

Promemoria

Återbostadisering

Näringsdepartementet

Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria, som har utarbetats av en arbetsgrupp inom Näringsdepartementet, föreslås en ny bestämmelse i plan- och byggförordningen som innebär att utformnings- och egenskapskraven på bostäder som tillkommer genom ändrad användning av utrymmen i flerbostadshus ska ställas med utgångspunkt i utformningen och egenskaperna hos befintliga bostäder i huset. Nybyggnadsreglerna ska därmed inte tillämpas vid byggnadsnämndens prövning av dessa ärenden. Förslaget utgör svaret på ett uppdrag att utarbeta författningsförslag som underlättar s.k. återbostadisering.

Innehållsförteckning

1	Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	3
2	Bakgrund och gällande rätt	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Gällande rätt	4
3	Ökade möjligheter till återbostadisering	5
4	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	12
5	Konsekvenser	12
5.1	Konsekvenser för staten	12
5.2	Konsekvenser för kommunerna	13
5.3	Konsekvenser för näringslivet	13
5.4	Konsekvenser för beskattning	13
5.5	Konsekvenser för tillgänglighet och miljö	13

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

Härigenom föreskrivs att det i plan- och byggförordningen (2011:338) ska införas en ny paragraf, 3 kap. 23 a §, av följande lydelse.

3 kap.

23 a §

Om ett utrymme i en byggnad som till övervägande del innehåller bostäder ändras till användning som bostad, ska kraven i 8 kap. 1 § 1 och 3 och 4 § plan- och bygglagen (2010:900) anpassas till och avsteg från kraven göras med utgångspunkt från den utformning och de egenskaper som de befintliga bostäderna i byggnaden har.

2 Bakgrund och gällande rätt

2.1 Bakgrund

Regeringen kom den 23 oktober 2015 överens med Moderaterna, Centerpartiet, dåvarande Folkpartiet liberalerna och Kristdemokraterna om nödvändiga insatser för att säkra förmågan i det svenska mottagandet av asylsökande och stärka etableringen av nyanlända. Dessa insatser omfattar bl.a. åtgärder inom plan- och byggregelverket, däribland en översyn av möjligheterna att ”återbostadisera” lägenheter som i dag används för annat ändamål utan att behöva tillämpa nybyggnadskraven.

Den 27 oktober 2015 presenterade Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, ett dokument med rubriken Behov av regeländringar med anledning av flyktingsituationen. I dokumentet gör SKL bedömningen ”att bostäder som övergått i annan användning i ett bostadshus kan inventeras och undersökas om det är önskvärt att återföra dessa till bostadsanvändning. För snabb ’återbostadisering’ behövs ändringar i plan- och byggförordningen genom förtydligande som innebär att ombyggnadsreglerna inte behöver tillämpas vid den typen av återföring och att det inte krävs en planändring”.

Mot bakgrund av överenskommelsen och med referens till SKL:s bedömning har en arbetsgrupp inom Näringsdepartementet fått i uppdrag att utarbeta författningsförslag som underlättar ”återbostadisering”. Något ytterligare underlag som stöd för framtagande av denna promemoria har inte inhämtats. Förslag och bedömningar är arbetsgruppens egna.

2.2 Gällande rätt

Begreppet återbostadisering finns inte i författning, vare sig i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, eller i övrigt. De regler som närmast berörs redovisas i det följande.

I PBL finns bl.a. krav på hur byggnader ska utformas, placeras och lokaliseras och att ett byggnadsverk ska ha vissa tekniska egenskaper. Kraven på byggnaders utformning återfinns i 8 kap. 1 § och kraven på byggnaders tekniska egenskaper i 8 kap. 4 §. Kraven i PBL fylls ut av bestämmelser i plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, och Boverkets byggregler (BFS 2011:6), BBR. När det gäller kraven på bostäder har dessa successivt utvecklats till den kravnivå som gäller i dag.

Plan- och byggreglerna har som huvudregel inte retroaktiv verkan. En ändring i de materiella reglerna i PBL medför således normalt inte att det sker några ändringar i det befintliga beståndet. Följaktligen finns det många byggnader som visserligen har prövats lämpliga av byggnadsnämnden, men som ändå inte uppfyller alla de krav som gäller vid nybyggnad i dag.

Enligt PBL krävs bygglov för bl.a. nybyggnad och tillbyggnad. Det krävs även bygglov för en annan ändring av en byggnad än tillbyggnad,

bl.a. om ändringen innebär att byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd eller om det i byggnaden inreds någon ytterligare bostad.

Både vid nybyggnad och vid ändring av ett byggnadsverk ska de krav på utformning och tekniska egenskaper som gäller vid tidpunkten för uppförandet eller ändringen uppfyllas. Med normalt underhåll ska kraven dessutom antas komma att uppfyllas under en ekonomiskt rimlig livslängd. Kraven ska uppfyllas på så sätt att de vid nybyggnad uppfylls för hela byggnaden, att de vid ombyggnad uppfylls för hela byggnaden eller, om detta inte är rimligt, den betydande och avgränsbara del av byggnaden som förnyas genom ombyggnaden samt att de vid annan ändring av en byggnad än ombyggnad uppfylls för ändringen (8 kap. 2 och 5 §§ PBL).

Vid en ändring av ett byggnadsverk får kraven anpassas med hänsyn till ändringens omfattning samt med hänsyn till byggnadsverkets förutsättningar, kravet på varsamhet och förbudet mot förvanskning. När det gäller kraven beträffande tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga får anpassningar endast göras om det med hänsyn till ändringens omfattning, flyttnings syfte och byggnadens standard är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven. Trots detta får anpassningar gentemot samma krav alltid göras vid ändringar som innebär att bostäder på högst 35 kvadratmeter inreds på en vind (8 kap. 7 § PBL).

Det nu sagda leder till att det vanligtvis krävs bygglov för att på nytt använda ett utrymme som bostad, även om det tidigare har använts som bostad. Som utgångspunkt ska den ”återbostadiserade” bostaden också uppfylla nybyggnadskraven.

3 Ökade möjligheter till återbostadisering

Förslag: Plan- och byggförordningen ändras med innebörden att när bygglov beviljas för ändrad användning av ett utrymme i en byggnad som till övervägande del innehåller bostäder till användning som bostad, ska kraven på utformning och egenskaper anpassas till de befintliga bostädernas standard.

Bedömning: Befintliga regler i plan- och bygglagen behöver inte ändras.

Hur underlättas återbostadisering?

Med återbostadisering avses i allmänt språkbruk att en lokal som i dag används för något annat, men som tidigare utgjort en bostadslägenhet, återgår till att användas som bostad. Med PBL:s terminologi rör det sig om en ändring som består i att lokalen ändrar användning. Arbetsgruppen har haft till uppgift att överväga hur sådana ändringar kan underlättas, och har gjort bedömningen att det kan röra sig om två typer av

förändringar i regelverket. Det kan för det första handla om att medge undantag från kraven på att möta nybyggnadsstandard, vilket kan antas leda till lägre kostnader för ombyggnader. Det kan för det andra handla om att minska eller helt ta bort kraven på förhandsprövning av denna typ av ändring, vilket minskar tiden och kostnaderna för att genomföra en förändring. Övervägandena kring de båda alternativen redovisas i det följande under separata rubriker.

Anpassning av kraven på bostadens egenskaper

Utgångspunkten för övervägandena är att det inom en byggnad finns en eller flera lokaler, eller mer generellt uttryckt ett utrymme, som vid någon tidigare tidpunkt utgjort en eller flera bostäder. Detta utrymme avses, med eller utan ändringar eller ombyggnad, övergå till att bli en eller flera bostäder. Denna förändring ska underlättas genom att de nya bostäderna inte ska behöva möta nybyggnadskraven helt eller delvis. Att mer allmänt sänka kraven på bostäder när de tillkommer genom ombyggnad ligger inte inom ramen för dessa överväganden.

Det finns redan i PBL ett utrymme för anpassning av kraven med hänsyn till byggnadens förutsättningar och till bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning. För att underlätta återbostadisering behöver dessa bestämmelser kompletteras med bestämmelser som generellt medger avvikelser från nybyggnadskraven i dessa fall. Det som specifikt kan antas underlätta vid återbostadisering är om det går att ta den befintliga lokalen i anspråk utan omfattande byggnadsarbeten. Det talar för att de krav som den nya bostaden ska möta bör relatera till den befintliga situationen snarare än nybyggnadskraven.

Att utgå från den ursprungliga bostadens standard som kravnivå på den nytillkommande bostaden är en möjlig tanke, som dock innehåller betydande svårigheter. Lokaler som utgjort bostäder långt före introduktionen av elektricitet och vatten och avlopp bör inte kunna bli bostäder i sitt originalutförande. Även med en kompletterande bestämmelse om någon form av lägsta godtagbara skick med hänsyn till hälsa och säkerhet leder ett regelverk som utgår från ursprungsbostadens standard till att lagstiftningen legitimerar att bostäder skapas med en standard som inte är allmänt acceptabel.

Att definiera en specifik ”återbostadiseringsstandard” är svårt såtillvida att en sådan standard med nödvändighet inte kommer att kunna ta hänsyn till, och därmed underlätta för, alla de olika lägenheter som kan bli aktuella för återbostadisering.

Arbetsgruppen anser att en lösning för att definiera en lämplig kravnivå som både ger förutsättningar för mindre kostsamma ändringar och en acceptabel boendestandard är att avgränsa reglerna om återbostadisering till byggnader där det i dag finns bostadslägenheter, och att göra dessa lägenheters egenskaper till riktmärke för de tillkommande, dvs. återbostadiserade, lägenheterna. Genom en sådan lösning tillgodoses det som arbetsgruppen uppfattat vara den tilltänkta huvudsakliga användningen av bestämmelserna, nämligen att göra det möjligt att ta i anspråk lokaler i bostadshus som i tider av låg efterfrågan getts annan användning, samtidigt som de som flyttar in i de

tillkommande bostäderna tillförsäkras motsvarande standard som sina grannar. Några nytillkommande bostadshus med lägre standard än dagens nybyggnadsstandard blir då inte aktuella. För att ytterligare betona att detta inte är syftet med bestämmelserna bör de anpassade kraven bara kunna tillämpas i byggnader där huvuddelen av ytan redan utgörs av bostäder. En sedan länge kontoriserad byggnad med en kvarvarande vaktmästarbostad bör inte kunna omvandlas till ett bostadshus med den kvarvarande äldre bostaden som grund för utformning och tekniska egenskaper i hela byggnaden.

En indirekt effekt av att formulera krav på återbostadiserade lägenheter i relation till övriga lägenheter är att det i praktiken bara är i flerbostadshus det kan bli aktuellt att anpassa standarden vid ändrad användning till bostäder. Med hänsyn till att småhus som övergått i annan användning i allmänhet gjort detta till följd av att de inte längre är lämpliga som bostäder till följd av förändringar i omgivningen, är återbostadisering av småhus sannolikt inte aktuellt annat än i ett litet antal fall.

En annan effekt av att låta befintliga lägenheter utgöra norm för tillkommande lägenheter i samma byggnad, är att den strikta kopplingen till att det utrymme som tas i anspråk tidigare varit en bostad kan ifrågasättas. Om en lägenhet i ett flerbostadshus utgjort kontorslokal sedan huset byggdes, eller enbart de senaste 30 åren, utgör inget starkt skäl för att ställa olika krav på standard om lokalen tas i anspråk som bostad. Om det i en bostadsbyggnad finns allmänna utrymmen som kan utgöra en del av en ny bostadslägenhet är det ingen nackdel om en sådan möjlighet kan tas tillvara, utan att därmed behöva utlösa krav på annan standard än i byggnaden i övrigt.

Gränsen för hur stora fysiska ändringar av byggnaden som ska kunna göras i samband med den ändrade användningen till bostadsändamål utan att utlösa nybyggnadskraven bör gå vid det som i PBL definieras som ombyggnad, det vill säga om åtgärderna innebär att byggnaden eller en betydande avgränsbar del av den påtagligt förnyas.

Sammanfattningsvis bör kraven på utformning och egenskaper vid ändrad användning av ett utrymme i en byggnad som till övervägande del innehåller bostäder till användning som bostad, anpassas till de befintliga bostädernas standard. Hur detta bör komma till uttryck i författning behandlas senare i detta avsnitt.

I det föregående har ordet standard används för att beskriva den kravnivå som de nytillkommande bostäderna ska möta. Det bör understrykas att det rör sig om de krav på funktion som följer av utformningskraven och de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 1 och 4 §§ PBL. I begreppet standard kan i dagligt tal även inrymmas sådant som inte regleras i författning, och som därmed inte berörs av övervägandena.

Borttagen eller minskad förhandsprövning?

I PBL finns två förfaranden för att pröva om en ändrad användning av mark och vatten, i det här fallet en ändrad användning av ett utrymme i en byggnad, är förenlig med allmänna och enskilda intressen. Det rör sig om detaljplanläggning och bygglovsprövning. Att ändra användningen av en byggnad till bostadsändamål kan utlösa krav på detaljplan i

situationer där användning som bostad kommer i konflikt med motstående och oförenliga intressen i omgivningen. Arbetsgruppen bedömer inte att återbostadisering ska underlättas i lägen som inte allmänt sett är lämpade för bostäder, och någon förändring av detaljplanekravet för att underlätta återbostadisering har därför inte övervägts. Det som har övervägts är därför om kravet på bygglov behöver modifieras.

I relation till olika allmänna intressen är en ändrad användning av enskilda lägenheter till bostäder från annan användning i de flesta fall oproblematiske. Det är dock inte helt ovanligt att byggnader, t.ex. längs trafikleder, innehåller arbetsplatser mot den bullerstörda sidan. Detta kan vara arbetsplatser i tidigare bostadslägenheter, där användningen ändrats med hänsyn till den förändrade bullersituationen. I ett sådant fall är det uppenbart att en ändrad användning av lägenheterna kan komma att påverka det allmänna intresset av att använda trafikleden.

Det normala vid återbostadisering i flerbostadshus är att det påverkar befintliga grannar. Detta talar för att det bör fattas ett beslut som väger in deras intressen och som är möjligt att överklaga. Bygglov är den etablerade formen för detta, och slutsatsen blir att något undantag från bygglovsprövning för ändrad användning i form av återbostadisering inte är lämpligt. Någon anpassning av reglerna för att möjliggöra att ett småhus som övergått i annan användning åter ska kunna användas som bostad är, med hänsyn till att den ändrade användningen sannolikt beror på att småhuset inte längre är lämpligt som bostad, inte heller aktuellt.

SKL har särskilt lyft frågan om bygglov för återbostadisering bör kunna lämnas i strid med gällande detaljplan. Bakgrunden får antas vara fall då ett tidigare bostadshus genom en plan som tillkommit efter det att husets byggts, getts en användning som helt eller delvis som utesluter bostäder. Enligt gällande lagstiftning finns relativt omfattande möjligheter att lämna bygglov i strid mot detaljplan, särskilt i de fall då genomförandetiden löpt ut. Enligt 9 kap. 31 c § 2 PBL får bygglov ges för sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som har bestämts i detaljplanen, under förutsättning att planens genomförandetid har löpt ut. Av förarbetena framgår att det vid bedömningen av vad som är ett lämpligt komplement ska läggas stor vikt vid den planstridiga användningens omgivningspåverkan och möjligheterna att tillgodose behovet av avfallshantering, vatten och avlopp (prop. 2013/14:126, s. 183). Eftersom dessa förutsättningar torde vara uppfyllda i de flesta tänkbara fall av återbostadisering bör det vara möjligt för en kommun att ge bygglov för ändrad användning till bostadsändamål för ett antal lägenheter i en byggnad i strid med en gällande detaljplan, vars genomförandetid löpt ut. Den aktuella bestämmelsen ger inte utrymme för att tillåta ändrad användning av en hel byggnad i strid med detaljplan. I den refererade propositionen anger regeringen att utrymmet för att fatta beslut om bygglov i strid med detaljplan ska vara begränsat för att förebygga en situation där det finns gällande detaljplaner som helt saknar betydelse för bedömningen av vad som är lämplig användning. Denna bedömning är, enligt arbetsgruppen, fortsatt giltig.

Sammanfattningsvis bör nuvarande regler som innebär att ändrad användning till bostadsändamål kräver bygglov kvarstå. Inte heller finns

det något behov av att ändra möjligheterna att besluta om bygglov i strid med detaljplan i syfte att underlätta återbostadisering.

Formen för författningsreglering

I det föregående har förordats att återbostadisering bör underlättas genom att kraven på utformning och tekniska egenskaper på de bostäder som tillkommer i ett befintligt bostadshus bör anpassas till den standard som råder i huset. Anpassningen avser dels bedömningen av byggnadens och de gemensamma utrymmenas lämplighet i förhållande till användning om ett utrymme som bostad, dels den specifika lägenhetens utformning och egenskaper. De bestämmelser som berörs återfinns i 8 kap. 1 § 1 och 3 samt 4 § PBL. De aktuella bestämmelserna är generellt utformade och riksdagen har gett regeringen bemyndigande att föreskriva närmare om innehållet (16 kap. 2 § 3 PBL) liksom att föreskriva om undantag (16 kap. 2 § 5 PBL). Regeringen har gett Boverket bemyndigande att utfärda tillämpningsföreskrifter, medan möjligheten att föreskriva om undantag stannar hos regeringen.

När det gäller de krav på byggnader som härrör från EU-direktiv, dvs. kraven i 8 kap. 4 § 1–6 och 10 PBL ska de enligt direktiven uppfyllas vid nybyggnad eller vid större förändringar av byggnader. Genom att de nu föreslagna reglerna inte ska tillämpas vid ombyggnad, tillbyggnad eller nybyggnad kommer de inte i konflikt med EU-rätten. I fråga om förenligheten med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har regeringen i prop. 2013/14:59 redovisat sin syn på hur den då aktuella förändringen att tillåta mindre bostäder på vindar utan att uppfylla kraven på tillgänglighet förhöll sig till konventionen. Av propositionen följer att regeringen då ansåg att ett begränsat undantag från kraven på tillgänglighet och användbarhet inte står i strid med konventionen. Den nu föreslagna ändringen öppnar för att ytterligare bostadslägenheter tillkommer som inte är tillgängliga för alla. Samtidigt tillkommer dessa bostäder genom att lokaler som i dag inte är tillgängliga ändrar användning. Även denna ändring bedöms vara förenlig med FN-konventionen.

Sammanfattningsvis föreslår arbetsgruppen att en ny bestämmelse införs i PBF under rubriken Undantag från utformnings- och egenskapskraven på byggnadsverk.

Bestämmelsernas utformning

Den föreslagna bestämmelsen har likheter och skillnader jämfört med de nuvarande bestämmelserna i 8 kap 7 § PBL och 23 § PBF som också behandlar ändring av byggnader, däribland ändrat användningssätt. De gällande bestämmelserna ger i likhet med den föreslagna möjlighet till anpassning och avsteg från samtliga utformnings- och egenskapskrav i de aktuella lagrummen så som de kommer till uttryck i förordning och föreskrifter. Någon särskild hänvisning till vilka bestämmelser detta är behöver därför inte göras i den nya bestämmelsen.

Till skillnad från de befintliga bestämmelserna krävs det inget särskilt motiv för att byggherren ska få avvika från nybyggnadskraven. Den nya bestämmelsen innebär en rätt för byggherren att göra avvikelser i den mån de befintliga bostäderna i byggnaden inte möter dagens

nybyggnadskrav. I författningstexten avspeglas det genom att kraven *ska* anpassas, till skillnad från de befintliga bestämmelserna där avsteg *får* göras. Det ska noteras att det trots bestämmelsen står byggherren fritt att gå utöver kraven och i stället vidta åtgärder som leder till att en tillkommande bostad har en högre standard, t.ex. motsvarande nybyggnadskraven.

Tillämpning av bestämmelserna

För att belysa hur den förordade nya bestämmelsen i PBF är tänkt att tillämpas lämnas i det följande exempel på hur ett ärende kan bedömas. Det är liksom vid andra ärenden byggherren som är ansvarig för att den tillkommande bostaden möter lagstiftningens krav. Kraven på byggherren att bistå med underlag för att byggnadsnämnden ska kunna bedöma detta kan i vissa fall bli omfattande beroende på den aktuella byggnadens utformning och egenskaper. Även om bestämmelsen ger utrymme för en bredare tillämpning torde den därför i första hand få tillämpning i fall där de befintliga bostäderna har stora inbördes likheter och den aktuella lokalen redan i utgångsläget har många egenskaper gemensamma med dessa.

Ärendet initieras genom en begäran om bygglov eller förhandsbesked. I det följande antas en begäran om bygglov vara utgångspunkten. Fall då någon har inrett en bostad i ett utrymme utan lov påverkas inte av förslaget. Av bygglovsansökan måste framgå om det är möjligt att utan om- eller tillbyggnad ordna en eller flera bostäder inom det utrymme som ansökan avser. Om ansökan avser ett utrymme där det behöver byggas nya bjälklag eller som i utgångsläget helt saknar förutsättningar för att utgöra en bostad, t.ex. genom att det är beläget under mark, ska byggnadsnämnden behandla ansökan utan hänsyn till den föreslagna bestämmelsen. Av ansökan måste också framgå byggnadens användning vid tiden för ansökan. Om mer än 50 procent av byggnadens bruksarea utgörs av annat än bostäder, ska bestämmelsen inte tillämpas. Det innebär normalt att om två av fyra våningar i en byggnad innehåller annat än bostäder är bestämmelsen inte tillämplig, eftersom delar av de våningsplan som innehåller bostäder utgörs av allmänna utrymmen.

Under förutsättning att den nya bestämmelsen är tillämplig ska den vid bygglovsprövningen tillämpas på utformningskraven, dvs. kraven på lämplighet för ändamålet och tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Kraven på god form-, färg- och materialverkan, som också utgör utformningskrav i PBL, förutsätts inte bli aktuella vid en ändrad användning av en lokal inne i en byggnad. Vid ändrad användning gäller att kraven ska riktas mot den del av en byggnad som ges ändrad användning. Det är med andra ord den eller de tillkommande bostädernas lämplighet och tillgänglighet som ska prövas med utgångspunkt i vad som gäller för övriga bostäder i byggnaden, med de möjligheter till avsteg och anpassningar som följer av 8 kap. 7 § PBL. Byggnaden får vid denna prövning antas vara lämplig för att inrymma bostäder och brister i tillgänglighet i entréer, avsaknad av utrymmen för avfallshantering etc. utgör inget hinder för bygglov. Det kan dock vara så att det aktuella utrymmet i byggnaden är olämpligt att använda som bostad, om det t.ex.

utgör utrymningsväg för boende i huset eller är utsatt för någon form av förutsägbar störning i form av ljus, ljud eller lukt som inte går att förebygga utan ombyggnad. Det kan också vara så att det aktuella utrymmet är beläget på ett våningsplan som saknar hiss, medan övriga bostäder har tillgång till hiss, eller att utrymmet är så litet att det inte går att inreda en bostad som antingen motsvarar de som förekommer i byggnaden i övrigt eller som följer av dagens utformningskrav. I dessa fall ska bygglov inte lämnas med hänsyn till att det inte finns förutsättningar för att utforma en bostad som möter kraven i PBL 8 kap. 1 §.

Slutligen kan den rumsindelning, de funktioner och den tillgänglighet som redovisas i bygglovet avvika från vad som i övrigt förekommer i byggnaden. Vad som i detta hänseende är att anse som utformningskrav som ska prövas i bygglovet, framgår av Boverkets promemoria ”BBR avsnitt 3:1 och 3:2 Utformningskrav respektive tekniska egenskapskrav”. Övriga bostäder kan t.ex. genom en sentida ombyggnad fått bredare ytterdörrar, medan den aktuella lokalen har en ursprunglig smalare dörr och detta inte kan åtgärdas. Även i dessa fall ska bygglovansökan avslås, med hänsyn till att tillgänglighetskraven i PBL 8 kap. 1 § 3 eller i den nya bestämmelsen inte går att uppfylla. Om det i bygglovet redovisas förslag som innebär att den nya bostaden utformas med mått som motsvarar de som förekommer i huset i övrigt, spelar det ingen roll om det som redovisas är befintliga förhållanden eller om det helt eller delvis utgör sådant som kommer att byggas inne i lägenheten.

När bygglov getts ska byggnadsnämnden kalla till samråd. Vid samrådet krävs att sökanden redovisar någon form av dokumentation av vilka egenskaper befintliga bostäder i huset har. Formerna för detta, och behovet av besök på plats, kan variera beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet. Om det visar sig att de befintliga bostäderna har egenskaper som kan föranleda ingripanden med stöd av PBL eller annan lagstiftning, t.ex. miljöbalken, ska dessa egenskaper inte ligga till grund för kravställning på de tillkommande bostäderna. De kan t.ex. röra sig om alltför låga inomhustemperaturer, för höga radonhalter eller brister i elsäkerhet. I sådana fall får den fortsatta handläggningen av ärendet antingen avvakta att fastighetsägaren åtgärdat bristerna, eller fullföljas med nybyggnadskraven som grund i det aktuella avseendet. Byggherren ska vid det fortsatta samrådet visa hur han avser att säkerställa att den kravnivå som följer av övriga bostäders utformning kan uppnås. Byggnadsnämnden har möjlighet att medge avvikelser på de grunder som framgår av 8 kap. 7 § PBL.

Med hänsyn till att övriga bostäder i byggnaden kan ha genomgått renovering kan den aktuella lokalen kräva relativt omfattande ändringar för att motsvara kraven. Men även i det fall då den aktuella lokalen tidigare utgjort en bostad och övriga bostäder befinner sig i oförändrat skick, kan åtgärder behöva vidtas. Skälet till att lokalen tagits ur bruk som bostad kan ju vara att den genom sitt läge är särskilt utsatt för buller, höga radonhalter eller luftföroreningar. I sådant fall kan ventilation och bullerskydd utöver det som finns i byggnaden i övrigt krävas för att byggnadsnämnden ska ge startbesked.

I det fall de befintliga bostäderna i byggnaden har varierande standard är det byggnadsnämnden som avgör vilken kravnivå som ska gälla för de

tillkommande bostäderna med utgångspunkt från vad som kan bedömas vara den för byggnaden mest generellt förekommande nivån för respektive egenskapskrav.

4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Den nya bestämmelsen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

Bedömning: Några övergångsbestämmelser krävs inte.

Den nya bestämmelsen bör träda i kraft så fort som möjligt. Med hänsyn till att bestämmelsen innebär lättnader för den enskilda finns ingen anledning att införa några övergångsbestämmelser. En bestämmelse med innebörden att bestämmelsen bara ska tillämpas i ärenden som påbörjats efter ikraftträdandet riskerar att leda till att byggherrar återkallar ansökningar om bygglov, för att därefter lämna nya ansökningar. En sådan effekt är inte önskvärd.

5 Konsekvenser

Den avsedda effekten av förslaget är att fler lokaler i befintliga bostadshus ska omvandlas till bostäder. Samtidigt kommer en del av de ombyggnader som skulle ha skett oberoende av förslaget att genomföras med en lägre standard som resultat. Boverket bedömer att ca 3 000 lägenheter kommer att tillkomma genom ombyggnad i flerbostadshus under 2016. Av SCB:s statistik går inte att utläsa hur stor andel av ombyggnaderna som skulle omfattas av den nya regleringen. I brist på bättre underlag antas högst 1 000 bostäder om året tillkomma med stöd av de föreslagna reglerna, varav hälften antas vara sådana som annars ändrat användning utan förändring av reglerna.

5.1 Konsekvenser för staten

En möjlig konsekvens för staten är en ökad ärendetillströmning vid överklagande av kommunala beslut till länsstyrelser och mark- och miljödomstolar. En annan möjlig konsekvens är att statliga företrädare för berörda intressen, t.ex. infrastruktur eller totalförvar, måste vara beredda att yttra sig över fler bygglovärenden. Med hänsyn till det lilla tillskottet av ärenden som kan bli aktuellt antas inte effekterna bli av den omfattningen att de påverkar ekonomi eller verksamhet.

5.2 Konsekvenser för kommunerna

För kommunerna innebär den nya regleringen att en ny typ av ärenden som kräver mera handläggningstid tillkommer. I enskilda fall kan det visa sig svårt att formulera de krav som ska ställas på den konkreta tillkommande bostaden, med utgångspunkt från standarden i övriga lägenheter i huset. Kraven på utredningar och underlag, liksom på besök på platsen, kan förväntas vara högre än ett ärende som prövas mot dagens regler. De extra kostnader som detta innebär för kommunen får täckas genom bygglovsavgifter.

5.3 Konsekvenser för näringslivet

Förslaget innebär en option för en fastighetsägare att genomföra en förändrad användning av ett befintligt utrymme med lägre formella krav än i dag. Någon skyldighet för fastighetsägaren att utföra någon åtgärd eller att tillämpa det nya regelverket införs inte. Effekterna på bostadsmarknaden i form av ökat utbud av bostäder förväntas bli så litet att det inte påverkar konkurrensförutsättningarna.

5.4 Konsekvenser för beskattning

De hyreshus i vilka lokaler omvandlas till bostäder kommer att vid kommande fastighetstaxering värderas med utgångspunkt från den ändrade fördelningen mellan ytan för bostäder och lokaler. För bostäder utgår sedan kommunal fastighetsavgift. För att det ska bli aktuellt att beräkna ett nytt värdeår för byggnaden bör ombyggnadskostnaderna enligt Skatteverkets allmänna råd uppgå till 20 procent av nybyggnadskostnaden för motsvarande hus vid tiden för ombyggnaden. Med hänsyn till att de ändringar som omfattas av förslaget inte får vara av den omfattning att de definieras som ombyggnad enligt PBL torde någon förändring av värdeåret inte bli aktuell.

5.5 Konsekvenser för tillgänglighet och miljö

Förslaget innebär att fler bostäder kommer att tillkomma utan att uppfylla nybyggnadskraven på tillgänglighet och resurshushållning i olika avseenden. Med hänsyn till att förslaget påverkar även ombyggnader som hade kommit till stånd utan regeländringar, kommer det att finnas färre tillgängliga och resurseffektiva bostäder med förslaget än om det inte genomförs. Mot detta ska ställas att förslaget förväntas bidra till att fler bostäder tillkommer totalt. Den överenskommelse regeringen ingått med fyra av oppositionspartierna innebär en avvägning till förmån för fler bostäder. Det finns därför anledning att följa upp tillämpningen av förslaget för att säkerställa att effekten på antalet bostäder blir positiv. Om så inte blir fallet finns det anledning att åter ändra reglerna.