

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 Modernare byggregler (SOU 2019:68)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen lämnas förslag till en ny lag om förhandsavgörande om krav på byggnadsverk. Därutöver föreslås ändring i lagen (2014:267) om energimätning i byggnader och i plan- och bygglagen (2010:900). Det föreslås också ändring i förordningen (1990:573) om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler, i förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m., i förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader, i plan- och byggförordningen (2011:338), i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket, i förordningen om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande, i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande, i förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler och i förordningen (2019:676) om stöd till byggemenskaper.

I sak innebär författningsförslaget bland annat följande. Krav för bostäders lämplighet för sitt ändamål föreslås i högre grad än idag regleras i Plan- och byggförordningen än på föreskriftsnivå i Boverkets byggregler. Det föreslås också nya myndighetsföreskrifter för avsnitt 3.2 i Boverkets byggregler som innebär, jämfört med dagens bestämmelser, bland annat att särskilda krav för studentbostäder och bostäder över 55 kvadratmeter tas bort. Samma krav ska gälla för alla bostäder om högst 35 kvadratmeter, oavsett om de är studentbostäder eller inte. Även andra ändringar föreslås¹. Den nya lagen om förhandsavgöranden om krav på byggnadsverk innebär att en ny myndighet ska bildas, Byggkravsnämnden, med uppgift att ge förhandsavgörande om vissa krav hos en planerad byggnad kan antas komma att uppfyllas vid nybyggnad. Bedömningen i ett förhandsavgörande ska avse krav på att byggnaden ska vara lämplig för sitt ändamål och tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga samt samtliga krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper. Byggherrar ska kunna ansöka om ett förhandsavgörande för nybyggnad av byggnadsverk hos myndigheten. Ett positivt förhandsavgörande ska vara bindande för den kommunala byggnadsnämnden vid prövningen av bygglov och bedömningen vid startbesked. Regleringen av Byggkravsnämnden föreslås i lagen och det föreslås även att regeringen ska tillsätta en organisationsutredning med uppgift att lämna förslag om Byggkravsnämndens närmare organisation och uppgifter utifrån utredningens förslag. Det föreslås också att begreppet ombyggnad tas bort ur plan- och bygglagen. Därutöver lämnas förslag avseende kontrollen av byggandet. Dessa anges innebära att kravet att det inte längre ska krävas att byggherren anlitar certifierade sakkunniga för kontroll utan samtliga kontroller ska göras inom ramen för byggherrens egenkontroll. Byggherren ska inte heller längre behöva anlita en s.k.

¹ Se sammanfattning i betänkandet, sid. 21-22.

kontrollansvarig, vilket krävs enligt befintliga bestämmelser. Det föreslås också förtydligande regler för vad som går genom vid arbetsplatsbesök.

Utöver detta aviseras ett omfattande projekt med översyn av Boverkets byggregler. Detta förslag inbegriper emellertid inte något författningsförslag och omfattas därför inte av Regelrådets granskning.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges i remissen att det övergripande målet för samtliga förslag som lämnas är modernare byggregler med fokus på att regelverket ska vara förutsägbart, flexibelt och förenklat. De mer precisa målen för utredningens förslag om principer för reformering av Boverkets byggregler och inrättande av den nya myndigheten Bygghälsmyndigheten anges vara att tillämpningen av byggreglerna ska bli mer förutsägbart och samtidigt flexibel så att det finns utrymme för nya lösningar. Att Bygghälsmyndigheten, på byggherrars initiativ, ska avge förhandsavgöranden om vilka lösningar som kan antas komma att uppfylla samhällskraven anges främja en enhetlig tillämpning av bestämmelserna. Förslag om lämplighet för sitt ändamål vid nybyggnation som utredningen lämnar har som målsättning att reglerna ska bli mindre omfattande, mer överskådliga och därmed förenklade. Mål för förslag om kravnivån när det gäller lämplighet för sitt ändamål vid nybyggnation samt ombyggnad anges vara ett ökat och mer diversifierat utbud av bostäder samt en ökad kostnads- och resurseffektivitet. Målen för förslagen om kontrollen av byggnader anges vara att renodla processen och inblandade aktörer så att förutsägbarheten ökar, tillämpningen förenklas och byggfelen minimeras. De bestämmelser som staten föreskriver ska ge branschen förutsättningar att utvecklas mot en högre grad av effektivitet, innovation och nytänkande. För att skapa sådana incitament anges det behövas förutsägbara bestämmelser för aktörer på byggherresidan så att de kan utveckla nya lösningar och koncept som kan byggas för en större marknad. Därigenom anges konkurrensen kunna öka och bidra till ett större utbud av bostäder till rimligare kostnader.

När det gäller bygghälsmyndighetens förhandsavgöranden anges att dessa skapar vägledande praxis som kan leda till mer enhetlig och förutsägbart tillämpning. Detta anges framför allt vara önskvärt för byggherrar som önskar bygga mer industriellt och uppföra likvärdiga byggnader i olika kommuner, ofta benämnt seriellt byggande. Specifikt när det gäller ombyggnad anges att utredningen funnit att nuvarande regler för ombyggnad hindrar ombyggnadsåtgärder i det befintliga beståndet. Vid ombyggnad inträder idag följdkrav som innebär att utformningskraven och de tekniska egenskapskraven ska uppfyllas för hela byggnaden eller anläggningen, även om ombyggnaden enbart avser en del av byggnaden eller anläggningen. Det anges också vara svårt för tillämpare av regelverket att skilja ombyggnad från de andra begreppen ändring, underhåll och tillbyggnad.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det finns inget avsnitt om alternativa lösningar i betänkandets avsnitt om konsekvenser. Det finns inte heller, såvitt Regelrådet kan se, någon genomgång av alternativa lösningar i anslutning till redovisningen av förslagen eller på annan plats i betänkandet. Det finns vissa beskrivningar av hur motsvarande reglering ser ut i andra länder. Det finns en tydlig genomgång av hur dagens regelverk ser ut och problem som har identifierats med detta under utredningsarbetet samt vilka synpunkter som olika aktörer har på problem med dagens bestämmelser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas en tydlig redovisning av alternativa lösningar för att uppnå förslaget syfte. Redovisningen av hur reglering och tillämpning ser ut i andra länder kan ge läsaren en viss uppfattning om vad som skulle kunna vara möjligt att göra men detta ställs inte i relation till de förslag som utredningen lämnar på något tydligt eller systematiskt sätt. Mot denna bakgrund kan Regelrådet inte finna att förslagsställaren har redovisat alternativa lösningar på ett tillräckligt tydligt sätt. Det finns en tydlig beskrivning av problem som förslagsställaren finner i dagens situation med befintliga bestämmelser. Det går att sluta sig till att förslagsställaren bedömer att dessa problem skulle bli bestående om ingen förändring i regelverket genomfördes. Det skulle visserligen ha förbättrat redovisningens kvalitet om det också hade gjorts någon form av bedömning av vad nollalternativet (ingen förändring) skulle kunna väntas ge för effekter på sikt. Befintlig beskrivning av effekter om ingen reglering kommer till stånd är emellertid tillräcklig även utan ett sådant önskvärt förtydligande.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det finns inget specifikt avsnitt om förslagets överensstämmelse med EU-rätten i betänkandets kapitel om konsekvenser. I anslutning till de olika delförslag till ny lagstiftning som finns i betänkandet redovisas emellertid hur det förhåller sig till relevant EU-rätt avseende standardisering enligt den s.k. nya metoden, energieffektiviseringsdirektivet, m.fl. rättsakter. I anslutning till beskrivningar av delförslaget att ta bort begreppet ombyggnad ur lagstiftningen klargörs att begreppet "större renovering" som finns inom EU-rätten, kopplat till energirelaterade krav, fortsatt ska tillämpas i den lagstiftning som genomför EU-rätt på detta område.

För att få en fördjupad förståelse för ärendet har Regelrådet även tagit del av ett remissvar som lämnats in av en annan instans över yttrandet. I detta remissvar anges kritik mot förslaget till Bygghälsöversyn i ett flertal avseenden, inklusive att detta skulle vara otillräckligt analyserat. Därvid anges mer specifikt att i tidigare utredningar har det övervägts alternativa lösningar för att främja enhetlighet i kontrollen av egenskaper hos serietillverkade hus. En av de lösningar som då förkastades var ett system med frivilliga nationella typgodkännanden av ackrediterade typgodkännandeorgan. Det främsta skälet till att det alternativet valdes bort i denna tidigare utredning var att det bedömdes osäkert om det var förenligt med EU-rätten, något som analyserades särskilt.² Med hänsyn till detta och till de likheter som remissinstansen anser finns mellan typgodkännandesystem och Bygghälsöversynens föreslagna verksamhet måste kommitténs förslag analyseras grundligt ur EU-rättslig synpunkt för att klargöra om det är förenligt med EU:s frihandelsbestämmelser. Remissinstansen har inte kunnat finna att någon sådan analys har gjorts i betänkandet.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet kan inte avgöra om förslaget till en Bygghälsöversyn och dess föreslagna verksamhet är förenligt med EU-rätten. Det är inte heller för Regelrådet möjligt att i betänkandet se om just Bygghälsöversynens funktion och verksamhet har analyserats i detta avseende. Även om det finns annan information i betänkandet om hur utredningens förslag förhåller sig till EU-rätten finner Regelrådet att det finns indikationer på att det hade varit motiverat att specifikt analysera Bygghälsöversynen ur ett EU-rättsligt perspektiv. Om så har skett har det inte redovisats tydligt. Förslagets överensstämmelse med EU-rätten hade även i andra avseenden kunnat redovisas på ett mer samlat och tydligt sätt i betänkandet. Det hade kunnat göras antingen i kapitlet om konsekvenser, eller med tydliga hänvisningar i detta kapitel till var någonstans i betänkandet det går att finna sådan

² Specifikt anger remissinstansen att ett sådant typgodkännandesystem kan utgöra en åtgärd som är att jämföra med kvantitativa importrestriktioner i strid med artikel 34 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

information. Sammantaget finns det inte tillräcklig information om hur förslaget bedöms överensstämma med EU-rätten.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I betänkandets avsnitt 9.8³ anges följande. De föreslagna förordningsändringarna bedöms kunna träda i kraft vid halvårsskiftet 2020. Lagstiftningsförslag i betänkandet anges behöva delas upp i två propositioner. Den första av dessa anges lämpligen innehålla förslag om borttagande av begreppet ombyggnad och förtydligande vad som ska ske vid arbetsplatsbesök. Det anges att dessa förslag kan genomföras oberoende av övriga förslag kopplade till kontrollprocessen och bedöms kunna genomföras till halvårsskiftet 2021, efter proposition till riksdagen tidig vår 2021. Förslaget om inrättande av den nya myndigheten Byggkravsnämnden anges ta längst tid, eftersom det bedöms behövas en organisationsutredning för den nya myndigheten. Förutsatt att en sådan utredning sker under andra halvåret 2021 och därefter remitteras anges den nya myndigheten kunna inleda sin verksamhet vid halvårsskiftet 2022, efter proposition till riksdagen i början av sistnämnda år. En sådan proposition bör även innehålla förslaget till avskaffande av kontrollansvariga och certifierade sakkunniga. Eftersom båda dessa förändringar rör certifieringssystemet anges det vara lämpligt att göra ändringarna samtidigt. Det anges att (den kommunala) byggnadsnämnden idag ska godta utlåtanden från certifierade sakkunniga i frågor som rör samma krav som utredningen föreslår att den nya myndigheten (Byggkravsnämnden) ska ha i uppgift att lämna förhandsavgöranden om. Därför anges det lämpligt att avskaffandet av certifierade sakkunniga sker i samband med införandet av den nya myndigheten.

I konsekvensutredningen anges att när nya föreskrifter träder i kraft krävs det informationsinsatser från Boverkets sida. På sikt anges behovet av sådan vägledning från verkets sida minska i och med att föreslagna föreskrifter anges vara tydligare och mer förutsägbara än dagens regelverk.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt vilka överväganden som förslagsställaren har gjort kring vilken tid som krävs för lagstiftningsprocessen och hur detta påverkar valet av tidpunkt för ikraftträdande. Det finns också information om vilka delar av förslaget som bör träda i kraft vid vilken tidpunkt med hänsyn till det samlade författningsförslagets inneboende logik. Det är inte tydligt redovisat i vilken mån som hänsyn har tagits till berörda aktörer som ska tillämpa och följa reglerna vid valet av tidpunkter med det går att sluta sig till att valet att låta vissa delar genomföras vid samma tidpunkt borde göra tillämpning och efterlevnad enklare än om ingen samordning skett. Det hade varit önskvärt med en tydligare redovisning av hur förslagsställaren resonerat kring dessa frågor men beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande kan likväl anses tillräcklig. När det gäller informationsinsatser kan konstateras att det finns en kort beskrivning om behovet av sådana med avseende på nya föreskrifter. Det är oklart i vilken mån som förslagsställaren bedömer att det finns behov av informationsinsatser avseende andra delar av författningsförslaget. Däremot framgår att utredningsarbetet har haft ett inslag av dialog med berörda aktörer. Detta innebär såvitt Regelrådet kan förstå inte nödvändigtvis att behov av informationsinsatser när förslagen träder i kraft försvinner, men det är en indikation på att berörda aktörer har fått viss insyn i vilka förslag som förbereds. Sammantaget hade beskrivningen av behovet av informationsinsatser kunnat vara tydligare men kan likväl anses tillräcklig.

³ Se sid. 500-502 i betänkandet.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I remissen anges att med begreppet "aktörer på byggherresidan" avser utredningen byggherrar och de aktörer som byggherrar anlitar, såsom arkitekter, tekniska konsulter och entreprenörer. Vidare anges att med byggherre avses den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads, rivnings- eller markarbeten. Det anges att denna definition överensstämmer med Plan- och bygglagen och att det i Plan- och byggförordningen framgår att byggherren kan vara en fysisk eller juridisk person. I redovisningen av hur utredningen arbetat framgår att det har genomförts rundabordssamtal med företrädare för byggindustri, byggmaterialindustri, fastighetsägare m.fl. I fotnot specificeras vilka specifika organisationer som har deltagit inom de angivna grupperna⁴. Det framgår också att certifieringsorgan har tillfrågats i arbetet och att det rört sig om tre aktörer som namnges men inte beskrivs i övrigt.

Mer specifik information anges för byggbranschen⁵. Det anges att byggbranschen som helhet är präglad av ett stort antal små företag, relativt få men ett ökat antal medelstora företag samt några få stora, rikstäckande företag. De fyra största företagen anges tillsammans stå för nästan 65 procent av de 30 största företagens omsättning. År 2014 stod företag med färre än 20 anställda för nästan 98 procent av det totala antalet företag. Det anges vidare att marknaden för bostadsbyggande kan delas in i bostadsutveckling och bostadsbyggande.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns, spritt i olika delar av betänkandet, information om berörda branscher som sammantaget ger en bild av berörda företag utifrån bransch. Denna beskrivning hade kunnat göras mer lättillgänglig genom tydliga hänvisningar eller rubricering. Som helhet betraktad är den emellertid tillfyllest. Det finns viss information om företagens antal, framför allt framgår det att det finns fyra rikstäckande byggföretag och genom det som anges om den procentuella andelen små företag går det att sluta sig till att dessa är betydligt fler i absoluta tal. Det finns också information om antalet företag som är verksamma som certifieringsorgan som utredningen har vänt sig till. Däremot saknas det helt uppgifter om antal företag i byggmaterialindustrin, företag som äger och förvaltar fastigheter, arkitekter och tekniska konsulter m.fl. Det finns en förhållandevis tydlig storleksmässig beskrivning av företagen inom byggbranschen men ingen motsvarande beskrivning för andra berörda företag. Sammantaget finner Regelrådet att även om det finns viss värdefull information om de berörda företagens antal och storlek är informationen i dessa avseenden inte tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att förslag till att vissa bestämmelser förs från föreskriftsnivå till förordningsnivå (från Boverkets byggregler till Plan- och byggförordningen) med konsekvens att den politiska styrningen av dessa aspekter ökar. När det gäller förslag till ändrade föreskrifter (ändringar i Boverkets byggregler) anges att förändringen innebär att utvalda mått anges i föreskrifter i stället för som idag i allmänna råd. Konsekvensen anges bli att rättsläget blir tydligare med bindande regler i de

⁴ Se remiss, sidorna 88 – 96.

⁵ Se remiss, sidorna 128 – 130.

aktuella avseendena men att flexibiliteten minskar jämfört med idag då det inte är rättsligt bindande att de aktuella måtten ska uppfyllas. Förslagsställarens bedömning är att det som anges i allmänna råd likväl ofta blir normerande. Det anges mot denna bakgrund att förändringen (totalt sett) medför ökad flexibilitet jämfört med idag, eftersom inte alla mått som finns i allmänna råd förs in i föreskrifterna och allmänna råd ska inte användas för det föreslagna ändrade avsnittet i föreskrifterna. Vidare anges avseende konsekvenser av denna förändring för företag att dessa skapar ett större utrymme för innovation, nytänkande och utveckling av bostadslösningar generellt.

När det gäller införandet av Byggherrnämnden och de förhandsavgöranden som den avses genomföra anger förslagsställaren att förhandsavgörandena bidrar till att öka förutsägbarheten och förståelsen för Boverkets byggregler och bestämmelsernas syften. Förhandsavgörandena anges också ge byggherrar och kommuner vägledning om tillämpligheten av enskilda krav. Detta anges innebära att kompetensen ökar om hur kraven bör tolkas och tillämpas. Förslagsställaren anger att om det är osäkert om en ny lösning för ett byggprojekt kommer att beviljas lov och startbesked kan byggherren först söka ett förhandsavgörande. En enhetlig tillämpning anges ge en förutsägbar byggprocess för byggherrar vilket i sin tur anges innebära att förutsättningar skapas för effektivare byggande och högre produktivitet. Det anges att förslaget innebär att byggherrar får möjlighet att få en lösning prövad som i praktiken saknas idag. En utvecklad praxis anges förbättra förutsägbarheten och innebära en minskad osäkerhet för aktörer på byggherresidan om hur reglerna ska tolkas. Denna minskade osäkerhet anges i sin tur ge betydande vinster i form av att mindre tid och resurser behöver läggas på att tolka och förstå innebörden av Boverkets byggregler. Tidskrävande diskussioner och förhandlingar om tolkningar av byggreglerna mellan byggherrar och kommuner anges kunna undvikas. Det anges att en byggherre kan genom ett förhandsavgörande säkerställa att ett byggprojekt uppfyller kraven, vilket anges ta bort risken för att kostsamma förändringar ska behöva göras i projekteringen för att byggnadsnämnden ska bevilja startbesked. Det anges att behovet att få ett förhandsavgörande är störst för en byggherre som har en ny lösning eller som vill uppföra liknande byggprojekt i olika kommuner till exempel genom seriellt eller industrialiserat byggande. Det anges att Byggherrnämnden behöver finansieras, vilket föreslås ske delvis genom att den som vill ha ett förhandsavgörande betalar en avgift för detta. Avgiften bedöms kunna variera mellan 10000 kr och 500000 kr beroende på ärendets art. I en tabell visas en årlig budget för nämnden, i vilken det förutses 8 miljoner kr totalt i avgiftsintäkter för nämnden.

Avseende delförslaget att begreppet ombyggnad ska tas bort ur regelverket anges följande. Åtgärder som idag skulle utgöra ombyggnad kommer att utgöra ändring av byggnad. Det anges att skillnaden blir att krav exempelvis avseende energieffektivisering och tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning kommer att kunna ställas på åtgärderna där de vidtas, men inte på hela byggnaden eller anläggningen. Det anges att idag medför följdkraven att kommunen kan ställa följdkrav på att en fastighetsägare som vill genomföra ombyggnadsåtgärder i ett trapphus även genomför åtgärder som gör att följdkraven uppnås i andra trapphus i en fastighet. Förslaget anges göra det möjligt att fastighetsägaren i ett sådant fall genomför ombyggnadsåtgärder i ett trapphus och på sikt kan anpassa sina åtgärder i andra delar när detta blir ekonomiskt eller praktiskt möjligt. Förslagsställaren anger att nära 30 procent av tillfrågade företag som intervjuats av utredningen har uppgett att ett avskaffande av följdkrav skulle medföra att de skulle genomföra ombyggnadsåtgärder i mycket större utsträckning medan 40 procent har svarat att de skulle göra det i något större utsträckning. Eftersom det är fördyrande att uppfylla följdkraven vid det som idag benämns ombyggnadsåtgärder anges ett avskaffande av ombyggnadsbegreppet lägre kostnader vid sådana åtgärder. Det anges finnas en större marknad för åtgärder som idag benämns ombyggnad och en större ombyggnadsmarknad anges kunna innebära möjligheter för företag att ställa om till ombyggnad och renovering vid fallande nyproduktion.

När det gäller avskaffande av krav på att anlita certifierade sakkunniga anges att detta medför att samtliga kontroller ska göras inom ramen för byggherrens egenkontroll. Det anges i sin tur medföra att

problem med lokala variationer i tillgång på certifierade sakkunniga och variationer i utlåtandenas kvalitet upphör när kravet tas bort. Det anges att kostnader för byggherrar att anlita certifierade sakkunniga varierar stort beroende bland annat på hur stora och komplexa byggprojekt det rör sig om. Kostnaden för en certifierad sakkunnig inom området tillgänglighet anges exempelvis kunna uppgå till 50000 – 60000 kr i ett normalt flerbostadshusprojekt. Förslaget medför att kommunen inte kan kräva att byggherren anlitar certifierade sakkunniga utan det avgör byggherren själv utifrån behov. En minskad efterfrågan på certifierade sakkunniga anges ha betydelse för företag som erbjuder tjänster i egenskap av certifierad sakkunnig, som utbildar sakkunniga och som utfärdar certifieringarna. Dessa företag kan få minskade inkomster, även om byggherrar fortsatt väljer att anlita deras kompetens i vissa fall.

Beträffande förslaget att avskaffa systemet med kontrollansvarig anger förslagsställaren följande. Byggherren ansvarar för att kraven på byggnaden (eller byggnaderna) uppfylls. Byggherrar kommer att själva få välja hur de vill gå till väga vid upprättande av kontrollplan och vid verifiering av att den följs. Det arbete som kontrollansvariga utför enligt idag gällande bestämmelser⁶ ska enligt förslaget utföras av byggherren. För de byggherrar som kan utföra de aktuella åtgärderna själva, anges detta medföra en kostnadsbesparing jämfört med dagens arvoden till kontrollansvariga. Det anges variera vad byggherrars kostnader för kontrollansvariga uppgår till, beroende på byggprojektets storlek och komplexitet. Förslagsställaren anger att kostnaden uppgår till 2000 – 3000 kr per lägenhet i ett normalt flerbostadshusprojekt. En minskad efterfrågan på kontrollansvariga anges på ett likartat sätt som för certifierade sakkunniga ha betydelse för företag som erbjuder tjänst i egenskap av kontrollansvarig, företag som utbildar kontrollansvariga och företag som utfärdar certifieringar. Det anges att det är vanligt att både företag som erbjuder tjänster antingen som certifierade sakkunniga eller som kontrollansvariga ofta är små, ofta enmans- eller fåmansbolag.

Det anges att förslaget till förtydliganden om vad som granskas vid arbetsplatsbesök inte innebär någon ändring i sak och inte heller har några särskilda konsekvenser för företag.

I sin granskning har Regelrådet, som nämnts ovan, också tagit del av ett remissvar över betänkandet. I detta remissvar framförs ett flertal synpunkter såväl på förslag till ändringar i regelverk som på de bedömningar av konsekvenser som utredningen har gjort. Således har den aktuella remissinstansen bedömt att förslaget till ändrade föreskrifter medför en detaljreglering i föreskrift som gör att det kan ifrågasättas om kraven fortsätter att vara funktionskrav. När det gäller Byggkravsnämnden anges det vara oklart på vilken grund som förhandsavgörandena skulle kunna bli bindande för kommunernas byggnadsnämnder. Därvid hänvisas till att den kommunala nämnden idag ska göra en fullständig och bindande prövning av bland annat om utformningskraven är uppfyllda och att denna kommunala nämnd då har prövat dessa slutligt och normalt inte kan utöva tillsyn i efterhand om det skulle uppdagas brister i utformningskrav. Detta jämförs med att Byggkravsnämnden enligt förslaget ska bedöma om utformningskraven "kan komma att uppfyllas", vilket remissinstansen uppfattar inte är en slutlig prövning. Vid den därpå följande kommunala prövningen av ansökan om bygglov ansvarar kommunen för att göra en bindande och fullständig bedömning av de krav som ska prövas vid lovet. Samtidigt föreslås att kommunerna vid sin slutliga prövning inför bygglovet ska vara bundna av Byggkravsnämndens förhandsavgörande. Därutöver har remissinstansen framfört synpunkter avseende förslaget att ta bort begreppet ombyggnad. Begreppet ombyggnad i PBL anges ha en betydligt snävare innebörd jämfört med hur begreppet används i bygg- och fastighetsbranschen. De följdkrav som kan ställas till följd av att en ändring kan betecknas som en ombyggnad i PBL:s mening är enligt remissinstansen av väsentligt mer begränsad omfattning än det som kommittén bedömt. Remissinstansen har även synpunkter på det exempel med förändringar i trapphus som kommittén har

⁶ Den kontrollansvarige ansvarar idag för att sammanställa egenkontrollintyg och kontrollera att det däri intygas rätt saker enligt kontrollplan.

med i sin konsekvensutredning och anger därvid att det med dagens regler om ombyggnad inte är möjligt att i det redovisade exemplet ställa krav på de hygienutrymmen som ligger i det trapphus som inte omfattas av någon planerad åtgärd, en slutsats som remissinstansen drar utifrån skälighetskriterier i överordnad lagstiftning. Kommittén har alltså missbedömt effekterna av att en åtgärd betecknas som ombyggnad, enligt remissinstansens uppfattning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns indikationer på att såväl förslaget till Byggkravsnämnd och förslaget avseende ombyggnadsbegreppet som konsekvenser av dessa förslag borde ha analyserats djupare av förslagsställaren. Såvitt Regelrådet kan förstå borde det ha betydelse för vilka konsekvenser i form av minskad osäkerhet som Byggkravsnämnden kan ge om dess förhandsavgöranden är bindande. Om det finns oklarheter kring om Byggkravsnämndens förhandsavgöranden kan vara bindande, vilket såvitt Regelrådet kan förstå inte säkert kan uteslutas, är det möjligt att de konsekvenser som förslagsställaren har angett kommer att se helt eller delvis annorlunda ut. Det är emellertid positivt att det har angetts tydligt vilken nivå på avgifter som bedöms blir aktuella för den som vill få ett förhandsavgörande från nämnden. När det gäller ombyggnad kan Regelrådet konstatera att det förefaller finnas mycket olika uppfattningar om det aktuella regelverkets innebörd och hur tillämpningen egentligen ser ut. Detta får i sin tur en avgörande betydelse för vilka konsekvenser som kan förväntas av förändringen i regelverket. Det skulle ha förbättrat konsekvensutredningens kvalitet om förslagsställaren, utöver det som anges om företagens bedömningar, hade redovisat konkreta exempel på hur kommuner ställer krav vid ombyggnad, om det finns sådana fall. Om sådana fall inte finns, hade detta varit relevant information att redovisa. Regelrådet har svårt att finna information i betänkandet som ger empiriskt stöd för utredningens syn⁷.

När det gäller förändringarna avseende certifierade sakkunniga och kontrollansvariga har Regelrådet synpunkten att det är något oklart hur stora de eventuella besparingarna kan väntas bli. Det är visserligen bra att det finns ungefärliga belopp angivna för vad de aktuella tjänsterna kan väntas kosta. För ett enskilt företag borde det, såvitt Regelrådet kan förstå, kvarstå kostnader för att göra de analyser som de certifierade sakkunniga och kontrollansvariga gör idag, även om dessa då utförs inom ramen för den egna verksamheten. Det borde, såvitt Regelrådet kan förstå, innebära att även om kostnaden för att anlita en extern konsult försvinner, så tillkommer kostnad för den arbetstid som någon inom det egna företaget lägger ner på uppgiften. Det är möjligt att det i en del fall blir en besparing netto, men det går inte att utifrån konsekvensutredningen få någon klar uppfattning om hur vanligt detta kan väntas bli eller hur stor effekten skulle kunna bli. Däremot är det positivt att det anges att tillgången till certifierade sakkunniga kan variera stort i olika delar av landet, och att även kvaliteten på deras analyser varierar. Det betyder, såvitt Regelrådet kan förstå, att i ett fall där det inte finns några externa konsulter på plats och det samtidigt finns relevant kompetens inom byggföretaget, skulle eventuellt kunna medföra större besparingar än de som kan göras på en plats där det finns gott om potentiella certifierade sakkunniga och byggföretaget inte skulle ha behövt betala större belopp för exempelvis transportkostnader.

Generellt konstaterar Regelrådet att de underliggande osäkerheter som förefaller finnas beträffande delar av förslagen gör det svårt att få en uppfattning om den samlade effekten på företagens kostnader och verksamhet. Förslagsställaren har i konsekvensutredningen också belyst detta fenomen och därvid bland annat angett att det finns åtskilligt fler faktorer som påverkar byggandet än den exakta utformningen av regelverket. Regelrådet har förståelse för detta men anser likväl att det finns alltför stora oklarheter för att redovisningen ska anses tillräcklig.

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

⁷ Det är inte heller möjligt för Regelrådet att finna information som ger empiriskt stöd för det som remissinstansen har anfört.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att de föreslagna föreskriftsändringarna skapar ett större utrymme för innovation, nytänkande och utveckling av bostadslösningar generellt och exempelvis för produktutveckling av inredning och köksutrustning. Det anges att konkurrensförutsättningarna därmed kan förbättras på sikt. När det gäller förslaget till Byggkravsnämnd anges det kunna innebära en förbättrad konkurrens genom etablering av nya aktörer, såväl inhemska som utländska med nya lösningar som affärsidé. Avseende förslaget att avskaffa ombyggnadsbegreppet anges att en större ombyggnadsmarknad kan innebära en förbättrad konkurrenssituation om den attraherar befintliga såväl som nya aktörer.

Regelrådet gör följande bedömning. När det gäller föreskriftsändringarna noterar Regelrådet att det, i remissyttrandet som refererades ovan, har ifrågasatts i vilken mån de ger flexibilitet. Det framgår av remissen att förslaget innebär att regelverket i några avseenden blir mer detaljerat än det är idag, samtidigt som avsikten anges vara att avskaffandet av en rad ytterligare mått i allmänna råd ska innebära en förenkling. Eftersom det såvitt Regelrådet kan förstå går att uppfatta föreskriftsförslagets konsekvenser på olika sätt borde ett något mer utvecklat resonemang förts om hur detta delförslag kan påverka konkurrensförutsättningarna. När det gäller delförslagen om Byggkravsnämnd och möjligheten till förhandsavgörande respektive avskaffande av ombyggnadsbegreppet uppfattar Regelrådet att det som anförs om möjliga effekter på konkurrensförhållanden kan vara riktigt, under förutsättning att Byggkravsnämndens verksamhet är förenlig med EU-rätten⁸ och att dess verksamhet i övrigt skulle fungera som utredningen förutsatt. Det är emellertid, som redan nämnts, osäkerheter förknippade med detta och därför hade det behövts ett mer utvecklat resonemang om konsekvenserna för konkurrensen. Det samma gäller för ombyggnadsregleringen. De konsekvenser som anges framstår inte som orimliga för Regelrådet men såvitt Regelrådet kan förstå står och faller de med att utredningens bedömning av vad ombyggnadsbegreppet i regelverket i sig ger för effekter idag är riktig. Detta borde ha analyserats tydligare för att en beskrivning av påverkan på konkurrensförhållanden skulle bli tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom det överlag finns oklarheter i vad konsekvenserna för företag kan bli av förslagen, kan det inte på förhand uteslutas att påverkan på företagen i andra avseenden finns. Därför är avsaknaden av information om detta en brist.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges i konsekvensutredningen att någon särskild hänsyn till små företag inte bedöms behöva tas till små företags förutsättningar vid bestämmelsernas utformning. Det anges att förslagen syftar till att göra regelverket enklare och tydligare. Sådana förenklingar och förtydliganden anges gynna små företag som har mindre resurser att hålla sig uppdaterade om regeländringar än större företag.

⁸ Se ovan i avsnittet om förslagets överensstämmelse med EU-rätten.

Regelrådet gör följande bedömning. Som har refererats ovan finns det, såvitt Regelrådet kan förstå, viss osäkerhet om vilka konsekvenser som utredningens förslag kommer att få. Det är, såvitt Regelrådet kan förstå, likväl inget som uppenbart talar för att förslaget skulle medföra en försvårad situation för små företag. Bedömningen och de skäl som utredningen har för sin bedömning är i alla händelser tillräckligt tydligt redovisad.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen i vissa avseenden håller tillräcklig kvalitet. Det finns emellertid alltför stora brister i tydlighet framför allt när det gäller konsekvenserna för företags kostnader och verksamhet samt konkurrensförhållanden för att beskrivningen ska anses tillräcklig. Även förslagets överensstämmelse med EU-rätten hade behövts analyseras och beskrivas tydligare. Regelrådet noterar att konsekvensutredningen innehåller viss värdefull information och har förståelse för komplexiteten i de frågor som utredningen har haft att hantera. Även med beaktande av detta är likväl fallet att konsekvensutredningen inte ger en tillräckligt tydlig bild av förslagets konsekvenser för företag.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte 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 29 april 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande