

PM Rotel II (Dnr KS 2022/538)

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

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid den 30 september 2022

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarråd Joakim Larsson anför följande.

Ärendet

Boverket har på uppdrag av regeringen utrett om, och på vilket sätt, regleringen av ombyggnad kan förtydligas i plan- och bygglagen (2010:900), plan- och byggförordningen (2011:338) samt anslutande författningar. Det lämnade förslaget, som syftar till ett förtydligande av regelverket, utgår från att det i huvudsak är samma åtgärder och situationer som ska omfattas av regleringen och att kravnivån i huvudsak ska motsvara nuvarande kravnivå.

Boverket föreslår att begreppet ”ombyggnad” ersätts av begreppet ”påtaglig förnyelse” i plan- och bygglagen och i anslutande författningar där ombyggnad används i samma betydelse. För att en åtgärd ska anses utgöra en påtaglig förnyelse ska den vara bygglovs- eller anmälningspliktig, innebära att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden genomgår omfattande åtgärder samt medför en stor ekonomisk investering. En bedömning av om en åtgärd ska anses vara omfattande ska utgå från en samlad bedömning av: större ingrepp i stomme, större ändringar av planlösning, ianspråktagande eller inredning för väsentligt annat ändamål, samt utbyte av merparten av tekniska system. Om åtgärden ska anses utgöra en stor ekonomisk investering ska bedömas i relation till vad det skulle ha kostat att uppföra en byggnad av motsvarande storlek och karaktär, och att investeringen även i absoluta tal ska vara stor.

Finansdepartementet har remitterat rapporten till bland annat Stockholms stad för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB som vidareremitterat ärendet till Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB) och Svenska Bostäder. På grund av kort remisstid har fastighetskontoret inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret ser positivt på ambitionen att förtydliga plan- och bygglagen och anslutande författningar med avseende på ombyggnader.

Fastighetskontoret anser att förändringarna som föreslås i stort är positiva men att det fortfarande föreligger viss möjlighet till tolkning.

Stadsbyggnadsnämnden konstaterar att det saknas tydliga resonemang kring tillämpningen av påtaglig förnyelse med följdkrav utanför detaljplanelagt område

Stockholms Stadshus AB konstaterar att ett förtydligande av regelverket för ombyggnader kan stödja dotterbolagens mål om att ha en långsiktig ekonomisk hållbarhet.

Mina synpunkter

Stockholms stad har det långsiktigt ambitiösa målet om att bygga 140 000 nya bostäder till 2030, och effektiva och tydliga bygglovsprocesser är en förutsättning för att uppnå den ambitionen. Det är också viktigt att det befintliga fastighetsbeståndet nyttjas på ett optimalt sätt och möjligheten till ombyggnation är en central del i att uppnå det. Det är därför angeläget att om- och tillbyggnader i vissa fall kan genomföras utan att tidigare byggnadsverk krävs vara fullt ut anpassat efter moderna regler. Ett tydligt regelverk i plan- och bygglagen är positivt och ger såväl en ökad förutsägbarhet för byggherrar som förenklad tillämpning för myndigheter. För utförligare resonemang hänvisar jag till stadsbyggnadsnämndens remissyttrande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 21 september 2022

JOAKIM LARSSON

Bilaga

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

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Kommittén för modernare byggregler föreslog i betänkandet Modernare byggregler (SOU 2019:68) att begreppet ombyggnad skulle utgå i plan- och bygglagen. Ett av huvudmotiven var att regelverket uppfattas som krångligt och oförutsägbart. De åtgärder som i dag definieras som en ombyggnad (hela eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas) skulle enligt kommitténs förslag i stället utgöra en ändring, och omfattas av de krav som ställs vid ändring. Kommitténs förslag skulle innebära att så kallade följdkrav som idag ställs vid ombyggnad, och kan omfatta hela byggnaden, inte längre skulle ställas. Remissinstanserna hade olika uppfattningar om ombyggnadsbegreppet bör tas bort eller inte, och flera ansåg att frågan först bör utredas vidare.

I januari 2021 beslutade regeringen att ge Boverket i uppdrag att utreda om och på vilket sätt regleringen av ombyggnad kan förtydligas i plan- och bygglagen (2010:900), plan- och byggförordningen (2011:338) samt anslutande författningar. Boverket har tolkat anslutande författningar som sådana lagar och förordningar som använder sig av begreppet ombyggnad med samma betydelse det används i plan- och bygglagen. Det lämnade förslaget, som syftar till förtydligande av regelverket, utgår från att det i huvudsak är samma åtgärder och situationer som ska omfattas av regleringen och att kravnivån i huvudsak ska motsvara nuvarande kravnivå.

Boverket föreslår att begreppet ”ombyggnad” ersätts av begreppet ”påtaglig förnyelse” i plan- och bygglagen och i anslutande författningar där ombyggnad används i samma betydelse. För att en åtgärd ska anses utgöra en påtaglig förnyelse ska den vara bygglovs- eller anmälningspliktig, innebära att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden genomgår omfattande åtgärder samt medför en stor ekonomisk investering.

En bedömning av om en åtgärd ska anses vara omfattande ska utgå från en samlad bedömning av: större ingrepp i stomme, större ändringar av planlösning, ianspråktagande eller inredning för väsentligt annat ändamål samt utbyte av merparten av tekniska system. Om åtgärden ska anses utgöra en stor ekonomisk investering ska bedömas i relation till vad det skulle ha kostat att uppföra en byggnad av motsvarande storlek och karaktär och att investeringen även i absoluta tal ska vara stor.

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 implementering av EU-direktiv. Regelverket förtydligas genom att det anges vilka följdkrav som kan ställas på hela byggnaden respektive endast på den del som påtagligt förnyas.

Boverkets förslag till förändringar berör utöver plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen förordningarna om: energimätning i byggnader, energideklaration för byggnader, stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler, statsbidrag till allmänna samlingslokaler, statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande, statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande samt stöd till byggemenskaper.

Begreppet ombyggnad används även i 12 kap jordabalken (”hyreslagen”) och i inkomstskattelagen (1999:1229). Boverket bedömer att användningen av begreppet

ombyggnad i dessa författningar har en annan innebörd än i plan- och bygglagen och betraktar dem därför inte som anslutande författningar.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, och Stockholms Stadshus AB som vidareremitterat ärendet till Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB) och Svenska Bostäder. På grund av kort remisstid har fastighetskontoret inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 31 augusti 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad har ett långsiktigt mål om 140 000 bostäder mellan 2010 och 2030, med tillhörande infrastruktur och samhällsservice. Effektiva och tydliga bygglovsprocesser är en nyckel till att den höga ambitionen ska uppnås.

Ombyggnad av befintliga fastigheter är också en del av en aktiv fastighetsförvaltning. För stadens fastighetsförvaltande nämnder och bolag är ett tydligt regelverk av central betydelse för förutsägbarheten i investeringsverksamheten.

Stadsledningskontoret ser positivt på ambitionen att förtydliga plan- och bygglagen och anslutande författningar med avseende på ombyggnader. Stadsledningskontoret ser framför allt positivt på förtydligandena kring vilka följdkrav som ska ställas vid påtaglig förnyelse.

Stadsledningskontoret bedömer att det nya begreppet ”påtaglig förnyelse” kan bidra till att förtydliga vilka typer av åtgärder som omfattas. Stadsledningskontoret anser dock att tolkningsutrymme kvarstår. Framför allt gäller detta vad som är att betrakta som ”en stor ekonomisk investering”. Stadsledningskontoret bedömer att för att detta kriterium kunna tillämpas på ett enhetligt och konsekvent sätt behövs ytterligare vägledning från Boverket.

Fastighetskontoret

Fastighetskontorets kontorsyttrande daterat den 17 augusti 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Ändring av begreppet ombyggnad till påtaglig förnyelse Kontoret anser att förslaget till ändring av begreppet *ombyggnad* till *påtaglig förnyelse* innebär ett förtydligande jämfört med idag vilket är positivt. Det är också positivt att det införs en tydligare definition av vad som avses med *omfattande åtgärder* genom ett antal givna kriterier.

Begreppen *större ingrepp i stomme* samt *större ändringar av planlösning* kan fortfarande ge tolkningsutrymme. För att underlätta för en likvärdig tolkning kan förtydliganden och/eller exempel ges i allmänna råd och i annan information hos Boverket, t.ex. PBL Kunskapsbanken. Även definitionen av vad som kan anses medföra en stor ekonomisk investering ger utrymme för tolkning. Det är då positivt att det har angetts ett exempel på vad som kan anses som stor investering genom att ange ett belopp som uppgår till 25 procent av vad det skulle ha kostat att nyuppföra en motsvarande byggnad och att det då skulle vara en lämplig gräns för när en åtgärd ska anses medföra att en byggnad påtagligt förnyas.

Förtydligande av vilka följdkrav som kan ställas vid påtaglig förnyelse

Fastighetskontoret ser också positivt på att följdkraven som kan ställas vid påtaglig förnyelse begränsas till att bara gälla de tre som Boverket anger. Det underlättar vid den

initiala bedömningen om vilken investering som ska göras och minimerar risken för oförutsedda krav under processens gång som kan leda till väsentligt andra kostnader.

Boverket resonerar i rapporten om man bör införa krav på förundersökning eller inte av kostnadseffektiva energieffektiviseringsåtgärder vid påtaglig förnyelse för att uppnå regeringens/EUs mål om god energihushållning. Kontoret delar de synpunkter som de av Boverket intervjuade byggherrarna uppgav, dvs att kontoret redan idag, på eget initiativ, ser över hur man kan förbättra energiprestandan i samband med åtgärder i det befintliga byggnadsbeståndet. Det skulle alltså inte innebära någon väsentlig skillnad jämfört med idag och ett följdkrav i PBL skulle därför sannolikt inte ha någon större effekt.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 25 augusti 2022 följande.

1. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.
2. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 1 juni 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Kontoret delar Boverkets analys kring problematiken av ombyggnadsbegreppet och ser positivt på att ge en ökad förutsägbarhet för byggherrar och enklare tillämpning för myndigheten. Förtydliganden kring följdkraven anses vara en särskilt positiv och välkommen ändring i lagstiftningen.

Kontoret anser dock att en ändring av begreppet *ombyggnad till påtaglig förnyelse* endast är av marginell betydelse när det gäller att öka tydlighet och förutsägbarhet kring när kravet tillämpas. Det är av stor vikt att de kriterier som avses införas i plan- och byggförordningen är tydliga och inte öppna för tolkningar. Även med ett sådant tillägg kvarstår ett vagt och svårdefinierat kriterium vilket är medför en stor ekonomisk investering. Denna formulering finns även i nuvarande lagstiftning och ger upphov till tillämpningsproblematik.

Stor ekonomisk investering

Boverket ställer upp två huvudsakliga kriterier för att en åtgärd ska anses medföra en stor ekonomisk investering: Investeringen ska vara betydande i förhållande till vad det hade kostat att uppföra en byggnad av motsvarande storlek och karaktär samt att investeringen ska vara i absoluta tal ”stor”.

Boverkets förslag är att byggherren ska redovisa att åtgärderna inte medför en stor ekonomisk investering (om de vill undvika följdkraven som följer vid en ombyggnation). En sådan redovisning ska dessutom inte ha ”oskäligt låga lönekostnader eller materialpriser” som grund. Därefter är det således upp till byggnadsnämnden att göra en bedömning om den ekonomiska investeringen är av sådan storlek att åtgärden uppfyller kriteriet samt om följdkrav ska ställas. Det framgår av förslaget att den ekonomiska investeringen ska uppgå till cirka 25 procent av vad det hade kostat att uppföra hela byggnaden. I dagsläget innehar inte alla kommuner kompetensen och kunskapen som krävs för en sådan avvägning. Begreppet stor ekonomisk investering kan även uppfattas som relativ till aktören. För en individ så kan en investering på 10 000 kronor vara en stor investering, medan det för ett större företag handlar om miljoner. Kontoret ställer sig kritiskt till detta då det inte bidrar till ökad förutsägbarhet och innebär en orimlig utredningsskyldighet för byggnadsnämnden.

Boverket menar själva att i de flesta fall så behövs inte detta kriterium för att bedöma om en åtgärd är påtaglig förnyelse eller ej – men det går inte att ”utesluta” att det kan finnas situationer där kostnaderna för eventuella följdkrav framstår som oskäliga. Om kriteriet kring stor ekonomisk investering kvarstår så anser kontoret att, för att ha förutsägbarhet, tydlighet och likartade bedömningar över hela landet, så bör Boverket utforma en vägledning kring

”stor ekonomisk investering” som uppdateras kontinuerligt då priser på material ändras över tid (och så även lönebildningen). I den vägledningen bör material och lönekostnader som anses skäliga vara angivna samt innehålla konkreta exempel.

Övriga synpunkter

Boverket överväger att det ska finnas krav på att nämnden vid det tekniska samrådet ska ta ställning till om en åtgärd innebär påtaglig förnyelse (ny punkt i PBL, 10 kap. 19§ PBL). Kontoret ställer sig kritisk till detta förslag eftersom de följdkrav som påtaglig förnyelse medför ska prövas redan i bygglov (tillgänglighet), vilket innebär att det i praktiken är försent att ta upp det vid ett tekniskt samråd. Prövningen om en åtgärd är att betrakta som en påtaglig förnyelse måste göras i samma skede som prövningen av följdkraven görs, vilket är i lovprövningen.

Boverkets rapport saknar tydliga resonemang kring tillämpningen av påtaglig förnyelse med följdkrav utanför detaljplanelagt område. Kontoret ser ett behov av att detta förtydligas.

Slutligen så anser kontoret att det är rimligt att ha en övergångsperiod för de nya förtydligade följdkraven så att inte utökade krav ställs i pågående ärenden (exempelvis i de fall där bygglov har getts men ännu inte startbesked).

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 17 augusti 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Koncernen har ett stort fastighetsbestånd, och dotterbolagen arbetar strukturerat och långsiktigt med ombyggnadsprojekt inom sina egna fastigheter. I detta ingår sedan lång tid tillbaka också att arbeta aktivt med att hålla tillbaka kostnadsutvecklingen för detta. Koncernledningen instämmer i sin helhet med dotterbolagens svar och kan konstatera att ett förtydligande av regelverket för ombyggnader kan stödja bolagens mål om att ha en långsiktig ekonomisk hållbarhet.

Underremisser

SISAB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

SISAB delar Boverkets slutsatser att det ofta sker en övertolkning av de krav som finns, vilket riskerar att leda till längre processer och ökade kostnader. Bolaget ser positivt på de förtydliganden som föreslås, vilket gör att det bedöms bli mer tydligt vad som kommer att gälla. SISAB ser också positivt på att krav för människors säkerhet och hälsa prioriteras högt.

Svenska Bostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Svenska Bostäder välkomnar att reglerna ges en mer enhetlig struktur. Förhoppningen är ändringarna ger en tydligare bild för när olika krav ska gälla. Svenska Bostäders uppfattning är att antalet hänvisningar till andra paragrafer bör bli färre, för att det ska bli lättare att kunna förstå vad som gäller. Bolaget anser att rapporten ger bra förslag på förtydliganden kring vad som är en ombyggnad, som i rapporten benämns som påtaglig förnyelse, men ser att det kan behövas fler förslag på vad som är och inte är en påtaglig förnyelse. Det är önskvärt att även ta med exempel på när avsteg från kraven kan göras utifrån omfattning samt byggnadernas förutsättningar, då följdkraven kan vara kostsamma.