

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över Översyn av ombyggnad i PBL m.m. (rapport 2021:19)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i plan- och bygglagen (2010:900) och ändring i plan- och byggförordningen (2011:338). Vidare ingår förslag till ändring i förordningen (XX) om energimätning i byggnader och ändring i förordning (2006:1592) om energideklaration för byggnader. Det föreslås också ändring i förordningen (1990:573) om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler ändring i förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler. Det föreslås också ändring i förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande, i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande och i förordningen (2019:676) om stöd till byggemskaper.

I sak anges förslaget innebära att plan- och bygglagens begrepp "ombyggnad" ska ersättas med "påtaglig förnyelse". I anslutande författningar där ombyggnad används i samma betydelse som i PBL föreslås motsvarande följdändringar. Det föreslås att 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 genom ett antal kriterier. Det föreslås att 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.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att det finns utbredda missuppfattningar om vad ombyggnad innebär och vilka krav som går att ställa vid ombyggnad. Det anges att både kommitténs slutbetänkande (här avses betänkande SOU 2019:68 från Kommittén för modernare byggregler) och Boverkets intervjustudie stödjer detta. De utbredda missuppfattningarna

anges i sig kunna antas utgöra ett hinder för ombyggnadsåtgärder i beståndet. Det anges att de intervjuer Boverket genomfört 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. Vidare anges att krav som uppfattats som otydliga kan leda till oönskade effekter. Om det finns en osäkerhet kring innebörden och syftet med reglerna anges det innebära att det blir svårt för kommunernas byggnadsnämnder att tillämpa reglerna och svårt för byggherrar att förutse kraven. Detta anges i sin tur kunna 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 anges det kunna leda till ökad risk för ohälsa och personskador och kostnader för samhället. Vidare anges att företag ser ett behov av enhetliga tillämpningar av regler om byggande. Olika tolkningar av reglerna anges kunna 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 rapportens fjärde kapitel anges ytterligare information om det som förslagsställaren ser som problembilden i ärendet, utöver det som nyss refererats från konsekvensutredningen.

I konsekvensutredningen anges vidare att genom det som föreslås i rapporten 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 förslaget anges vara 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. Förslaget anges innebära ett förtydligande av de situationer där samhället ställer krav på att byggnadens egenskaper förbättras vid ändring, till exempel avseende tillgänglighet. Genom den ökade tydligheten anges förslaget medföra en minskad risk för att fastighetsägaren avstår från förbättringsåtgärder för att inte utlösa följdkrav.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att Boverket tidigare har utarbetat föreskrifter och allmänna råd samt genomfört omfattande informationsinsatser i syfte att förtydliga reglerna om ombyggnad. Dessa tidigare åtgärder anges inte ha haft tillräcklig effekt. Det anges finnas 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.

Vidare anges att om förändringar inte genomförs kvarstår missuppfattningarna och osäkerheten hur reglerna ska tillämpas. Ett ytterligare alternativ till att förtydliga reglerna på lag- och förordningsnivå anges vara att avvakta ett tillräckligt antal domstolsutslag för att en tydlig rättspraxis kunde anses vara etablerad. Det saknas emellertid en utvecklad rättspraxis som kan ligga till grund för en vägledning som ger en förutsägbarhet för tillämparna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det har angetts några alternativa lösningar. Det framgår vilka nackdelar förslagsställaren ser med dessa och varför de inte förordas. I normalfallet kan det finnas skäl att nämna något om både för- och nackdelar med de lösningar som inte förordas, för att uppnå en transparent konsekvensutredning. Det hade kunnat fylla ett syfte, för tydlighetens skull, även i denna konsekvensutredning. Regelrådet finner emellertid att det

ändå går att förstå varför förslagsställaren inte har valt de alternativa lösningarna. Det framgår också att förslagsställaren bedömer att de problem som finns i utgångsläget skulle bestå om inget görs.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att PBL:s ombyggnadsbegrepp har använts som en del av införlivandet av flera EU-direktiv i svensk rätt. 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 genomförandet av direktiven i svensk rätt. Boverket bedömer att regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

På annan plats i promemorian anges information om vilka EU-direktiv det rör sig om, bland annat avseende byggnaders energiprestanda.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att ändringarna som föreslås inte i sig motiveras av genomförande av EU-rätt men att det finns kopplingar till EU-rätt. Det framgår hur dessa samband ser ut. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i konsekvensutredningen att ändringarna bedöms kunna träda i kraft den 1 januari 2023. Förslagen innebär inga förändringar i sak som påverkar kravnivåer eller byggprocessen. Därmed anges det inte föreligga några behov av någon särskild övergångsperiod. Ärenden inkomna före ikraftträdandet handläggs enligt gällande regler.

Det anges fortsatt finnas 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 anges därför också vara ett viktigt komplement till regelreformen. Förslaget ikraftträdandedatum bedöms ge tillräckligt utrymme för behövliga informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka överväganden som har gjorts vid valet av datum för ikraftträdande. Det finns också en beskrivning av informationsbehovet.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att 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. Byggtreprenörer 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 konsekvensutredningen finns också en tabell som visar antal företag som kan verka som byggherre och beställare efter storleksintervall (se tabell 1, på sida 89 i rapport). Av denna tabell framgår att totalt drygt 77 000 företag (och knappt 22 000 bostadsrättsföreningar) bedöms vara berörda. Det anges att drygt 69 000 av företagen bedöms ha 0 anställda, och drygt 6000 anges ha 1-4 anställda. I storlekkategorierna med fler anställda finns det färre företag. Det anges, i de två största storlekkategorierna, finnas 42 företag med mellan 200 och 499 anställda och 4 företag med 500 eller fler anställda.

Den marknad som företag som kan vara verksamma som byggherre och beställare finns på anges inte vara homogen, utan bestå 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 anges ofta vara vana och professionella tillämpare. Förslagsställaren 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.

Det anges att förslagen främst kommer att ha konsekvenser där åtgärder kan förväntas vidtas och främst för de aktörer som är verksamma på dessa marknader. Det anges främst vara större professionella aktörer som förvaltar större bestånd som kan påverkas av förslagen. Allmännyttiga kommunala bostadsbolag anges vara en stor ägare till detta bestånd. Det anges innebära att det kan förväntas 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.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information om berörda företag i alla tre avseenden bransch, storlek och antal. Det hade kunnat göra den storleksmässiga beskrivningen ännu tydligare om det utöver antal anställda hade angetts något mått på ekonomisk storlek, men detta är inte obligatoriskt. Det skulle också ha kunnat vara en komplettering som ökade transparensen om något sades om hur många och stora de konsultföretag som nämns bedöms vara. Den befintliga beskrivningen är emellertid tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att undanröjande av osäkerhet och oklarhet kring ombyggnadsbegreppet är ett sätt att minska företagets administrativa börda. Ändringarna anges i huvudsak vara av sådan art att de förenklar och förtydligar gällande regler. Någon ökning i fråga om tidsåtgång och administrativa kostnader förutses inte uppkomma till följd av ändringarna förutom att de kräver viss tid för inläring. 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.

Det anges inget specifikt i konsekvensutredningen om påverkan på företagens andra kostnader och verksamhet men det finns information om att förslagsställaren anser att kravnivån inte förändras till följd av regeländringen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns ingen kvantifiering av förändringen i tidsåtgång och administrativa kostnader. Det skulle ha förbättrat konsekvensutredningens transparens om detta hade funnits. Regelrådet konstaterar emellertid att det är svårt att se att förtydligande av innebörden i begreppet ombyggnad skulle medföra någon stor ökning i administrativa kostnader och att det är möjligt att den totala effekten i några fall skulle kunna vara en minskning i kostnader. När det gäller påverkan på andra kostnader och verksamhet finner Regelrådet att det är en brist att det inte finns någon särskilt tydlig information om detta. Eftersom det ändå anges att den reella nivån på eventuella följdkrav vid byggnation väntas bli oförändrad, kan det likväl anses finnas tillräcklig information, eftersom det framstår som osannolikt med påverkan på andra kostnader och verksamhet om detta är fallet. Utifrån förutsättningarna i ärendet kan därför beskrivningen anses tillräcklig även om beskrivningen hade kunnat vinna på ytterligare tydlighet.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens tidsåtgång, kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att ett ogenomträngligt regelverk som leder till onödigt höga administrativa kostnader är mer påtagligt 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, eftersom en anställd ofta ansvarar för fler områden. Det är samma person som beställer/upphandlar som ska tolka reglerna. Det anges att sällanbygggherrar och små företag möter byggreglerna och tillämpar dessa sällan eller vid få tillfällen. Därmed anges förslagen innebära 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 sällanbygggherrar anlitar för att genomföra ändringar i sina fastigheter. Att förtydliga innebörden av reglerna anges kunna hantera en del av den osäkerhet som råder. Det kan ha en viss positiv inverkan på incitamenten att genomföra moderniseringar av beståndet genom ändringar.

Regelrådet gör följande bedömning. Den information som refereras ovan har enligt Regelrådets uppfattning en koppling till konkurrensförhållandena för berörda företag på så sätt att den visar att de mindre företagen potentiellt skulle kunna få en viss stärkt relativ konkurrenskraft till följd av de föreslagna ändringarna. Regelrådet kan inte finna någon annan information om påverkan på konkurrensförhållandena i konsekvensutredningen. Såvitt Regelrådet kan förstå borde emellertid påverkan på konkurrensförhållandena i övrigt bli liten, under förutsättning att förslagsställarens bedömning är riktig att nivån på krav som ställs vid ombyggnad reellt sett inte ändras. Beskrivningen kan anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet bedömer att eftersom inget uppenbart talar för att företagen skulle påverkas i andra avseenden av förslaget är inte denna brist väsentlig.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges i konsekvensutredningen att förslagsställaren inte bedömer att någon särskild hänsyn behöver tas till de förutsättningar som gäller för små företag vid bestämmelsernas utformning. Det anges att förslaget syftar till att göra reglerna tydligare och enklare. Det gynnar små företag som har mindre resurser att hålla sig uppdaterade om regeländringar än större företag.

Den information som refererades ovan i avsnitt om påverkan på konkurrensförhållanden kan också anses relevant som en del av beskrivningen av behov av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilken bedömning som görs avseende behov av särskilda hänsyn till små företag och vilka skäl som förslagsställaren har för sin bedömning. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Konsekvensutredningen håller tillräcklig kvalitet i samtliga avseenden. När Regelrådet gör denna bedömning beaktas att förslaget såvitt Regelrådet kan förstå inte innebär några ändrade krav på företagen i sak, medan det, om det får sin förtydligande effekt, skulle kunna innebära en viss administrativ lättnad för berörda företag. Mot den bakgrunden kan Regelrådet finna att en beskrivning av exempelvis kostnadspåverkan som inte nödvändigtvis hade varit tillräckligt tydlig i andra fall, kan anses tillfyllest i detta ärende.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 september 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Hanna Björknäs, Anna-Lena Bohm och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Per Högström.



Claes Norberg
Ordförande



Per Högström
Föredragande