

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2022-09-02

Byggnadsnämnden 2022-09-20

Diarienummer 0432/22

Handläggare

Sofia Wallin

E-post: sofia.wallin@sbk.goteborg.se

Svar på remiss - Boverkets rapport ”Översyn av ombyggnad i PBL, Förslag till en förtydligad reglering” (2021:19)

Förslag till beslut

I byggnadsnämnden

1. Tjänsteutlåtandet godkänns
2. Översända bilaga 1 till Finansdepartementet som Göteborgs Stads remissvar gällande Boverkets rapport ”Översyn av ombyggnad i PBL, Förslag till en förtydligad reglering” (2021:19).
3. Besluta att ärendet justeras omedelbart.

Sammanfattning

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att utreda hur regelverket kring begreppet *ombyggnad* kan förtydligas i bland annat plan- och bygglagen. Boverkets utredning har resulterat i rapporten *Översyn av ombyggnad i PBL, Förslag till en förtydligad reglering* (2021:19). Denna har nu remitterats till Göteborgs Stad.

Boverket föreslår i sin rapport sammanfattningsvis följande:

- Begreppet ”ombyggnad” ska ersättas med begreppet ”påtaglig förnyelse”. Begreppet ska definieras i PBL och preciseras i PBF.
- 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.
- Reglerna ska redigeras om språkligt och ges en mer enhetlig struktur.

Eftersom regelverket är svårtolkat, och därmed svårtillämpat, föreslås nämnden ställa sig positiv till förslaget. Den kravsänkning förslaget innebär är acceptabel. Nämnden föreslås dock framhålla att ytterligare förenklingar är önskvärt.

Bilagor

1. Förslag till remissvar
2. Missiv SLK
3. Boverkets rapport 2021:19
4. Yttrande Förvaltnings Framtiden AB
5. Yttrande Lokalnämnden

Ärendet

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att utreda hur regelverket kring begreppet *ombyggnad* kan förtydligas i plan- och bygglagen, plan- och byggförordningen och anslutande författningar. Boverkets utredning har resulterat i rapporten *Översyn av ombyggnad i PBL, Förslag till en förtydligad reglering* (2021:19). Rapporten har nu skickats ut på remiss och Göteborgs stad har inbjudits att lämna synpunkter.

Beredning av ärendet

Byggnadsnämnden har getts i uppdrag av stadsledningskansliet att besvara remissen för stadens räkning. Stadsbyggnadskontoret har enligt stadsledningskansliets instruktion givit Förvaltnings AB Framtiden och Lokalnämnden möjlighet att inkomma med synpunkter på remissen.

Förvaltnings AB Framtiden ("Framtiden") har yttrat sig 2022-08-30 och ställer sig generellt positiva till ett förtydligande av ombyggnadsbegreppet och att de följdkrav som kan ställas avgränsas och regleras tydligare. Att likvärdiga bedömningar görs anser de är betydelsefullt också för förutsägbarhet och så att fastighetsägare eller byggherrar inte tvingas avstå från underhållsåtgärder eller reoveringar till följd av vad de menar är onödigt höga krav. Framtiden hade gärna sett att Boverket gått ännu längre i sin ambition att förtydliga regelverket för att ytterligare klargöra olika regler och situationer för att få till en förutsägbarhet och undvika olika tolkningar.

Lokalförvaltningen har yttrat sig 2022-09-01 och är positivt inställd till att begreppet ombyggnad ses över. Lokalförvaltningen anser att det är bra att begreppet ombyggnad ersätts då det har en betydligt snävare innebörd i PBL jämfört med hur begreppet används i dagligt tal i bygg- och fastighetsbranschen och av allmänheten. Förvaltningen anser dock att även om innebörden av begreppet förtydligas så kvarstår svårigheter med att bedöma i vilka fall en ändring bedöms innebära att byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas. Tydliga råd med exempel bör tas fram för att förenkla bedömningarna. Förvaltningen anser att det är viktigt att kraven kan anpassas och att avsteg faktiskt görs av byggnadsnämnderna där det är rimligt eller nödvändigt med hänsyn till kulturvärden och i de fall det är uppenbart oskäligt att ställa kravet med hänsyn till byggnadens tekniska förutsättningar. De allmänna råden behöver också skrivas så att de omfattar fler kategorier av byggnader än enbart byggnader för bostäder.

Synpunkterna har arbetats in i förslaget till remissvar.

Stadsbyggnadskontorets bedömning

Bakgrund

När någon vidtar en byggåtgärd kan krav enligt byggreglerna normalt bara ställas på den del som ändras. *Ombyggnad* är ett begrepp som i PBL används för att benämna en särskild typ av omfattande ändring av byggnad. Om en ändring är så omfattande att det utgör en ombyggnad kan krav ibland ställas på fler delar av byggnaden än bara den ändrade delen. Ombyggnadsbegreppet har därmed betydelse för vilka delar av byggnaden det kan ställas krav på.

För att en ändring av en byggnad ska anses utgöra en ombyggnad ska ändringen i nuläget innebära att antingen hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas.

Begreppet *ombyggnad* har upplevts svårtolkat, vilket byggnadsnämnden 2020-04-24 framhållit i sitt remissvar avseende slutbetänkandet *Modernare byggregler (förutsägbart, flexibelt och förenklat)* (SOU 2018:86).

Boverket föreslår i sin rapport sammanfattningsvis följande:

- 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.

Synpunkter

Boverket beskriver sitt uppdrag som inriktat på att utreda och utarbeta förslag i syfte att förtydliga reglerna om ombyggnad. De förslag som läggs ska i huvudsak omfatta samma åtgärder och situationer som idag och kravnivån som följer av förslagen ska i huvudsak motsvara den nuvarande nivån.

Stadsbyggnadskontoret ställer sig positiv till denna ansats. Ombyggnadsbegreppet kan vara ett värdefullt instrument för att genomföra förbättringar avseende det befintliga beståndet av byggnader och andra anläggningar. Det kan exempelvis bidra till att samhället kommer att nå tillgänglighetsmålen i en raskare takt. Det innebär också att kostnaden för det offentliga blir mindre omfattande än om tillgänglighetsanpassningarna i stället hade bekostats av kommunerna genom bostadsanpassningsbidraget.

Stadsbyggnadskontoret delar samtidigt Boverkets syn på regelverket som både otydligt och svårtillämpat. Gränsen mellan vanlig ändring och ombyggnad är oklar. Det är därför mycket positivt att Boverket nu föreslår ett antal regelförenklingar och tydliggöranden av föreskrifterna.

Begreppet "Ombyggnad" ersätts med begreppet "påtaglig förnyelse" och ges en ny definition

Med hänsyn till den begreppsförvirring som råder kring vad som avses med *ombyggnad* anser stadsbyggnadskontoret att Boverkets förslag om att ersätta detta med begreppet *påtaglig förnyelse* är välbetänkt. Det finns fördelar med använda begrepp som är väl kända hos allmänheten, men de fördelarna går givetvis förlorade om begreppens innebörd i lagtexten inte överensstämmer med den allmänna uppfattningen. *Påtaglig förnyelse* skulle eventuellt kunna ersättas med *större renovering*, för att ytterligare tydliggöra begreppets innebörd.

Avseende den nya definitionen bör det bli enklare att bedöma om kraven är uppfyllda när bedömningen ska göras mot rekvisit i en förordning än när den ska göras genom en tolkning av Boverkets byggregler. *Omfattande ändring*, med den definition det getts, upplevs också som ett tydligare begrepp än *påtaglig förnyelse*. Avseende *stor ekonomisk investering* anger Boverket i sin rapport att det vid djupintervjuer bland annat framkommit att det redan i dagsläget varit särskilt svårt för byggnadsnämnderna att bedöma kriteriet om stor ekonomisk investering. Boverket uppger att det framkommit att byggherrarna ogärna vill lämna ifrån sig underlag till bedömningen. Boverket föreslår därför i sin rapport att det bör vara byggherrens ansvar att på ett trovärdigt sätt visa att åtgärderna inte medför en stor ekonomisk investering. Det bör övervägas om detta kriterium ska utformas på annat sätt eller annars ska regleras tydligare i föreskrifterna. Med nuvarande utformning kan denna bedömning komma att bli fortsatt svår för byggnadsnämnderna.

Även avseende möjligheterna att ställa krav med anledning av att en ändring innebär en påtaglig förnyelse önskar staden en tydligare utformning. Det gäller kravet på tillgänglighet i de föreslagna paragraferna 2 a och 5 a PBL. Även om det framgår att kraven på *betydande och avgränsbar del* gäller *utöver* de krav som gäller exempelvis när hela byggnaden är ändrad del så finns det fortfarande ett utrymme för missförstånd när den påtagliga förnyelsen berör hela byggnaden.

Att reglerna avseende *påtaglig förnyelse* samlats i lag och förordning är dock mycket positivt. Ju fler rättskällor som krävs för tolkning av ett begrepp ju större är risken att begreppet feltolkas. Detta gäller särskilt i förhållande till mer oerfarna aktörer, som byggnadsnämnderna ofta möter. En revidering har också gjorts avseende regelverket kring avsteg, där staden ser stora fördelar med den samordning som skett. I dagsläget krävs en samläsning av 8 kap 7 § PBL och 3 kap 23 § PBF, som upplevs som mycket otydligt.

Mot bakgrund av att det endast är ändringar av en byggnad som är lov- eller anmälningspliktiga som föreslås innefattas i begreppet *påtaglig förnyelse* noterar stadsbyggnadskontoret att det ur tillgänglighetssynpunkt vore olämpligt att parallellt gå vidare med tidigare förslag om att upphäva anmälningsplikten för ändringar som avsevärt påverkar en byggnads planlösning.

Följkraven begränsas

Stadsbyggnadskontoret delar Boverkets uppfattning att det är rimligt att följdkrav endast bör ställas i sådana situationer där det finns ett starkt samhällsintresse av en viss typ av förbättring av det befintliga beståndet. Det är många gånger också orimligt att ställa krav på byggnadsdelar som har ett svagt samband med den del av byggnaden som ändras. Den eventuella risk för en kravsänkning som förslaget kan resultera i bör uppvägas av den

ökade tydlighet som förslaget medför. Detta gäller särskilt mot bakgrund av Boverkets utredning, av vilken det framgår att det är osäkert om det idag är praktiskt möjligt att ställa följdkrav utöver de som ingår i det nuvarande förslaget.

Reglerna redigeras språkligt

Boverket föreslår att föreskrifterna ska redigeras om språkligt och ges en mer enhetlig struktur. Stadsbyggnadskontoret anser att det är angeläget att föreskrifter och allmänna råd är tydliga. För byggnadsnämnderna innebär reglernas utformning ofta komplicerade avvägningar kopplade till enskilda rekvisit. Val av ord och ordföljd i föreskrifterna har stor betydelse. Ju tydligare ett krav är desto lättare är det också för byggnadsnämnderna att kommunicera dem utåt. Staden ser därför gärna att arbetet med att förtydliga regelverket fortskrider löpande.

Ett exempel på detta finns i den föreslagna ändringen av 3 kap 23 § PBF. Av specialmotiveringen framgår att det av det sista stycket avses framgå 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. Så har stycket dock inte formulerats i förordningen.

Staden vill också avslutningsvis framhålla att det är önskvärt om föreskrifterna utformas med exempel som omfattar fler kategorier av byggnader än bostadsbyggnader.

Henrik Kant

Louise Ekdahl

Stadsbyggnadsdirektör

Avdelningschef för verksamhetsstyrning