kap. 1, *2 och 2 a §§* ska tillämpas också på en annan anläggning än en byggnad,
2. att det som gäller i fråga om en byggnad i 8 kap. 1 § 2 ska tillämpas också på skyltar och ljusanordningar,	
3. vad som krävs för att ett byggnadsverk, skyltar och ljusanordningar ska anses uppfylla kraven i 8 kap. 1 och 4 §§,	
4. att vissa krav trots 8 kap. *2 och 5 §§* eller vid tillämpning av 8 kap. 7 och 8 §§ alltid ska uppfyllas vid nybyggnad*, ombyggnad* eller *annan* ändring av en byggnad,	4. att vissa krav trots 8 kap*. 2, 2 a, 5, 5 a och 5 b §§* eller vid tillämpning av 8 kap. 7 och 8 §§ alltid ska uppfyllas vid nybyggnad eller ändring av en byggnad,
5. att vissa krav trots 8 kap. *2 och 5 §§* eller vid tillämpning av 8 kap. 7 och 8 §§ inte behöver uppfyllas vid nybyggnad*, ombyggnad* eller *annan* ändring av en byggnad,	5. att vissa krav trots 8 kap. *2, 2 a, 5, 5 a och 5 b §§* eller vid tillämpning av 8 kap. 7 och 8 §§ inte behöver uppfyllas vid nybyggnad eller ändring av en byggnad,
6. att krav enligt 8 kap. 4 § första stycket 6 trots 8 kap. 5 § alltid ska uppfyllas i fråga om andra byggnader än bostadshus när detta behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, *och*	6. att krav enligt 8 kap. 4 § första stycket 6 trots 8 kap. 5, *5 a och 5 b §§* alltid ska uppfyllas i fråga om andra byggnader än bostadshus när detta behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen,
7. att krav enligt 8 kap. 4 § första stycket 11 trots 8 kap. 5 § alltid ska uppfyllas i fråga om andra byggnader än bostadshus.	7. att krav enligt 8 kap. 4 § första stycket 11 trots 8 kap. 5*, 5 a och 5 b §§* alltid ska uppfyllas i fråga om andra byggnader än bostadshus, *och*
	8. vilka åtgärder som ska anses vara omfattande vid tillämpningen av reglerna om påtaglig förnyelse.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet.

Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

utfärdad den ...

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och byggförordningen (2011:338)
dels att 3 kap. 21 § och 7 kap. 1 § ska upphöra att gälla,
dels att rubrikerna före 3 kap. 21 § och 7 kap. 1 § ska utgå,
dels att 3 kap. 22, 23, 27 och 28 §§ ska ha följande lydelse,
dels att rubriken före 3 kap. 23 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 kap. Krav på byggnadsverk	
Genomförande av egenskapskraven vid senare tidpunkt	
21 §	
Om en ombyggnad ska genomföras i etapper och egenskapskraven i 8 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) medför krav på omfattande ändringar av andra delar av byggnaden än den direkt berörda delen, får byggnadsnämnden i kontrollplanen enligt 10 kap. plan- och bygglagen eller i ett särskilt beslut bestämma att en sådan ändring inte behöver utföras förrän vid en viss senare tidpunkt, om detta av tekniska, sociala eller ekonomiska skäl är lämpligare.	
22 §	
Det som sägs om att uppfylla kraven på tekniska egenskaper i 8 kap. *5 §* plan- och bygglagen (2010:900) ska gälla för uppfyllandet av egenskapskraven i 7–10, 13, 14 och 16–20 b §§ detta kapitel.	Det som sägs om att uppfylla kraven på tekniska egenskaper i 8 kap. *5, 5 a och 5 b §§* plan- och bygglagen (2010:900) ska gälla för uppfyllandet av egenskapskraven i 7–10, 13, 14 och 16–20 b §§ detta kapitel.
De krav som gäller bredbandsanslutning i 8 kap. 4 § första stycket 10 plan- och bygglagen och 20 a § detta kapitel behöver dock inte uppfyllas vid annan ändring av en byggnad än ombyggnad.	*Vid en ändring av en byggnad behöver de krav som gäller bredbandsanslutning i 8 kap. 4 § första stycket 10 plan- och bygglagen och 20 a § detta kapitel uppfyllas endast om ändringen innebär en påtaglig förnyelse.*
De krav som gäller laddning av elfordon i 8 kap. 4 § första stycket 11 plan- och bygglagen och 20 b § detta kapitel behöver inte uppfyllas vid annan ändring av en byggnad än	*Vid en ändring av en byggnad behöver de krav som gäller laddning av elfordon i 8 kap. 4 § första stycket 11 plan- och bygglagen och 20 b § detta kapitel endast uppfyllas*
1. ombyggnad som omfattar byggnadens elektriska infrastruktur i fall då	

parkeringen är belägen i byggnaden, *och*

2. *ombyggnad* som sker i samband med att ändringsåtgärder vidtas på parkeringen i fall då parkeringen är belägen på tomten till byggnaden.

1. om ändringen av byggnaden innebär en påtaglig förnyelse som omfattar byggnadens elektriska infrastruktur i fall då parkeringen är belägen i byggnaden, *eller*

2. *om ändringen av byggnaden innebär en påtaglig förnyelse* som sker i samband med att ändringsåtgärder vidtas på parkeringen i fall då parkeringen är belägen på tomten till byggnaden.

Undantag från utformnings- och egenskapskraven på byggnadsverk

Omfattande åtgärder

23 §

I fråga om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska 8 kap. 7 § första stycket andra meningen plan- och bygglagen (2010:900) tillämpas på så sätt att det är möjligt att anpassa eller göra avsteg från kraven i 8 kap. 1 § 3 och 4 § första stycket 8 plan- och bygglagen med hänsyn till plan- och bygglagens bestämmelser om varsamhet och förbud mot förvanskning och därutöver

1. vid ombyggnad endast om det är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven, och

2. vid annan ändring av en byggnad eller vid flyttning av en byggnad i den utsträckning det är lämpligt med hänsyn till byggnadens förutsättningar.

Vid tillämpningen av bestämmelserna om påtaglig förnyelse ska bedömningen av om åtgärderna är omfattande göras utifrån en samlad bedömning av om

1. åtgärderna innefattar större ingrepp i stommen,

2. åtgärderna innefattar större ändringar av planlösningen,

3. byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden tas i anspråk eller inreds för ett väsentligt annat ändamål, och

4. merparten av de tekniska systemen byts ut.

För att vara omfattande ska åtgärderna innefatta 1 eller 2.

27 §

Kraven som gäller energihushållning, hushållning med vatten och avfall och bredbandsanslutning i 8 kap. 4 § första stycket 6, 9 och 10 plan- och bygglagen (2010:900) och 14, 20 och 20 a §§ detta kapitel samt de föreskrifter som Boverket har meddelat i anslutning till de paragraferna behöver inte uppfyllas vid nybyggnad*, ombyggnad* eller *annan* ändring *än ombyggnad* avseende ett tillfälligt anläggningsboende.

Kraven som gäller energihushållning, hushållning med vatten och avfall och bredbandsanslutning i 8 kap. 4 § första stycket 6, 9 och 10 plan- och bygglagen (2010:900) och 14, 20 och 20 a §§ detta kapitel samt de föreskrifter som Boverket har meddelat i anslutning till de paragraferna behöver inte uppfyllas vid nybyggnad eller ändring avseende ett tillfälligt anläggningsboende.

28 §

I fråga om nybyggnad, ombyggnad eller annan ändring än ombyggnad avseende ett tillfälligt anläggningsboende ska kraven i 8 kap. 1 § *och* 4 § första stycket 2–5, 7 och 8 plan- och bygglagen (2010:900) och 8–10, 13 och 16 §§ och 18 § första stycket detta kapitel samt de föreskrifter som Boverket har meddelat i anslutning till de paragraferna anpassas och avsteg från kraven göras i den utsträckning som är skälig i förhållande till åtgärdens art, omfattning och varaktighet.	I fråga om nybyggnad eller ändring avseende ett tillfälligt anläggningsboende ska kraven i 8 kap. 1 §, 4 § första stycket 2–5, 7 och 8, *5 a § och 5 b §* plan- och bygglagen (2010:900) och 8–10, 13 och 16 §§ och 18 § första stycket detta kapitel samt de föreskrifter som Boverket har meddelat i anslutning till de paragraferna anpassas och avsteg från kraven göras i den utsträckning som är skälig i förhållande till åtgärdens art, omfattning och varaktighet.

Anpassningar och avsteg som görs enligt första stycket får inte medföra en oacceptabel risk för människors hälsa och säkerhet.

7 kap. kontrollplan, funktionskontrollanter, kontrollansvariga och sakkunniga

Kontrollplan

1 §

Om en ombyggnad ska genomföras i etapper, ska de tidpunkter som avses i 3 kap. 21 § framgå av kontrollplanen enligt 10 kap. plan- och bygglagen (2010:900).

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (XX) om energimätning i byggnader

utfärdad den ...

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen om energimätning i byggnader att 7 § ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt remiss[1]	*Föreslagen lydelse*
	7 §
Den som för egen räkning utför eller låter utföra en *ombyggnad* av ett flerbostadshus som innefattar installation av tappvarmvatten för hushållsbruk eller en väsentlig ändring av befintliga installationer för tappvarmvatten för hushållsbruk ska i samband med *ombyggnaden* installera system för individuell mätning och debitering av varje lägenhets förbrukning av tappvarmvatten för hushållsbruk.	Den som för egen räkning utför eller låter utföra en *påtaglig förnyelse* av ett flerbostadshus som innefattar installation av tappvarmvatten för hushållsbruk eller en väsentlig ändring av befintliga installationer för tappvarmvatten för hushållsbruk ska i samband med *den påtagliga förnyelsen* installera system för individuell mätning och debitering av varje lägenhets förbrukning av tappvarmvatten för hushållsbruk.

Sådana system behöver endast installeras om det är tekniskt genomförbart och om åtgärden är proportionell i förhållande till de möjliga energibesparingar som skulle kunna uppnås.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet.

---

[1] Remiss av Fjärrkyleförordning, Förordning om energimätning i byggnader och Förordning om ändring i fjärrvärmeförordningen (2008:526). 2021-08-12. I2021/02108.

Förslag till förordning om ändring i förordning (2006:1592) om energideklaration för byggnader

utfärdad den ...

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader att 7 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	7 a §
De rekommendationer som enligt 9 § första stycket 4 lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader lämnas i en energideklaration ska vara av betydelse för den aktuella byggnaden, tekniskt genomförbara och inkludera åtgärder på klimatskärm eller installationssystem med eller utan samband med ändring *eller ombyggnad*. Energideklarationen ska innehålla uppgifter om var det finns ytterligare information om de rekommenderade åtgärderna och vad som krävs för att genomföra dem samt om beräkningen av rekommendationernas kostnadseffektivitet.	De rekommendationer som enligt 9 § första stycket 4 lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader lämnas i en energideklaration ska vara av betydelse för den aktuella byggnaden, tekniskt genomförbara och inkludera åtgärder på klimatskärm eller installationssystem med eller utan samband med ändring. Energideklarationen ska innehålla uppgifter om var det finns ytterligare information om de rekommenderade åtgärderna och vad som krävs för att genomföra dem samt om beräkningen av rekommendationernas kostnadseffektivitet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:573) om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler

utfärdad den ...

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1990:573) om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler att 1 och 7 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Enligt denna förordning lämnas bidrag för	Enligt denna förordning lämnas bidrag för
1. ny- eller *ombyggnad* av musei-, teater- och konsertlokaler som tillhör någon annan än staten,	1. ny- eller *tillbyggnad* av musei-, teater- och konsertlokaler som tillhör någon annan än staten,
2. standardhöjande reparationer och handikappanpassning av sådana lokaler och	2. standardhöjande reparationer och handikappanpassning *eller annan ändring* av sådana lokaler och
3. utbyte eller komplettering av inventarier till sådana lokaler.	3. utbyte eller komplettering av inventarier till sådana lokaler.
	7 §
Bidrag lämnas på grundval av ett bidragsunderlag som skall motsvara den kostnad som är skälig med hänsyn till projektets art och omfattning.	Bidrag lämnas på grundval av ett bidragsunderlag som skall motsvara den kostnad som är skälig med hänsyn till projektets art och omfattning.
Bidrag lämnas med högst 30 procent av bidragsunderlaget för *nybyggnad* och med högst 50 procent av bidragsunderlaget för övriga projekt.	Bidrag lämnas med högst 30 procent av bidragsunderlaget för *ny- och tillbyggnad* och med högst 50 procent av bidragsunderlaget för övriga projekt.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ansökningar som getts in före ikraftträdandet.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler

utfärdad den ...

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler att 8 och 10 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
8 §	
Med investeringsbidrag avses i denna förordning bidrag för	Med investeringsbidrag avses i denna förordning bidrag för
1. köp,	1. köp,
2. ny- eller tillbyggnad,	2. ny- eller tillbyggnad,
3. *ombyggnad* eller standardhöjande reparationer som inte är av ringa omfattning, eller	3. standardhöjande reparationer *eller annan ändring av byggnad* som inte är av ringa omfattning, eller
4. tillgänglighetsskapande åtgärder för personer med funktionsnedsättning.	4. tillgänglighetsskapande åtgärder för personer med funktionsnedsättning.
För bidrag för en åtgärd enligt första stycket 1, 2 eller 3 krävs att kommunen lämnar ekonomiskt eller likvärdigt bidrag som motsvarar minst 30 procent av det bidragsunderlag enligt 11 § som berättigar till det statliga bidraget.	
10 §	
Investeringsbidrag för ett köp som är fullbordat när en ansökan om bidrag prövas lämnas endast om sökanden haft synnerliga skäl för att genomföra köpet före bidragsbeslutet. På samma sätt lämnas investeringsbidrag för en ny-, *till- eller ombyggnad* som har påbörjats när en ansökan om bidrag prövas endast om sökanden haft synnerliga skäl för att påbörja arbetena före bidragsbeslutet.	Investeringsbidrag för ett köp som är fullbordat när en ansökan om bidrag prövas lämnas endast om sökanden haft synnerliga skäl för att genomföra köpet före bidragsbeslutet. På samma sätt lämnas investeringsbidrag för en *ny- eller tillbyggnad eller annan ändring av en byggnad* som har påbörjats när en ansökan om bidrag prövas endast om sökanden haft synnerliga skäl för att påbörja arbetena före bidragsbeslutet.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ansökningar som getts in före ikraftträdandet.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande

utfärdad den ...

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 §
Statsbidrag enligt denna förordning får, i mån av tillgång på medel, lämnas till en kommun som under den tidsperiod som anges i 5 § andra stycket gett startbesked enligt 10 kap. plan- och bygglagen (2010:900) för nybyggnad, tillbyggnad eller *ombyggnad* som innefattar att minst en ytterligare bostad tillkommer. Statsbidrag enligt 7 § får lämnas under förutsättning att det i kommunen den 31 juli innevarande år finns minst en folkbokförd nyanländ invandrare som från och med den 1 juli föregående år och någon gång under en tid av tolv månader framåt fått uppehållstillstånd och som omfattas av förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.	Statsbidrag enligt denna förordning får, i mån av tillgång på medel, lämnas till en kommun som under den tidsperiod som anges i 5 § andra stycket gett startbesked enligt 10 kap. plan- och bygglagen (2010:900) för nybyggnad, tillbyggnad eller *påtaglig förnyelse* som innefattar att minst en ytterligare bostad tillkommer. Statsbidrag enligt 7 § får lämnas under förutsättning att det i kommunen den 31 juli innevarande år finns minst en folkbokförd nyanländ invandrare som från och med den 1 juli föregående år och någon gång under en tid av tolv månader framåt fått uppehållstillstånd och som omfattas av förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande

utfärdad den ...

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande att 4 och 5 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 §
Stöd får lämnas enbart till bostäder som anordnas genom nybyggnad, tillbyggnad eller *ombyggnad* av hel eller del av byggnad som inte har använts till bostäder under de senaste åtta åren.	Stöd får lämnas enbart till bostäder som anordnas genom nybyggnad, tillbyggnad eller *påtaglig förnyelse* av hel eller del av byggnad som inte har använts till bostäder under de senaste åtta åren.
	5 §
Ett byggnadsprojekt, genom vilket bostäder anordnas enligt 4 §, anses vara påbörjat när byggnadsarbetet har påbörjats. Med byggnadsarbete avses vid nybyggnad och tillbyggnad grundläggningsarbete och vid *ombyggnad* rivnings- eller röjningsarbete.	Ett byggnadsprojekt, genom vilket bostäder anordnas enligt 4 §, anses vara påbörjat när byggnadsarbetet har påbörjats. Med byggnadsarbete avses vid nybyggnad och tillbyggnad grundläggningsarbete och vid *påtaglig förnyelse* rivnings- eller röjningsarbete.

Ett byggnadsprojekt anses färdigställt när det finns ett slutbesked enligt 10 kap. 34 § plan- och bygglagen (2010:900) eller ett interimistiskt slutbesked enligt 10 kap. 36 § samma lag.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ansökningar som getts in före ikraftträdandet.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:676) om stöd till byggemenskaper

utfärdad den ...

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2019:676) om stöd till byggemenskaper att 3 och 4 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 §
Med byggemenskap avses i denna förordning en ekonomisk förening enligt lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar som bildats i syfte att anordna bostäder åt föreningens medlemmar genom nybyggnad, tillbyggnad eller *ombyggnad* av byggnad som tidigare använts för annat ändamål.	Med byggemenskap avses i denna förordning en ekonomisk förening enligt lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar som bildats i syfte att anordna bostäder åt föreningens medlemmar genom nybyggnad, tillbyggnad eller *påtaglig förnyelse* av byggnad som tidigare använts för annat ändamål.
	4 §
Med initiala projektkostnader avses i denna förordning kostnader i projektet fram till att byggnadsarbetet har påbörjats. Med byggnadsarbete avses vid nybyggnad och tillbyggnad grundläggningsarbete och vid *ombyggnad* rivnings- eller röjningsarbete.	Med initiala projektkostnader avses i denna förordning kostnader i projektet fram till att byggnadsarbetet har påbörjats. Med byggnadsarbete avses vid nybyggnad och tillbyggnad grundläggningsarbete och vid *påtaglig förnyelse* rivnings- eller röjningsarbete.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ansökningar som getts in före ikraftträdandet.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade i januari 2021 att ge Boverket i uppdrag att utreda om och på vilket sätt regleringen av ombyggnad kan förtydligas i PBL, PBF och anslutande författningar.[2] I uppdraget ingår följande:

- Boverket ska vid behov lämna förslag på författningsändringar med tillhörande kommentarer.
- Boverkets förslag ska innebära i huvudsak samma utformningskrav och tekniska egenskapskrav, exempelvis energihushållning och värmeisolering samt tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.
- Boverket ska beskriva konsekvenserna av förslagen i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.
- Boverket ska beakta pågående utredningar och uppdrag med koppling till detta uppdrag.

Boverket ska redovisa uppdraget till regeringen senast 30 november 2021.

Uppdraget redovisas i sin helhet i Bilaga 1.

1.2 Avgränsningar

1.2.1 Anslutande författningar

Utöver PBL och PBF ska anslutande författningar inkluderas i utredningen. Boverket har tolkat *anslutande författningar* som sådana lagar och förordningar som använder sig av ombyggnad i samma betydelse som begreppet används i PBL. Begreppet ombyggnad används även i den så kallade hyreslagen[3] och i skattelagstiftningen[4].

Begreppet ombyggnad förekommer oftast i hyreslagen i sammansättningen *större ombyggnad*. Det närmaste en beskrivning av begreppet man kommer synes vara i 12 kap. 18 d §. I det inledande stycket i 18 d § står skrivet: *standardhöjande åtgärder på fastigheten som har en inte obetydlig inverkan på en bostadslägenhets bruksvärde och åtgärder som medför en inte oväsentlig ändring av en bostadslägenhet eller av de gemensamma delarna*. I sista stycket i samma paragraf förekommer sammansättningen större ombyggnad, men borde rimligtvis avse samma sak som

[2] Uppdrag att utreda ombyggnadsbegreppet i plan- och bygglagen (2010:900). Regeringsbeslut 2021-01-21. Fi2021/00253.
[3] 12 kap. jordabalken.
[4] Inkomstskattelagen (1999:1229).

i första stycket, det vill säga, *standardhöjande åtgärder med en inte obetydlig påverkan på bruksvärdet och en inte oväsentlig ändring*. Användningen av begreppet ombyggnad i hyreslagen synes då inte överensstämma med definitionen i PBL.

Reglerna i inkomstskattelagen går i princip ut på att utgifter som betraktas som ombyggnad ska läggas till anskaffningsvärdet och årligt avdrag får göras i förhållande till byggnadens livslängd. För utgifter som kan hänföras till reparationer etc. får avdrag däremot göras för hela beloppet det år utgiften uppkommer. Hur gränserna dras har naturligtvis stor betydelse för näringsidkares skattemässiga resultat. Ombyggnadsbegreppet i skattelagstiftningen har alltså ett annat syfte än i PBL. Det skatterättsliga begreppet kan inte anses överensstämma med begreppets definition enligt PBL.

Begreppet ombyggnad har således en annan betydelse i dessa författningar och därför betraktas de inte som anslutande författningar.

Vidare har Boverket noterat att det förekommer att olika myndigheter använder sig av begreppet ombyggnad i sina föreskrifter och allmänna råd. Boverket anser dock att det är varje myndighets ansvar att bedöma om de föreslagna förändringarna i PBL och PBF medför att det finns skäl att ändra i deras föreskrifter och allmänna råd. Boverket har därför inte föreslagit ändringar i andra myndighetsföreskrifter och allmänna råd. Vi har inte heller förslagit ändringar i Boverkets föreskrifter och allmänna råd.

1.2.2 I huvudsak samma krav

Uppdraget innebär att utreda och utarbeta förslag i syfte att *förtydliga* reglerna om ombyggnad. Boverkets förslag ska innebära i huvudsak samma utformningskrav och tekniska egenskapskrav. Boverket har tolkat detta på följande sätt:

- Det är fortsatt i huvudsak samma åtgärder och situationer som genom förslagen ska omfattas och vara föremål för följdkrav.
- Kravnivån som följer av förslagen ska i huvudsak motsvara den nuvarande nivån.

1.3 Andra utredningar och uppdrag av betydelse

I det följande finns en översiktlig redogörelse för andra utredningar och uppdrag med koppling till detta uppdrag.

1.3.1 Kommittén för modernare byggregler

Regeringen beslutade den 23 februari 2017 kommittédirektivet Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.[5] Uppdraget för

[5] Kommittédirektiv 2017:22.

kommittén var att genomföra en systematisk och grundlig översyn av 8 och 10 kap. PBL, 3–5 och 7 kap. PBF, BBR, EKS och de standarder dessa hänvisar till i syfte att modernisera regelverket och därmed gynna ökad konkurrens och ökat byggande. Kommittén tog namnet Kommittén för modernare byggregler. Den 19 december 2019 överlämnade kommittén sitt slutbetänkande till regeringen.[6]

I betänkandet föreslog kommittén att begreppet ombyggnad ska utgå från PBL. Kommitténs bedömning var att de så kallade följdkraven vid ombyggnad i 8 kap. 2 och 5 §§ PBL hindrar ombyggnadsåtgärder i det befintliga bostadsbeståndet.

Boverket har tagit del av kommitténs slutbetänkande. Betänkandet har även remitterats. Boverket har genom Regeringskansliet tagit del av samtliga remissyttranden, både från de instanser som ombetts att svara och från de som därutöver svarat.

1.3.2 Möjligheternas byggregler

Den 13 juni 2019 gav regeringen Boverket i uppdrag att se över myndighetens bygg- och konstruktionsregler.[7] Syftet med översynen är att skapa ett förenklat och konsekvent regelverk, med en, så långt det är möjligt, genomgående likriktad struktur och detaljeringsgrad. Boverket redovisade uppdraget i december 2020 och har valt att kalla översynen för Möjligheternas byggregler.[8]

BBR och EKS innehåller preciseringar i föreskrifter och allmänna råd vad gäller ombyggnad och hur ändrad del ska bestämmas. Boverket har genom rapporteringen av regeringsuppdraget att se över myndighetens bygg- och konstruktionsregler gjort ställningstagandet att inte ha regler om ombyggnad i de författningar som preciserar utformningskraven och de tekniska egenskapskraven på byggnadsverk.

Motivet för detta är att reglerna inte preciserar kravnivåerna, utan handlar om i vilka situationer en åtgärd kan anses vara en ombyggnad och vilka delar av byggnaden det i så fall ställs krav på.

När det gäller tillgänglighet samt de tekniska egenskapskrav som berör hälsa och säkerhet kan det dock bli aktuellt att precisera kravnivåerna när en byggnad påtagligt förnyas. Lämpligheten av detta får dock prövas inom det fortsatta arbetet med Möjligheternas byggregler.

---

[6] SOU 2019:68 Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat.
[7] Uppdrag till Boverket att se över myndighetens bygg- och konstruktionsregler. Regeringsbeslut 2019-06-13. Fi 2019/00343/BB.
[8] Möjligheternas byggregler – Ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler. Rapport 2020:31. Boverket.

1.3.3 Bygglovsutredningen

Regeringen beslutade den 23 januari 2020 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en systematisk översyn av regelverket för bland annat bygglov.[9] Den 14 juni 2021 överlämnade Bygglovsutredningen sitt slutbetänkande till regeringen.[10]

Av betydelse för föreliggande uppdrag är att Bygglovsutredningen föreslår ändringar i vilka åtgärder som bör vara bygglovs- respektive anmälningspliktiga. Eftersom lov- och anmälningsplikten har betydelse för huruvida en åtgärd ska bedömas vara en ombyggnad eller inte, har detta betydelse för reglerna om ombyggnad och föreliggande uppdrag.

Vidare föreslår Bygglovsutredningen att möjligheten att ansöka om villkorsbesked ska tas bort. Syftet med bestämmelsen om villkorsbesked är att den som avser att genomföra en byggåtgärd ska kunna få byggnadsnämndens bedömning av om åtgärden kan komma att bli föremål för särskilda följdvillkor för att uppfylla utformningskraven, det vill säga om åtgärden skulle anses utgöra en ombyggnad.[11] I praktiken har möjligheten att ansöka om ett villkorsbesked utnyttjats i mycket begränsad omfattning, varför förslaget inte bedöms ha någon betydelse för förslagen i denna rapport.

1.3.4 Förslag till ny lag och förordning om energimätning

Infrastrukturdepartementet har under år 2021 sänt en promemoria på remiss.[12] Remissen innehåller bland annat förslag på en lag om energimätning i byggnader som ska ersätta nuvarande lag. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022. Regeringen har under hösten 2021 även skickat förslag till en ny förordning om energimätning i byggnader på remiss.[13]

Nuvarande lag och förordning om energimätning använder sig av ombyggnad med samma betydelse som i PBL. Även den nya förordningen, men inte lagen, om energimätning föreslås innehålla begreppet ombyggnad.

1.3.5 Revidering av energieffektiviseringsdirektivet och energiprestandadirektivet

I meddelandet ”En renoveringsvåg för Europa – miljöanpassa våra byggnader, skapa jobb och förbättra liv” har EU-kommissionen aviserat en rad

[9] Kommittédirektiv 2020:4.
[10] SOU 2021:47 Ett nytt regelverk för bygglov.
[11] Prop. 2009/10:170 s. 278.
[12] Remiss av promemorian Genomförande av ändringar i energieffektiviseringsdirektivet om värme, kyla och tappvarmvatten för hushållsbruk. 2021-02-10. I2019/00931.
[13] Remiss av Fjärrkyleförordning, Förordning om energimätning i byggnader och Förordning om ändring i fjärrvärmeförordningen (2008:526). 2021-08-12. I2021/02108.

åtgärder för att öka renoveringstakten i EU.[14] En av åtgärderna är att överväga införandet av en standard för genomgripande renovering som en del av översynen av energiprestandadirektivet.[15]

Kommissionen har presenterat ett förslag till revidering av energieffektiviseringsdirektivet.[16] Kommissionen kommer även att presentera sitt förslag till revidering av energiprestandadirektivet i slutet av år 2021.

Som en del av implementeringen av ovannämnda direktiv i svensk rätt har ombyggnadsbegreppet i PBL använts.

Boverket har tagit del av förslaget till revidering av energieffektiviseringsdirektivet. Boverkets bedömning är att förslaget inte är av betydelse för föreliggande uppdrag och de förslag till förtydligade regler som Boverket härigenom lämnar.

Förslaget till revidering av energiprestandadirektivet förväntas komma i slutet av innevarande år. Boverket kan vid tidpunkten för redovisningen av detta uppdrag inte bedöma om revideringen av energiprestandadirektivet kan ha betydelse för reglerna om ombyggnad.

[14] Regeringskansliet Faktapromemoria 2020/21:FPM35. En renoveringsvåg för Europa. Infrastrukturdepartementet 2020-11-18.
[15] Bilaga till meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. En renoveringsvåg för Europa – miljöanpassa våra byggnader, skapa jobb och förbättra liv. COM(2020) 662 final.
[16] Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om energieffektivitet (omarbetning) 2021/0203 (COD) samt BILAGOR till Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv. COM(2021) 558 final.

2 Metod och arbetsformer

Följande moment har ingått som en del av genomförandet av uppdraget:

- Sammanställning och genomgång av nuvarande regler samt rättsfall.
- Inventering av utredningar, uppdrag och aktörer av betydelse för uppdraget samt anslutande författningar.
- Kunskapsinsamling och problemidentifiering avseende ombyggnad i PBL.
- Samråd med andra aktörer.
- Utarbetande av förslag till ändringar inklusive författningsförslag och författningskommentarer.
- Konsekvensutredning av förslagen.

I det följande redogörs mer ingående för några av punkterna.

2.1 Kunskapsinsamling och problemidentifiering

Följande har legat till grund för kunskapsinsamling och problemidentifieringen avseende ombyggnad i PBL:

- Kommittén för modernare byggreglers slutbetänkande.
- Remissynpunkter på kommitténs förslag.
- Djupintervjuer genomförda av Boverket.

2.1.1 Kommittén för modernare byggreglers slutbetänkande

Kommittén skriver i sitt slutbetänkande att de har strävat efter ett öppet och utåtriktat arbetssätt och att de har haft en omfattande dialog med olika tillämpare. Ett stort antal möten har hållits för att skapa en bild av upplevda problem och vilka möjliga lösningar som finns.

Boverket har tagit del av utredningen som redovisas i slutbetänkandet.

2.1.2 Remissynpunkter på kommitténs förslag

Ett sextiotal remissinstanser har haft synpunkter på kommitténs förslag att ta bort reglerna om ombyggnad från PBL. Remissinstanserna utvecklar ofta i sina yttranden hur de ser på begreppet och vad de anser om problematiken. Mot denna bakgrund har Boverket gjort ett sammandrag av de synpunkter som bedömts vara av relevans i föreliggande uppdrag. Detta underlag redovisas i Bilaga 2.

2.1.3 Djupintervjuer

Mot bakgrund av kommitténs metod och redovisning samt det omfattande remissunderlaget gjordes bedömningen att den övergripande problembilden stod att finna i detta underlag. Det bedömdes dock vara nödvändigt att komplettera underlaget med en fördjupad bild. Särskilt frågan kring hur den faktiska tillämpningen av ombyggnadsreglerna ser ut bedömdes angeläget att bringa klarhet i. Vidare finns det anledning att anta att reglerna om ombyggnad är besvärliga att förstå, tillämpa och hålla isär från regler om annan ändring av byggnad och krav på ändrad del.

Mot denna bakgrund ansågs djupintervjuer vara den lämpligaste metoden. Det bedömdes också nödvändigt att samtliga intervjuer skulle hållas av deltagare från Boverkets projektgrupp för att säkerställa att den intervjuade förstod frågorna och gav relevanta svar.

2.1.3.1 Urval av deltagare

Organisationer från följande kategorier har deltagit i djupintervjuerna:

- byggherrar och fastighetsägare
- byggnadsnämnder
- branschorganisationer
- medlemsorganisationer.

En fullständig förteckning över de organisationer som varit representerade i djupintervjuerna redovisas i Bilaga 3.

Deltagare till intervjuerna uppbringades dels genom bransch- och medlemsorganisationers nätverk, dels genom direkta förfrågningar till utvalda organisationer som yttrat sig över kommitténs förslag.

För att få ett så tillförlitligt resultat som möjligt har målsättningen varit att intervjua personer med konkret erfarenhet av att tolka och tillämpa reglerna för ombyggnad. Tyngdpunkten när det gäller antalet deltagare har därför lagts på kategorierna byggherrar och fastighetsägare och byggnadsnämnder.

När det gäller kategorin byggherrar och fastighetsägare har en spridning eftersträvats i ägandeform, både privatägda och allmännyttiga företag har intervjuats. Vidare har geografisk spridning över landet eftersträvats och byggherrar och fastighetsägare verksamma i enskilda kommuner respektive i flera kommuner har intervjuats. Huvuddelen av företagen har i intervjuerna representerats av en eller ett fåtal projektledare för ombyggnad och renovering, eller med en befattning av motsvarande karaktär.

När det gäller kategorin byggnadsnämnder har en spridning eftersträvats avseende kommunens befolkningsmängd, geografiska lokalisering samt

bebyggelsekaraktär. Huvuddelen av organisationerna har representerats av en eller ett fåtal bygglovshandläggare eller byggnadsinspektörer.

Avseende bransch- och medlemsorganisationerna har syftet huvudsakligen varit att komplettera djupintervjuerna med en något mer övergripande bild. Antalet bransch- och medlemsorganisationer har avsiktligen begränsats och inskränkts till ett fåtal stora och breda organisationer. Motiven för detta har varit:

- Prioritering av resurserna till att utföra intervjuer med tillämpare.
- Genom remissunderlaget på kommitténs slutbetänkande har Boverket tagit del av synpunkter från ett stort antal organisationer.
- I huvudsak kan problematiken förmodas vara densamma också för medlemmarna i organisationer med särskilda inriktningar avseende olika typer av byggnader.
- En förutsättning i uppdraget är att kravnivån i huvudsak ska vara densamma. Boverket har därför inte genomfört intervjuer om sakfrågor med organisationer med intresse för specifika krav eller delar av byggreglerna.

2.1.3.2 Intervjustöd

Som stöd till genomförandet av intervjuerna utarbetades ett antal frågeställningar. I huvudsak är det samma frågeställningar som nyttjats för samtliga kategorier. I viss mån har anpassning dock gjorts beroende på målgrupp. Intervjustödet redovisas i Bilaga 4.

Intervjustödet följdes inte strikt under intervjuerna, utan frågeställningarna fungerade i huvudsak som ett stöd för att föra dialogen framåt.

2.1.3.3 Bearbetning och sammanställning av resultat

Under samtliga intervjuer fördes anteckningar. Anteckningarna sammanställdes till ett sammandrag efter att samtliga intervjuer hade genomförts. Resultatet redovisas i Bilaga 5.

2.2 Samråd med andra aktörer

Transportstyrelsen har regeringens bemyndigande att meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av vissa bestämmelser i PBF i fråga om järnvägar, tunnelbanor, spårvägar, vägar och gator samt de anordningar som hör till dessa.[17]

Boverket har vid flera tillfällen under uppdragets genomförande samrått med Transportstyrelsen i syfte att beakta Transportstyrelsens behov vid utarbetandet av förslag till förtydligade regler om ombyggnad.

[17] 10 kap. 6 § PBF.

2.3 Konsekvensutredning av förslagen

Konsekvensutredning av förslagen har genomförts i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

3 Ombyggnad – nuvarande krav

I PBL definieras ombyggnad som en ändring av byggnad som medför att antingen hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas.[18] Av definitionen följer att ombyggnad är en variant av ändring av byggnad.

Vid annan ändring av byggnad än ombyggnad ställs det endast krav på själva den ändrade delen.[19] Med ändrad del förstås, enkelt uttryck, den byggnadsdel som är föremål för fysiska åtgärder eller ges en ändrad användning.[20]

När en ändring kan anses utgöra en ombyggnad har det framför allt betydelse för vilka delar av byggnaden det går att ställa krav på. Däremot påverkar det inte, med några få undantag, vilka krav som kan ställas.

Vid ombyggnad går det som utgångspunkt att ställa krav på hela byggnaden. Detta gäller även om enbart en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas. Är detta inte rimligt så ska dock kraven endast ställas på den avgränsbara del av byggnaden som påtagligt förnyas genom ombyggnaden.[21]

Av definitionen i 1 kap. 4 § PBL framgår det att ombyggnad är en form av ändring. Av det följer att det är kraven vid ändring som ska tillämpas även vid ombyggnad. Det finns dock några undantag. När det gäller

- tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga
- bredbandsanslutning
- laddning av elfordon

finns det specialregleringar som gör att kraven skiljer sig åt vid ombyggnad och annan ändring än ombyggnad. Motsvarande gäller kravet på energimätning, som dock inte regleras i PBL utan i en separat lag. Dessa fyra undantag kommenteras under egna rubriker nedan.

Vid ändring av byggnad får kraven anpassas och avsteg från kraven göras med hänsyn till ändringens omfattning samt med hänsyn till byggnadens förutsättningar och till bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning enligt 8 kap 13 och 17 §§ PBL.[22] Eftersom ombyggnad är en form av ändring gäller detta även för ombyggnader. Att kraven ska

[18] 1 kap. 4 § PBL.
[19] 8 kap 2 och 5 §§ PBL.
[20] Jmf definition av ändring i 1 kap. 4 § PBL.
[21] 8 kap. 2 § PBL.
[22] 8 kap. 7 § PBL.

anpassas med hänsyn till ändringens omfattning påverkar i hög grad vilka krav som faktiskt kan ställas utifrån att en ändring anses vara en ombyggnad, mera om detta nedan.

Då det har rått en stor osäkerhet om hur reglerna om ombyggnad ska tillämpas, har Boverket i form av föreskrifter och allmänna råd preciserat ett antal för tillämpningen väsentliga begrepp i BBR. Preciseringarna har utgått ifrån vad som kunnat utläsas ur förarbetena och motiveras i den konsekvensutredning som gjordes inför revideringen av BBR år 2016.[23]

3.1 Påtaglig förnyelse

För att en åtgärd ska betecknas som en ombyggnad ska den medföra en påtaglig förnyelse av hela eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden.

I BBR har tre kriterier ställts upp för att en ändring ska medföra en påtaglig förnyelse.[24] Den ska

- vara bygglovs- eller anmälningspliktig,
- medföra en stor ekonomisk investering, samt
- ha en sådan karaktär och omfattning att byggnaden påtagligt förnyas.

I ett allmänt råd konstateras att vad som menas med stor ekonomisk investering bör bedömas i förhållande till vad det skulle ha kostat att uppföra en byggnad av motsvarande storlek och karaktär, inte byggnadens marknadsvärde. Dessutom måste investeringen även i absoluta tal vara stor, vilket är relevant när det handlar om en byggnad av ett begränsat värde.

Vid en bedömning av om en åtgärd är av en sådan karaktär och omfattning som krävs för att åtgärden ska kunna anses vara en påtaglig förnyelse behöver en samlad bedömning av hela projektet göras. Ofta kan flera olika kriterier behöva vägas samman. I det allmänna rådet anges ett antal kriterier som bör vägas in vid en sådan bedömning. Sådana åtgärder är

- större förändringar av befintliga bostäders eller lokalers planlösningar,
- byggnaden tas i anspråk eller inreds för ett väsentligt annat ändamål,
- omfattande ingrepp i byggnadens stomme, och
- utbyte av merparten av de tekniska systemen.

[23] Konsekvensutredning BBR 23. Boverket 2016. Dnr 137/2015.
[24] BBR avsnitt 1:2242.

3.2 En betydande och avgränsbar del

För att en åtgärd ska utgöra en ombyggnad räcker det att en betydande och avgränsbar del påtagligt förnyas. I BBR preciseras en avgränsbar del till en funktionell enhet av byggnadens volym.[25] Med betydande och avgränsbar del avses då en eller flera funktionella enheter som tillsammans utgör en betydande del av byggnadens volym.

Som exempel på en funktionell enhet anges en bostad eller en lokal. En betydande och avgränsbar del kan då vara

- ett trapphus med omkringliggande lägenheter,
- samtliga lägenheter på ett våningsplan, eller
- en hel råvind.

En åtgärd som endast berör en begränsad del av en byggnad kan däremot normalt sett inte anses beröra en funktionell enhet av byggnadens volym. Exempel på sådana åtgärder är

- byte av ett tekniskt system, till exempel ventilationssystemet,
- byte av en byggnadsdel, till exempel klimatskärmen, eller
- en åtgärd som endast omfattar ett utrymme eller en funktion i alla lägenheter, till exempel hygienrummen.

3.3 Ändringens omfattning och betydelsen för kravnivån

3.3.1 Krav på de delar som inte påtagligt förnyas

När kravnivån ska fastställas vid ombyggnad så ska hänsyn även tas till ”ändringens omfattning”. Som tidigare har konstaterats kan som utgångsläge krav ställas på hela byggnaden, även om det bara är en avgränsad del av byggnaden som påtagligt förnyas. För de delar av byggnaden där inga åtgärder planeras måste dock ändringens omfattning anses vara mycket begränsad och därmed också vilka krav som kan ställas.

Utifrån förarbetena till PBL har det i BBR preciserats vilka krav som kan ställas på de delar av byggnaden som inte alls omfattas av de planerade åtgärderna.[26] Där anges det att krav kan ställas på sådana gemensamma funktioner eller tekniska system där det är tekniskt och ekonomiskt lämpligt att utföra åtgärderna i ett sammanhang. Som exempel på funktion anges att om det ställs krav på att ett våningsplan på grund av det planerade åtgärderna måste göras tillgängligt med hiss, så bör hissen även angöra de över- och underliggande våningsplanen. Som exempel på tekniskt

[25] BBR avsnitt 1:2241.
[26] BBR avsnitt 1:2243.

system anges att det är olämpligt att bara åtgärda en del av ett ventilationssystem.

Därutöver anges det i BBR att betydande brister med avseende på hälsa och säkerhet ska avhjälpas även om orsaken till bristerna inte berörs av de planerade åtgärderna. Exempel på betydande brister med avseende på hälsa och säkerhet kan vara om byggnaden inte uppfyller dagens krav vad gäller

- utformning av tappvattensystemet med avseende på risken för tillväxt av mikroorganismer,
- brandcellsindelning på vinden, eller
- bärförmåga avseende snölaster.

3.3.2 Krav på de delar som påtagligt förnyas

För att en åtgärd ska anses medföra en påtaglig förnyelse krävs det att det vidtas relativt omfattande åtgärder i en byggnad. Typiskt sett innebär detta att stora delar av byggnaden utgör ändrad del. Därmed kan krav ställas även om åtgärden inte innebär ombyggnad. Ges en byggnad en ändrad användning kan det ställas krav på den del som ges en ändrad användning redan utifrån det förhållandet, eftersom ändrad användning är en ändring i sig.

Bortser man ifrån specialregleringen avseende tillgänglighet, bredbandsanslutning, laddning av elfordon och energimätning, påverkas inte kravnivån för det som ingår i en ändrad del av om åtgärden betecknas som en ombyggnad eller inte. Även för den del av byggnaden som påtagligt förnyas ska kraven anpassas utifrån ändringens omfattning. Detta innebär att om till exempel en yttervägg inte alls berörs av de planerade ändringsåtgärderna, så kan normalt inga krav ställas på den. Undantaget är om den ändrade användningen till exempel medförde att det behövdes ställas krav på en förbättrad barnsäkerhet, men då är det den ändrade användningen, och inte reglerna om ombyggnad, som utlöser det kravet.

Sammanfattningsvis är det bara i mycket begränsad omfattning som ombyggnad medför en högre kravnivå än vad som gäller vid annan ändring.

3.4 Energihushållning

Behovet av att i PBL kunna ställa krav vid ombyggnad motiverades i förarbetena med att det fanns framför allt två egenskaper som det fortfarande var angeläget att förbättra i hela byggnadsbeståndet, nämligen tillgänglighet och energieffektivitet.[27]

[27] Prop. 2009/10:170 s. 149 och 260.

När det gäller tillgänglighet finns det en specialreglering i PBL som ger det kravet en stärkt ställning. Motsvarande specialreglering finns inte när det gäller energihushållning. Med den utformning som reglerna om ombyggnad har fått, är det tveksamt om det vid ombyggnad går att ställa längre gående krav avseende energihushållning än vad som går att ställa utifrån kraven på ändrad del.

Om det i samband med en ombyggnad till exempel sker ett utbyte av utfackningsväggar eller fönster går det att ställa krav på att de nya utfackningsväggarna eller fönsterna ska ha egenskaper som möjliggör en god energihushållning. Oberoende av om åtgärden utgör en ombyggnad går dock motsvarande krav att ställa utifrån att utfackningsväggarna eller fönsterna är ändrad del. Om ytterväggarna inte alls berörs av några planerade åtgärder i samband med en ombyggnad så går det med hänvisning till ändringens omfattning knappast att ställa några krav på ytterväggarna. Det är svårt att se en situation där reglerna om ombyggnad skulle bidra till en förbättrad energihushållning, även om det inte kan uteslutas att sådana finns.

3.5 Tillgänglighet

Kravet på tillgänglighet omfattas av specialregleringar i 8 kap. 7 § PBL och 3 kap. 23 § PBF.

Enligt 8 kap. 7 § PBL får det vid ändring av byggnad endast göras avsteg från kravet på tillgänglighet om det med hänsyn till ändringens omfattning och byggnadens standard är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven. Dessutom finns det ett undantag för mindre bostäder på vind.

När det gäller de övriga utformningskraven och tekniska egenskapskraven får de enligt samma paragraf anpassas och avsteg från dem får göras med hänsyn till varsamhetskravet och förvanskningsförbudet.

Någon sådan möjlighet till anpassning eller avsteg med hänsyn till varsamhetskravet och förvanskningsförbudet framgick emellertid inte när det gäller kravet på tillgänglighet. När det gäller de övriga kraven får hänsyn tas till byggnadens *förutsättning*, när det gäller tillgänglighet används i stället begreppet byggnadens *standard*.

Före ikraftträdandet av PBL år 2011 gällde för samtliga de tekniska egenskapskraven, inklusive tillgänglighet, att de skulle iakttas med beaktande av bland annat varsamhetskravet och förvanskningsförbudet.[28]

Förändringen i vad som kunde beaktas vid tillämpningen av kravet på tillgänglighet kommenteras inte i förarbetena till PBL, men att ändringen

[28] 2 § BVL.

knappast var avsedd framgår av 3 kap. 23 § PBF[29] där det anges att det är möjligt att anpassa eller göra avsteg från kravet om tillgänglighet med hänsyn till varsamhetskravet och förvanskningsförbudet och därutöver:

- vid ombyggnad endast om det är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven,
- vid annan ändring av en byggnad än ombyggnad i den utsträckning det är lämpligt med hänsyn till byggnadens förutsättningar.

För att avgöra vilka krav som gäller med avseende på tillgänglighet behöver en sammanläsning av 8 kap. 7 § PBL och 3 kap. 23 § PBF göras. Enligt Boverkets uppfattning leder en sådan sammanläsning till:

Vid en ändring som inte är en ombyggnad får man anpassa och göra avsteg från tillgänglighetskraven med hänsyn till varsamhetskravet och förvanskningsförbudet samt därutöver

- med hänsyn till byggnadens förutsättningar, och
- om det är uppenbart oskäligt att uppfylla tillgänglighetskraven med hänsyn till ändringens omfattning.

Vid ombyggnad får man anpassa och göra avsteg från tillgänglighetskraven med hänsyn till varsamhetskravet och förvanskningsförbudet samt därutöver

- om det är uppenbart *oskäligt* att uppfylla tillgänglighetskraven med hänsyn till byggnadens förutsättningar, och
- om det är uppenbart oskäligt att uppfylla tillgänglighetskraven med hänsyn till ändringens omfattning.

Skillnaden består alltså i att det i den första punkten har lagts till ett oskälighetskriterium vid ombyggnad.

Därutöver finns det ett undantag för bostäder på högst 35 kvadratmeter på vind.

3.5.1 Om begreppet standard

Enligt 8 kap. 7 § PBL får avsteg från kravet om tillgänglighet endast göras om det med hänsyn till ändringens omfattning och byggnadens standard är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven. Formuleringen är i det närmaste ordagrant hämtade från 15 § BVF.

Bakgrunden till formuleringen i BVF står att finna i förarbetena till ÄPBL.[30] Där hänvisas det ett antal gånger till den ”lägsta godtagbara standard” som angavs i bostadssaneringslagen (1973:531). Med lägsta

[29] Det framgår även av prop. 2009/10:170 s. 261.
[30] Prop. 1985/86:1 s. 503.

godtagbara standard avsågs att en bostad skulle ha tillgång till ett antal grundläggande egenskaper som till exempel rinnande varmt och kallt vatten, vattenklosett inomhus och utrymme för matlagning. I förarbetet diskuterades det sedan i vilken mån följdkrav avseende tillgänglighet kunde ställas vid ombyggnad av en enstaka lägenhet i ett hus och detta relaterades till bland annat om de övriga lägenheterna i huset kunde antas uppfylla lägsta godtagbara standard.

I samband med att BVL bröts ut ur ÄPBL, slopades också ombyggnadsbegreppet. Vilka följdkrav som kunde ställas reglerades i stället i BVF. Där ersattes också begreppet ombyggnad med ”avsevärd förlängning av byggnadens brukstid”. Formuleringen i 15 § BVF är förståelig mot den ovan angivna motiveringen i förarbetena till ÄPBL.

Idag är bostadssaneringslagen upphävd och i motsats till år 1985 torde det vara mycket sällsynt med en bostadslägenhet som inte uppfyller lägsta godtagbara standard.

3.5.2 Om följdkrav

Följdkrav är sådana krav som utlöses av en viss åtgärd, och som går utöver de krav som redan kan ställas på ändrad del.

Det är dock inte ovanligt att krav på ändrad del blandas samman med följdkrav. Inreds exempelvis en ny lägenhet på en råvind ska den nya lägenheten ha ett antal egenskaper. Till de krav som kan ställas på lägenheten hör bland annat att den ska vara tillgänglig och att den ska vara möjlig att utrymma vid brand. Detta kan medföra att åtgärder behöver vidtas i andra delar av byggnaden. Men då åtgärderna behöver vidtas för att den nya lägenheten ska få vissa egenskaper, är de åtgärderna inga följdkrav utan krav på ändrad del.

3.6 Laddning av elfordon

När det gäller det tekniska enskapskravet avseende laddning av elfordon behöver det normalt inte uppfyllas vid ändring av byggnad. Vid ombyggnad ska det dock uppfyllas i två olika situationer.[31]

- När parkeringen är belägen i byggnaden och ombyggnaden omfattar byggnadens elektriska infrastruktur.
- När parkeringen är belägen på byggnadens tomt och om det i samband med ombyggnaden vidtas ändringsåtgärder på parkeringen.

[31] 3 kap. 22 § PBF.

3.7 Bredbandsanslutning

Vid ändring av byggnad är det endast vid ombyggnad som det tekniska egenskapskravet om bredbandsanslutning behöver uppfyllas.[32]

3.8 Individuell mätning av energianvändning

Genomgår en byggnad en ombyggnad så ställs det, under vissa förutsättningar, krav på att varje lägenhets energianvändning ska kunna mätas. Kravet regleras dock inte i PBL utan i lagen (2014:267) om energimätning i byggnader och förordningen (2014:348) om energimätning i byggnader.

Förslag finns till ny lag och förordning som planeras ersätta nuvarande lag och förordning om energimätning. Se avsnitt 1.3.4.

3.9 Krav på andra byggnadsverk än byggnader

Att reglerna om ombyggnad när det gäller de tekniska egenskapskraven även är tillämpliga på andra anläggningar än byggnader framgår av 8 kap 5 § PBL.

I BBR preciseras tillämpningen av ombyggnadsbegreppet med avseende på byggnader. Med undantag för vissa anläggningar på tomter så omfattas inte andra anläggningar än byggnader av BBR:s bestämmelser.

Vid tillämpningen av ombyggnadsbegreppet med avseende på andra anläggningar än byggnader får därför lagtexten tolkas utifrån förarbetena. Där anges bygglovsplikt som ett kriterium för att en åtgärd ska anses utgöra en ombyggnad.[33] Boverket har ansett att detta bör förstås som att en åtgärd ska vara antingen bygglovs- eller anmälningspliktig för att åtgärden ska utgöra en ombyggnad. Detta bör rimligtvis tolkas så att ombyggnadsreglerna enbart skulle vara tillämpliga på sådana andra anläggningar än byggnader som är bygglovs- eller anmälningspliktiga enligt 6 kap. 1 § PBF.[34]

När det gäller andra anläggningar som utgör järnvägar, tunnelbanor, spårvägar, vägar och gator samt de anordningar som hör till dessa, har Transportstyrelsen rätt att föreskriva om tillämpningen av vissa tekniska egenskapskrav[35].

[32] 3 kap. 22 § PBF.
[33] Prop. 2009/2010:170 s. 151.
[34] Den anmälningsplikt som finns genom 6 kap. 5 § PBF för vissa andra anläggning än byggnader är så begränsad att det inte bedöms som relevant i detta sammanhang.
[35] 10 kap. 6 § PBF.

3.10 Rättsfall

Sedan ombyggnadsbegreppet infördes i PBL år 2011 har det varit föremål för tre domstolsavgöranden. Två avgjordes i mark- och miljödomstolen (MMD), medan ett gick vidare till mark- och miljööverdomstolen (MÖD). I samtliga fall var det följdkrav avseende tillgänglighet som var föremål för diskussion. Ifall kommunen ställt några andra följdkrav med anledning av att åtgärden betecknades som ombyggnad framgår inte, men i så fall har inte de kraven ifrågasatts av byggherren.

3.10.1 MMD Växjö 2014-03-05 mål nr P 5109–13

Målet rörde en enfamiljsvilla och omfattade följande åtgärder:

- påbyggnad med ett våningsplan så att villan får två plan
- befintligt uterum ersätts med ett nytt
- hela fasaden ändras, bland annat avseende material och fönstersättning
- befintlig planlösning ändras, väggar rivs, ny trappa till övervåning
- förlängning befintlig murstock.

Byggnadsnämnden bedömde att åtgärderna var så omfattande att de kunde hänföras till ombyggnad och ställde därför krav på att hygienrummet i bottenvåningen skulle göras tillgängligt.

Länsstyrelsen biföll sökandes överklagande med hänvisning till att åtgärden var en tillbyggnad och inte en ombyggnad.

Mark- och miljödomstolen delade byggnadsnämndens bedömning att åtgärden skulle hänföras till ombyggnad och att krav då kunde ställa på hygienrummet. I sin argumentation hade byggnadsnämnden hänvisat till att ombyggnadskostnaden översteg 25 procent av nybyggnadskostnaden för en motsvarande byggnad. I domen kommenteras detta med att även om kostnaden kan anses vara en förstärkning av resonemanget, så utgör de 25 procent inget villkor eller gräns för om en åtgärd ska anses vara en ombyggnad eller inte. I domen ges ingen närmare motivering av varför den aktuella åtgärden bedömdes vara en ombyggnad.

3.10.1.1 Boverkets kommentar

Fördubblingen av bostadens yta måste anses utgöra en större förändring av planlösningen. Detta kombinerat med omfattningen av de övriga åtgärderna medför att åtgärden betraktas som en ombyggnad.

Hade motsvarande påbyggnad gjorts och övervåningen inretts till en separat bostad och inga åtgärder hade vidtagits i den befintliga bostaden, så bör dock åtgärden inte anses utgöra en ombyggnad. Detta eftersom den nya bostaden inte hade förnyats, den är ny och den befintliga bostaden kunde inte heller den anses vara förnyad.

3.10.2 MMD Växjö 2015-10-22 mål nr P 4046–15

En bostadsrättsförening ville på sina byggnader ersätta 94 befintliga balkonger med större, inglasade balkonger. Byggnadsnämnden ansåg att åtgärden utgjorde en ombyggnad och krävde att de befintliga balkongdörrarna skulle ersättas med tillgängliga dörrar. Mark- och miljödomstolen konstaterade att den sökta åtgärden varken omfattade en betydande och avgränsbar del av de berörda byggnaderna eller innebar en påtaglig förnyelse. Åtgärden utgjorde därför ingen ombyggnad.

3.10.2.1 Boverkets kommentar

I ett allmänt råd har Boverket angett att en åtgärd som endast omfattar ett utrymme eller en funktion i alla lägenheter inte är att anses som en ombyggnad.[36] Det överensstämmer med domstolens bedömning.

3.10.3 MÖD 2020-09-28 mål nr P 4317–19

Det överklagade bygglovet avsåg tillbyggnad av ett flerbostadshus som före åtgärd hade tio plan inklusive källarplan. Lägenheterna var lokaliserade kring två trapphus mitt i byggnaden. I vart och ett av trapphusen fanns en hiss, som gick från plan 1 till plan 9. Det översta planet var inte tillgängligt via hiss.

Efter de planerade åtgärderna skulle byggnaden ha tretton plan. De två befintliga hisschakten skulle förlängas så att de nådde samtliga plan. Dessutom skulle en ny hiss installeras i anslutning till vart och ett av trapphusen, som enbart skulle gå mellan plan 10 och 13. I vart och ett av de två trapphusen skulle alltså finnas en hiss som skulle gå från plan 1 till plan 13 samt en hiss som skulle gå från plan 10 till plan 13. Utöver detta planerades stambyte i samtliga befintliga lägenheter och lägenheterna och trapphus skulle få nya ytskikt. Även i källaren planerades en del åtgärder.

Bygglovet hade överklagats av privatpersoner bland annat med hänvisning till att kravet på tillgänglighet inte var uppfyllt.

Vid uppförandet av nya byggnader gäller enligt BBR att byggnader med fler än tio plan ska ha två personhissar. Om en byggnad med fler än tio plan har flera trapphus ska varje trapphus vara försett med två hissar.[37]

Inledningsvis konstaterade domstolen att åtgärden var att betrakta som en ombyggnad. Tillbyggnaden ensamt gjorde inte att åtgärden betraktades som en ombyggnad eftersom den inte innebar att den befintliga byggnaden förnyades. I kombination med de övriga planerade åtgärderna ansåg dock domstolen att åtgärderna sammantaget var så omfattande att de måste anses utgöra en ombyggnad.

---

[36] BBR avsnitt 1:2241.
[37] BBR avsnitt 3:144.

För att uppfylla tillgänglighetskravet avseende antalet hissar skulle byggnaden därmed innehålla fyra hissar, två i varje trapphus. Samtliga hissar skulle gå från plan 1 till plan 13 för att uppfylla kravet.

MÖD övergick därefter till att pröva om det fanns skäl att anpassa eller göra avsteg från kravet. MÖD konstaterade att kravet sannolikt skulle medföra betydande ingrepp i byggnadskroppen och medföra olägenheter för vissa av de befintliga lägenhetsinnehavarna då delar av den dåvarande boytan skulle behöva tas i anspråk för hisschakt. Byggnaden skulle dessutom efter tillbyggnaden komma att överstiga tio plan med endast ett förhållandevis litet antal plan. Åtgärdens påverkan på tillgänglighet för boende på de aktuella planen bedömdes därför sammantaget bli mindre påtaglig.

Med hänsyn till detta ansåg MÖD att det var uppenbart oskäligt att i detta fall uppfylla tillgänglighetskravet såvitt gällde antalet hissar. Det fanns därmed skäl att göra avsteg från kravet. Överklagandet avslogs därför och kommunens bygglovsbeslut stod fast.

3.10.3.1 Boverkets kommentar

Boverket hade avgivit yttrande i ärendet. Boverkets bedömningar överensstämde med domstolens.

4 Problembild

Det kan konstateras att reglerna om ombyggnad upplevs som komplicerade, svårtillämpade och oförutsägbara. Detta framgår av Kommittén för modernare byggreglers slutbetänkande och denna bild förstärks även av de remissynpunkter som inkommit på förslagen i kommitténs slutbetänkande. Svårigheterna kan indelas i tre huvudsakliga punkter, vilka tenderar att återkomma i underlaget:

- Det finns en begreppsförvirring avseende ombyggnad och angränsande begrepp.
- Gränsdragningen mellan ombyggnad och annan ändring av byggnad är svår.
- Det upplevs som osäkert och oförutsägbart hur följdkrav kan ställas i de fall en åtgärd har bedömts vara en ombyggnad.

Nedan analyseras de tre punkterna vidare under olika avsnitt. Därefter följer ett avsnitt där resonemang förs om ombyggnadsreglernas betydelse för åtgärder i det befintliga byggnadsbeståndet.

4.1 Begreppsförvirring

Begreppet ombyggnad har i PBL en betydligt snävare innebörd jämfört med hur begreppet används i dagligt tal i bygg- och fastighetsbranschen och av allmänheten. Utöver begreppet ombyggnad förekommer flera begrepp och kriterier i reglerna om ombyggnad som kan bidra till att skapa förvirring kring begreppens betydelse och deras inbördes förhållande. Flertalet remissinstanser som yttrat sig över kommitténs förslag har påpekat att det finns en begreppsförvirring och att en renodling kan vara nödvändig.

I sitt slutbetänkande återger kommittén vad som har sagts vid ett antal referensgruppsmöten. Referaten visar att det finns en omfattande okunskap om kraven vid ombyggnad och återger ett antal uppenbart oriktiga uppfattningar. Kommittén beskriver också att det råder begreppsförvirring avseende ombyggnad. Kommittén påtalar att åtgärder som utgör ändring eller tillbyggnad lyftes i deras samtal med kommuner och aktörer på byggherresidan, som om de vore ombyggnad.[38]

Vid de djupintervjuer vi genomfört menade flertalet att begreppet i sig inte upplevs påtagligt besvärande. En förklaring till detta skulle kunna vara att det i första hand är vana tillämpare av reglerna som deltagit i intervjuerna. Det förekom trots detta ett antal exempel på att den

[38] SOU 2019:68 s. 481.

intervjuade hade svårt att hålla isär ombyggnad och annan ändring. Flera av de som intervjuats ansåg också att begreppet kan vålla bekymmer i kommunikationen på olika sätt. I första hand menade man dock att begreppet är problematiskt för mindre och ovana byggherrar samt för allmänheten.

Något som ytterligare kan bidra till att spä på begreppsförvirringen är att begreppet ombyggnad även används i andra sammanhang och i andra lagstiftningar, men då med en annan betydelse än i PBL. Några exempel på det är i SCB:s statistik, i skattelagstiftningen och i hyreslagen.

Sammantaget kan konstateras att det föreligger en begreppsförvirring. Begreppet ombyggnad enligt PBL överensstämmer inte med hur begreppet används i dagligt tal och har inte heller samma innebörd som i annan lagstiftning.

4.2 Svårigheterna att avgöra om en åtgärd är ombyggnad

Begreppet ombyggnad är definierat i PBL, men definitionen innehåller två svårtolkade begrepp. För att avgöra om en ändring utgör ombyggnad behöver ställning tas till dels om åtgärden utgör en *påtaglig förnyelse*, dels om åtgärden omfattar *en betydande och avgränsbar del* av byggnaden. Den vägledning som ges i förarbetena till PBL kring begreppen är begränsad.

4.2.1 Bedömning av tidigare åtgärder

År 2016 införde Boverket föreskrifter och allmänna råd i BBR kopplade till ombyggnad. Boverket konstaterade i samband med detta att det fanns en mycket stor osäkerhet om hur lagen ska tolkas och en variation i den faktiska tillämpningen. Syftet med att införa regler om ombyggnad i BBR var att skapa tydligare regler, undanröja osäkerhet och missuppfattningar och att säkerställa en enhetlig tillämpning av reglerna. Som en del i detta arbete angavs i föreskrift tre kriterier som ska vara uppfyllda för att en åtgärd ska vara att betrakta som en påtaglig förnyelse.[39]

I samband med ändringarna i BBR utarbetades även vägledningsmaterial samt en interaktiv webbutbildning som publicerades i PBL kunskapsbanken. Boverket har även verkat för att sprida kunskap genom både webbinarier och ordinära föreläsningar, främst för byggnadsinspektörer.

Utifrån de djupintervjuer som genomförts kan konstateras att flertalet, om än i första hand representanter från byggnadsnämnderna, verkar ha kännedom om och även använda sig av materialet på Boverkets webbplats. Detta är något som talar för att det inte skulle vara fråga om ett rent

[39] BBR 1:2242.

kunskaps- och informationsbehov, utan att det finns svårigheter i reglerna. Kommittén konstaterar likaså i sitt slutbetänkande att innebörden av ombyggnad inte tycks ha blivit tillräckligt tydligt för tillämparna, trots Boverkets insatser.[40]

4.2.2 Tillämpningen

Utifrån våra djupintervjuer framstår det som vanligt att hela, eller stora delar av, byggnaden redan ingår i den planerade åtgärden när det är fråga om ombyggnad. I sådana fall ingår huvuddelen av byggnaden i ändrad del. Frågan huruvida en åtgärd är ombyggnad eller inte förlorar då ofta mycket av sin betydelse i praktiken. Det framstår som att det inte alltid finns behov att tydliggöra om krav hänför sig till ändrad del, eller om vissa krav är följdkrav med anledning av att en åtgärd utgör en ombyggnad. I praktiken förefaller det inte alltid vara uttalat om en åtgärd bedöms vara en ombyggnad eller inte.

I princip alla byggnadsnämnder som deltagit i djupintervjuerna tycks vara överens om att ombyggnad är omfattande åtgärder. Sammantaget framstår också de byggnadsnämnder Boverket intervjuat som välorienterade i reglerna. En mer blandad bild framträder i intervjuerna med byggherrar och fastighetsägare. Även om undantag givetvis finns, framstår det i stora drag inte som att byggherrar och fastighetsägare är lika insatta i reglerna som byggnadsnämnderna.

När det gäller projekt som är väldigt omfattande respektive väldigt begränsade förefaller det rimligt att anta att tillämpningen är ganska likartad avseende om en åtgärd bedöms som en ombyggnad eller som en annan ändring. För åtgärder som utgör gränsfall är det sannolikt svårare att bedöma om en åtgärd är en ombyggnad eller inte. De byggnadsnämnder Boverket har intervjuat tenderar att framhålla att det är svårt att ge konkreta exempel och att en projektanpassad handläggning är nödvändig mot bakgrund av att alla projekt och byggnader är unika. Många trycker på att gränsdragningar är svåra och att en avvägning av omständigheterna i det enskilda fallet behöver göras.

Det är också i högsta grad förväntat att så är fallet, eftersom reglerna medger ett bedömningsutrymme och en samlad bedömning av flera olika kriterier med nödvändighet behöver göras. När det är fråga om sådana gränsfall finns det anledning att anta att tillämpningen och bedömningen kan variera mellan olika kommuner och olika handläggare.

En tendens kan också anas att byggnadsnämnderna i större kommuner arbetar mer systematiskt med frågan och i viss mån ställer högre krav än byggnadsnämnder i mindre kommuner. En förklaring till detta kan vara att en del kommuner väljer att tillämpa reglerna på ett för byggherren

[40] SOU 2019:68 s. 481.

förmånligt sätt i syfte att inte försvåra byggandet i kommunen. Ytterligare en förklaring kan vara att det helt enkelt är fler projekt där det kan vara fråga om ombyggnad i större kommuner. Detta möjliggör för byggnadsnämnden att arbeta mer aktivt och kontinuerligt med frågeställningen. Till exempel finns det riktlinjer i en större kommun med exemplifieringar och liknande som stöd för handläggarnas bedömningar av vad som bör betraktas som ombyggnad.

Många byggnadsnämnder har formulär för ansökningar där den sökande ska kryssa vilken åtgärd som denne ansöker om. Kommittén beskriver att det framhållits vid ett av deras referensgruppsmöten att om byggherren anger att ett projekt är ombyggnad, ifrågasätter kommunen i regel inte denna uppgift.[41] Utifrån genomförda djupintervjuer framträder dock, i motsats till detta, bilden av att byggnadsnämnderna vid sin handläggning inte utgår från om den sökande själv har angett att åtgärden utgör ombyggnad. I stället tar byggnadsnämnden ställning till de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet för att avgöra om det är fråga om en ombyggnad eller inte.

4.2.3 Särskilda svårigheter vid bedömningen

Vid djupintervjuerna har en stor andel av byggnadsnämnderna framhållit att det är särskilt svårt att bedöma kriteriet om stor ekonomisk investering. Byggherrarna vill ogärna lämna ifrån sig underlag till bedömningen. I de fall byggnadsnämnden fått underlag finns inte tillräcklig kompetens för att bedöma och ta ställning till underlaget.

4.3 Svårigheterna att avgöra hur följdkrav kan ställas

Vid alla ändringar av byggnader, också vid ombyggnader, får anpassningar och avsteg från kraven göras. För att avgöra vilken kravnivå som ska ställas på en byggnad i en ändringssituation krävs det så gott som alltid kvalificerade bedömningar och avvägningar med hänsyn till förutsättningarna i det enskilda fallet. Svårigheter att bestämma kravnivån förekommer således vid alla ändringar av byggnader. Att reglerna upplevs svåra att tillämpa är alltså inte en problematik som är begränsad enbart till ändringar som utgör ombyggnad.

Det kan dock konstateras att reglerna om hur kraven kan anpassas vid ombyggnad har en komplicerad struktur där ett resonemang behöver föras i flera led utifrån olika paragrafer för att fastslå vilka krav som kan ställas. Avvägningar ska göras såväl utifrån 8 kap. 2 och 7 §§ PBL. För att avgöra vilka krav som gäller med avseende på tillgänglighet behöver en sammanläsning av 8 kap. 7 § PBL och 3 kap. 23 § PBF göras, vilket

[41] SOU 2019:68 s. 303.

inte underlättas av att de bägge bestämmelserna till delar använder sig av olika begrepp. Detta är något som framstår som onödigt komplicerat.

Både byggnadsnämnder och byggherrar och fastighetsägare har i våra intervjuer framhållit att det är svåra avvägningar och bedömningar som behöver göras när kravnivån ska fastställas. Flera byggherrar och fastighetsägare har i våra intervjuer lyft fram att det upplevs för sent om oförutsedda följdkrav aktualiseras i lov- eller byggprocessen, eftersom projektering och kalkyler redan är långt framskridna i detta skede.

Utifrån vad vi erfarit i våra djupintervjuer tenderar byggnadsnämnderna att resonera utifrån modifieringsfaktorer och anpassa kravställningen på ett sätt som framstår som rimligt. Till exempel förefaller det finnas en större benägenhet att ställa följdkrav på installation av hiss om det är många lägenheter som kommer att betjänas av hissen, jämfört med om det bara skulle vara ett fåtal.

Som har beskrivits under 4.2.2 tycks det vara så att frågan huruvida en åtgärd är ombyggnad och vilka följdkrav som är aktuella inte alltid ställs på sin spets i praktiken. Den samlade bilden utifrån samtliga djupintervjuer är att det i stor utsträckning i stället förefaller vara så att byggherrarna och byggnadsnämnden ofta resonerar sig fram till en kravnivå som uppfattas skälig utan att specifikt ta ställning till ”var kraven kom ifrån”. Detta gäller för både vilka följdkrav som ställs, och hur kravnivån anpassas.

4.4 Betydelsen för åtgärder i det befintliga beståndet

4.4.1 Följdkrav vid ombyggnad är ovanliga

Det är Boverkets bedömning att det enbart är i mycket begränsade situationer som följdkrav på grund av att en åtgärd utgör ombyggnad i praktiken medför en högre kravnivå än vad som gäller vid annan ändring. Enligt Boverkets bedömning är möjligheterna att ställa krav på andra delar än de som omfattas av de planerade åtgärderna också mycket begränsade.

Utifrån genomförda djupintervjuer bedömer Boverket att det finns fog för att anta att kravställning vid ombyggnad i praktiken huvudsakligen begränsas till krav på ändrad del. Att det vid ombyggnad överhuvudtaget ställs följdkrav utanför ändrad del framstår som ovanligt.

Byggnadsnämnderna i mindre kommuner har i intervjuerna svarat att det inte förekommer alls att följdkrav ställs, eller att det sker i storleksordningen enstaka gånger per år. I större kommuner har man svarat att det uppskattningsvis kan ske i intervallet enstaka gånger upp ett tiotal gånger om året. Det ska påpekas att dessa uppskattningar är osäkra av flera skäl,

men bör ändå kunna tjäna som en fingervisning om i vilken omfattning följdkrav faktiskt ställs i praktiken.

När följdkrav ställs vid ombyggnad är det nästan uteslutande fråga om krav på tillgänglighet. Att följdkrav på andra utformnings- eller egenskapskrav ställs förefaller sällsynt. I de fall det förekommer är det främst krav med koppling till säkerhet och hälsa. En kommun svarade dock i intervjun att de även bevakar andra krav, bland annat energihushållning.

När det gäller tillämpningen avseende följdkrav på tillgänglighet tycks det vara så att den varierar en del mellan olika kommuner och även mellan olika handläggare. Till delar tycks variationen bero på att en del kommuner inte tillämpar reglerna fullt ut.

Fall där omfattande följdkrav ställs i en helt annan del av byggnaden än den del som påtagligt förnyas framstår utifrån våra intervjuer som i praktiken obefintliga. För att exemplifiera skulle det kunna handla om att byggnadsnämnden skulle ställa följdkrav på tillgängliga hygienutrymmena i samtliga lägenheter i en byggnad med flera trapphus i ett fall där enbart ett trapphus med omkringliggande lägenheter påtagligt förnyas. Inga exempel har framförts under våra intervjuer där någon fått följdkrav eller där någon hört talas om att följdkrav har ställts på detta sätt.

4.4.2 Ombyggnad som hinder för åtgärder

Kommittén kommer till slutsatsen att följdkrav vid ombyggnad, och särskilt följdkrav avseende tillgänglighet, hindrar ombyggnader i det befintliga beståndet.[42] Som stöd för sin slutsats hänvisar kommittén bland annat till en undersökning de låtit göra om hur kraven vid ombyggnad påverkar fastighetsägares möjligheter till ombyggnadsåtgärder. Undersökningen genomfördes av en extern part.

Undersökningen avsåg flerbostadshus byggda under perioden 1961–1975. Undersökningen baserades på 100 intervjuer med 50 allmännyttiga och 50 privata bostadsbolag. Totalt uppgick de tillfrågade bostadsbolagens bestånd till cirka 370 000 lägenheter.[43]

Kommittén redogör för att undersökningen visade att drygt en tredjedel av 100 tillfrågade bostadsföretag har avstått från att göra ombyggnader på grund av följdkraven som rör tillgänglighet. Hos de allmännyttiga bostadsbolagen var andelen 40 procent. Skälet har i de flesta fall varit ökade kostnader. På grund av följdkraven som rör energi har 13 procent låtit bli att göra ombyggnader. För allmännyttiga bostadsbolag var andelen knappt 20 procent.[44]

---

[42] SOU 2019:68 s. 475 och 482.
[43] Ibid. s. 95.
[44] Ibid. s. 306.

Vidare anger kommittén att knappt 30 procent av de tillfrågade företagen svarade att ett borttagande av följdkraven skulle innebära att de gjorde ombyggnadsåtgärder i mycket större utsträckning, drygt 40 procent att de skulle genomföra ombyggnadsåtgärder i något större utsträckning, medan knappt 30 procent uppgav att de inte skulle göra fler ombyggnadsåtgärder om följdkraven togs bort.[45]

De följdkrav som kan ställas mot bakgrund av att en ändring kan betecknas som en ombyggnad är, enligt Boverkets uppfattning, av så begränsad omfattning att de rimligen inte bör kunna ha en sådan påverkan som undersökningens resultat antyder.

Vidare skiljer sig resultatet från kommitténs undersökning markant från den bild som framkommit vid våra djupintervjuer. Frågorna i kommitténs undersökning är allmänt hållna och det framgår inte vilken praktisk erfarenhet av tillämpning av reglerna som respondenterna har haft. Boverket har därför funnit det angeläget att djupintervjua personer som har direkt erfarenhet av tillämpningen av reglerna i konkret projektledning och projektutveckling. Djupintervjuerna har kunnat gå närmare in på vilka delar av reglerna som är problematiska och vilka lösningar som kan vara lämpliga.

I våra djupintervjuer har vi noterat att tillämparna inte sällan tenderar att blanda ihop begrepp och ha svårt att hålla isär om ett krav utlösts mot bakgrund av att det handlar om ändrad del, eller om det faktiskt handlar om ett följdkrav till följd av ombyggnadsreglerna. En bild vi fått under intervjuerna är att den intervjuade inte sällan initialt tror att följdkrav ofta ställs vid åtgärder i befintliga byggnader. Vid en fördjupad utfrågning blir det dock i regel tydligt att det i huvudsak handlar om krav på ändrad del, och inte följdkrav till följd av att en åtgärd utgjort ombyggnad.

När vi i intervjuerna har lyckats få den vi intervjuat att förstå vad vi verkligen frågar efter, framstår det som att ombyggnadsreglerna inte har någon avgörande betydelse för om projekt genomförs eller inte. De flesta säger sig inte ha varit med om, och inte heller hört talas om, att projekt inte blivit av på grund av sådant som faktiskt kan hänföras till att vara följdkrav vid ombyggnad.

Snarare förefaller det vara så att det i första hand handlar om en sammanblandning mellan ombyggnad och annan ändring av byggnad, det vill säga vad som är krav på ändrad del respektive vad som faktiskt är följdkrav vid ombyggnad. Inte sällan lyftes under intervjuerna sådant som upplevs som problem i samband med ändringar, men som inte kunde hänföras till reglerna om ombyggnad. Till exempel hisskrav vid vindsinredning eller påbyggnad. Att tillkommande lägenheter ska vara tillgängliga

[45] Ibid. s. 306.

är dock ett krav på den ändrade delen och inte ett följdkrav. Den begreppsförvirring och de missuppfattningar som finns tycks medföra att reglerna om ombyggnad får klä skott för ett missnöje med vissa delar av kraven som ska ställas vid ändringar av befintliga byggnader.

Boverkets bedömning är att reglerna om ombyggnad och följdkraven inte har någon avgörande betydelse för om åtgärder kommer till stånd i det befintliga beståndet eller inte. Det verkar dock i viss mån förekomma att projekt förändras eller att åtgärder genomförs i ologisk ordning för att det inte ska bli fråga om en ombyggnad med eventuella följdkrav. Det ska också tillstås att det kan förekomma situationer där följdkrav, och då i första hand avseende tillgänglighet, faktiskt gör att det kan bli svårt att få den ekonomiska kalkylen att gå ihop för ett projekt. Det torde dock inte vara vanligt förekommande, vid våra djupintervjuer har detta omnämnts i något enstaka fall.

Även om följdkraven i sig inte bör ha någon nämnvärd inverkan för genomförandet av åtgärder, kan de utbredda missuppfattningarna i sig antas utgöra ett hinder. En följd av att det finns felaktiga uppfattningar om vilka krav som kan ställas vid ombyggnad kan till exempel vara att projekt skrotas redan på idéstadiet. Detta skulle kunna vara ytterligare en förklaring till resultatet i kommitténs undersökning.

5 Överväganden och förslag

I regeringsuppdraget till Boverket att se över ombyggnadsbegreppet ingår att den nuvarande kravnivån i huvudsak ska bibehållas. Boverket gör därför här ingen bedömning av om det finns skäl att lätta eller skärpa några krav.

5.1 Allmänt

Boverkets förslag:
Reglerna vid ombyggnad bör förtydligas och preciseras på lag- och förordningsnivå.

Som framgår av problembeskrivningen ovan så finns det utbredda missuppfattningar om innebörden av reglerna vid ombyggnad. Att det bland byggherrar och fastighetsägare finns en felaktig uppfattning om vilka krav som kan ställas vid ombyggnad kan i sig verka hämmande för genomförandet av ändringar i det befintliga beståndet.

För att förtydliga reglerna har Boverket utarbetat föreskrifter och allmänna råd och genomfört omfattande informationsinsatser. Att missförstånden trots detta kvarstår talar för att det finns anledning att göra förändringar på lag- och förordningsnivå.

Till delar kan missförstånden antas bero på en komplicerad regelstruktur där bedömningar behöver göras i flera led för att fastslå vilka krav som gäller. Att begreppet ombyggnad har en annan betydelse i PBL än i normalt språkbruk bidrar inte heller till förståelsen. Genom en förenklad regelstruktur går det att göra reglerna tydligare.

En del av de bedömningar som behöver göras leder regelmässigt till liknande resultat. Utifrån det kan reglerna utformas så att det mera entydigt framgår vilka följdkrav som kan ställas när en åtgärd utgör ombyggnad i PBL:s mening.

Det finns ett önskemål om att reglerna ska vara enkla och förutsägbara. Varje ändringssituation är dock unik och därför finns det samtidigt önskemål om att kunna ta hänsyn till förutsättningarna i det enskilda fallet. Ska reglerna utformas på ett sådant sätt att det är möjligt att ta hänsyn till vad som är rimligt i det enskilda fallet, behöver det finnas ett utrymme för bedömningar som grundas på en analys av förutsättningarna i det enskilda fallet. Detta medför med nödvändighet att reglerna i vissa delar kan uppfattas som otydliga.

5.2 Utgångspunkt

Boverkets förslag:
När en åtgärd kan utlösa följdkrav bör kravnivån utformas på ett sådant sätt att risken för kontraproduktiva effekter minimeras.

Ett exempel på en kontraproduktiv effekt är om en byggherre avstår från att genomföra önskvärda förbättringar för att förbättringsåtgärderna skulle riskera att utlösa kostsamma följdkrav.

En annan form av kontraproduktiv effekt är om en byggherre väljer att på ett irrationellt sätt dela upp ett projekt i flera separata projekt av det enda skälet att undvika följdkrav.

Följdkrav bör främst utlösas i sådana situationer där det finns en tydlig samordningsfördel med att utföra åtgärderna i ett sammanhang.

När en byggnad genomgår så omfattande åtgärder att följdkrav kan aktualiseras har fastighetsägaren rimligen ett egenintresse i att överväga vilka övriga åtgärder som det är rationellt att vidta i det sammanhanget. Följdkraven bör därför dessutom begränsas till sådana situationer där det finns ett starkt samhällsintresse av att åtgärderna faktiskt vidtas eller där fastighetsägaren har ett mindre egenintresse i att åtgärderna utförs.

5.3 Ombyggnadsbegreppet bör ersättas

Boverkets förslag:
PBL:s ombyggnadsbegrepp bör ersättas med ”påtaglig förnyelse”.

Under problembeskrivningen har det konstaterats att det råder stor osäkerhet omkring i vilka situationer PBL:s regler om ombyggnad ska tillämpas. Osäkerheten beror sannolikt till delar på att begreppet ombyggnad redan innan det återinfördes i PBL var ett väletablerat begrepp i bygg- och fastighetsbranschen för lite större ändringsåtgärder som gick utöver det vanliga löpande underhållet. I PBL har begreppet en betydligt snävare innebörd.

Sedan tidigare har ombyggnadsbegreppet använts i annan lagstiftning, och enligt Boverkets bedömning, ofta i en betydelse som ligger närmare den innebörd begreppet har i dagligt tal. Att samma begrepp har olika innebörd i olika sammanhang är ett förhållande som i sig talar för att begreppet om möjligt bör bytas.

Begreppet ombyggnad infördes i PBL år 2011 som ersättning för ”avsevärt förlängd brukstid”. I förarbetena till PBL finns det dock ingen motivering till valet av begreppet ombyggnad.

I PBL används formuleringen ”påtagligt förnyas” för att definiera ombyggnad. Det talar för att begreppet ”påtaglig förnyelse” skulle kunna användas i stället för ombyggnad utan att själva bytet av begrepp i sig tas till intäkt för att någon förändring eftersträvats i sak.

5.4 Innebörden av ”påtaglig förnyelse”

Boverkets förslag:
Begreppet ”påtaglig förnyelse” bör definieras i PBL. För att en åtgärd ska anses utgöra en påtaglig förnyelse ska åtgärden

- vara bygglovs- eller anmälningspliktig,
- innebära att hela byggnaden, eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden, genomgår omfattande åtgärder, och
- medföra en stor ekonomisk investering.

Begreppet ”påtaglig förnyelse” bör definieras i PBL och bygga på de tre kriterier som Boverket tidigare reglerat som en förutsättning för att en åtgärd ska anses utgöra en ombyggnad.[46] Med tanke på konsekvenserna för den enskilde är det rimligt att definitionen återfinns på lagnivå i stället för i myndighetsföreskrifter.

5.4.1 Åtgärden ska vara bygglovs- eller anmälningspliktig

För att en åtgärd ska anses utgöra en påtaglig förnyelse bör den vara antingen bygglovspliktig eller anmälningspliktig. Det finns en logik i att en åtgärd som anses vara av så begränsad betydelse att det inte behövs någon förhandsgranskning från samhällets sida inte ska anses utgöra en påtaglig förnyelse. Det kan också vara komplicerat att avgöra om en åtgärd medför en påtaglig förnyelse och det är rimligt att en byggherre inte ska behöva riskera att först i efterhand uppmärksammas på att en åtgärd medförde följdkrav.

Att begränsa kriteriet till att en åtgärd måste vara bygglovspliktig för att utgöra en påtaglig förnyelse är däremot inte lämpligt. Det går att utföra mycket omfattande åtgärder inuti en byggnad utan att åtgärden behöver vara bygglovspliktig. Omfattningen av bygglovsplikten varierar också inom respektive utanför planlagt område och kan också vara beroende av var på tomten en byggnad är belägen. Bygglovsplikten kan också utökas eller minskas genom bestämmelser i en detaljplan. Anmälningsplikten inträder enbart för åtgärder som inte är bygglovspliktiga.

Som framgår av redogörelsen under avsnitt 3.9 gäller reglerna om ombyggnad även för andra anläggningar än byggnader. Genom kriteriet att en åtgärd antingen ska vara bygglovs- eller anmälningspliktig blir det

[46] BBR avsnitt 1:2242.

tydligt att det endast är sådana andra anläggningar som omfattas av krav på bygglov enligt 6 kap. 1 § PBF eller anmälan enligt 6 kap. 5 § PBF som kan komma att omfattas av följdkrav med anledning av att en åtgärd bedöms utgöra en påtaglig förnyelse. Enligt Boverkets bedömning överensstämmer detta med gällande rätt.

När det gäller vägar, järnvägar, broar och tunnlar för väg, järnväg och tunnelbana, så omfattas de inte av krav på bygglov eller anmälan. Detta medför att de inte skulle omfattas av reglerna om påtaglig förnyelse. För den typen av anläggningar är det Transportstyrelsen som har rätt att föreskriva om vissa tekniska egenskapskrav[47]. I de kontakter Boverket har haft med Transportstyrelsen inom ramarna för detta uppdrag har det inte framkommit att Transportstyrelsen skulle se något större behov av att kunna differentiera mellan ombyggnad och annan ändring eller att det skulle medföra några nackdelar att vägar etc. inte skulle omfattas av reglerna om påtaglig förnyelse.

Andra anläggningar än byggnader kommenteras vidare under avsnitt 5.4.4.

Bygglovsutredningen föreslår förändringar i vilka åtgärder som ska vara bygglovs- respektive anmälningspliktiga. Av betydelse är främst förslaget att slopa anmälningsplikten när planlösningen ändras avsevärt. Enligt Boverkets uppfattning är stora förändringar av planlösningen typiskt en sådan situation då det kan vara skäligt att ställa vissa följdkrav, särskilt med avseende på tillgänglighet. Görs det stora förändringar i planlösningen kan det till exempel vara förhållandevis enkelt att tillskapa tillgängliga hygienutrymmen. Trots detta anser Boverket att följdkrav enbart bör kunna ställas i sådana situationer då det förekommer någon form av förhandsgranskning från samhällets sida. Detta bland annat för att byggherrarna inte ska behöva riskera att först i efterhand uppmärksammas på att åtgärden medförde följdkrav.

5.4.2 Åtgärderna ska vara omfattande

Enbart det förhållandet att en åtgärd är bygglovs- eller anmälningspliktig och medför en stor investering kan inte anses vara tillräckligt för att en byggnad ska anses vara påtaglig förnyad. Åtgärderna bör vara så omfattande att byggnaden kan anses vara påtagligt förnyad.

Bakgrunden till detta är att krav ska ställas i sådana situationer där det finns tydliga samordningsvinster av att utföra åtgärderna i ett sammanhang i stället för som separata åtgärder. Målsättningen bör vara att formulera kraven på en sådan nivå att en seriös och långsiktig fastighetsägare

[47] 10 kap. 6 § PBF.

ska uppfatta dem som rimliga. Innebörden av omfattande åtgärder kommenteras utförligare under avsnitt 5.5.

5.4.3 Åtgärden ska medföra en stor ekonomisk investering

För att en åtgärd ska anses utgöra en stor ekonomisk investering ska den vara betydande i förhållande till vad det hade kostat att uppföra en byggnad av motsvarande storlek och karaktär. Dessutom ska investeringen också i absoluta tal vara stor.

I förarbetena till PBL anges det att det är i de situationer när en fastighetsägare gör en stor investering i en byggnad som det kan vara motiverat för samhället att ställa följdkrav.[48] Som exempel på vad som skulle kunna utgöra en stor investering anges att ett belopp som uppgick till 25 procent av vad det hade kostat att uppföra en motsvarande byggnad kunde vara en lämplig gräns för att en åtgärd skulle anses medföra att en byggnad påtagligt förnyades. Något slutligt ställningstagande till en sådan gräns görs dock inte i förarbetena.

För att en åtgärd ska anses utgöra en påtaglig förnyelse ska dels en betydande och avgränsbar del av byggnaden omfattas av åtgärderna, dels åtgärderna vara omfattande. Uppfylls de bägge kriterierna går det typiskt sett att anta att även kriteriet om stor ekonomisk investering är uppfyllt. Det går dock inte att utesluta att det kan uppträda situationer då kostnaderna för eventuella följdkrav framstår som uppenbart oskäliga i förhållande till kostnaderna för de planerade åtgärderna. Mot den bakgrunden bör det finnas ett kriterium om att åtgärden ska medföra en stor ekonomisk investering.

Då byggnadsnämnden inte har insyn i projektkalkylerna etc., bör det vara byggherrens ansvar att på ett trovärdigt sätt visa att åtgärderna inte medför en stor ekonomisk investering. Bedömningen bör utgå ifrån vad det normalt sett hade kostat att utföra den planerade åtgärden. Osedvanligt låga lönekostnader eller materialpriser bör alltså inte läggas till grund för en sådan bedömning.

Att ange en fix gräns när påtaglig förnyelse inträder är av flera skäl olämpligt. Det kan leda till att en byggherre inte genomför önskvärda åtgärder, väljer en lägre materialstandard än vad som annars varit fallet eller delar upp planerade åtgärder på ett orationellt sätt. En fix beloppsgräns förutsätter också att byggnadsnämnden har kännedom om de civilrättsliga avtalen mellan byggherren och de som utför arbetena och hur byggherren prissätter arbete som utförs i egen regi.

[48] Prop. 2009/10:170 s. 150.

Som en fingervisning om vad som menas med en betydande investering bör dock 25-procentgränsen kunna utnyttjas.

För en mycket enkel byggnad kan även en relativt begränsad åtgärd medföra kostnader som uppgår till en betydande del av byggnadens värde. I sådana fall måste även det faktiska beloppets storlek beaktas.

5.4.4 Andra anläggningar än byggnader

Med den konstruktion PBL har gäller reglerna om påtaglig förnyelse även andra anläggningar än byggnader. Genom kriteriet att en åtgärd ska vara bygglov- eller anmälningspliktig för att utgöra en påtaglig förnyelse så begränsas de anläggningar som kan omfattas av kraven till sådana andra anläggningar än byggnader som anges i 6 kap. 1 och 5 §§ PBF.

Med tanke på de övriga kriterierna för att en åtgärd ska anses utgöra en påtaglig förnyelse är de situationer där följdkrav kan komma att aktualiseras i samband med en ändring av en annan anläggning än byggnader mycket få.

Ett exempel skulle dock kunna vara om det på en idrottsplats görs så omfattande åtgärder i bland annat läktararrangemangen att hela idrottsplatsen kunde anses vara påtaglig förnyad. Då skulle det kunna ställas krav på att till exempel entrépartiet uppfyllde kraven på tillgänglighet. Likaså skulle det kunna ställas krav om det fanns betydande brister med avseende på begränsningen av risken för olyckor.

5.5 Innebörden av omfattande åtgärder

Boverkets förslag:
Innebörden av omfattande åtgärder bör preciseras i PBF. En bedömning av om en åtgärd ska anses vara omfattande, bör utgå från en samlad bedömning av fyra faktorer:

- större ingrepp i stomme
- större ändringar av planlösning
- ianspråktagande eller inredning för väsentligt annat ändamål
- utbyte av merparten av tekniska system.

Vid en sådan samlad bedömning bör större ingrepp i stomme och större ändringar i planlösning tillmätas en speciell vikt.

Någon exakt avgränsning av när en åtgärd ska anses vara så omfattande att byggnaden ska anses vara påtagligt förnyad går inte att formulera på ett meningsfullt sätt. För att avgöra om en åtgärd ska anses vara så omfattande behöver en samlad bedömning av hela projektet göras. Ofta kan flera olika förhållanden behöva vägas samman.

Vid en sådan samlad bedömning finns det två förhållanden som bör tillmätas särskild vikt. Det är om det genomförs

- större förändringar av befintliga bostäders eller lokalers planlösningar, eller
- omfattande ingrepp i byggnadens stomme.

Vid ombyggnad har kravet på tillgänglighet idag en stark ställning. Vid stora förändringar av befintliga lägenheters planlösningar kan det vara förhållandevis enkelt att tillskapa ett tillgängligt och användbart hygienutrymme. Av det skälet är det naturligt att se stora förändringar av befintliga bostäders planlösning som ett starkt kriterium för att åtgärden utgör en ombyggnad. Likaså kan det ofta vara förhållandevis enkelt att förbättra tillgängligheten när man ändå gör stora ingrepp i en byggnads stomme. Med betydande ingrepp i byggnadens stomme förstås då så omfattande ingrepp att man verkligen kan se sådana samordningsfördelar.

Åtgärder som kan anses medföra en omfattande förändring av planlösningen är till exempel en betydande utökning av en bostads lägenhetsyta eller om ett antal mellanväggar flyttas. Det kan även vara om större bostadslägenheter eller lokaler delas upp på flera lägenheter. Att enbart byta plats på två funktioner i en bostad eller att ta upp en dörr i en mellanvägg i en bostad kan inte i detta sammanhang anses medföra en omfattande förändring av planlösningen.

Andra förhållanden som i kombination med andra åtgärder kan tala för att en åtgärd ska anses utgöra en påtaglig förnyelse är om

- byggnaden tas i anspråk eller inreds för ett väsentligt annat ändamål, eller
- merparten av de tekniska systemen byts ut.

Enbart utbyte av merparten av de tekniska systemen eller att byggnaden tas i anspråk för ett väsentligt annat ändamål kan inte i sig anses vara ett tillräckligt skäl för att en åtgärd ska anses utgöra en påtaglig förnyelse av en byggnad. Kombineras det med andra åtgärder kan dock den sammantagna bedömningen bli att den samlade åtgärden ska anses utgöra en påtaglig förnyelse. En förutsättning för att en åtgärd sammantaget ska bedömas utgöra en påtaglig förnyelse är dock att åtgärden antingen omfattar större ingrepp i stommen eller större ändringar av planlösningen.

5.6 Följdkrav bör ställas om hela eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas

Boverkets förslag:
Följdkrav bör endast kunna ställas om antingen hela eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas.

Liksom idag bör följdkrav endast kunna ställas om antingen hela eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas.

Med betydande och avgränsbar del avses en eller flera funktionella enheter som tillsammans utgör en betydande del av byggnadens volym.

En funktionell enhet kan till exempel vara en bostad eller en lokal. En åtgärd som endast berör en begränsad del av en byggnad eller en viss funktion i byggnaden omfattar normalt inte en funktionell enhet av byggnadens volym. Exempel på sådana åtgärder som inte ensamt kan anses innebära en påtaglig förnyelse eftersom de inte omfattar en funktionell enhet är

- byte av ett tekniskt system, till exempel ventilationssystemet,
- byte av en byggnadsdel, till exempel klimatskärmen, eller
- en åtgärd som endast omfattar ett utrymme eller en funktion i alla lägenheter, till exempel hygienrum eller balkonger.

Exempel på en betydande och avgränsbar del kan vara

- ett trapphus med omkringliggande lägenheter,
- samtliga lägenheter på ett våningsplan, eller
- en hel råvind.

Innebörden av funktionell enhet behöver dock tolkas utifrån den aktuella byggnaden. Om en flervåningsbyggnad i sin helhet används som ett kontor eller ett hotell, kan det betraktas som en funktionell enhet. Om en betydande del av en sådan byggnad ändras till bostäder, kan åtgärden ändå anses omfatta en betydande och avgränsbar del av byggnaden även om inte hela den funktionella enheten ges en ändrad användning.

Även innebörden av betydande del behöver tolkas utifrån den enskilda byggnaden. Påverkan på den befintliga byggnaden kan också ske genom en tillbyggnad. Om bostaden i ett envåningshus utökas genom att huset byggs på med en övervåning, har hela den ursprungliga bostaden fått en förändrad planlösning. Någon fix gräns bör inte fastslås ”för betydande del”, men som tumregel kan anges att åtgärden bör omfatta i storleksordningen 20–25 procent av byggnaden för att kunna betecknas som

betydande. Skulle en fix gräns fastslås skulle det för att undvika onödiga och komplicerade diskussioner behöva preciseras vilka ytor i den befintliga byggnaden som skulle anses vara mätvärda, ifall det skulle avse ytor före eller efter utförd åtgärd och hur den del som skulle anses vara påtagligt förnyad skulle avgränsas liksom hur åtgärder kombinerade med tillbyggnader skulle bedömas. Det skulle också kunna leda till att en byggherre undantog någon mindre del av byggnaden av det enda skälet att precis understiga den fastslagna gränsen.

5.7 Kraven vid påtaglig förnyelse bör renodlas och regleras separat

Boverkets förslag:
De krav som tillkommer när en åtgärd medför en påtaglig förnyelse bör regleras separat. Kraven bör avse

- att betydande risker med avseende på hälsa och säkerhet ska undanröjas,
- krav om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, och
- krav om bredbandsanslutning och laddning av elfordon.

Kraven vid ombyggnad regleras idag i 8 kap. 2 och 5 §§ PBL där det anges att kraven ska uppfyllas för hela byggnaden, om det inte är orimligt. Av 1 kap. 4 § PBL följer att ombyggnad är en variant av ändring av byggnad. Då ska 8 kap. 7 § tillämpas vilket bland annat medför att hänsyn ska tas till ändringens omfattning, något som i sin tur kan innebära en betydande inskränkning i vilka delar av byggnaden det i praktiken ställs krav på. Där finns även en specialreglering av hur kravet på tillgänglighet ska tillämpas. Denna specialreglering preciseras sedan ytterligare i 3 kap. 23 § PBF där det även införs åtskillnad mellan hur kraven ska tillämpas vid ombyggnad och vid annan ändring. I 3 kap. 22 § PBF finns även en specialreglering avseende de tekniska egenskapskraven om bredbandsanslutning och laddning av elfordon.

Sammantaget ger detta en svåröverblickbar struktur och det behöver föras ett resonemang i flera led för att fastställa vilka krav som faktiskt ställs. Ofta leder ett sådant resonemang till att det i praktiken, enligt Boverkets uppfattning, inte går att ställa några krav på de delar av byggnaden som inte ingår i ändrad del. När krav ställs avser de oftast tillgänglighet i den del som påtagligt förnyas eller i enstaka fall betydande brister avseende hälsa eller säkerhet.

Utifrån vad en tillämpning av de olika reglerna faktiskt leder fram till, bör reglerna kunna förenklas. För att skapa en bättre överblickbarhet och förenkla regelskrivningen bör de extra krav (följdkrav) som tillkommer

när en åtgärd betecknas som en påtaglig förnyelse samlas i en separat bestämmelse.

Konstruktionen gör att det också är förhållandevis enkelt att föra på ytterligare följdkrav om ett sådant behov skulle uppstå för att implementera EU-direktiv.

För att en åtgärd ska betecknas som påtaglig förnyelse krävs det relativt omfattande åtgärder. Detta gör att relativt omfattande krav kan ställas på stora delar av byggnaden redan utifrån det förhållandet att de ingår i den ändrad delen, oberoende av om en åtgärd betecknas som en påtaglig förnyelse eller inte. Gör en byggherre så stora investeringar i en byggnad kan det antas att byggherren i de flesta fall har ett egenintresse av att åtgärda brister i byggnaden så att den kan fungera rationellt utan alltför stora åtgärder i ett antal år. Kraven vid påtaglig förnyelse bör därför främst inriktas på sådana åtgärder där det inte självklart föreligger ett egenintresse för byggherren att utföra dem och/eller där det finns ett stort allmänintresse att åtgärderna utförs.

När enbart en del av en byggnad påtagligt förnyas är det begränsat vilka krav som går att ställa på övriga delar av byggnaden. Att kravet på tillgänglighet har en stärkt ställning vid påtaglig förnyelse framgår direkt av PBL och PBF. Utifrån förarbetsuttalanden har Boverket tidigare identifierat främst två andra situationer där krav kan ställas på de delar av byggnaden som inte omfattas de planerade åtgärderna.[49] Det avser

- betydande brister med avseende på hälsa och säkerhet
- sådana gemensamma funktioner eller tekniska system där det är tekniskt och ekonomiskt lämpligt att utföra åtgärderna i ett sammanhang.

I PBF ställs det numera i samband med ombyggnad även krav på bredbandsanslutning och möjlighet att ladda elfordon.

5.7.1 Betydande risker med avseende på hälsa och säkerhet

I förarbetena till PBL anges det att synen på kraven vid ombyggnad enligt ÄPBL bör ha fortsatt giltighet.[50] I förarbetena till ÄPBL anges det i anslutning till diskussionen om ombyggnad bland annat:

> De resurser som kan avdelas för förbättringar inom den befintliga bebyggelsen måste sättas in på att undanröja sådana brister eller missförhållande som inte kan accepteras om en byggnad ska användas under en längre tid.[51]

[49] BBR avsnitt 1:2243.
[50] Prop. 2009/10:179 s. 149.
[51] Prop. 1985/86:1 s. 502.

Gör en fastighetsägare en större investering i en byggnad får det anses skäligt att betydande risker med avseende på hälsa och säkerhet undanröjs även om riskerna orsakas av brister som återfinns i delar av byggnaden som inte alls berörs av de planerade åtgärderna. Med ordet betydande markeras att det inte avser mindre avvikelser i förhållande till de krav som ställs vid uppförandet av nya byggnader.

För att krav ska kunna ställas bör bristerna vara så betydande att det är rimligt att tänka sig att ett föreläggande hade kunnat utfärdas enligt annan lagstiftning, till exempel enligt miljöbalken eller lagen (2003:778) om skydd mot olyckor om förhållandena hade kommit till myndighetens kännedom.

En fördel med att frågan behandlas inför ett startbesked är att det är byggherrens ansvar att visa att byggnaden inte har sådana brister. Utfärdar en myndighet ett föreläggande är det myndigheten som ska visa att byggnaden har sådana brister. Det förutsätter också att den aktuella bristen har kommit till myndighetens kännedom. För byggherren är det oftast en fördel om bristerna kan avhjälpas i samband med planerade åtgärder i stället för att de ska avhjälpas när de upptäcks i efterhand.

Exempel på betydande risker med avseende på hälsa och säkerhet kan vara om byggnaden avviker väsentligt från dagens krav vad gäller

- utformning av tappvattensystemet med avseende på risken för tillväxt av mikroorganismer
- brandcellsindelning på vinden
- tillgång till utrymningsvägar
- bärförmåga avseende snölaster.

Ett annat exempel kan vara avsaknaden av barnsäkerhetsanordningar i en förskola.

Vid bedömningen av om riskerna ska anses vara betydande behöver det vägas in hur stor sannolikheten är för att en olycka ska inträffa eller att någon ska drabbas av ohälsa och hur allvarliga konsekvenserna av detta blir. Enbart mindre avvikelser gentemot de krav som gäller vid uppförandet av nya byggnader, som till exempel något förhöjda bullervärden eller att ett räcke är några centimeter för lågt, kan inte anses utgöra en betydande risk.

Finns det skäl att anta att en byggnad kan ha betydande brister med avseende på hälsa och säkerhet kan byggnadsnämnden i samband med det tekniska samrådet efterfråga ett underlag som visar om byggnaden har sådana brister. Skäl för att efterfråga ett sådant underlag kan till exempel vara om byggnaden har en känd riskkonstruktion eller om byggnadsnämnden vid platsbesök gjort iakttagelser som föranleder sådana

misstankar. Misstanke om brister kan även avse sådana byggnadsdelar där korrosion eller annat åldersslitage erfarenhetsmässigt kan ge upphov till allvarliga olyckor. Det kan till exempel gälla infästningar av balkonger och räcken. Normalt bör dock sådana brister ha identifierats i samband med den förundersökning som bör vara ett led i projekteringen av större ändringsåtgärder.

Vilket underlag byggnadsnämnden efterfrågar måste dock alltid grundas på förutsättningarna i det enskilda fallet. Finns det inget skäl att anta att byggnaden kan ha betydande brister med avseende på hälsa och säkerhet ska inget sådant material begäras in.

Utifrån PBL är det endast möjligt att ställa krav på att sådana risker ska undanröjas som orsakas av brister i förhållande till de tekniska egenskapskraven.

5.7.2 Tillgänglighet

Att kravet på tillgänglighet har en förstärkt ställning, såväl vid påtaglig förnyelse som vid en ändring som inte medför en påtaglig förnyelse, framgår av gällande lagstiftning. Förslaget bedöms inte medföra någon ändring i förhållande till detta. Exempel på följdkrav som kan aktualiseras är om samtliga lägenheter kring ett trapphus påtagligt förnyas, så ska de förses med tillgängliga och användbara hygienutrymmen om de inte har det. Skäl för att anpassa eller göra avsteg från det kravet kan till exempel vara om en sådan åtgärd inte uppfyller varsamhetskravet eller följer förvanskningsförbudet, eller om det saknas nödvändigt utrymme.

Omfattar åtgärden en påtaglig förnyelse av samtliga lägenheter kring ett trapphus kan krav ställas på trapphuset även om inga åtgärder planeras där. Det kan till exempel avse installation av en dörröppnare eller undanröjandet av en mindre nivåskillnad vid entrén till trapphuset.

I vilken mån det kan ställas krav på hiss vid en påtaglig förnyelse får bedömas utifrån kostnaden i förhållande till hur många lägenheter som kan göras tillgängliga och i vilken utsträckning hissen skulle medverka till en fullgod tillgänglighet. Det har också betydelse om det går att finna en naturlig placering av hissen eller om den skulle fordra ingrepp och försämringar i befintliga lägenheters planlösning. Även påverkan på byggnadens kulturvärden behöver vägas in.

Ett exempel på när det framstår som uppenbart oskäligt att ställa krav på hiss är när den påtagliga förnyelsen avser befintliga bostäder i ett trevåningshus med ett begränsat antal lägenheter per plan och halvplansförskjutning, vilket medför att stora ingrepp måste göras i lägenheterna för att uppnå en fullgod tillgänglighet. Kombineras förnyelsen av de befintliga bostäderna med andra åtgärder som en påbyggnad eller vindsinredning, kan kravet på hiss dock utlösas utifrån att de nytillkommande bostäderna ska uppfylla tillgänglighetskraven. I ett hus med ett loftgångs-

system, där en hiss kan göra ett stort antal lägenheter tillgängliga, kan däremot krav på en hissinstallation vara skäligt. Om den påtagliga förnyelsen omfattar ett helt våningsplan som behöver göras tillgänglig genom en hiss, så ska hissen normalt även angöra de över- och underliggande våningsplanen.

Om det är lägenheterna omkring ett trapphus som påtagligt förnyas, så kan dock inte krav ställas på lägenheterna i en helt annan del av huset som inte alls berörs av de planerade åtgärderna. Sådana krav får anses vara uppenbart oskäliga med hänsyn till ändringens omfattning.

5.7.3 Bredbandsanslutning och laddning av elfordon

Bredbandsanslutning och laddning av elfordon utgör tekniska egenskapskrav enligt 8 kap. 4 § PBL. Enligt 8 kap. 5 § PBL ska dessa tillgodoses vid bland annat ombyggnad.

Enligt 8 kap. 5 § PBL får regeringen med stöd av 16 kap. 2 § PBL utfärda föreskrifter om hur de tekniska egenskapskraven ska tillämpas vid bland annat ombyggnad. När det gäller de tekniska egenskapskraven om bredbandsanslutning och laddning av elfordon regleras detta i 3 kap. 22 § PBF. Där anges i vilka situationer de tekniska egenskapskraven om bredbandsanslutning och laddning av elfordon ska tillämpas.

5.7.4 Gemensamma funktioner och tekniska system

I BBR har det angetts vilka krav som kan ställas på de delar av byggnaden som inte alls omfattas av de planerade åtgärderna. Där anges det bland annat att krav kan ställas på sådana gemensamma funktioner eller tekniska system där det är tekniskt och ekonomiskt lämpligt att utföra åtgärderna i ett sammanhang.[52]

Bakgrunden till skrivningen var Boverkets bedömning att det i de allra flesta fall av ombyggnad i praktiken inte gick att ställa några krav på de delar som inte berördes av de planerade åtgärderna. Detta eftersom kraven skulle anpassa utifrån bland annat ändringens omfattning. I förarbetena till ÄPBL angavs det dock några uttryckliga exempel på när krav kunde ställas på delar som inte berördes av de planerade åtgärderna. Ett exempel gällde just vissa gemensamma funktioner i byggnaden som till exempel uppvärmnings- och ventilationssystem och vatten- och avloppssystem.[53] I förarbetena till nuvarande PBL anges det att den tidigare redovisade synen på kraven vid ombyggnad bör ha fortsatt giltighet.[54]

[52] BBR avsnitt 1:2243.
[53] Prop. 2009/10:170 s. 504.
[54] Prop. 2009/10:170 s. 149.

Det är dock svårt att se situationer där formuleringen i praktiken är tillämpbar. Den bedömningen har även stöd i den intervjustudie Boverket genomfört i samband med detta uppdrag. Åtgärdas en del av ett tekniskt system ger det ofta sådana konsekvenser i övriga delar av det tekniska systemet att hela systemet kan anses ingå i ändrad del. Dessutom kan det antas att byggherren normalt har ett egenintresse av att åtgärda systemet i ett sammanhang, om det är ”tekniskt och ekonomiskt lämpligt”. När det gäller gemensamma funktioner är tillgången till hiss det tydligaste exemplet. Det kan dock anses vara omhändertaget då kravet på tillgänglighet har en stärkt ställning när en byggnad påtagligt förnyas.

Då det är otydligt när kriteriet ”gemensamma funktioner eller tekniska system där det är tekniskt och ekonomiskt lämpligt att utföra åtgärderna i ett sammanhang” skulle tillämpas i praktiken, anser Boverket att det inte bör användas för att beskriva i vika situationer följdkrav kan ställas.

5.7.5 Energihushållning

Som konstaterats i avsnitt 3.4 är det tveksamt om reglerna om ombyggnad medför att det går att ställa några ytterligare krav på energihushållning utöver de som följer av kraven på ändrad del.

Av de intervjuer Boverket har genomfört i detta uppdrag framgick att de allra flesta kommuner inte ställer några följdkrav avseende energihushållning i samband med ombyggnad. Endast när det gäller en kommun kunde det beläggas att de ställde sådana krav.

När ombyggnadsbegreppet återinfördes i PBL 2011 framhölls dock att det framförallt var två egenskaper som var angeläget att förbättra i det befintliga beståndet, varav den ena var energieffektivitet.[55] I föreliggande uppdrag nämns också särskilt det tekniska egenskapskravet energihushållning och värmeisolering.

Boverket har därför övervägt om det vid påtaglig förnyelse skulle ställas ett följdkrav avseende kartläggning av möjliga energieffektiviseringsåtgärder. Motivet för ett sådant krav redovisas nedan. Då det enligt Boverkets uppfattning skulle medföra en förändrad kravnivå lämnas dock inget sådant förslag.

I energiprestandadirektivet ställs det krav på att när befintliga byggnader genomgår en större renovering så ska energiprestandan uppgraderas så att byggnaderna uppfyller gällande krav. I Sverige har direktivet ansetts implementerat genom att det ställs krav på energihushållning vid alla ändringar av byggnader, alltså inte enbart vid större renoveringar.[56]

---

[55] Prop. 2009/10:170 s. 149 och 260.
[56] Konsekvensutredning Revidering av Boverkets ändringsregler, Boverket 2011. Dnr: 1101-751/2009.

När föreskrifter om ändring av byggnader infördes i BBR år 2011 var en utgångspunkt för avsnittet om energihushållning att kraven skulle utformas så att de säkerställde att byggherren hade tillräckliga kunskaper för att kunna fatta rationella beslut.[57] Skälet till detta var att det i flera olika sammanhang hade framförts att det vid ändring av byggnader fanns en stor energieffektiviseringspotential i kostnadseffektiva åtgärder. Skälet till att denna energieffektiviseringspotential inte tillvaratogs ansågs bero på att byggherren saknade kunskap om denna. Bedömning var att det normalt ligger i byggherrens egenintresse att genomföra kostnadseffektiva energieffektiviseringsåtgärder.[58]

Vid ändring av en byggnad kan kraven i BBR endast tillämpas på ändrad del. Genomgår en byggnad en så stor omvandling att åtgärden kan anses utgöra en påtaglig förnyelse skulle det dock kunna anses skäligt att byggherren låter genomföra en kartläggning för hela byggnaden av vilka kostnadseffektiva energieffektiviseringsåtgärder som kan vidtas i samband med de planerade åtgärderna.

En genomgång av möjliga energieffektiviseringsåtgärder ingår ofta som ett normalt led i projekteringen av renoveringsprojekt, åtminstone när det gäller större och långsiktiga fastighetsägare. När det gäller mindre fastighetsägare, engångsbyggare eller när ombyggnaden sker inför en omvandling till en bostadsrättsförening, är det inte lika självklart. I många fall bör en del uppgifter kunna hämtas från byggnadens energideklaration. Inom ramen för en energideklaration är det dock knappast möjligt att uttömmande överväga vilka energieffektiviseringsåtgärder som kan bli kostnadseffektiva i kombination med olika typer av ändringsåtgärder.

5.7.6 Innebär förslaget en ändring av kravnivån?

Med nu gällande regler ska samtliga de tekniska egenskapskraven tillämpas när en åtgärd betecknas som en ombyggnad. För flertalet egenskapskrav innebär det dock i normalfallet ingen kravhöjning i praktiken. Ovan har det därför föreslagits en tydligare avgränsning av vilka följdkrav som kan ställas. Frågan är om detta innebär någon faktisk förändring av kravnivån.

När enbart en del av en byggnad berörs av de planerade åtgärderna så bedömer Boverket att kravnivån i huvudsak blir oförändrad.

När de delar som berörs av de planerade åtgärderna ges en ändrad användning kan krav ställas på hela den del som ges en ändrad användning. Därför bedöms förändringen i den situationen medföra ingen eller en liten förändring av kravnivån.

---

[57] Jämför BBR avsnitt 9:91.
[58] Konsekvensutredning Revidering av Boverkets ändringsregler, Boverket 2011. Dnr: 1101-751/2009. s. 98.

Störst sannolikhet för en sänkt kravnivå är i de situationer då det är bostäder som genomgår en påtaglig förnyelse och ingen ändrad användning genomförs. Saknar de befintliga bostäderna basala funktioner som till exempel hygienutrymmen går det med nu gällande regler att ställa krav på att sådana tillskapas, men inte utifrån förslaget ovan. Något problem i praktiken är det dock knappast, då fastighetsägaren har ett starkt egenintresse av att bostäderna tillförs en sådan standard som kan motivera en viss hyresnivå.

Även när det gäller energihushållning går det att konstruera en situation då föreslagen förändring förmodligen skulle innebära en sänkning av kravnivån. Byts fönsterna ut mot mer energieffektiva fönster bör värmesystemet justeras in för att det ska gå att tillgodogöra sig energieffektiviseringen. Sannolikt går det att ställa ett sådant krav utifrån nu gällande regler vid ombyggnad även om inga andra åtgärder är avsedda att utföras på värmesystemet. Kan krav endast ställas utifrån ändrad del kan då inga krav ställas på injustering av värmesystemet. Återigen kan dock fastighetsägaren antas ha ett stark egenintresse av att utföra en sådan injustering om fastighetsägaren är medveten om betydelsen av det.

Vilka konsekvenser de föreslagna förändringarna får i praktiken är mera svårbedömt. Vilka krav som går att ställa vid en påtaglig förnyelse, och därmed vilken skillnad det blir gentemot de krav som går att ställa på enbart ändrad del, är i hög grad beroende på hur innebörden av ”anpassning med hänsyn till ändringens omfattning” ska tolkas vid ombyggnad. I princip saknas det stöd för hur det ska tolkas i såväl förarbeten som rättspraxis. Sannolikt varierar bedömningen mellan olika kommuner och därmed de praktiska konsekvenserna av förändringen. Ett sådant antagande har även ett stöd i de intervjuer Boverket genomfört. Variationen berodde på att det fanns kommuner som, enligt Boverkets uppfattning, såväl övertolkade som undertolkade reglerna.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att förslaget åtminstone i teorin kan medföra en viss kravsänkning i vissa speciella situationer. Genom att reglerna avgränsas till de vanligaste situationerna där följdkrav kan aktualiseras blir reglerna betydligt enklare att förstå och tillämpa.

5.8 Det bör preciseras vilka delar av byggnaden som kan omfattas av följdkrav

Boverkets förslag:
Det bör regleras vilka följdkrav som kan ställas på hela byggnaden respektive vilka följdkrav som enbart kan ställas på den del som påtagligt förnyas.

Även om det endast är en betydande och avgränsbar del av en byggnad som påtagligt förnyas kan det idag som utgångspunkt ställas följdkrav på hela byggnaden. Är detta inte rimligt ska dock följdkraven enbart omfatta den betydande och avgränsbara del av byggnaden som påtagligt förnyas.[59]

De krav som då kan ställas på byggnaden är de krav som gäller vid ändring av byggnad. Det innebär att kraven ska anpassas och avsteg från kraven får göras med hänsyn till bland annat ändringens omfattning.[60]

Enligt Boverkets uppfattning leder detta fram till att det i praktiken normalt enbart går att ställa krav på den del av byggnaden som påtagligt förnyas. Undantaget från detta är främst om byggnaden uppvisar betydande brister med avseende på hälsa och säkerhet, då det går att ställa krav på hela byggnaden.[61] Utifrån de intervjuer Boverket har genomfört med byggnadsnämnder i samband med detta uppdrag stämmer detta också i huvudsak med den faktiska tillämpningen av reglerna.

Att det råder missuppfattningar om hur reglerna ska tillämpas framgår bland annat av slutbetänkandet från Kommittén för modernare byggregler.[62] För att göra reglerna klarare och lättare att förstå bör det därför anges vilka följdkrav som kan ställas på hela byggnaden respektive endast den del som påtagligt förnyas.

5.9 Kraven ska vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd

Boverkets förslag:
Såväl utformningskraven som de tekniska egenskapskraven ska uppfyllas på ett sådant sätt att de med normalt underhåll kan antas komma att fortsätta att vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd.

De tekniska egenskapskraven reglerades tidigare genom BVL. I inledningen till 2 § BVL angavs det att de tekniska egenskapskraven skulle uppfyllas på ett sådant sätt att de under förutsättning av ett normalt underhåll uppfylldes under en ekonomiskt rimlig livslängd.

När PBL trädde i kraft år 2011 upphävdes BVL och bestämmelserna om de tekniska egenskapskraven infördes i stället i PBL. Kravet på att de tekniska egenskapskraven skulle vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd överfördes då till 8 kap. 5 § PBL. I samband med införandet av PBL skedde även en uppdelning av de bägge egenskapskraven avseende

[59] 8 kap. 2 § PBL.
[60] 8 kap. 7 § PBL.
[61] Jämför BBR avsnitt 1:2243.
[62] SOU 2019:68. Se exemplet i avsnitt 11.5.1 s. 545 ff.

lämplighet för avsett ändamål respektive tillgänglighet i dels utformningskrav, som skulle prövas i samband med bygglov, dels tekniska egenskapskrav, som skulle hanteras i samband med det tekniska samrådet. Kravet om att egenskaperna skulle vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd kom dock enbart att gälla de tekniska egenskapskraven.

Vid en strikt tolkning skulle det innebära att exempelvis kraven på att rum, balkonger, och uteplatser ska vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelseförmåga liksom kravet på att det ska finnas ett rum för personhygien, inte behöver vara uppfyllt på ett sådant sätt att det med normalt underhåll kan antas komma att fortsätta att vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd.

Att förändringen knappast var avsedd framgår av författningskommentaren till 8 kap. 5 § där det angavs att paragrafen överensstämmer med vad som sägs i 2 § BVL[63].

Andra förslag i denna rapport medför att 8 kap. 5 § behöver förändras och delar av innehållet flyttas till en ny paragraf. Det bör då förtydligas att såväl utformningskraven som de tekniska egenskapskraven ska vara uppfyllda på ett sådant sätt att det med normalt underhåll kan antas komma att fortsätta att vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd. Förslaget gör reglerna mera logiska och därmed mera lättförståeliga, men i praktiken överlappar utformningskraven och de tekniska egenskapskraven varandra i den utsträckningen att det är tveksamt om förslaget får några praktiska konsekvenser.

5.10 Regleringar i PBF som utgår

Boverkets förslag:
3 kap. 21 och 23 §§ samt 7 kap. 1 § PBF bör upphävas.

Vilket utrymme det finns att anpassa och göra avsteg från kraven på tillgänglighet vid ombyggnad och annan ändring än ombyggnad regleras idag genom 8 kap. 7 § PBL och 3 kap. 23 § PBF. För att göra reglerna tydligare och enklare att tillämpa bör regleringen samlas i PBL. Därmed kan 3 kap. 23 § PBF upphävas med avseende på sitt nuvarande sakinnehåll.

I 3 kap. 21 § PBF anges det att om det vid ombyggnad ställs krav på omfattande ändringar i andra delar av byggnaden än den direkt berörda delen så finns det under vissa förutsättningar möjlighet att bestämma att en sådan ändring inte behöver utföras förrän vid en viss senare tidpunkt. I 7

[63] Prop. 2009/10 s. 461.

kap. 1 § PBF anges det att en sådan senare tidpunkt ska preciseras i kontrollplanen.

Motsvarande reglering fanns tidigare i 3 § i den ursprungliga formuleringen av ÄPBF från år 1987. Bakgrunden till bestämmelsen ska ses i de mera omfattande följdkrav som kunde ställas i samband med ombyggnad enligt ÄPBL. När BVL år 1994 bröts ut ur ÄPBL överfördes bestämmelsen till 16 § BVF. Samtidigt ersattes ombyggnadsbegreppet av begreppet ”avsevärt förlängd brukstid”.

Bestämmelsen i 3 kap. 21 PBF har sin bakgrund i de regler som gällde år 1987. Med den utformning som kraven vid ombyggnad har fått i PBL är det svårt att konstruera en situation då bestämmelsen är tillämpbar, detta mot bakgrund av att följdkrav främst bör ställas då det är rationellt att utföra åtgärderna i ett sammanhang. Även om det vid en påtaglig förnyelse skulle ställas vissa följdkrav skiljer sig behovet av en etappindelning inte från andra större renoveringsprojekt som inte är att anse som en påtaglig förnyelse som till exempel ett stambyte. Möjligheten att ge ett interimistiskt slutbesked vid etappindelning i ett projekt regleras i 10 kap. 36 § PBL.

I de intervjuer Boverket har genomfört vid arbetet med denna rapport framkom det inte heller att man såg någon praktisk tillämpning av bestämmelsen i 3 kap. 21 § PBF.

Bestämmelserna i 3 kap. 21 § och 7 kap. 1 § PBF kan därför upphävas.

5.11 Andra förslag som övervägts

I en del av de intervjuer Boverket genomfört i samband med denna rapport har det framförts som ett problem att frågan om följdkrav har väckts för sent i processen. Intrycket är också att kraven vid ändring av byggnad ofta fastställs i en dialog mellan byggherren och kommunens handläggare där man enas om en ”rimlig” kravnivå. Det kan då ofta vara otydligt om kraven är krav på ändrad del eller följdkrav med anledning av att åtgärden har bedömts vara en ombyggnad. När det inte tydliggörs vilka bestämmelser de olika kraven grundas på och vilka faktorer det är som gör att kraven för nya byggnader anpassas eller avsteg från dem görs vid ändring, så kan kraven lätt framstå som svårförutsägbara för byggherren.

Boverket har därför övervägt om det genom tydligare processregler går att göra reglerna tydligare och därmed mera förutsägbara. En variant skulle kunna vara att i 10 kap. 19 § PBL införa en ny punkt om att man vid det tekniska samrådet vid ändring av byggnad skulle ta ställning till om åtgärden innebar att byggnaden påtagligt förnyades. De vanligaste följdkraven avser dock tillgänglighet som är uppdelat mellan utformningskrav och tekniska egenskapskrav. Utformningskraven ska behandlas

i samband med bygglovet och därmed kan det ofta anses vara för sent att ta upp diskussionen i samband med det tekniska samrådet.

För att tydliggöra att frågan bör behandlas i samband med bygglovet vore en möjlighet att i 9 kap. 21 § skriva in att en ansökan om bygglov för ändring av en byggnad skulle innehålla byggherrens bedömning av om åtgärden utgjorde en påtaglig förnyelse. Beroende på det aktuella projektets art finns det dock en mycket lång rad olika frågeställningar som byggnadsnämnden kan behöva ta ställning till i samband med ett bygglov. I det sammanhanget är frågan om påtaglig förnyelse knappast den fråga som det är mest väsentligt att fästa uppmärksamheten vid.

Frågan om en åtgärd utgör en påtaglig förnyelse behöver lyftas tidigt i processen, men i stället för att införa formella krav i PBL har det bedömts som lämpligare att Boverket lyfter frågan i sitt vägledningsmaterial och att frågeställningen även ingår i olika former av checklistor och ärendesystem. En erfaren projektör bör även ha en tillräcklig kännedom om reglerna för att kunna avgöra om en åtgärd kan medföra en påtaglig förnyelse och i tveksamma fall kontakta byggnadsnämnden. Bristande regelkunskap kan inte botas med flera regler.

6 Ombyggnad i anslutande författningar – överväganden och förslag

6.1 Allmänt

Boverkets förslag:
Följdändringar bör göras i anslutande författningar där begreppet ombyggnad i PBL:s mening förekommer.

Ombyggnadsbegreppet i PBL:s mening används även i andra författningar, därför behöver det göras följdändringar i dessa. Boverket har gjort en genomgång av lagar och förordningar där begreppet förekommer och lämnat förslag till ändringar där det är nödvändigt. I det följande redogörs för dessa förslag.

Boverket har även noterat att det förekommer att olika myndigheter använder sig av begreppet ombyggnad i sina föreskrifter och allmänna råd. Boverket anser dock att det är varje myndighets ansvar att bedöma om de föreslagna förändringarna i PBL och PBF medför att det finns skäl att ändra i deras föreskrifter och allmänna råd. Boverket har därför inte föreslagit ändringar i andra myndighetsföreskrifter och allmänna råd. Vi lämnar inte heller förslag till ändringar i Boverkets föreskrifter och allmänna råd.

6.2 Energimätning i byggnader

I energieffektiviseringsdirektivet finns krav på tillgång till individuella mätare för värme, kyla och tappvarmvatten. Direktivets krav på individuell mätning har i Sverige implementerats genom lagen (2014:267) om energimätning i byggnader.

Begreppet ombyggnad förekommer i både lagen (2014:267) om energimätning i byggnader och i förordningen (2014:348) om energimätning i byggnader. Det som avses är ombyggnad enligt definitionen i PBL.[64]

Infrastrukturdepartementet har under år 2021 sänt en promemoria på remiss.[65] Remissen innehåller bland annat förslag på en lag om energimätning i byggnader som ska ersätta nuvarande lag. Ändringarna föreslås

[64] Prop. 2013/14:174. s. 130.
[65] Promemoria Genomförande av ändringar i energieffektiviseringsdirektivet om värme, kyla och tappvarmvatten för hushållsbruk.

träda i kraft den 1 januari 2022. Sista dag för att svara på remissen var den 23 juni 2021.

Regeringen har under hösten 2021 även skickat förslag till en ny förordning om energimätning i byggnader på remiss.[66] Sista dag för att svara på remissen var den 12 oktober 2021.

I förslaget till ny lag om energimätning förekommer inte begreppet ombyggnad. Begreppet förekommer dock i 7 § i förslaget till ny förordning om energimätning.

Det förefaller inte troligt att de förslag Boverket lämnar genom denna rapport kommer att ha beretts och vara redo att träda i kraft innan nuvarande lag och förordning har ersatts. Boverket föreslår därför inga ändringar i nu gällande rätt. Boverket har i stället valt att lämna förslag till ändring av förslaget till ny förordning om energimätning i byggnader.

I denna utredning föreslår Boverket att begreppet ombyggnad i PBL ska ersättas av begreppet påtaglig förnyelse. Mot den bakgrunden behövs en redaktionell följdändring i förslaget till ny förordning om energimätning i byggnader. Boverket föreslår därför att ”ombyggnad” ersätts av ”påtaglig förnyelse” i denna förordning. Ändringen bör genomföras samtidigt som ändringarna i PBL och PBF.

6.3 Energideklarationer för byggnader

En energideklaration är ett dokument med uppgifter om hur mycket energi som går åt i en byggnad när den används. Vad en energideklaration ska innehålla finns reglerat i 9 § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader. Begreppet ombyggnad förekommer inte i denna lag. Begreppet ombyggnad förekommer dock i 7 a § i förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader. Denna paragraf preciserar 9 § första stycket 4 i lagen.

7 a § är införd genom förordningen (2013:1163) om ändring i förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader. Boverket har inte funnit något förarbete till denna ändring. Boverkets bedömning är att begreppen ”ändring” och ”ombyggnad” i paragrafen rimligen avser de begrepp som är definierade i PBL.

I denna utredning föreslår Boverket att begreppet ombyggnad i PBL ska ersättas av begreppet påtaglig förnyelse. Mot den bakgrunden behövs en redaktionell följdändring i förordningen om energideklaration för byggnader.

[66] Remiss av Fjärrkyleförordning, Förordning om energimätning i byggnader och Förordning om ändring i fjärrvärmeförordningen (2008:526). 2021-08-12. I2021/02108.

Boverket föreslår dock inte att begreppet ombyggnad ska ersättas av begreppet påtaglig förnyelse i förordningen. Motivet för detta är att en ombyggnad per definition utgör en delmängd av begreppet ändring. Alla ombyggnader är därför per definition också ändringar. De två orden ”eller ombyggnad” i 7 a § i förordningen om energideklaration för byggnader påverkar därför inte bestämmelsens betydelse. Boverket föreslår att dessa ord ska strykas. Ändringen bör genomföras samtidigt som ändringarna i PBL och PBF.

6.4 Stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler

Begreppet ”ombyggnad” förekommer i 1 § förordningen (1990:573) om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler. Begreppet ”ombyggnad” har i stödhänseende enligt förordningen använts i en vidare mening än som det definieras i PBL. Boverket anser att begreppet ”ändring” ligger närmare till hands, varför Boverket föreslår att förordningen ändras i enlighet därmed.

Då begreppet ”tillbyggnad” inte omnämns i förordningen föreslår Boverket att det införs, i likhet med statsbidraget till allmänna samlingslokaler.

Då Boverket vid sin tillämpning av stödet ansett att tillbyggnad i bidragshänseende ska likställas med nybyggnad föreslår Boverket att detta tydliggörs i 7 § andra stycket.

Förordningsändringarna bör genomföras samtidigt som ändringarna i PBL och PBF.

6.5 Statsbidrag till allmänna samlingslokaler

Begreppet ”ombyggnad” förekommer i 8 och 10 §§ förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler. Begreppet ”ombyggnad” har i stödhänseende enligt förordningen använts i en vidare mening än som det definieras i PBL. Boverket anser att begreppet ”ändring” ligger närmare till hands, varför Boverket föreslår att förordningen ändras i enlighet därmed. Ändringen bör genomföras samtidigt som ändringarna i PBL och PBF.

6.6 Statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande

Begreppet ”ombyggnad” förekommer i 2 § förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande. Boverkets bedömning är att begreppet ”ombyggnad” i paragrafen avser det begrepp som är definierat i PBL.

I föreliggande utredning föreslår Boverket att begreppet ”ombyggnad” i PBL ska ersättas med begreppet ”påtaglig förnyelse”. Mot den bakgrunden är en redaktionell följdändring nödvändning i förordningen om

statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande. Boverket föreslår därför att ”ombyggnad” ersätts med ”påtaglig förnyelse” i denna förordning. Ändringen bör genomföras samtidigt som ändringarna i PBL och PBF.

6.7 Statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande

Begreppet ”ombyggnad” förekommer i 4 och 5 §§ förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande. Boverkets bedömning är att begreppet ”ombyggnad” i paragraferna avser det begrepp som är definierat i PBL.

I föreliggande utredning föreslår Boverket att begreppet ”ombyggnad” i PBL ska ersättas med begreppet ”påtaglig förnyelse”. Mot den bakgrunden är en redaktionell följdändring nödvändning i förordningen om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande. Boverket föreslår därför att ”ombyggnad” ersätts med ”påtaglig förnyelse” i denna förordning. Ändringen bör genomföras samtidigt som ändringarna i PBL och PBF.

6.8 Stöd till byggemenskaper

Begreppet ”ombyggnad” förekommer i 3 och 4 §§ förordningen (2019:676) om stöd till byggemenskaper. Boverkets bedömning är att begreppet ”ombyggnad” i paragraferna avser det begrepp som är definierat i PBL.

I föreliggande utredning föreslår Boverket att begreppet ”ombyggnad” i PBL ska ersättas med begreppet ”påtaglig förnyelse”. Mot den bakgrunden är en redaktionell följdändring nödvändning i förordningen om stöd till byggemenskaper. Boverket föreslår därför att ”ombyggnad” ersätts med ”påtaglig förnyelse” i denna förordning. Ändringen bör genomföras samtidigt som ändringarna i PBL och PBF.

7 Konsekvensutredning

Boverket ska beskriva konsekvenserna av förslagen i enlighet med vad som anges i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I detta kapitel redogör vi för konsekvenserna av de förslag vi presenterar i denna rapport.

7.1 Problembild

Det finns utbredda missuppfattningar om vad ombyggnad innebär och vilka krav som går att ställa vid ombyggnad. Både kommitténs slutbetänkande och Boverkets intervjustudie stödjer detta. De utbredda missuppfattningarna kan i sig antas utgöra ett hinder för ombyggnadsåtgärder i beståndet.

De intervjuer Boverket haft stödjer att det finns ett tolkningsutrymme hos den enskilde tillämparen. Kommitténs slutbetänkande pekar på hur incitamenten att göra ombyggnader påverkas i ett större sammanhang till följd av otydliga spelregler.

Läsaren hänvisas till kapitel 4 för en fullständig redogörelse av problembilden.

7.2 Väl utformade regler främjar utveckling och konkurrens

Väl utformade och effektiva spelregler är en nödvändig förutsättning för en väl fungerande ekonomi och för rättssäkerheten.[67] Regleringar medför både direkta och indirekta kostnader för företag, myndigheter, konsumenter och samhället. Med direkta kostnader avses i detta sammanhang de direkta administrativa kostnaderna för att förstå och tillämpa otydliga regler. Med indirekta kostnader avses mera långsiktiga samhällsekonomiska kostnader som uppstår genom ett sämre företagsklimat och minskade incitament till investeringar och utveckling av byggande samt utveckling och förvaltning av fastigheter.

---

[67] Se North, D.C. (1990). Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge University Press. Hall, R. E., & Jones C. I. (1999). Why do some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?. Quarterly Journal of Economics 144 (1), 83-116.
Acemoglu, D., Johnson S., & Robinson, J. A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: an Empirical Investigation. American Economic Review 91(5), 1369-1401.
North, D.C. (1990). Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge University Press.
Tillväxtanalys (2010), Regelbörda och ekonomisk utveckling – en forskningsöversikt, Dnr: 2010/017.

Det finns flera studier kring effekterna av regelutformning på företagsklimatet och tillväxten. Studierna visar att kostnaderna förenade med ineffektiva regleringar och regelbörda är betydande.[68] Effektiva regler måste leda rätt och påverka aktörerna så att syftet med regeln uppnås. Regler måste vara accepterade, framstå som rimliga och logiska. Reglerna måste vara tydliga, så att de inte misstolkas eller tillämpas olika för olika aktörer. Kostnaderna för att administrera en regel eller för tillsyn får inte vara så höga att de överstiger nyttan med den. Slutligen måste reglerna vara stabila och förutsägbara, så att aktörerna kan planera långsiktigt. Samtidigt måste de vara så flexibla att de kan anpassas till nya förutsättningar.

Då kostnaderna för reglerna överstiger nyttan kan man tala om ineffektiva regler. Omotiverade eller ineffektiva regler kan leda till minskad konkurrens, lägre produktivitet, minskade investeringar och färre innovationer, med en lägre ekonomisk tillväxt som följd. Forskning om innovationsbenägenhet och konkurrens visar att den institutionella omgivningen till marknadsekonomin är viktigt för hur entreprenörskap kan allokeras mellan produktiva och icke-produktiva ändamål.[69]

7.2.1 Regler om byggande behöver tolkas

Samhällsbyggnadssektorn är en inhemsk sektor som påverkas av utformningen och tillämpningen av olika regelverk. Det institutionella ramverket som kringgärdar byggande är omfattande. Politiska beslut, lagar och andra regler har stor betydelse för förutsättningarna att bygga och investera i byggnadsverk. Tillämpningen av regler om byggande sker när kommuner och byggherrar tolkar reglerna. Regler kan medföra tillämpningsproblem på grund av att de behöver tolkas av såväl byggherrar som kommuner.

Krav som uppfattats som otydliga kan leda till oönskade effekter. Om det finns en osäkerhet kring innebörden och syftet med reglerna innebär det att det blir svårt för kommunernas byggnadsnämnder att tillämpa reglerna och svårt för byggherrar att förutse kraven. Detta kan medföra att regler inte följs och att samhällets krav inom olika områden därigenom inte tillgodoses. Det kan också leda till att regler tillämpas för hårt. Sammantaget kan det leda till ökad risk för ohälsa och personskador och kostnader för samhället.

---

[68] Se Davidsson, P., & Henrekson, M. (2002). Determinants of the Prevalence of Startups and High Growth Firms. Small Business Economics 19(2), 81-104.
Demirguc-Kunt, A., & Maksimovic,V. (1998). Law, Finance and Firm Growth. Journal of Finance, 53.OECD. (2001). Businesses' Views on Red Tape. Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-sized enterprises.
Världsbanken. (2005). Doing Business in 2005. Removing Obstacles to Growth.

[69] Baumol, J.W, (1982), ”Contestable Markets – An Uprising in the Theory of Industry Structure”, American Economic Review, vol. 72.
Baumol, J.W, (2002), ”The Free-Market Innovation Machine – Analyzing the Growth Miracle of Capitalism”, Princeton University Press.

Företag ser ett behov av enhetliga tillämpningar av regler om byggande. Olika tolkningar av reglerna kan påverka byggkostnaderna eftersom det kan innebära kostnader att anpassa varje enskilt projekt. Osäkerhet kan leda till att extra tid måste läggas på att tyda reglerna och till ökade administrativa kostnader, liksom till att projekt måste genomgå kostsamma ändringar och att byggstarter försenas. I värsta fall kan det leda till utdragna rättsprocesser för att klargöra innebörden av reglerna. Osäkerhet kan resultera i att reglerna tolkas olika på olika håll i landet. Otydliga regler riskerar att leda till ineffektivitet, och det finns samhällsekonomiska vinster med att utforma reglerna så det skapas en förutsebarhet och transparens för alla tillämpare. Samtidigt krävs tillsyn, kontroll och uppföljning för att se till att de krav som ställs efterlevs och att de följs upp.

7.3 Ändrade regler om ombyggnad

Genom förslagen i denna rapport förtydligas innebörden av ombyggnadsbegreppet och vilka ändringar som är att hänföra till ombyggnad, liksom vilka krav som kan ställas med anledning av att en åtgärd betecknas som en ombyggnad. Målet med förslagen är att förtydliga reglerna i syfte att undanröja missförstånd och få en enhetligare rättstillämpning. För att underlätta reglernas tillämpning behöver de vara tydliga och accepterade så att de inte misstolkas eller tillämpas olika av olika aktörer.

En viktig del för att förtydliga reglerna om ombyggnad torde vara att råda bot på missuppfattningar kring vilka krav som ska ställas och hur kravnivån får anpassas. Att byta ut begreppet ombyggnad mot påtaglig förnyelse underlättar förståelsen för den faktiska innebörden.

Vidare kan konstateras att en del av de bedömningar som behöver göras regelmässigt leder till ett likartat resultat. Genom en förenklad regelstruktur med mer schabloniserade krav går det att göra reglerna tydligare och enklare att tillämpa.

Kriterierna för när en åtgärd ska anses utgöra en ombyggnad och vad ändringens omfattning medför i ombyggnadsfallet preciseras idag i Boverkets föreskrifter och allmänna råd. Genom förslagen preciseras motsvarande i stället i lag och förordning. Därigenom skapas en större tydlighet kring reglernas innebörd och syften.

Förslaget innebär ett förtydligande av de situationer där samhället ställer krav på att byggnadens egenskaper förbättras vid ändring, till exempel avseende tillgänglighet. Genom den ökade tydligheten medför förslaget en minskad risk för att fastighetsägaren avstår från förbättringsåtgärder för att inte utlösa följdkrav.

I olika sammanhang har Boverket även mött uppfattningen att det sker en övertolkning av vad ombyggnadsreglerna innebär. Detta har lett till en osäkerhet och ibland missuppfattningar hos branschföreträdare om

innebörden i reglerna för ombyggnad. Boverket har även mött påståendet att enskilda byggherrar har avstått från förbättringsåtgärder avseende framför allt energieffektivisering och tillgänglighet för att undvika följdkrav.

I de djupintervjuer vi har genomfört har det i några fall framkommit att det kan förekomma att reglerna inte tillämpas fullt ut eller att högre krav ställs än vad vi anser att reglerna ger stöd för. Det finns exempel på att enskilda kommuner har övertolkat lagens krav. Det kan också finnas kommuner som inte har tillämpat de gällande reglerna om ombyggnad utifrån syftet med reglerna. Boverket har inte utrett konsekvenserna utifrån en sådan över- eller undertillämpning.

Om det råder osäkerhet om vad lagens krav innebär kan följden bli att reglerna inte tillämpas som det var tänkt. Avsaknaden av tydliga rättsregler leder till en osäkerhet för byggherrar och en risk för utdragna rättsprocesser.

Förslagen kommer att underlätta för byggherrar och kommuner. Genom tydligare regler undanröjs en osäkerhet och otydlighet vilket bedöms medföra minskade kostnader för företag. Kostnader för att tillämpa osäkra regler uppstår dels genom direkta administrativa kostnader, dels indirekta kostnader genom ett sämre företagsklimat och minskade incitament till en effektiv fastighetsförvaltning.

Tydligare regler ger mer av likartade villkor för olika byggherrar i hela landet. Om bedömningen av huruvida en åtgärd är en ombyggnad eller en annan ändring blir mindre avhängig på i vilken kommun och vilken handläggare som gör bedömningen, förbättras affärsmöjligheterna i sektorn i stort.

För kommunernas byggnadsnämnder ger förslagen bättre förutsättningar för en mer effektiv administration. Tydligare regler innebär att byggnadsnämnderna behöver lägga mindre resurser på att handlägga och tolka reglerna. Det kan bidra till en bättre rättssäkerhet då tillämpningen blir mer likartad och förutsägbar.

Samtidigt finns det fortsatt ett behov av vägledning och information för att bidra till förtydligande kring principer för hur bedömningar och avvägningar kan göras och hur resonemang kan föras i olika situationer och i olika fall. Information, utbildning och vägledning är därför också ett viktigt komplement till regelreformeringen.

Vi bedömer att ändringarna kan träda i kraft den 1 januari 2023. Förslagen innebär inga förändringar i sak som påverkar kravnivåer eller byggprocessen. Därmed föreligger inga behov av någon särskild övergångsperiod. Ärenden inkomna före ikraftträdandet handläggs enligt gällande

regler. Föreslaget ikraftträdandedatum bedöms ge tillräckligt utrymme för behövliga informationsinsatser.

7.3.1 Förslaget skapar tydlighet men det behövs flexibilitet

Till delar beror den upplevda oförutsägbarhet som finns vid tillämpningen av reglerna om ombyggnad på att reglerna om ändring av byggnader är komplicerade och krävande att tillämpa. Denna problematik kan inte avhjälpas genom att ändra reglerna i PBL avseende just ombyggnad. Varje byggnad och ändringssituation är unik. Det är inte lämpligt att skriva regler med uttryckliga gränser för exempelvis när följdkrav ska ställas eller inte i befintliga byggnader. Detta skulle begränsa möjligheten att beakta omständigheterna i varje enskilt fall. Boverkets förslag innebär fortsatt att ett bedömningsutrymme finns avseende vilka åtgärder som ska omfattas av regleringen och hur krav då ska ställas. Ett sådant bedömningsutrymme är nödvändigt för att det ska vara möjligt att ta hänsyn till vad som är rimligt i det enskilda fallet och för att undvika kontraproduktiva effekter. Detta medför med nödvändighet att reglerna i vissa delar kan uppfattas som oförutsägbara.

7.3.2 Innebär förslaget i huvudsak oförändrade kravnivåer?

Förslaget innebär bland annat att reglerna avgränsas till de vanligaste situationerna där följdkrav kan aktualiseras. Reglerna blir betydligt enklare att förstå och tillämpa. I avsnitt 5.7.6 finns en redogörelse för vad detta innebär för kravnivån i ett antal situationer.

Sammanfattningsvis är det Boverkets bedömning att förslagen i huvudsak innebär en oförändrad kravnivå. I huvudsak kommer samma åtgärder att omfattas av reglerna och motsvarande följdkrav som nu gällande rätt i praktiken medger kommer forsatt att kunna ställas.

7.3.2.1 Beaktande av normalt underhåll vid uppfyllande av utformningskraven

Genom 8 kap. 5 § PBL framgår att de tekniska egenskapskraven i 4 § ska uppfyllas på så sätt att de med normalt underhåll kan antas komma att fortsätta att vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd.

Motsvarande skrivning saknas när det gäller utformningskraven i 2 §. Boverket bedömer att detta med all sannolikhet är oavsiktligt. Lagstiftarens syfte måste rimligen ha varit att även utformningskraven ska uppfyllas på så sätt att de med normalt underhåll kan antas komma att fortsätta att vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd.

Genom vårt förslag införs motsvarande skrivning även för utformningskraven. Överväganden finns i avsnitt 5.9.

Konsekvenserna bedöms vara begränsade. För de utformningskrav där skrivningen kan vara av betydelse får det antas att tillämpningen i praktiken är i linje med denna skrivning.

7.3.3 Följdkrav kommer alltjämt att förekomma

Vi bedömer att reglerna om ombyggnad och följdkrav inte har någon avgörande betydelse för om åtgärder kommer till stånd i det befintliga beståndet. Det kan dock förekomma att projekt förändras eller att åtgärder genomförs i ologisk ordning för att det inte ska bli fråga om en ombyggnad med eventuella följdkrav. När det gäller tillämpningen avseende följdkrav på tillgänglighet kan den variera mellan olika kommuner och även mellan olika handläggare. Till delar tycks variationen också bero på att vissa kommuner inte tillämpar reglerna fullt ut.

Även om följdkraven i sig inte bör ha någon nämnvärd inverkan för genomförandet av åtgärder, kan missuppfattningar om reglernas innebörd utgöra ett hinder i sig. Det kan påverka incitamenten för en fastighetsägare negativt att genomföra angelägna ändringar. En följd av att det finns felaktiga uppfattningar om vilka krav som kan ställas vid ombyggnad kan till exempel vara att möjliga projekt överges redan på idéstadiet.

Det kan också finnas situationer när följdkrav, och då i första hand avseende på tillgänglighet, faktiskt gör att det kan bli svårt att få den ekonomiska kalkylen att gå ihop för ett projekt.

7.4 Alternativa lösningar

I syfte att förtydliga reglerna om ombyggnad har Boverket tidigare utarbetat föreskrifter och allmänna råd samt genomfört omfattande informationsinsatser. Tidigare åtgärder har inte haft tillräcklig effekt. Det finns skäl att anta att problematiken delvis kan hänföras till begreppet i sig och strukturen på lag- och förordningsnivå. Mot denna bakgrund bedömer Boverket att fler eller ändrade myndighetsföreskrifter och allmänna råd eller informationsinsatser inte är ett alternativ.

Om förändringar inte genomförs kvarstår missuppfattningarna och osäkerheten hur reglerna ska tillämpas. Ett ytterligare alternativ till att förtydliga reglerna på lag- och förordningsnivå är att avvakta såpass många domstolsutslag att en tydlig rättspraxis kunde anses vara etablerad. Det saknas dock en utvecklad rättspraxis som kan ligga till grund för en vägledning som ger en förutsägbarhet för tillämparna.

7.5 Vilka som berörs av förslagen

Ändrade regler om ombyggnad och annan ändring av byggnader berör främst fastighetsägare, byggherrar, konsulter, byggnadsnämnder och andra som har att tillämpa föreskriften i praktiken. Även myndigheter och utbildningsföretag kan beröras. Boverket påverkas som ansvarig

myndighet för föreskriftsarbete samt upplysning och vägledning kring byggreglerna.

7.5.1 Konsekvenser för staten

7.5.1.1 Boverket

Boverket använder begreppet ombyggnad i ett antal författningar där följdändringar kommer att vara nödvändiga, däribland BBR och EKS.

Vidare innebär ändrade regler att berörda aktörer behöver utbildning för att kunna tillämpa reglerna. Det är möjligt att Boverket inledningsvis kan få ett ökat inflöde av frågor som ska besvaras.

Boverkets digitala handbok i plan- och bygglagen, PBL kunskapsbanken, behöver arbetas om i de delar som berör reglerna om ombyggnad. Boverket tillhandahåller både vägledning och webbutbildning om ombyggnadsreglerna. Boverket kommer att behöva ta fram nya vägledningar och avsätta resurser för detta arbete. Detta bedöms rymmas inom Boverkets ordinarie förvaltningsuppgifter.

7.5.1.2 Andra centrala myndigheter

Boverket har noterat att det förekommer att olika myndigheter använder sig av begreppet ombyggnad i sina föreskrifter och allmänna råd.

Transportstyrelsen föreskriver krav på vissa anläggningar och använder begreppet ombyggnad. Enligt våra förslag kommer dessa anläggningar inte längre att omfattas av reglerna. I de kontakter Boverket har haft med Transportstyrelsen inom ramarna för detta uppdrag har det inte framkommit att Transportstyrelsen skulle se något större behov av att kunna differentiera mellan ombyggnad och annan ändring. Genom förslagen kommer Transportstyrelsen att behöva göra följdändringar i sina föreskrifter och allmänna råd.

Arbetsmiljöverket använder sig av begreppet ombyggnad, åtminstone i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (2020:1) om arbetsplatsens utformning. Det är inte uppenbart huruvida det är ombyggnad i PBL:s betydelse som avses eller inte.

Begreppet ombyggnad kan även förekomma i föreskrifter och allmänna råd utgivna av andra myndigheter.

Boverket anser att det bör rymmas inom varje myndighets ordinarie förvaltningsuppgifter och förvaltningsanslag att utvärdera hur begreppet ombyggnad används och genomföra följdändringar vid behov.

7.5.1.3 Överklagande av beslut i lov- och byggprocessen

Byggnadsnämndernas beslut om byggregler i bygglov samt start- och slutbesked kan i vissa fall överklagas till högre instans. Länsstyrelserna,

mark- och miljödomstolarna samt Mark- och miljööverdomstolen utgör överklagandeinstanserna.

Det finns ett begränsat antal rättsfall kring reglerna om ombyggnad. Sedan ombyggnad infördes i PBL år 2011 har det varit föremål för tre domstolsavgöranden. Att det inte finns flera rättsfall när det gäller startbesked kan bero på att byggherren avstår från en överklagandeprocess på grund av den tidsutdräkt en sådan innebär. En annan orsak kan vara att reglerna om ombyggnad sällan tillämpas eller att kraven upplevs som rimliga. Det kan också bero på att byggherren inte kan reglerna tillräckligt bra för att veta vad man kan ifrågasätta eller att fastighetsägare avstår från ombyggnader som kan de tror kan utlösa följdkrav.

Förslagen förväntas inte leda till en ökning i antal överklagande och överprövande av beslut i lov- eller byggprocessen och förväntas därför inte leda till en ökad arbetsbelastning.

7.5.2 Konsekvenser för kommuner

Förtydligade regler förenklar handläggningen för kommunernas byggnadsnämnder. Genom att reglerna görs mer schabloniserade blir reglerna enklare att tillämpa. En avgränsning av vilka följdkrav som kan ställas innebär att mängden bedömningar som behöver göras av byggnadsnämnderna minskar jämfört med idag.

I förlängningen kan också reducerade missuppfattningar om reglerna och innebörden av dem innebära att byggnadsnämndernas kontakter med byggherrar och allmänheten underlättas.

Vissa initiala kostnader kan uppstå till följd av ett ökat behov av kompetensutveckling i de nya reglerna och upparbetande av nya rutiner. Troligtvis är det hos byggnadsnämnder med minst resurser som konsekvenserna av att anpassa sig till förslagen är störst. I de minsta kommunerna är dock antalet stora projekt få och de åtgärder som träffas av förslagen begränsade i omfattning. Därigenom är kostnaden för att anpassa sig till förslaget av mindre betydelse än den direkta nyttan av förenklingen i de situationer reglerna tillämpas.

7.5.3 Konsekvenser för företag

De som främst påverkas är fastighetsägare i egenskap av byggherre som genomför ändringar i sina fastigheter och de företag som utför projektering för byggherrens räkning.

Byggentreprenörer påverkas i mindre utsträckning, exempelvis i de situationer när de även har ett byggherreansvar för åtgärder där förslagen har verkan.

Byggmaterialindustrin påverkas inte av förslagen då de inte bedöms ha någon påverkan på byggmaterialanvändningen.

I Tabell 1 ges en översikt av den totala populationen företag som kan verka som byggherre och beställare av ombyggnader.

Tabell 1. Antal företag som kan verka som byggherre och beställare efter storleksintervall.

Företagsstorlek (antal anställda)	Antal företag*	Fördelning	Antal bostadsrättsföreningar**	Fördelning
0	69 297	89,5%	18 506	85,2%
1–4	6 333	8,2%	2 947	13,6%
5–9	879	1,1%	231	1,1%
10–19	386	0,5%	40	0,2%
20–49	310	0,4%	2	0,0%
50–99	128	0,2%	0	0,0%
100–199	59	0,1%	0	0,0%
200–499	42	0,1%	0	0,0%
500+	4	0,0%	0	0,0%
Totalsumma	77 438		21 726	

* 68.100 handel med egna fastigheter, 68.201 fastighetsbolag, bostäder, 68.202 fastighetsbolag, industrilokaler, 68.203 fastighetsbolag, andra lokaler, 68.209 övriga fastighetsbolag, 68.320 fastighetsförvaltare på uppdrag
** 68.204 bostadsrättsföreningar.[70]

Den marknad som företag som kan vara verksamma som byggherre och beställare finns på är inte homogen, utan består av företag av olika storlek med olika verksamheter och fastigheter i sitt bestånd. Bostadsrättsföreningar och mindre fastighetsägare är en stor grupp som i praktiken möter reglerna om ombyggnad sällan och vid dessa tillfällen genom de konsulter de anlitar. Dessa konsulter (arkitekter, projektörer och entreprenörer) som byggherrar anlitar för ett att genomföra ändringar i sina fastigheter är ofta vana och professionella tillämpare. Vi bedömer inte att förslagen påverkar dessa företag i någon större utsträckning. De förenklade reglerna kommer att underlätta tillämpningen och kan minska de kostnader som kan vara förknippade med tillämpningen av de nuvarande reglerna.

7.5.4 Fastighetsbeståndet

Var reglerna kan ha störst betydelse kan beskrivas med hur fastighetsbeståndet ser ut. Det fanns 5 037 444 bostäder i Sverige i slutet av år 2020.[71] Bostadsbeståndet i Sverige består av cirka 45 procent småhus, 50 procent lägenheter i flerbostadshus och 5 procent specialbostäder (för studenter eller äldre och personer med funktionsnedsättning) och övrigt boende.[72]

[70] SNI 2007-kod.
[71] SCB, statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse, Bostadsbestånd.
[72] SCB, statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse.

Småhus utgörs främst av egna hem som ägs av privatpersoner. Bostadsrättsföreningar är den största ägarkategorin för flerbostadshus, därefter följer de allmännyttiga bostadsföretagen följt av svenska aktiebolag (privata fastighetsföretag).

Allmännyttiga kommunala bostadsbolag är den enskilt största aktören på hyresbostadsmarknaden i de flesta kommuner. Bland övriga aktörer finns ett fåtal medelstora privatägda fastighetsbolag som har såväl nationella som utländska ägare. På lokala marknader är dessa företag små jämfört med det dominerande allmännyttiga företaget. Därutöver finns ett stort antal marknadsaktörer som förvaltar ett betydligt mindre bestånd. Det kan handla om privatägda företag eller bestånd som ägs och förvaltas av privatpersoner.[73]

En övervägande del av flerbostadshusen, 57 procent, byggdes mellan 1950 och 1980. Under perioden 1951–2018 byggdes det 2 144 738 lägenheter i flerbostadshus.[74] Cirka 260 000 lägenheter i beståndet av flerbostadshus som är byggda perioden 1961–1975 hade ett omfattande renoveringsbehov vid utgången av år 2019. Med omfattande behov menas att den tekniska livslängden är slut och att åtgärder måste genomföras inom fem år. Renoveringstakten i detta bestånd har varit 45 000–55 000 lägenheter per år de senaste tre åren.[75]

Förslagen kommer främst att ha konsekvenser där åtgärder kan förväntas vidtas och främst för de aktörer som är verksamma på dessa marknader. Det är främst större professionella aktörer som förvaltar större bestånd som kan påverkas av förslagen. Allmännyttiga kommunala bostadsbolag är en stor ägare till detta bestånd. Det innebär att vi kan förvänta oss att allmännyttiga bostadsföretag och fastighetsföretag, särskilt med ett bestånd uppfört under rekordåren, kan behöva anpassa sig till förslagen.

Sällanbyggherrar och små företag möter byggreglerna och tillämpar dessa sällan eller vid få tillfällen. Enklare och tydligare regler om ombyggnad underlättar tillämpningen för de ombud (arkitekter, projektörer och entreprenörer) som sällanbyggherrar ofta anlitar för ett att genomföra ändringar i sina fastigheter.

7.5.5 Administrativa kostnader

Att undanröja osäkerhet och oklarhet kring ombyggnadsbegreppet är ett sätt att minska företagens administrativa börda. Ändringarna är i

---

[73] SCB, Statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse.
[74] SCB, statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse.
[75] Navet Analytics (2019), Renoveringsbehov i rekordårens bostäder. Rapporten baseras på kvantitativa och kvalitativa intervjuer samt interna data och nyckeltal, där beräkningarna har tagits fram genom en kombination av intervjuer och statistiska data samt specialbeställd statistik från SCB. Dessutom gjordes ett antal djupintervjuer med bland annat bostadsrättsföretag som underlag för beräkningarna.

huvudsak av sådan art att de förenklar och förtydligar gällande regler. Någon ökning i fråga om tidsåtgång och administrativa kostnader[76] förutses inte uppkomma till följd av ändringarna förutom att de kräver viss tid för inlärning.

För sällanbyggherrar och mindre fastighetsägare förväntas ändringarna ha mindre konsekvenser eftersom de inte är frekventa tillämpare som möter reglerna i sin verksamhet. De kommer inte att behöva hantera innebörden i den förändring av ombyggnadsbegreppet som sker i någon större utsträckning. Därigenom uppstår inga direkta inlärningskostnader.

7.5.5.1 Konsekvenser för små- och medelstora företag

Ett ogenomträngligt regelverk som leder till onödigt höga administrativa kostnader är mer påtagliga för mindre företag (och kommuner) eftersom det krävs kompetens för att förstå och tolka innebörden av reglerna. Denna specialkompetens är något som mindre företag saknar, då en anställd ofta ansvarar för fler områden. Det är samma person som beställer/upphandlar som ska tolka reglerna.

Sällanbyggherrar och små företag möter byggreglerna och tillämpar dessa sällan eller vid få tillfällen. Därmed innebär förslagen en förenkling som de kan tillgodogöra sig direkt utan särskilda informationsinsatser om vad förändringarna innebär i relation till dagens regler.

Enklare regler och ett tydligare ombyggnadsbegrepp underlättar tillämpningen för de konsulter som sällanbyggherrar anlitar för att genomföra ändringar i sina fastigheter. Att förtydliga innebörden av reglerna kan hantera en del av den osäkerhet som råder. Det kan ha en viss positiv inverkan på incitamenten att genomföra moderniseringar av beståndet genom ändringar.

7.5.6 Konsekvenser för boende och brukare

Vi bedömer inte att förslagen kommer att ha några direkta effekter för boende och för bostadsförsörjningen. Indirekt medför förslagen att småhusägare möter enklare regler vid ombyggnadsåtgärder i sina egna hem och att enklare regler vid ombyggnadsåtgärder i beståndet kan ha

[76] SCB, Faktorprisindex för byggnader 2020. Enligt SCB:s faktorprisindex motsvarar administrativa kostnader, det vill säga entreprenörens omkostnader samt tjänstemannalöner för byggherren för flerbostadshus respektive gruppbyggda småhus, för byggherren eller entreprenören mellan 18 och 20 procent av den totala byggkostnaden. De direkta projekteringskostnaderna uppgår enligt SCB:s faktorprisindex till fem respektive fyra procent av de totala byggkostnaderna för flerbostadshus respektive småhus.
Faktorprisindex är ett korgindex som tas fram för att bland annat indexreglera avtal och säger inget om de verkliga kostnaderna i ett projekt. Det saknas ett faktorprisindex för ombyggnad som har en ännu mer diversifierad kostnadsstruktur. Men det ger en grov uppskattning av hur stor kostnaden är i relation till andra kostnader i ett byggprojekt.

betydelse för hyresgäster genom bättre förutsättningar för fastighetsförvaltning.

7.5.6.1 Barn och unga

Förslagen bedöms inte medföra några särskilda konsekvenser ur ett barnperspektiv.

7.5.6.2 Äldre

Krav på tillgänglighet är viktigt för gruppen äldre. Då förändringarna endast avser förtydliga nuvarande regler och inte förändra kravnivåer, kommer krav på tillgänglighet inte påverkas negativt av förändringen.

7.5.6.3 Tillgänglighet

Då förändringarna endast avser förtydliga nuvarande regler och inte förändra kravnivåer, kommer krav på tillgänglighet inte påverkas negativt av förändringen.

7.5.7 Kulturmiljö samt arkitektur och gestaltad livsmiljö

Förslagen bedöms inte medföra några särskilda konsekvenser för kulturmiljö samt arkitektur och gestaltad livsmiljö.

7.6 Överensstämmelse med EU-rätten

PBL:s ombyggnadsbegrepp har använts som en del av implementeringen av flera EU-direktiv i svensk rätt.[77] Genom förslagen är det i allt väsentligt samma åtgärder och situationer som omfattas av regleringen som enligt nu gällande rätt. Därmed påverkas inte de förutsättningar som legat till grund vid implementeringen av direktiven i svensk rätt.

Boverket bedömer att regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

7.7 Övriga konsekvenser

Förslagen kommer inte direkt att påverka miljön. Vi har heller inte identifierat några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, möjligheten att nå de integrationspolitiska målen, boendesegregation, folkhälsa, sysselsättning eller offentlig service i olika delar av landet eller för det kommunala självstyret.

Vi bedömer inte att någon särskild hänsyn behöver tas till de förutsättningar som gäller för små företag vid bestämmelsernas utformning. Våra förslag syftar till att göra reglerna tydligare och enklare. Det gynnar små

[77] Dessa direktiv är energieffektiviseringsdirektivet, energiprestandadirektivet och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/61/EU om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation (utbyggnadsdirektivet, i andra sammanhang även kallat grävdirektivet).

företag som har mindre resurser att hålla sig uppdaterade om regeländringar än större företag.

Författningskommentarer

Sammanfattningsvis innebär Boverkets förslag följande:

- PBL:s ombyggnadsbegrepp ersätts med påtaglig förnyelse.
- En ny definition av begreppet påtaglig förnyelse införs i PBL. För att en åtgärd ska anses utgöra en påtaglig förnyelse ska åtgärden vara bygglovs- eller anmälningspliktig, innebära att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden genomgår omfattande åtgärder samt medföra en stor ekonomisk investering.
- Innebörden av omfattande åtgärder preciseras ytterligare i PBF.
- Det förtydligas vilka följdkrav som ska ställas vid påtaglig förnyelse. Dessa avgränsas till att omfatta tillgänglighet, brister som medför betydande risker med avseende på hälsa och säkerhet samt särskilda krav kopplade till implementeringen av EU-direktiv.
- Det förtydligas vilka följdkrav som kan ställas på hela byggnaden respektive endast på den del av byggnaden som påtagligt förnyas.
- Reglerna redigeras om språkligt och ges en mer enhetlig struktur.
- I anslutande författningar där ombyggnad används i samma betydelse som i PBL görs följdändring.

Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

1 kap.

4 §

Ändringarna innebär dels att definitionen av ombyggnad tas bort, dels att en definition införs för begreppet påtaglig förnyelse.

Begreppet påtaglig förnyelse ingår i den nuvarande definitionen av ombyggnad. Genom att välja det begreppet markeras att begreppsbytet i sig inte är avsett att innebära någon förändring i sak. Av definitionen framgår att påtaglig förnyelse är en form av ändring av byggnad.

För att en åtgärd ska utgöra en påtaglig förnyelse ska tre kriterier vara uppfyllda. Åtgärden ska:

- vara lov- eller anmälningspliktig,
- innebära att hela byggnaden, eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden, genomgår sådana omfattande åtgärder som framgår av föreskrifter som har meddelats med stöd av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, samt

- medföra en stor ekonomisk investering.

För att en åtgärd ska utgöra en påtaglig förnyelse ska samtliga tre kriterierna vara uppfyllda. Är kriterierna för lov- eller anmälningsplikt samt stor ekonomisk investering uppfyllda räcker det dock att en betydande och avgränsbar del av byggnaden genomgår omfattande åtgärder för att ändringsåtgärden ska utgöra påtaglig förnyelse.

För att öka tydligheten behöver innebörden omfattande åtgärder preciseras. Detta sker lämpligen på förordningsnivå.

Stor ekonomisk investering ska bedömas i förhållande till vad det hade kostat att uppföra en byggnad av motsvarande storlek och karaktär. Dessutom ska investeringen också i absoluta tal vara stor.

Kriterierna motsvaras av den precisering av ombyggnadsbegreppet som nu finns i Boverkets föreskrifter. Mot bakgrund av detta avses ingen förändring i sak.

Övervägande finns i avsnitt 5.4.

8 kap.

2 §

I paragrafen regleras hur utformningskraven ska uppfyllas vid nybyggnad och ändring av byggnad. I nuvarande paragraf regleras även ombyggnadsfallet här.

Paragrafen redigeras om med anledning av att vilka delar av byggnaden som omfattas av krav vid påtaglig förnyelse regleras i en separat paragraf. När det gäller kraven vid ändring ersätts den nuvarande formuleringen ”i fråga om ändringen” med ”för den ändrade delen”. Den föreslagna formuleringen bedöms vara tydligare och överensstämmer med hur innebörden av den nuvarande formuleringen hittills har förklarats. Förslaget innebär ingen förändring i sak.

2 a §

Paragrafen är ny. I paragrafen regleras hur utformningskravet avseende tillgänglighet ska uppfyllas vid påtaglig förnyelse.

Eftersom utformningskraven – till skillnad mot de tekniska egenskapskraven – i förekommande fall ska prövas vid bygglov blir kopplingen till 9 kap. 30–31 a §§ tydligare genom att ge denna bestämmelse en egen paragraf.

I första stycket regleras i vilka delar av byggnaden utformningskravet ska uppfyllas. Genomgår hela byggnaden sådana omfattande åtgärder som krävs för att byggnaden ska anses vara påtagligt förnyad, så ska hela byggnaden uppfylla utformningskravet. Genomgår enbart en betydande och avgränsbar del av byggnaden sådana omfattande åtgärder som krävs

för att byggnaden ska anses vara påtagligt förnyad, så ska den betydande och avgränsbara delen uppfylla utformningskravet.

Första stycket bedöms motsvara det faktiska resultat som den nuvarande tillämpning av rimlighetskriteriet i 8 kap. 2 § PBL och kravet på hänsyn till ändringens omfattning enligt 8 kap. 7 § PBL leder fram till.

Möjligheten att anpassa och göra avsteg från utformningskravet om tillgänglighet regleras idag genom 8 kap. 7 § PBL och 3 kap. 23 §§ PBF. Denna reglering föreslås samlas i andra stycket. Förslaget bedöms inte leda till någon förändring i sak.

Överväganden finns i avsnitt 3.5, 5.7.2 och 5.8.

5 §

I paragrafen regleras hur de tekniska egenskapskraven ska uppfyllas vid nybyggnad och ändring av byggnad. I nuvarande paragraf regleras även ombyggnadsfallet här.

Paragrafen redigeras om med anledning av att vilka delar av byggnaden som omfattas av krav vid påtaglig förnyelse regleras i en separat paragraf.

Av pedagogiska skäl redigeras paragrafen också om så att den får samma uppbyggnad och utformning som 2 §. Därmed behöver inte heller någon hänvisning göras till 2 §. Förslaget bedöms inte innebära någon förändring i sak.

Av paragrafens andra stycke flyttas en del till paragrafens inledning. Övriga delar flyttas till en ny 5 b §. Detta är en följd av att påtaglig förnyelse bryts ut till att regleras i en egen paragraf. Den nya 5 b § behöver hänvisa till både 5 § och 5 a § om nuvarande sakinnehåll i 5 § ska bibehållas.

5 a §

Paragrafen är ny. I paragrafen regleras hur de tekniska egenskapskraven ska uppfyllas vid påtaglig förnyelse. Paragrafen utgör en parallell till 2 a § som avser utformningskraven. Skälet till en uppdelning i två paragrafer är att utformningskraven, i motsats till de tekniska egenskapskraven, ska behandlas i samband med bygglovet.

Enligt nu gällande regler ska som utgångspunkt samtliga de tekniska egenskapskraven tillgodoses vid ombyggnad. Vid tillämpning av bestämmelserna ska först en rimlighetsbedömning göras enligt nuvarande 8 kap. 5 § som hänvisar till 8 kap. 2 § göras. Därefter ska kravet på hänsyn till ändringens omfattning enligt 8 kap. 7 § PBL tillämpas. Paragrafen har utformats utifrån gällande regler och bedöms överstämma med vad en tillämpning av de nuvarande reglerna normalt leder fram till. Detta stöds även av de intervjuer Boverket genomfört med kommuner.

I punkt ett anges det att betydande risker med avseende på hälsa och säkerhet ska undanröjas i hela byggnaden. En förutsättning är dock att riskerna är hänförliga till brister i förhållande något av de tekniska egenskapskraven bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand, skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön, säkerhet vid användning samt skydd mot buller. Med betydande risker avses inte mindre avvikelse från kraven vid uppförande av nya byggnader. Bristerna ska vara så betydande att det finns en allvarlig risk för människors hälsa eller säkerhet. Föreligger det så allvarliga brister är det skäligt att begära att de undanröjs oberoende av i vilken del av byggnaden de återfinns.

I punkt två och andra stycket anges i vilken utsträckning det tekniska egenskapskravet avseende tillgänglighet ska tillgodoses. Det ska ske i samma utsträckning som motsvarande utformningskrav ska tillgodoses enligt 8 kap. 2 a §.

I punkt tre anges att de tekniska egenskapskraven avseende bredbandsanslutning och laddning av elfordon ska tillgodoses i den utsträckning som framgår av föreskrifter som har meddelats av regeringen. Sådana föreskrifter finns i 3 kap. 20 a och 20 b §§ PBF.

Regleringen motsvarar i huvudsak Boverkets föreskrifter. Förslaget innebär ingen utökad kravnivå.

Överväganden finns i avsnitt 3.3–3.7, 5.7 och 5.8.

5 b §

Paragrafen är ny. Paragrafens innehåll motsvaras av nuvarande andra och tredje styckena i 5 §. Denna reglering avser såväl nybyggnad som ombyggnad och annan ändring av en byggnad än ombyggnad. Då påtaglig förnyelse bryts ut och regleras i en ny 5 a § är det lämpligt att kraven placeras i en separat paragraf som kan hänvisa till både 5 § och 5 a §.

I paragrafen anges det att utformningskraven och de tekniska egenskapskraven som ska uppfyllas är de krav som gäller när byggnaden uppförs eller ändringen görs. Kraven ska uppfyllas så att de med normalt underhåll kan antas komma att fortsätta att vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd.

Jämfört med regleringen i den nuvarande 5 § innebär det dock en viss utvidgning då kraven enligt sin ordalydelse endast omfattar de tekniska egenskapskraven men inte utformningskraven.

Överväganden finns i avsnitt 5.9.

7 §

I paragrafen regleras i vilken utsträckning de utformningskrav och tekniska egenskapskrav som gäller vid uppförandet av nya byggnader får anpassas och avsteg från kraven får göras vid flyttning av byggnad.

Den nuvarande paragrafen innehåller en specialreglering avseende utformningskravet och det tekniska egenskapskravet på tillgänglighet. Detta preciseras sedan ytterligare genom nuvarande 3 kap. 23 § PBF.

Paragrafen redigeras om så att det som avser utformningskravet och det tekniska egenskapskravet på tillgänglighet avhandlas i ett separat stycke som även innefattar de preciseringar som nu finns i nuvarande 3 kap. 23 § PBF. Därmed blir bestämmelserna tydligare och lättare att förstå. Förslaget bedöms inte medföra någon ändring i sak.

Överväganden finns i avsnitt 3.5 och 5.9.

9 kap.

19 §

Paragrafen ändras till följd av att utformningskravet på tillgänglighet regleras i en ny 2 a §.

Paragrafen handlar om villkorsbesked och hänvisar till 8 kap. 1 och 2 §§. Hur utformningskraven ska tillgodoses vid nybyggnad, ombyggnad och annan ändring regleras i nuvarande 8 kap. 2 §. Då kraven vid påtaglig förnyelse nu föreslås regleras i 8 kap. 2 a § behöver hänvisning ske även dit.

30, 31 och 31 a §§

Paragraferna ändras till följd av att utformningskravet på tillgänglighet regleras i en ny 2 a §.

Paragraferna handlar om förutsättningar för bygglov och hänvisar alla i sin nuvarande lydelse till 8 kap. 2 §. Då kraven vid påtaglig förnyelse föreslås regleras i 8 kap. 2 a § behöver hänvisning ske även dit.

16 kap.

2 §

I paragrafen regleras bland annat regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter kopplade till tillämpningen av utformningskraven i 8 kap. 1 § och de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4 §. Hur dessa ska tillämpas vid nybyggnad, påtaglig förnyelse och annan ändring än påtaglig förnyelse regleras i förslaget genom 8 kap. 2, 2 a, 5, 5 a och 5 b §§. Eftersom en del av regleringen i nuvarande 8 kap. 5 § flyttas till den nya 8 kap. 5 a och 5 b §§ behöver kompletteringar ske under punkterna 1, 4, 5, 6 och 7. Ändringarna är redaktionella och syftar till att omfattningen av regeringens bemyndigande inte ska ändras.

I punkterna 4 och 5 har uttrycket ”nybyggnad, ombyggnad eller annan ändring av en byggnad” ersatts med det enklare uttrycket” nybyggnad eller ändring av en byggnad”. Påtaglig förnyelse innefattas i begreppet ”ändring av en byggnad”.

I en ny punkt 8 föreslås regeringen få ett bemyndigande att precisera innebörden av ”omfattande åtgärder” som används i definitionen av påtaglig förnyelse. Genom 16 kap. 2 § 3 har regeringen idag bemyndigande att föreskriva om hur utformningskraven och de tekniska egenskapskraven ska tillämpas i samband med ombyggnad. Genom att påtaglig förnyelse ges en mera preciserad definition än vad ombyggnadsbegreppet har i nuvarande regler och att de krav som kan ställas vid påtaglig förnyelse preciseras i den nya 8 kap. 5 a § PBL, innebär regeringens bemyndigande i förhållande till nuvarande regler snarast en viss begränsning i denna del. För att ytterligare tydliggöra innebörden av påtaglig förnyelse behöver ett av kriterierna preciseras ytterligare. Detta görs lämpligen på förordningsnivå.

Inget av de förslagna förändringarna i paragrafen bedöms medföra någon utökning av regeringens bemyndigande.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Äldre bestämmelser föreslås fortsätta gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2023.

Några ytterligare särskilda övergångsbestämmelser anses inte behövliga.

Överväganden finns i avsnitt 7.3.

Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

3 kap.

22 §

I paragrafen ersätts ombyggnad med påtaglig förnyelse och hänvisningen till PBL kompletteras med en hänvisning till de nya 8 kap. 5 a och 5 b §§. Dessutom bearbetas paragrafen språkligt.

Detta är en följd av att ombyggnadsbegreppet i PBL ersätts med påtaglig förnyelse och regleringen av påtaglig förnyelse bryts ut ur 8 kap. 5 § PBL och avhandlas i en separat 8 kap. 5 a § PBL.

Genom att ange i vilka situationer vissa krav ska uppfyllas i stället för att ange när de inte ska uppfyllas blir paragrafen enklare och tydligare.

Förslaget medför inga förändringar i sak.

23 §

Paragrafen ges ett nytt innehåll.

I paragrafen preciseras hur en bedömning ska göras av om vissa åtgärder är sådana omfattande åtgärder som avses i definitionen av påtaglig

förnyelse enligt 1 kap 4 § PBL. I paragrafen anges fyra förhållanden som ska vägas in vid en samlad bedömning av om en åtgärd ska anses vara så omfattande att en byggnad ska anses vara påtagligt förnyad. Det handlar om större ingrepp i byggnadens stomme, större ändringar i planlösningen, om byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden inreds eller tas i anspråk för ett väsentligen annat ändamål och om merparten av de tekniska systemen byts ut.

Av sista stycket framgår att åtgärden måste omfatta åtminstone ett av förhållandena större ingrepp i byggnadens stomme eller större ändringar av planlösningen för att åtgärden ska anses vara omfattande.

Regleringen motsvaras i huvudsak av bestämmelser som nu finns i Boverkets föreskrifter. Förslaget bedöms inte medföra någon nämnvärd ändring i sak.

Övervägande finns i avsnitt 5.5.

27 §

Paragrafen ändras till följd av att begreppet ombyggnad ersätts med begreppet påtaglig förnyelse.

Då påtaglig förnyelse är en form av ändring finns inget skäl att ersätta ombyggnad med påtaglig förnyelse. I stället ersätts ”ombyggnad eller annan ändring än ombyggnad” med ”ändring”.

Förslaget medför inga förändringar i sak.

28 §

Paragrafen ändras dels till följd av att begreppet ombyggnad ersätts med begreppet påtaglig förnyelse, dels till följd av införandet av de nya 5 a och 5 b §§.

Paragrafen hänvisar till nuvarande 8 kap. 5 § PBL. För att det sakliga innehållet i reglerna inte ska ändras behöver hänvisning även ske till 8 kap. 5 a och 5 b §§.

Då påtaglig förnyelse är en form av ändring finns inget skäl att ersätta ombyggnad med påtaglig förnyelse. I stället ersätts ”ombyggnad eller annan ändring än ombyggnad” med ”ändring”.

Förslaget medför inga förändringar i sak.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Äldre bestämmelser föreslås fortsätta gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2023.

Några ytterligare särskilda övergångsbestämmelser anses inte behövliga.

Överväganden finns i avsnitt 7.3.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (XX) om energimätning i byggnader

7 §
Paragrafen ändras till följd av att begreppet ombyggnad ersätts med begreppet påtaglig förnyelse. Ingen ändring i sak är avsedd.

Överväganden finns i avsnitt 6.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Äldre bestämmelser föreslås fortsätta gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2023.

Några ytterligare särskilda övergångsbestämmelser anses inte behövliga.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader

7 a §
Paragrafen ändras till följd av att begreppet ombyggnad ersätts med begreppet påtaglig förnyelse. Ingen ändring i sak är avsedd.

Överväganden finns i avsnitt 6.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Äldre bestämmelser föreslås fortsätta gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2023.

Några ytterligare särskilda övergångsbestämmelser anses inte behövliga.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:573) om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler

1 §
Paragrafen ändras så att ”ombyggnad” ersätts med ”ändring av en byggnad”. Ombyggnadsbegreppet i PBL är snävare än ”ombyggnad” så som det tillämpas vid stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler. ”Ändring av en byggnad” återspeglar bättre hur förordningen tillämpas.

Begreppet ”tillbyggnad” förekommer inte i förordningen, men behöver i införas, i likhet med förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler.

7 §
Tillbyggnad tillförs till andra stycket för att kodifiera den praxis som innebär att tillbyggnad i bidragshänseende likställts med nybyggnad.

Överväganden finns i avsnitt 6.4.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser
Förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Äldre bestämmelser föreslås fortsätta gälla för ansökningar som har lämnats in före den 1 januari 2023.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler

8 §
Paragrafen ändras så att ”ombyggnad” ersätts med ”ändring av en byggnad”. Ombyggnadsbegreppet i PBL är snävare än ”ombyggnad” så som det tillämpas vid statsbidrag till allmänna samlingslokaler. ”Ändring av en byggnad” återspeglar bättre hur förordningen tillämpas.

10 §
Paragrafen ändras så att ”ombyggnad” ersätts med ”ändring av en byggnad”. Ombyggnadsbegreppet i PBL är snävare än ”ombyggnad” så som det tillämpas vid statsbidrag till allmänna samlingslokaler. ”Ändring av en byggnad” återspeglar bättre hur förordningen tillämpas.

Överväganden finns i avsnitt 6.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser
Förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Äldre bestämmelser föreslås fortsätta gälla för ansökningar som har lämnats in före den 1 januari 2023.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande

2 §
Paragrafen ändras till följd av att begreppet ombyggnad ersätts med begreppet påtaglig förnyelse. Ingen ändring i sak är avsedd.

Överväganden finns i avsnitt 6.6.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser
Förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Några särskilda övergångsbestämmelser anses inte behövliga.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande

4 §
Paragrafen ändras till följd av att begreppet ombyggnad ersätts med begreppet påtaglig förnyelse. Ingen ändring i sak är avsedd.

5 §
Paragrafen ändras till följd av att begreppet ombyggnad ersätts med begreppet påtaglig förnyelse. Ingen ändring i sak är avsedd.

Överväganden finns i avsnitt 6.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser
Förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Äldre bestämmelser föreslås fortsätta gälla för ansökningar som har lämnats in före den 1 januari 2023.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:676) om stöd till byggemenskaper

3 §
Paragrafen ändras till följd av att begreppet ombyggnad ersätts med begreppet påtaglig förnyelse. Ingen ändring i sak är avsedd.

Överväganden finns i avsnitt 6.8.

4 §
Paragrafen ändras till följd av att begreppet ombyggnad ersätts med begreppet påtaglig förnyelse. Ingen ändring i sak är avsedd.

Överväganden finns i avsnitt 6.8.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser
Förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Äldre bestämmelser föreslås fortsätta gälla för ansökningar som har lämnats in före den 1 januari 2023.

Bilaga 1: Uppdraget

Uppdrag att utreda ombyggnadsbegreppet i plan- och bygglagen (2010:900)

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Boverket att utreda om och på vilket sätt regleringen av ombyggnad kan förtydligas i plan- och bygglagen (2010:900), plan- och byggförordningen (2011:338) och anslutande författningar samt vid behov lämna författningsändringar med tillhörande kommentarer.

Förslagen ska innebära i huvudsak samma utformningskrav och tekniska egenskapskrav, exempelvis på energihushållning och värmeisolering samt på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Boverket ska även beskriva konsekvenserna av förslagen i enlighet med vad som anges i förordningen (2007:1244) om konsekvenser vid regelgivning. Vidare ska Boverket beakta pågående utredningar och uppdrag med koppling till detta uppdrag.

Boverket får för uppdraget disponera 1 800 000 kronor under 2021. Kostnaderna ska belasta anslaget 1:1 Bostadspolitisk utveckling inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, anslagsposten 1 Bostadspol. utv. – del till KamK. Medlen utbetalas engångsvis efter rekvisition ställd till Kammarkollegiet senast den 15 december 2021. Redovisning av använda medel och återbetalning av ej använda medel ska ske till Kammarkollegiet senast den 31 januari 2022. Rekvisition och redovisning av medel ska ske med hänvisning till detta beslut.

Boverket ska redovisa uppdraget till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 november 2021.

Bakgrund

Begreppet ombyggnad används i plan- och bygglagen som ett kriterium för om olika s.k. följdkrav kan ställas vid ändring av en byggnad. Följdkrav kan t.ex. vara att krav på att åtgärder för energieffektivisering ska omfatta hela byggnaden, och inte bara den del som åtgärden omfattar. När en fastighetsägare gör en stor investering genom att ändra byggnaden kan det finnas samhällsmotiv för att samtidigt kräva att byggnaden i sin helhet rustas upp till en bättre standard och att de olika egenskaperna förbättras i vissa avseenden.

Ombyggnad definieras i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen som en ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas. Vad som krävs i fråga om utformningskrav och tekniska egenskapskrav vid ombyggnad regleras

närmare i 8 kap. plan- och bygglagen och 3 kap. plan- och byggförordningen.

Vid en ändring som inte är att betrakta som ombyggnad ställs normalt krav på att åtgärder ska vidtas så att den ändrade delen uppfyller de krav som ställs i Boverkets byggregler.

Ombyggnadsbegreppet används även i annan lagstiftning. Begreppet förekommer i flera stödförordningar och även i sådan lagstiftning som genomför vissa EU-direktiv. Vid implementeringen av dessa har bl.a. begreppet större renoveringar ansetts motsvara ombyggnad i plan- och bygglagen.

I betänkandet Modernare byggregler (SOU 2019:68) föreslog Kommittén för modernare byggregler att begreppet ombyggnad i plan- och bygglagen skulle utgå. De åtgärder som i dag utgör en ombyggnad skulle enligt kommitténs förslag i stället utgöra en ändring. Ett av huvudmotiven till förslaget var att regelverket uppfattas som krångligt och oförutsägbart. Kommitténs förslag skulle innebära att följdkrav inte kan ställas vid större ombyggnader.

Betänkandet har remitterats. Remissinstanserna har olika uppfattningar om ombyggnadsbegreppet bör tas borr eller inte. flera remissinstanser har framhållit att följdkraven ökar takten i den allmänna standardhöjningen i bostadsbeståndet och att det är angeläget att tillgänglighetsanpassningen och energieffektiviseringen av beståndet skyndas på. Vidare har påpekats att begreppet under alla förhållanden skulle behöva ersättas med något annat, t.ex. större renoveringar. Remissvaren förstärkte dock bilden av att regelverket uppfattas som krångligt och oförutsägbart, bl.a. bedöms gränsen mellan vad som är ombyggnad och någon annan ändring än ombyggnad vara oklar. En återkommande synpunkt från flera remissinstanser är att frågan först bör utredas vidare.

Det finns mot denna bakgrund behov av att ge Boverket i uppdrag att utreda hur regelverket om ombyggnad kan förtydligas.

På regeringens vägnar

Per Bolund

Sophie Ahlstrand

Bilaga 2: Sammandrag av remissyttranden över kommitténs förslag

Komplicerade och svårtolkade regler

Omkring hälften av de remissinstanser som haft synpunkter kopplade till förslaget om ombyggnad framför uttryckligen på olika sätt synpunkter i stil med att nuvarande regler är komplicerade, att reglerna är otydliga och svåra att förstå och att reglerna är svåra att tillämpa. Vidare framhålls att reglerna är komplicerade att sätta sig in i och att de avvägningar och bedömningar som behöver göras kan vara krävande. Mer specifikt framhålls återkommande dels att det är svårt att avgöra när en ändring är att betrakta som en ombyggnad, dels att det finns osäkerheter och är oförutsägbart hur följdkrav kan ställas i de fall en åtgärd är en ombyggnad.

Några remissinstanser påpekar att det verkar finnas missuppfattningar om reglerna och hur de ska tillämpas. Man menar att det verkar finnas en begreppsförvirring och att tillämpningen inte verkar vara korrekt. Några påpekar också att tillämpningen kan skilja sig åt i landet och att lokal praxis kan ha utvecklats.

Synpunkter om begrepp

Ett femtontal remissinstanser har haft synpunkter avseende hur begreppen används i nuvarande regler. Man påtalar att det finns en begreppsförvirring och att det är svårt att åtskilja olika situationer och begrepp såsom ändring, ombyggnad, underhåll, tillbyggnad, renovering och omvandling. Flera anser att begreppen som används bör ses över och renodlas och att begrepp kan behöva ersättas eller slås ihop.

Några enstaka remissinstanser framför att det faktum att begreppet betyder något annat i dagligt tal kan ställa till bekymmer, medan några enstaka i stället framhåller att begreppet ombyggnad är vedertaget och bör behållas.

Betydelsen för åtgärder i det befintliga beståndet

Ett femtontal remissinstanser menar att dagens regler innebär eller kan innebära att åtgärder i det befintliga byggnadsbeståndet inte kommer till stånd. Några av dem pekar uttryckligen ut följdkrav som orsaken till detta. I många fall är det dock svårt att utläsa i vilken mån remissinstansen anser att problematiken kan hänföras till följdkrav, och i vilken mån remissinstansen anser att det är reglernas komplicerade karaktär eller missuppfattningar kring begreppet och följdkraven som är skälet. Åtminstone fem remissinstanser pekar dock uttryckligen ut tillämpning och

tolkning av reglerna och osäkerheterna kring dem som hela eller delar av förklaringen till att åtgärder inte genomförs, eller påtalar att ett tydligare och mer förutsägbara regler sannolikt skulle innebära att fler bostäder tillkom i det befintliga byggnadsbeståndet.

I motsats till detta menar några remissinstanser, framför allt kommuner, att det får anses vara osäkert i hur stor utsträckning reglerna om ombyggnad faktiskt har någon negativ betydelse för genomförandet av projekt, påtalar att man inte delar denna uppfattning eller att man inte har sett problem med tillämpningen i praktiken.

Några remissinstanser lyfter särskilt fram och påpekar att konkreta exempel eller statistik för att klargöra omfattningen i problematiken och följderna inte har använts som stöd i tillräcklig utsträckning i konsekvensutredningen.

Synpunkter om tillgänglighet

Flertalet remissinstanser framhåller synpunkter i stil med att borttagande av följdkrav avseende tillgänglighet skulle vara en ambitionssänkning och att det skulle innebära längre tid innan samhället är tillgänglighetsanpassat. Flera menar att reglerna för ombyggnad fyller en viktig funktion för att göra samhället tillgängligt och att det är samhällsekonomiskt motiverat att ställa följdkrav på tillgänglighet. Vidare påpekar flertalet att borttagna eller minskande följdkrav avseende tillgänglighet kan innebära att kostnader kommer att överföras till kommunerna i form av ökade bostadsanpassningsbidrag.

Några remissinstanser framhåller att problematiken kring följdkrav vid ombyggnad avseende tillgänglighet är överdriven, medan några menar att borttagna eller reducerade följdkrav är positivt eftersom det kan bli enklare och billigare att genomföra åtgärder i det befintliga byggnadsbeståndet.

Synpunkter om energihushållning och värmeisolering

Flertalet remissinstanser framhåller att delar av det befintliga byggnadsbeståndet är i behov av energieffektivisering och att följdkrav vid ombyggnad är ett tillfälle att öka energieffektiviteten.

Synpunkter om säkerhet i händelse av brand

Några remissinstanser påtalar särskilt att det vid större förändringar av byggnader är viktigt att se över och åtgärda brandskyddet i byggnaden som helhet. Man menar att följdkrav här kan ha en betydelsefull funktion och att det kan vara lämpligt att hantera detta i byggprocessen.

Bilaga 3: Förteckning över deltagare i djupintervjuer

Byggherrar och fastighetsägare

- AB Kristianstadsbyggen
- Einar Mattsson
- Micasa Fastigheter
- NCC
- Stockholmshem
- Stångåstaden
- Uppsalahem
- Wallenstam

Byggnadsnämnder

- Burlövs kommun
- Göteborgs stad
- Hallstahammars kommun
- Kiruna kommun
- Stockholms stad
- Sundbybergs stad
- Uppsala kommun
- Västerviks kommun
- Örebro kommun

Branschorganisationer

- Byggföretagen
- Byggherrarna
- Fastighetsägarna
- Sveriges allmännytta

Medlemsorganisationer

- Föreningen Sveriges Bygglovsgranskare och Byggnadsnämndssekreterare

- Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer
- Sveriges Kommuner och Regioner

Bilaga 4: Intervjustöd till djupintervjuer

Byggherrar och fastighetsägare

1. Hur omfattande anser ni att åtgärderna måste vara för att åtgärden ska anses vara en ombyggnad?
2. Om en åtgärd betecknas som ombyggnad, vad kan det då bli för följdkrav? Hur omfattande krav kan ställas?
3. Är det något krav ni anser att det är svårt att leva upp till eller som är speciellt kostnadsdrivande?
4. Hur aktualiseras frågan om en åtgärd är en ombyggnad eller inte?
5. Har ni varit med om att det ställts följdkrav på grund av att en åtgärd har ansetts vara en ombyggnad? Hur ofta i så fall? Vilka krav ställdes?
6. Har ni varit med om att olika kommuner gör olika tolkningar av reglerna kring ombyggnad?
7. Hur ser ni på reglerna, är de någorlunda lättbegripliga eller är det otydligt hur de ska tillämpas? Ser ni något behov av att förändra reglerna?
8. Vilket underlag använder ni som stöd för era bedömningar?
9. Har ni avstått från att gå in i ett projekt, genomföra ett projekt eller har ni förändrat ett projekt för att det inte skulle bli en ombyggnad?
10. Om vi tänker oss att det även fortsättningsvis kommer att ställas vissa följdkrav vid ombyggnad, finns det då några följdkrav som ni tycker är rimliga?
11. Krav som vi har lyft fram är att om en byggnad har betydande brister med avseende på hälsa och säkerhet, så ska de undanröjas. Är det relevant?
12. Utifrån EU-direktiv ställs det vid ombyggnad krav på bredbandsanslutning och i vissa situationer möjlighet att ladda elfordon. Är detta något problem?
13. Tillgänglighet har ju i dagens lagstiftning en stärkt ställning vid ombyggnad. Om vi tänker oss ett trevåningshus utan hiss från miljonprogrammet där samtliga lägenheter runt ett av trapphusen påtagligt förnyas. Vad skulle ni då uppfatta som en rimlig kravnivå?
14. Hur hanterar kommunerna och handläggarna krav på energieffektivisering i samband med ombyggnad?

15. En variant kan vara att ställa krav på att byggherren ska ha gjort en genomgång av vilka kostnadseffektiva energieffektiviseringsåtgärder som kan vidtas i samband med en planerad ombyggnad. Skulle det vara rimligt? Skulle det ge någon effekt?
16. Något som också lyfts fram är att om man gör vid en del av ett tekniskt system, så ska man kunna ställa krav på att hela systemet görs vid på en gång om det är rationellt. Kan ni se någon situation där ett sådant krav är relevant?
17. Har ni någon avslutande kommentar eller något medskick?

Byggnadsnämnder

1. Hur omfattande anser ni att åtgärderna måste vara för att åtgärden ska anses vara en ombyggnad?
2. När en åtgärd betecknas som en ombyggnad ställer ni då följdkrav på samtliga utformningskrav och tekniska egenskapskrav, eller fokuserar ni på vissa?
3. Om man ställer följdkrav, är det då nybyggnadskrav eller en anpassad nivå?
4. Har ni någon rutin eller några riktlinjer för att ta ställning till om en åtgärd är en ombyggnad i PBL:s mening?
5. Har ni ställt följdkrav utifrån att en åtgärd är en ombyggnad? I så fall hur ofta? Vilka krav har ni då ställt och hur omfattande har de varit?
6. Anser ni att det borde gå att ställa andra eller längre gående krav vid ombyggnad än vad man kan göra utifrån dagens regelverk?
7. Hur ser ni på reglerna, är de svåra att tillämpa eller begripa? Ser ni något behov av att förändra ombyggnadsreglerna? I så fall hur?
8. Vilket underlag använder ni som stöd för era bedömningar?
9. Får ni många frågor om ombyggnadsreglerna?
10. En sökande kan begära ett villkorsbesked (9 kap. 19 § PBL) om tillämpningen av utformningskraven. Ett motiv som angavs för det var att byggherren i förväg skulle kunna få veta om en åtgärd skulle betraktas som en ombyggnad. Har ni varit med om att en byggherre efterfrågat ett villkorsbesked?
11. Om en ombyggnad sker i etapper finns det under vissa förutsättningar möjlighet att i kontrollplanen bestämma att vissa åtgärder inte behöver utföras förrän vid en senare tidpunkt (3 kap. 21 § PBF). Ser ni någon praktisk tillämpning av den möjligheten?
12. Har ni någon uppfattning om ifall byggherrarna förstår innebörden av ombyggnadsreglerna?

13. Har ni varit med om att en byggherre avstått från att genomföra en åtgärd eller begränsat en åtgärd på grund av följdkrav vid ombyggnad?
14. Krav som vi har lyft fram är att om en byggnad har betydande brister med avseende på hälsa och säkerhet, så ska de undanröjas. Är det relevant?
15. Utifrån EU-direktiv ställs det vid ombyggnad krav på bredbandsanslutning och i vissa situationer möjlighet att ladda elfordon. Har ni några problem att tillämpa de reglerna?
16. Tillgänglighet har ju i dagens lagstiftning en stärkt ställning vid ombyggnad. Om vi tänker oss ett trevåningshus utan hiss från miljonprogrammet där samtliga lägenheter runt ett av trapphusen påtagligt förnyas. Vad skulle ni då uppfatta som en rimlig kravnivå?
17. Hur hanterar kommunerna och handläggarna krav på energieffektivisering i samband med ombyggnad?
18. En variant kan vara att ställa krav på att byggherren ska ha gjort en genomgång av vilka kostnadseffektiva energieffektiviseringsåtgärder som kan vidtas i samband med en planerad ombyggnad. Skulle det vara rimligt? Skulle det ge någon effekt?
19. Något som också lyfts fram är att om man gör vid en del av ett tekniskt system, så ska man kunna ställa krav på att hela systemet görs vid på en gång om det är rationellt. Kan ni se någon situation där ett sådant krav är relevant?
20. Transportstyrelsen har regler på området för vägar, järnvägar med mera. Byggnadsnämnden har tillsyn enligt PBL över byggnadsverk generellt. Hur arbetar ni med detta? Har ni använt Transportstyrelsen regler i sådana sammanhang?
21. Har ni någon avslutande kommentar eller något medskick?

Branschorganisationer

1. Hur omfattande anser ni att åtgärderna måste vara för att åtgärden ska anses vara en ombyggnad?
2. Om en åtgärd betecknas som ombyggnad, vad kan det då bli för följdkrav och hur omfattande?
3. Är det något av dessa som ni anser att det är svårt att leva upp till, speciellt kostnadsdrivande?
4. Har ni någon uppfattning om hur ofta era medlemmar genomför åtgärder som utgör ombyggnad i PBL:s mening, alltså sådana åtgärder som kan innebära följdkrav?
5. Går det att säga något om vilka följdkrav som ställs?

6. Kan ni se att olika kommuner gör olika tolkningar av reglerna kring ombyggnad?
7. Ser ni att kommunerna och era medlemsföretag gör olika bedömningar av vilka åtgärder som utgör ombyggnad?
8. Anser ni generellt har svårt att förstå och förutse innebörden av reglerna om ombyggnad?
9. Har ni en uppfattning om hur ofta det händer att era medlemmar avstår från ett att genomföra ett projekt eller förändrar ett projekt för att det inte skulle bli en ombyggnad?
10. Om vi nu ändå tänker oss att det även fortsättningsvis kommer att ställas vissa följdkrav vid ombyggnad, finns det då några följdkrav som ni tycker är rimliga?
11. Krav som vi har lyft fram är att om en byggnad har betydande brister med avseende på hälsa och säkerhet, så ska de undanröjas. Är det relevant?
12. Utifrån EU-direktiv ställs det vid ombyggnad krav på bredbandsanslutning och i vissa situationer möjlighet att ladda elfordon. Är detta något problem?
13. Tillgänglighet har ju i dagens lagstiftning en stärkt ställning vid ombyggnad. Om vi tänker oss ett trevåningshus utan hiss från miljonprogrammet där samtliga lägenheter runt ett av trapphusen påtagligt förnyas. Vad skulle ni då uppfatta som en rimlig kravnivå?
14. Ombyggnadsreglerna har ju också motiverats utifrån behovet av energieffektivisering. Är det rimligt att ställa sådana krav?
15. En variant kan vara att ställa krav på att byggherren ska ha gjort en genomgång av vilka kostnadseffektiva energieffektiviseringsåtgärder som kan vidtas i samband med en planerad ombyggnad. Skulle det vara rimligt? Skulle det ge någon effekt?
16. Något som också lyfts fram är att om man gör vid en del av ett tekniskt system, så ska man kunna ställa krav på att hela systemet görs vid på en gång om det är rationellt. Kan ni se någon situation där ett sådant krav är relevant?
17. Har ni någon avslutande kommentar eller något medskick?

Medlemsorganisationer

1. Anser ni generellt att kommunerna har svårt att förstå och tillämpa reglerna om ombyggnad?
2. Ligger eventuella svårigheter i att fastslå när en åtgärd är en ombyggnad eller att fastslå vilka krav som i praktiken kan ställas?

3. Begreppet ombyggnad har ju olika betydelse i PBL och normalt språkbruk. Vållar det problem? Om ja, hur?
4. Finns det något annat i regelverket som gör det svårt att tillämpa?
5. Uppfattar ni att kommunerna och handläggare tillämpar reglerna på ett likartat sätt?
6. Har kommunerna någon rutin eller några riktlinjer för att ta ställning till om en åtgärd är en ombyggnad i PBL:s mening?
7. Har ni någon uppfattning om hur vanligt det är att kommunerna ställer krav utifrån att en åtgärd är en ombyggnad? Går det att säga något om vilka krav som ställs?
8. En sökande kan ju begära ett villkorsbesked (9 kap. 19 § PBL) om tillämpningen av utformningskraven. Ett motiv som angavs för det var att byggherren i förväg skulle kunna få veta om en åtgärd skulle betraktas som en ombyggnad. Har ni någon uppfattning om den möjligheten utnyttjas i någon större utsträckning?
9. Om en ombyggnad sker i etapper kan man under vissa förutsättningar i kontrollplanen bestämma att vissa åtgärder inte behöver utföras förrän vi den viss senare tidpunkt. (3 kap. 21 § PBF). Ser ni någon praktisk tillämpning av den möjligheten?
10. Krav som vi har lyft fram i BBR är att om en byggnad har betydande brister med avseende på hälsa och säkerhet, så ska de undanröjas. Vad tycker ni?
11. Utifrån EU-direktiv ställs det vid ombyggnad krav på bredbandsanslutning och i vissa situationer möjlighet att ladda elfordon. Känner ni till om kommunerna har problem att tillämpa reglerna?
12. Tillgänglighet har ju i dagens lagstiftning en stärkt ställning vid ombyggnad. Hur hanteras detta i kommunerna/handläggarna?
13. Hur hanterar kommunerna och handläggarna krav på energieffektivisering i samband med ombyggnad?
14. En variant kan vara att ställa krav på att byggherren ska ha gjort en genomgång av vilka kostnadseffektiva energieffektiviseringsåtgärder som kan vidtas i samband med en planerad ombyggnad. Skulle det vara rimligt? Skulle det ge någon effekt?
15. Något som också lyfts fram är att om man gör vid en del av ett tekniskt system, så ska man kunna ställa krav på att hela systemet görs vid på en gång om det är rationellt. Kan ni se någon situation där ett sådant krav är relevant?
16. Har ni någon avslutande kommentar eller något medskick?

Bilaga 5: Resultat från djupintervjuer

När referens i denna bilaga görs till ”byggnadsnämnder”, ”branschorganisationer” och ”medlemsorganisationer” avses den kategorisering som framgår av Bilaga 4. När referens görs till ”byggherrar” avses ”byggherrar och fastighetsägare” enligt samma bilaga.

Tillämpningen

Hur frågan om en åtgärd är en ombyggnad aktualiseras

I intervjuerna med byggherrar framstår det som att frågan huvudsakligen aktualiseras i kontakten med byggnadsnämnden. Det tycks kunna ske i olika skeden, bland annat vid ansökan om bygglov eller vid tekniskt samråd. Några lyfte fram att kommunerna arbetar på olika sätt. I vissa kommuner hålls ibland förmöten och då kan frågan komma upp i ett tidigt skede i samband med det. Flera lyfte fram att det upplevs för sent om eventuella oförutsedda följdkrav aktualiseras i lov- eller byggprocessen, eftersom projektering och kalkyler är långt framskridna i detta skede.

Många byggnadsnämnder har formulär för ansökningar där den sökande ska kryssa vilken åtgärd som denne ansöker om. I princip alla byggnadsnämnder svarar att de i praktiken inte utgår från om den sökande har kryssat ”ändring” eller ”ombyggnad” i blanketten. Byggnadsnämnden tar själv ställning till det faktiska förutsättningarna i det enskilda fallet för att avgöra om det är fråga om en ombyggnad eller inte.

Flera av byggnadsnämnderna menade att en projektanpassad handläggning är nödvändig för att ta ställning till huruvida en åtgärd utgör ombyggnad. Alla projekt och ombyggnader är unika, resonerade flera. Rutiner och schabloner kan inte tas fram, utan det krävs en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. I en större kommun fanns det dock riktlinjer med exemplifieringar och liknande som stöd för bedömningar. I större kommuner verkar det också finnas en tendens att man arbetar i olika bedömningslag. I mindre kommuner har man dialog mellan tjänstemännen där frågan avhandlas.

Oftast kunde byggnadsnämnden och byggherren senast vid det tekniska samrådet enas om vilka krav som var skäliga att ställa i det aktuella projektet. I den situationen fanns det ofta inget skäl att tydliggöra om kraven hänförde sig till krav på ändrad del, eller om vissa krav var följdkrav med anledning av om åtgärden utgjorde en ombyggnad. I praktiken förefaller det därför inte alltid vara uttalat om en åtgärd bedömts vara en ombyggnad eller inte.

Följdkrav i praktiken

Den bild som framträder från intervjuerna med byggnadsnämnderna är att det vid ombyggnad, precis som vid andra ändringar, i första hand är den ändrade delen som är föremål för kravställning. Flera svarade att det upplevs svårt att i praktiken ställa följdkrav utanför ändrad del vid ombyggnad. Om följdkrav ställs är det i huvudsak följdkrav på tillgänglighet, men även säkerhet och hälsa tenderar att bli bevakade i viss utsträckning. Stockholms stad svarade dock att de förekommer att de även tittar på andra utformningskrav och tekniska egenskapskrav, bland annat energi.

I mindre kommuner svarar byggnadsnämnderna att det inte förekommer alls att följdkrav ställs, eller att det sker i storleksordningen enstaka gånger per år. I större kommuner sker det uppskattningsvis i intervallet enstaka gånger upp till i storleksordningen ett tiotal gånger om året.

Samtliga byggnadsnämnder menar att det inte är nybyggnadsnivån som tillämpas, utan att möjlighet till anpassning av kravnivån finns i reglerna och även tillämpas i de fall följdkrav ställs.

En motsvarande bild framträder från intervjuerna med byggherrarna. Flera svarar att det är ovanligt eller att det inte har hänt att byggnadsnämnden ställt följdkrav. Någon exemplifierar dock med att följdkrav avseende tillgänglighet ställs ibland, särskilt krav på installation av hiss lyfts fram. I motsats till detta menade en av dem som intervjuats att följdkrav ställs i de flesta större projekt, men kunde under intervjun inte komma på något konkret exempel där det skett.

Utifrån intervjuerna med branschorganisationerna framträder ingen bild av vilka krav som ställs eller i vilken utsträckning detta sker. Intervjuerna med medlemsorganisationerna bekräftar dock den bild som framträtt i intervjuerna med byggnadsnämnderna.

I praktiken framstår det som vanligt att hela, eller stora delar av, en byggnad redan ingår i den tilltänkta åtgärden när det är fråga om ombyggnad. Därmed ingår huvuddelen av byggnaden i ändrad del. Följdkrav utanför ändrad del på grund av att åtgärden bedöms utgöra en ombyggnad förlorar då i mångt och mycket sin betydelse.

Ofta tycks det vara så att frågorna huruvida något är ombyggnad och vilka följdkrav som är aktuella inte ställs på sin spets. Den samlade bilden utifrån samtliga intervjuer är att det i stor utsträckning i stället förefaller vara så att byggherrarna och byggnadsnämnden resonerar sig fram till en kravnivå som bägge uppfattade som skälig utan att specifikt ta ställning till ”var kraven kom ifrån”. Detta gäller för både vilka följdkrav som ställs, och hur kravnivån anpassas. Några påtalade att det är en stor mängd bedömningar som behöver göras för att komma i mål med en kravnivå. Det kan göra att det spretar i den slutliga nivån.

Inga exempel har framförts där man fått, eller hört talas om att någon annan fått, följdkrav i en helt annan del av byggnaden än den del som påtagligt förnyades, exempelvis följdkrav i lägenheter eller trapphus i en helt annan del av byggnaden än den som omfattades av den tilltänkta åtgärden.

Särskilt om följdkrav på tillgänglighet

Tänkbara följdkrav för att åstadkomma en förbättrad tillgänglighet som diskuterades var:

- Nivåskillnad entré trapphus.
- Dörröppnare entré trapphus.
- Hiss.
- Tillgängliga och användbara hygienutrymmen.
- Dörrbreddning i lägenheterna.

Tillgänglighet och särskilt hissar är något som uppfattas kostnadsdrivande av branschorganisationerna och byggherrarna. Både byggnadsnämnder och byggherrar framhöll att det är svåra avvägningar och bedömningar som behöver göras när det gäller krav på tillgänglighet. Detta är något som flera menade kan bidra till att skapa oförutsägbarhet och svårigheter i kalkyler av projekt.

Eventuella följdkrav tycks begränsas till att endast omfatta den del av byggnaden som påtagligt förnyas. Ofta ställs vissa krav för att förbättra tillgängligheten, men i flera fall befinner de sig i en gråzon mellan krav på ändrad del och följdkrav med anledning av att åtgärden utgör en ombyggnad.

Vid en fråga om vilka krav som skulle vara rimliga att ställa i ett fiktivt exempel avseende en befintlig trevåningsbyggnad från miljonprogrammet varierade svaren en del. De flesta byggnadsnämnder menar att en bedömning i varje enskilt fall skulle behöva göras och att de skulle resonera sig fram och göra avvägningar utifrån de olika modifieringsfaktorerna. Någon kommun menade att det sannolikt skulle vara rimligt att ställa krav på installation av hiss, ytterligare några skulle överväga det, medan flertalet ansåg att det med hänsyn till byggnadens förutsättningar inte var rimligt. Några resonerar utifrån hur många lägenheter som skulle komma att betjänas av hissen och hur stor nyttan därmed blir i förhållande till kostnaden.

Det förefaller troligt att tillämpningen avseende följdkrav på tillgänglighet varierar en del mellan olika kommuner och även mellan olika handläggare.

I linje med detta påtalade byggherrarna att de upplever en osäkerhet och oförutsägbarhet för när hiss krävs. För det fiktiva exemplet menade flera av de intervjuade byggherrarna att de inte anser att installation av hiss skulle vara motiverat med hänsyn till kostnader och tekniska omständigheter.

Särskilt om följdkrav på energi

Så gott som samtliga byggherrar framhöll att man redan i stor utsträckning på eget initiativ ser över och genomför åtgärder för att förbättra energiprestandan i byggnaden vid en ombyggnad.[78] Vidare svarade några byggherrar att de inte varit med om att byggnadsnämnden har ställt följdkrav på energi utanför ändrad del. Ett exempel har dock framkommit där det framstår som att byggnadsnämnden ställt följdkrav på tilläggsisolering och ny ventilation med anledning av energiprestandan, detta alltså trots att detta inte ingick i ändrad del.

I intervjuerna med byggnadsnämnderna framträder bilden att krav på energi begränsas till ändrad del även vid ombyggnad. Följdkrav utanför ändrad del vid ombyggnad framstår som sällsynta. Man upplever att byggherren ofta har hög egenambition och redan frivilligt ser över vad som kan åstadkommas avseende energieffektivisering i samband med åtgärden, till exempel tilläggsisolering. Stockholms stad svarade dock att de förekommer att sådana följdkrav ställs.

Särskilt om följdkrav på övriga utformningskrav och tekniska egenskapskrav

Enstaka exempel på andra följdkrav har omnämnts i intervjuerna. Det har då uteslutande handlat om följdkrav avseende säkerhet i händelse av brand, hälsa och säkerhet vid användning. De exempel som förts på tal i intervjuerna har handlat om brandsektionering av vind, höjd på balkongräcken samt varmvattentemperatur.

Följdkravens betydelse för genomförandet av åtgärder i befintligt bestånd

Flera byggherrar svarade att det inte har hänt att de låtit bli att genomföra projekt, eller att projekt inte har modifierats för att undvika att det skulle bli fråga om ombyggnad eller för att undslippa följdkrav utanför ändrad del. Några menade dock att det har hänt att de har modifierat och anpassat projekt i flera fall där man i slutändan gjort mindre än vad som ursprungligen var avsett. En exemplifierade med att det vid ett tillfälle har

[78] Det ska här noteras att de som deltagit i intervjuerna är större organisationer och i regel fastighetsägare som äger och förvaltar byggnaderna efter genomförda åtgärder.

handlat om projekt där man undvikit att tillskapa nya lägenheter på vind i samband med ombyggnad för att inte få krav på installation av hiss. [79]

Ett exempel har även omnämnts där ett tilltänkt projekt fått läggas ned på grund av att de skulle innebära följdkrav på hiss.

Intervjuerna med byggnadsnämnderna ger en bild av att man överlag inte känner till att det skulle förekomma att byggherrar låter bli att genomföra projekt eller att projekt modifierats för att undvika att det skulle bli fråga om ombyggnad och därmed undslippa följdkrav. Några spekulerade att det kan vara en taktik från byggherrar att driva denna linje i sin kommunikation i syfte att minska kravbördan. Några svarade dock att det kan ha hänt att byggherrar justerat projekt något, eller att man varit med om att man tillfrågats om hur man ska slippa följdkrav, eller att man uppfattat att byggherrar i vissa fall inte genomfört saker i en rationell ordning i syfte att undvika följdkrav.

Branschorganisationerna menade det är något man hör talas om och att det är en allmän känsla att projekt inte genomförs på grund av följdkrav vid ombyggnad. Inga konkreta situationer eller exempel lyftes dock fram. Någon påtalade att det finns en motsättning i regleringen i den meningen att följdkraven enligt PBL inte nödvändigtvis kan tillgodoräknas som en standardhöjning som kan rendera en hyreshöjning. Därmed är systemet utformat på ett sådant sätt att projektkalkyler ibland kan falla och ombyggnader utebli.

Skillnad i tolkning mellan olika kommuner

Utifrån intervjuerna med byggherrar kan konstateras att de flesta verkar tycka att det kan skilja sig mellan både olika kommuner och mellan olika handläggare inom samma kommun. Man upplever det närmast som slumpartat och baserat på vilken kunskap och vilket engagemang den enskilde handläggaren har i olika frågor. Några förde fram tesen att det är avhängigt erfarenheten hos handläggaren, mer erfarna handläggare kan vara mer bekväma att göra avvägningar och bedömningar.

En liknande bild framträder i intervjuerna med bransch- och medlemsorganisationerna. De flesta menade att de förekommer olika tolkningar i olika kommuner och det framhålls att det även skiljer sig mellan olika handläggare. Någon menade att vissa kommuner kan ha högre ambitioner för byggandet i kommunen och därmed en striktare tolkning, medan andra kommuner i motsats till detta kan ha lägre ambitioner och en mildare tolkning i syfte att underlätta för byggandet i kommunen. Någon menade att i mindre kommuner har man mer dialog med byggnadsnämnden.

[79] Det ska här noteras att kravet på hiss kan ställas utifrån att de tillkommande lägenheterna ska uppfylla kraven på tillgänglighet, oberoende av om åtgärden utgör en ombyggnad eller inte.

Samtliga medlemsorganisationer är inne på att det kan finnas skillnad i tolkning och bedömningar mellan kommuner och mellan handläggare. En liten kommun har färre tjänstemän och kan diskutera ärenden. I större kommuner kan det vara svårare. Ett förslag som framförs är att tydliga exempel skulle kunna bidra till att likrikta bedömningar och tolkningar över landet.

Överlag tycks dock uppfattningen vara att man i de allra flesta fall i slutändan når fram till en rimlig kravnivå.

Uppfattningar

Acceptans för följdkrav

Den samlade bedömningen utifrån intervjuerna med byggnadsnämnderna är att dagens krav uppfattas som rimliga av byggnadsnämnderna.

I intervjuerna med byggherrarna framhöll flera att följdkrav måste ställas proportionerligt och med hänsyn till byggnadens förutsättningar. Det måste finnas en rimlighet i tillämpningen, man kan inte komma hela vägen fram till nybyggnadskrav.

Flera av branschorganisationerna lyfte att de tror att det kan vara svårt för företagen att se nyttan med följdkrav och förstå varför man kan behöva göra åtgärder i en del av byggnaden som man inte hade tänkt innefatta i projektet. Någon menar också att de tror att det kan finnas en missuppfattning kring kravnivån i sådana fall, att företagen tror att det är nybyggnadsnivån rakt av som gäller.

Följdkrav vid ombyggnad avseende tillgänglighet

Särskilt när det gäller tillgänglighet framträder en bild av att man upplever att för höga krav kan ställas idag. Det är nästan uteslutande tillgänglighet som återkommer som det följdkrav som av byggherrar upplevs som kostnadsdrivande. Krav på installation av hiss framhålls som särskilt kostnadsdrivande. Flera framhåller att det är svårt att förstå varför tillgängligheten ska behöva stärkas, exempelvis inne i bostäder, i byggnader i de fall där det ändå inte installeras en hiss.

Flera byggherrar menade att det inte är rimligt att tillgänglighetsanpassa hela bygganden vid ombyggnad. Man efterfrågar en större möjlighet till flexibilitet och anpassning. Man exemplifierade med att till exempel studentbostäder kanske inte behöver tillgänglighet i samma utsträckning som andra bostäder, eller att man skulle kunna begränsa kravställningen till markplan. Flera framför också att det borde vara tillräckligt att anpassa en viss andel av lägenheterna vid ombyggnad och att boende kan hänvisas till de lägenheter som är tillgänglighetsanpassade.

Flera byggnadsnämnder påtalade att de upplever att deras kravställning på tillgänglighet tenderar att ifrågasättas av byggherrarna. Uppfattningen som framförs är att byggherrarna anser att kraven är kostnadsdrivande, att man inte har förståelse för varför krav ställs och att man gärna vill slippa undan krav.

Följdkrav vid ombyggnad avseende säkerhet och hälsa

Det förefaller finnas ett utbrett stöd för följdkrav avseende säkerhet och hälsa. Så gott som samtliga deltagare i intervjuerna anser att det framstår som rimligt att om en byggnad har betydande brister med avseende på hälsa och säkerhet, så ska de undanröjas i samband med en ombyggnad. I viss mån omnämns följdkrav på brandskydd som kostnadsdrivande.

Byggherrarna menar att det faktum att man ser till att undanröja sådana brister i sitt bestånd uppfattas som en självklarhet av en seriös fastighetsägare. Några menade att man redan har kontroll på sådant inför att man går in i ett projekt, det är därför inget betungande krav. I motsats till detta menade någon att mindre fastighetsägare eventuellt inte har kontroll över detta. Man kan då vara betjänt av att frågan lyfts av byggnadsnämnden vid ombyggnad, resonerar man.

Några byggnadsnämnder framhöll att det kan vara svårt för byggnadsnämnden att få vetskap om problemen och fånga upp brister. Det kan kräva visst utredningsarbete från både byggherren och från byggnadsnämnden. Det blir upp till byggherren att vara samvetsgrann i sin redovisning.

Från bransch- och medlemsorganisationerna lyfte man att krav kan vara olika viktiga och att man måste värdera och väga riskerna. Någon menar att det kan bli kostnadsdrivande och någon ytterligare att det kan vara svårt att få grepp om frågan ifall man inte ska göra en ombyggnad av hela byggnaden. Någon menar att krav på brandskydd och säkerhet vid användning är särskilt viktigt att lyfta fram i tydligt i reglerna, annars ser man risk att frågorna inte blir bevakade i tillräcklig utsträckning.

Reglerna

Vad som utgör ombyggnad

I princip alla byggnadsnämnder tycks överens om att ombyggnad är omfattande åtgärder. Några resonerar utifrån förlängd brukstid och förnyelse av byggnaden. Andra resonerar att många åtgärder samtidigt kan bygga ihop till ombyggnad. Till exempel ändrad användning, ändrad planlösning och ingrepp i stomme. Det framhålls att det är svårt att ge konkreta exempel, många trycker på att gränsdragningar är svåra och att man behöver göra en avvägning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Det framstår som att huvuddelen av byggnadsnämnderna skulle vara överens om att en stomren byggnad med ändrad användning är ett exempel som med stor säkerhet kan sägas vara ombyggnad. I motsats till detta framstår de som att huvuddelen skulle vara överens om att vindsinredningar eller enstaka tillkommande lägenheter normalt inte är ombyggnad. Samma sak gäller även för stambyte och renovering av badrum.

En mer blandad bild framträder i intervjuerna med byggherrarna. Även om undantag finns så framstår det i stora drag inte som att man är lika insatt i reglerna som byggnadsnämnderna. Några respondenter tycks vara osäkra om stambyte i regel är att betrakta som ombyggnad.

Begreppet ombyggnad

Byggherrarna verkar anse att begreppet i sig fungerar, men man påtalade ändå att det ibland kan skapa kommunikationsproblem, framför allt tror man att det kan vara besvärande för mindre fastighetsägare.

En liknande bild framträder från intervjuerna med byggnadsnämnderna. I första hand tror man att det är för oerfarna byggherrar och allmänheten som begreppet har en annan innebörd.

Också medlemsorganisationerna tillstod att begreppet kan ställa till bekymmer. En medlemsorganisation har påtalat att kännedomen om begreppsapparaten inte är tillräcklig varken i branschen eller hos allmänheten. Branschen kan dock entreprenadjuridik, en idé kan vara att titta på nomenklaturen där. ”Påtaglig förnyelse” menar någon skulle kunna vara ett bättre begrepp som sannolikt inte redan används för någon annan företeelse.

Svårigheter i reglerna

Några byggherrar framhöll att reglerna medger ganska mycket tolkningsutrymme. Man menar att resonemangen som behöver föras är svåra. Det stora tolkningsutrymmet och de svåra avvägningarna gör att det kan bli olika tolkningar och beslut i olika ärenden.

Någon efterfrågade mer exempel, medan flera byggherrar framhöll att de önskar en ökad tydlighet i reglerna för hur gränsdragning ska göras för vad som är ombyggnad och hur följdkrav sedan ska kunna ställas. Reglerna behöver vara tydliga och förutsägbara så att man vet vad som gäller och kan räkna på det, resonerar man. Samtidigt framhålls dock i kontrast till det, ibland också under samma intervju och av samma person, att det är viktigt att man kan beakta och ta hänsyn till omständigheterna och förutsättningarna i det enskilda fallet. Reglerna får inte bli för tydliga, eftersom det då är risk att vissa projekt inte går att genomföra till följd av ett minskat anpassningsutrymme.

Från byggnadsnämnderna är det blandat hur man uppfattar reglerna. Några uppfattar bestämmelserna och begreppen som krångliga, medan

några andra tycker att man förstår och det fungerar. Även bland byggnadsnämnderna menade flera att bedömningar och avvägningar är svåra att göra, och att det kan vara relativt krävande att tillämpa reglerna. Vidare menade flera att det är svårt att förklara reglerna och få förståelse och acceptans för dem från allmänheten och byggherrarna.

En stor andel av byggnadsnämnderna framhöll att det är särskilt svårt att bedöma kriteriet om stor ekonomisk investering. Byggherrarna vill ogärna lämna ifrån sig upphandlingsunderlag eller annat underlag. I det fall man kommer över underlag har man inte heller tillräckligt med kompetens på byggnadsnämnden för att ta ställning till och utvärdera kostnadsmässiga aspekter. Detta bekräftas också av intervjuerna som genomförts med medlemsorganisationerna.

Många av byggnadsnämnderna framhöll att det vore önskvärt med fler exempel för hur bedömningar och avvägningar kan göras och hur man kan resonera i olika situationer och i olika fall. Exempel hade kunnat åskådliggöra principer för avvägningar, utgöra stöd i bedömningar och bidra till en mer likartad tillämpning mellan kommuner och mellan olika handläggare. Flera av byggherrarna, medlemsorganisationerna och branschorganisationerna har sagt detsamma i intervjuerna.

En idé som framförts är att vända på det hela och precisera vilka följdkrav som är aktuella – i stället för som idag – att allt ska vara aktuellt och föremål för bedömning. Det skulle kunna leda till en effektivare tillämpning och ökad tydlighet. Om det finns behov av att precisera mer detaljerat vilka följdkrav på tillgänglighet som ska vara aktuella vid en ombyggnad kan statistik från bostadsanpassningsbidrag utnyttjas för att se vad som brukar brista i äldre byggnader.

Resultat avseende specifika frågeställningar

Vilket underlag används som stöd i bedömningar

Flera av byggherrarna svarade att Boverkets vägledning i PBL kunskapsbanken används. Det är också vanligt att man processar frågor i projekteringsgruppen med externa konsulter eller tar stöd av den kontrollansvarige.

De flesta av byggnadsnämnderna svarade att de känner till och använder Boverkets vägledning. Enstaka av dem som intervjuats nämner även att propositionen till PBL och rättsfall används som stöd.

Frågor till byggnadsnämnderna om ombyggnad

Ingen av byggnadsnämnderna svarade att frågor om just ombyggnad eller följdkrav är vanliga. Några framförde att frågor om ändringar i största allmänhet dock är vanliga.

Hantering av krav på laddning av elfordon och bredbandsanslutning vid ombyggnad

Inga problem har framkommit kopplat till tillämpningen av det tekniska egenskapskravet på bredbandsanslutning vid ombyggnad.

Avseende laddning av elfordon påtalade flera byggherrar att de ser att det kan bli problem med kraftförsörjning och effekttoppar i elnätet. Några påpekar att det i princip blir som följdkrav om fastighetsägaren vid ombyggnad tvingas bekosta uppgradering av elnät utanför fastigheten för att kunna uppfylla kraven i byggreglerna.

Betydelsen av möjligheten att söka villkorsbesked vid ombyggnad

I princip alla byggnadsnämnder svarade att denna möjlighet inte nyttjas av byggherrarna. Endast någon enstaka har varit med om det i undantagsfall. Några har en tes om att villkorsbesked kräver mycket underlag och då lämnar byggherren hellre in en ansökan, eftersom villkorsbesked inte är bindande för byggnadsnämnden.

Motsvarande bild framträder från intervjuerna med medlemsorganisationerna. Samtliga menade att villkorsbesked inte tillämpas, även om det kan ha skett enstaka gånger. Villkorsbesked är inte intressant eftersom det inte är juridiskt bindande. Branschen efterfrågar tydligare regler och inte ytterligare processer med fler ansökningar och beslut.

Betydelsen av möjligheten att kunna senarelägga vissa krav om en ombyggnad ska genomföras i etapper (3 kap. 21 § PBF)

I princip alla byggnadsnämnder svarade att denna möjlighet inte nyttjas. Endast någon enstaka har varit med om det i undantagsfall. Det har då handlat om krav på hiss som skulle utföras vid en senare tidpunkt. Flera byggnadsnämnder påpekade att möjligheten med interimistiskt slutbesked fyllde samma funktion. Av medlemsorganisationerna har ingen hört talats om att det tillämpats.

Kravställning av tekniska system och installationer vid ombyggnad (BBR 1:2243)

Huvuddelen av respondenterna instämmer i att det är svårt att se nyttan av en sådan bestämmelse. Det framstår som ovanligt att man i praktiken gör vid delar av system vid en ombyggnad. Man tenderar att passa på och göra vid hela systemen i samband med en ombyggnad.

Några byggherrar exemplifierade att det kan finnas en användning om man exempelvis har stora ventilationssystem. I sådana fall går det att föreställa sig situationer där det kanske inte är ekonomiskt att åtgärda hela systemet på en gång.

Synpunkter avseende införande av krav på förundersökning av kostnadseffektiva energieffektiviseringsåtgärder i samband med ombyggnad

Samtliga byggherrar menar att man redan på eget initiativ tittar på hur man kan förbättra energiprestandan i samband med åtgärder i det befintliga byggnadsbeståndet. Som ett led i detta genomförs redan sådana förundersökningar och kalkyler. Åtminstone när det gäller stora och seriösa fastighetsägare tror de flesta att det inte skulle innebära någon väsentlig skillnad jämfört med idag, och därför sannolikt inte ha någon större effekt. Kanske kan det ge effekt för mindre byggherrar, beroende på vilken utsträckning det finns sådana som inte redan gör detta idag. Det kan innebära en viss administrativ pålaga om det skulle formaliseras. Då behöver man producera dokumentation och skicka in till byggnadsnämnden för hantering.

Hos byggnadsnämnderna har svaren varit blandade. Man ser att detta redan görs på eget initiativ av många byggherrar idag, vilket i så fall skulle begränsa nyttan. En fördel som lyfts fram är att byggherren blir tvungen att ta tag i det, något som kanske främst är nödvändigt för mindre aktörer och fastighetsägare. En nackdel som framhålls är att det innebär en administrativ börda. Man framhåller att det är viktigt att nyttan vägs mot kostnaden innan man inför ett sådant förslag.

Även hos bransch- och medlemsorganisationerna har svaren varit blandande. Några är positiva och menar att det kan vara rimligt. Det behöver inte vara kostsamt. Några menar att det redan görs idag, åtminstone av seriösa och långsiktiga fastighetsägare, vilka redan känner sina fastigheter och deras behov väl. Nackdelar som framhållits är att det kan innebära ökade kostnader och att det redan finns en stor mängd krav och formalisering på energiområdet, man bör vara återhållsam med införande av ytterligare krav.

Tillsyn kopplat till Transportstyrelsens område

Kännedomen om Transportstyrelsens regler och ansvaret för tillsynen framstår som begränsad hos byggnadsnämnderna. Ett fall med underhållsföreläggande för en bro har omnämnts under intervjuerna.

Fastställd: dnr 2250/2021

Boverket

Myndigheten för samhällsplanering, byggande och boende

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