



Länstyrelsen  
Norrbotten

Yttrande

1 (5)

Datum  
2022-09-30

Ärendebeteckning  
404-5827-2022

Finansdepartementet  
fi.remissvar@regeringskansliet.se

## Remiss över Boverkets rapport (2021:19) "Översyn av ombyggnad i PBL- förslag till en förtydligad reglering "

Er beteckning: Fi2021/03790

### Sammanfattning

Länstyrelsen anser att begreppet ombyggnad är vedertaget allt sedan införandet i PBL 2011 och bör behållas samt förtydligas med kriterier, för att underlätta för samtliga tillämpare.

Då PBL är det regelverk som ytterst möjliggör ändringar av befintliga byggnader mm är det rimligt att definitionen av ändringen ombyggnad också återfinns i just PBL. De regelverk som i nuläget har en egen definition av ombyggnadsbegreppet, exempelvis förordningen kring stöd till bostäder för äldre m fl. bör med fördel kunna ses över för att åstadkomma ökad tydlighet i användningen av begreppet ombyggnad och en enklare tillämpning.

När det gäller den föreslagna avgränsningen om att kriterier och begrepp endast ska avse lov- och anmälningsskyldiga åtgärder så kan det i vart fall ifrågasättas om det inte finns flera värden, både samhällsekonomiska och pedagogiska, att terminologin för såväl lov- och anmälningsskyldiga som tillståndsbefriade åtgärder närmar sig varandra när det gäller förutsättningarna för tillgänglighetskravens uppfyllnad, och där ”9:6-tillbyggnader” får illustrera ett exempel på frågeställningen i aktuellt remissyttrande.

### Förslaget om att byta ut begreppet ombyggnad

Länstyrelsen ser positivt på att begrepp som upplevs svårtolkade förtydligas genom tydliga kriterier. Det bör underlätta för både tillämpare ute i kommunerna och även för professionella byggherrar. Det kan dock ifrågasättas om begreppet ombyggnad behöver bytas ut som förslaget förespråkar. Troligen kan samma effekt uppnås genom att behålla ombyggnadsbegreppet som funnits i PBL-systemet under mer än 10 år, och istället förtydliga begreppet genom förtydligande kriterier.

Då PBL är det regelverk som ytterst möjliggör ändringar av befintliga byggnader mm är det rimligt att definitionen av ändringen ombyggnad också återfinns i just PBL. De regelverk som i nuläget har en egen

definition av ombyggnadsbegreppet, exempelvis förordningen kring stöd till bostäder för äldre m.fl., bör med fördel kunna ses över för att åstadkomma ökad tydlighet i användningen av begreppet ombyggnad och en enklare tillämpning.

Ett exempel är regleringen kring stöd för bostäder för äldre. I praxis på området har frågan om ombyggnadsbegreppet berörts och man kom då fram till att Länsstyrelsens roll inte var att bedöma om ombyggnaden var en ombyggnad enligt PBL:s definition, utan endast om kriterierna för att få stöd var uppfyllda. Förordningen kopplat till bostadsstöd fokuserar mer på tillkomsten av nya bostäder för äldre och att ändringarna ibland inte behöver vara så omfattande att de motsvarar ombyggnad enligt PBL men de leder ändå till ett tillskott av nya bostäder för äldre i särskilt boende eller på ordinarie bostadsmarknad.

## Reflektioner kring avgränsningen om att begreppet endast föreslås omfatta lov- och anmälningspliktiga åtgärder

Att enhetlig terminologi och enhetlig struktur tillika en mer förutsägbar tillämpning eftersträvas i PBL-systemet framgår av rapporten på flera ställen. Länsstyrelsen ser positivt på detta.

Att fokus läggs på de lov- och anmälningspliktiga åtgärderna är visserligen förståeligt då de, ofta men inte alltid, innebär mer omfattande åtgärder och då har närmare till att kunna utgöra ombyggnad/påtaglig förnyelse med tillhörande följdkrav.

Det föreslagna begreppet hade dock med en annan avgränsning kunnat inkludera fler åtgärder för ökad enhetlighet i PBL-systemet och för större förutsägbarhet.

Av sidan 51 i rapporten framgår att Boverket kommit fram till följande när det gäller nuvarande tillämpningsproblem kring begreppet ombyggnad.

*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.*

Av bilaga 3 framgår vilka byggherrar som djupintervjuats, vilka uteslutande utgörs av professionella byggherrar och som representanter för fastighetsägare har branschorganisationer intervjuats. En fråga som osökt här dyker upp är i vilken utsträckning den stora mängden byggherrar, dvs. de enskilda privatpersoner som iträder sig rollen som byggherre är representerade.

En annan fråga som i sammanhanget också dyker upp är den föreslagna begreppsavgränsningen att påtaglig förnyelse endast ska avse lov- eller anmälningspliktiga åtgärder. Hur utredningen har gjort avgränsningen

eller kommit fram till att terminologin inte ska avse lov- och anmälningsbefriade åtgärder framgår inte av rapporten.

Länsstyrelsen vill i nämnda avseenden göra ett medskick om att det kan finnas ett värde av att överväga att utvidga begreppsavgränsningen, mot bakgrund av resonemanget som följer nedan.

### Ett konkret exempel på åtgärd som faller utanför den föreslagna avgränsningen och tänkbara konsekvenser

En vanligt förekommande åtgärd som med nu aktuellt förslag inte avses omfattas av begreppet ”påtaglig förnyelse” och därmed inte heller direkt omfattas av följdkraven i form av tillgänglighet och energihushållning är den tillbyggnadsåtgärd som kan utföras utan lov eller anmälan med stöd av 9 kap 6 § PBL (”9:6-tillbyggnaden”).

Med stöd av nämnda lagrum kan enskilda bostadshusägare utanför detaljplanerat område bygga till sitt bostadshus med relativt stora tillbyggnader. En sådan lov- och anmälningsbefriad tillbyggnad är i yta och volym ofta relativ till den befintliga byggnadens area och volym, vilket medför att en stor befintlig byggnad kan möjliggöra en relativt stor lov- och anmälningsbefriad tillbyggnad. I sådana fall är det upp till den enskilda byggherren (ofta fastighetsägaren) att själv försöka sätta sig in i och förstå vilka samhällskrav som ställs på den ändringsåtgärd som hen planerar.

En inte helt ovanlig situation är att bostadshus, med stöd av 9 kap 6 § PBL, byggs till och att det i samband med detta görs större förändringar av entréplanet, inkluderat kostsamma åtgärder såsom badrum och kök, vilket i sin tur skulle kunna medföra att bedömningen ”ombyggnad” alternativt ”påtaglig förnyelse” realiserar för det fall att ”9:6-tillbyggnaden” hade inkluderats i det föreslagna begreppet ”påtaglig förnyelse”.

När det gäller energihushållningskraven ligger det ofta i den enskilde byggherrens/fastighetsägarens intresse att av ekonomiska skäl och i samband med ändringen se till att byggnaden eller den avgränsade delen uppfyller energihushållningskraven. När det däremot gäller tillgänglighetskraven kanske denna medvetenhet inte kan anses lika självklar.

Eftersom ”9:6-tillbyggnaden” är lov- och anmälningsbefriad sätts inte uppfyllandet av samhällskraven på prov utan är helt beroende av att den enskilde fastighetsägaren har kunnat tillgodogöra sig informationen om kravnivån på egen hand och kunna förstå effekten av att realisera dessa. Ett tillfälle när samhällskraven för tillgänglighet ändå provas uppstår om befintlig eller senare fastighetsägare i ett senare skede kommer i behov av att göra en bostadsanpassning för att underlätta brukandet av bostaden vid nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Av intervju svaren i Boverkets rapport framgår att det även de professionella bygherrarna har svårt att tolka begreppet ombyggnad avseende när följdkrav (för tex. tillgänglighet) kommer att bli gällande.

Mindre erfarna byggherrar i form enskilda fastighetsägare till en- och tvåbostadshus, kan tänkas vara i större behov av vägledning av vilka krav som samhället ställer vid lov- och anmälningspliktiga åtgärder och vilka effekter som kan uppstå om kraven inte följs.

Den enskilde byggherren som vill göra en ”9:6-tillbyggnad” behöver med nuvarande regelverks utformning leta på flertalet ställen för att förstå innebörden och dess effekter ur samtliga aspekter som kan aktualiseras. I 8 kap 8 § PBL, som handlar om kravnivån för bygglovs- och anmälningsbefriade åtgärder, används begreppet ”byggåtgärd” vilket ger intrycket av att endast fysiska åtgärder medför tillgänglighetskrav. För att förstå att även ändrad användning kan föranleda krav på tillgänglighet behöver den enskilde byggherren dels läsa om lovplikten i 9 kap 2 § PBL, men behöver också ta del av praxis på området för att tillgodogöra sig informationen om att även lovbefriade ändrade användningar (tex. från fritidshus till permanentboende) medför ändrade krav på tillgänglighet när en ny åtgärd, tex ny tillbyggnad ska göras på den aktuella byggnaden.

En enhetlig terminologi i PBL när det gäller begreppet ”påtaglig förnyelse” alternativt ”ombyggnad” (för det fall att nuvarande begrepp behålls och konkretiseras genom kriterier) torde vara en god början för förutsägbarhet och förståelse för både grundkrav och följdkrav när det gäller tillgänglighet, och att begreppen återfinns i PBL-systemet även för åtgärder som inte kräver lov eller anmälan torde vara till fördel för byggherrar i allmänhet och de mindre erfarna byggherrarna i synnerhet. Den enskilde byggherren kan då lättare och i rätt tid skulle kunna tillgodogöra sig värdefull och mer samlad information vad gäller tillgänglighetskraven.

Detta istället för att, vilket inte är helt ovanligt, ställas inför fullbordat faktum att den lov- och anmälningsbefriade tillbyggnaden inte uppfyllde de tillgänglighetskrav som gällde vid tidpunkten för utförandet, för det fall att denne i ett senare skede kommer i behov av bostadsanpassning. En annan aspekt är att om ett ägarbyte sker och en ny ”ovetande” ägare tar över fastigheten efter utförd ändringsåtgärd, och för att det fall att tillgänglighetskraven inte uppfyllts, riskerar skattekollektivet att få bära kostnadsansvaret för bostadsanpassningen som den enskilde som utförde åtgärden annars skulle ha burit.

Med detta resonemang vill Länsstyrelsen göra medskicket att det i vart fall kan ifrågasättas om det inte finns flera värden, både samhällsekonomiska och pedagogiska, att terminologin för såväl lov- och anmälningspliktiga som tillståndsbefriade åtgärder närmar sig varandra när det gäller förutsättningarna för tillgänglighetskravens uppfyllnad, och där ”9:6-tillbyggnader” får illustrera ett exempel på frågeställningen.

Detta är särskilt relevant för områden där en stor del av marken utgörs av ej detaljplanerade områden med bostäder och där ”9:6-tillbyggnader” därmed är vanligt förekommande.

I sammanhanget kan det nämnas att det av förarbetena till PBL framgår att även ett mycket omfattande underhållsarbete kan medföra att byggnaden ska anses vara påtagligt förnyad. (jfr prop. 2009/10:170 sid 154).

Om en tillbyggnad medför mer omfattande förändringar av befintliga bostäder så kan det vara ett skäl för att åtgärden kan anses ha en sådan karaktär och omfattning att byggnaden påtagligt förnyas. Här bör alltså finnas stöd för att inkludera även den lov- och anmälningsbefriade ”9:6-tillbyggnaden” i begreppet om påtaglig förnyelse.

Möjligen finns det ytterligare aspekter att beakta när det kommer till begreppsavgränsningen i fråga kopplat till frågan om ”9:6-tillbyggnader” etc.

### De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av Tf. länsråd Katarina Ljunggren med samhällsplanerare Therese Pettersson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Annica Lindström medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.