

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.

Boverket

Yttrande över förslag till föreskrifter om bostäders lämplighet för sitt ändamål

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Boverket föreslår nya föreskrifter om bostäders lämplighet för sitt ändamål. Författningsförslaget preciserar utformningskravet på bostäders lämplighet för sitt ändamål i 3 kap. 1 § plan- och byggförordningen (2011:338) och det tekniska egenskapskravet på bostäders lämplighet för det avsedda ändamålet i 3 kap. 17 § PBF. Enligt 3 kap. 1 och 17 §§ PBF ska bostäderna i skälig utsträckning ha avskiljbara utrymmen för sömn och vila, samvaro, matlagning, måltider, hygien och förvaring. Dessutom ska bostäderna med hänsyn till användningen ha inredning och utrustning för matlagning och hygien.

Förslaget till nya föreskrifter bygger på en ny regelmodell för Boverkets byggregler. Regelmodellen har arbetats fram inom ramen för ett regeringsuppdrag till Boverket att se över bygg- och konstruktionsreglerna.

De nya föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024. Samtidigt upphävs motsvarande regler om bostadsutformning i Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, BBR. Den nya författningen föreslås ha en övergångstid om ett år.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det uppges i förslaget att det finns kritik mot BBR som går ut på att regleringen ofta uppfattas som oförutsägbar, omfattande och kostnadsdrivande av samhällsbyggnadssektorn. Detta påverkas bland annat av hur reglerna är strukturerade och presenteras. Sammantaget kan detta vara en bidragande faktor till problemet som regeringen pekat ut, att byggandet i Sverige inte är kostnadseffektivt. Utformningen av BBR har enligt Boverket bidragit till en otydlig rollfördelning mellan staten och samhällsbyggnadsbranschen. Trots att allmänna råd är rekommendationer, tillämpar kommuner och byggherrar i praktiken många gånger allmänna råd som föreskrifter. De allmänna råden har därför i stor utsträckning blivit normerande. I BBR:s allmänna råd hänvisas i många fall till standarder för att ge exempel på lösningar samt verifieringsmetoder såsom mätmetoder och beräkningsmetoder för hur

föreskriftens krav kan uppfyllas. När ett allmänt råd hänvisar till en viss standard kan den bli normerande. Det kan vara svårt för byggherren att visa att kraven är uppfyllda om det allmänna rådet inte följs. Om standarden innehåller exempel på godkända lösningar kan incitamenten bli svaga för att tillämpa andra lösningar, eftersom det finns en risk att alternativa lösningar inte godtas.

Det uppges vidare att om byggherrar följer det allmänna rådet kan de lita på att lösningen godkänns av byggnadsnämnden. Vill byggherrar däremot pröva någon annan lösning kan de inte alltid förutse vad som kommer att krävas för att kommunerna ska godta lösningen. Det kan därför uppstå diskussioner mellan kommuner och byggherrar om hur de allmänna råden ska tillämpas eller tolkas. Olika tolkningar av hur kraven ska uppfyllas inför bygglov och startbesked kan enligt byggherrar även medföra ändringar som fördyrar ett projekt. Genom att de allmänna rådets status ibland uppfattas som otydliga försvagas incitamenten till att utveckla nya produkter och produktionsmetoder. Därmed motverkas syftet med funktionskrav, som är att byggherren är fri att finna metoder och lösningar för att uppfylla föreskriftens krav. Sektorn får svårare att utveckla lösningar och metoder som kan höja produktiviteten och främja kostnadseffektiva lösningar.

Det uppges att reglerna om lämplighet är i BBR avgränsade till att gälla för bostäder, eftersom Boverkets bemyndigande om tillämpningsföreskrifter är avgränsat till att omfatta bostäder. Reglerna har ökat i omfattning över tid, både beträffande antal regler och mängden text. De har också fått fler specificerade regler om olika situationer. Sedan 2011, när utformningskrav på lämplighet infördes i PBL, finns angivelser i BBR av vilka regler som är utformningskrav och vilka som är tekniska egenskapskrav. De finns alltså i samma avsnitt i författningen, vilket gör att reglerna är svåröverskådliga. Det förekommer allmänna råd som skapar praktiska problem vid tillämpningen och som kan göra reglernas syften och betydelser otydliga. Föreskrifterna om lämplighet, som i BBR benämns som bostadsutformning, innehåller detaljerade allmänna råd som kan vara svåra att avvika från. Hänvisningar till en svensk standard medför att den detaljering som standarden har även blir normerande för tillämpningen av reglerna i BBR. Det förekommer begrepp som är otydliga och svåra att tillämpa. Det finns därför ett behov av att förtydliga reglerna.

Det uppges att förslaget inte påverkar kravnivåerna enligt lag och förordning, de ligger kvar. Regelarbetet omfattar enbart Boverkets tillämpningsföreskrifter. Förslaget ska tydliggöra rollfördelningen mellan staten, samhällsbyggnadssektorn och standardiseringen. Boverket ska i föreskrifterna precisera de krav som ställs i lag och förordning, medan samhällsbyggnadssektorn tar fram lösningar som uppfyller kraven, med standardiseringen som alternativ.

Efter översynen ska byggreglerna

- bestå av färre regler
- vara formulerade som teknik- och materialneutrala funktionskrav
- bara innehålla bindande föreskrifter – i princip inga allmänna råd och inga hänvisningar till standarder, regler eller allmänna råd från andra myndigheter eller organisationer

Byggreglerna ska enligt författningsförslaget utgöras av ett förenklat, konsekvent och funktionsbaserat teknik- och material neutralt regelverk med en likriktad struktur och detaljeringsgrad. Tydligare krav ökar förståelsen om kravens syften och innebörd. Därigenom kommer reglerna att möjliggöra för samhällsbyggnadssektorn att utveckla nya lösningar på ett bättre sätt än i BBR och därigenom främja innovationer. Därmed skapas bättre

förutsättningar för ett mer kostnadseffektivt byggande och en ökad konkurrens kan stimuleras.

Vidare uppges det att reglerna om lämplighet för sitt ändamål i Boverkets byggregler gäller för bostäder. Boverkets byggregler är en precisering av kraven i PBL och PBF som anger att en bostad ska vara lämplig för sitt ändamål. Reglerna är minimikrav och anger den lägsta nivån för att få en fungerande bostad. Bostäder ska ha utrymmen för de grundläggande funktioner som anges i PBF, planlösningarna ska vara fungerande och vara möjliga att möblera. Det innebär att bostäderna behöver ha vissa möjligheter att skilja av utrymmena till rum. Reglerna hänger starkt ihop med reglerna om bostäders tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Särskilt vid projektering av bostäder i flerbostadshus finns vanligtvis inte de som ska bo i bostäderna representerade och de har därför begränsade möjligheter till inflytande över bostadens lämplighet för sitt ändamål. Utan tydliga krav finns inte tillräckliga förutsättningar och incitament för de som har ansvar, ytterst byggherrarna, att uppfylla kraven på lämplighet för sitt ändamål. I jämförelse med exempelvis arbetsplatser, där även arbetsmiljöregler gäller, saknas det för bostäder andra samhällskrav som garanterar viss minimumnivå avseende byggnaders lämplighet för sitt ändamål.

Regelrådet bedömer att det finns en tydlig beskrivning av vad som föranlett förslaget.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det uppges i remissen att den alternativa lösningen till författningsförslaget är att reglerna om lämplighet för sitt ändamål upphävs och inte ersätts med nya föreskrifter. Det medför risker och kostnader och alternativet har därför inte valts.

Det uppges vidare att om det bara finns krav på lag- och förordningsnivå finns risk att bostäder inte blir lämpliga för sitt ändamål. Det kan vara svårt att tolka de övergripande samhällskraven i lag och förordning vilket kan leda till höga tillämpningskostnader för till exempel byggherrar och byggnadsnämnder. Boverkets föreskrifter förtydligar samhällskraven och gör kraven praktiskt tillämpbara för byggherrar, projektörer och kommuner.

I övrigt har Boverket för varje föreskrift och allmänt råd analyserat alternativa lösningars ändamålsenlighet, effektivitet och konsekvenser. Det har resulterat i att vissa regler i BBR inte finns i författningsförslaget och att delar ur BBR:s allmänna råd finns som föreskrifter. En del regler har modifierats för att bli mer träffsäkra eller mer effektiva.

Det uppges att under arbetet med författningsförslaget har Boverket haft kontakt med sektorn, akademien, kommuner och andra myndigheter. Boverket har bland annat genomfört möten med bransch- och intresseorganisationer, bostadsutvecklare och arkitekter för att inhämta deras perspektiv. Boverket har även haft möten med CBA, Centrum för boendets arkitektur, Chalmers tekniska högskola. Boverket har haft samarbete med Arbetsmiljöverket avseende olika regleringsområden med koppling till Boverkets regler. Boverket har under arbetets gång haft möten med Svenska Institutet för Standarder, SIS. I översynen av föreskriften om bostäders lämplighet för sitt ändamål har Boverket skickat ut formulär till kommuner, byggherrar och certifierade sakkunniga tillgänglighet (TIL).

Det uppges att en viktig utgångspunkt och avgränsning i översynen är att kravnivån, det vill säga samhällets krav på byggnader, inte ska förändras.

Det uppges att nollalternativet innebär att nuvarande regler i BBR förblir oförändrade. Det innebär att samtliga problem som beskrivits med nuvarande regelstruktur kvarstår.

Regelrådet bedömer att förslagsställaren i tillräcklig utsträckning övervägt alternativa lösningar och nollalternativet.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det uppges i konsekvensutredningen att författningsförslaget stämmer överens med de skyldigheter som Sveriges medlemskap i Europeiska unionen innebär. Byggregler som preciserar det tekniska egenskapskravet och utformningskravet om lämplighet för sitt ändamål är nationella. Inför beslut om att författningsförslaget ska träda i kraft behöver det anmälas till Kommerskollegium för vidare anmälan till Europeiska kommissionen. Denna anmälningsprocedur krävs för tekniska föreskrifter och är till för att bevaka den fria rörligheten av varor på EU:s inre marknad.

Regelrådet finner ingen anledning att ifrågasätta förslagsställarens uppgifter och beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det uppges i förslaget att den nya författningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2024. Samtidigt kommer motsvarande bestämmelser i BBR att upphävas genom en annan författning.

Det uppges att den nya författningens övergångsbestämmelser hänvisar till övergångsbestämmelser i den författning som upphäver de äldre bestämmelserna. Den sistnämnda författningen föreslås ha en övergångstid om ett år, alltså till den 1 juli 2025. Under denna övergångstid kommer det att vara möjligt för byggherrar att välja om de ska tillämpa de nya bestämmelserna eller om de ska tillämpa de gamla upphävda bestämmelserna i BBR.

Hur länge dessa övergångsbestämmelser ska få tillämpas uppges bero på om den åtgärd som utförs kräver bygglov eller anmälan. För lovpliktiga åtgärder gäller att de gamla bestämmelserna i BBR ska få tillämpas om ansökan om bygglov görs före den 1 juli 2025. För anmälningspliktiga åtgärder ska BBR få tillämpas om anmälan görs före den 1 juli 2025. För åtgärder som inte kräver vare sig bygglov eller anmälan ska BBR få tillämpas om arbetena påbörjas före den 1 juli 2025.

Det uppges att övergångstiden motiveras av att byggherrarna ska få god tid på sig för att ställa om arbetet till de nya förhållandena.

Det uppges att för att föreskrifterna ska få avsedd effekt vid ikraftträdandet bör informationsinsatser riktas mot byggreglernas tillämpare. Detta kan ske genom Boverkets

ordinarie kanaler – såsom PBL kunskapsbanken och vägledning – men även genom mer målgruppsanpassade utbildningar och seminarier.

Det uppges i konsekvensutredningen att de allmänna råden har haft en kunskapsöverförande funktion på så sätt att projektörer och byggherrar har fått ta del av historiska erfarenheter från felaktiga utföranden, för att förebygga byggfel. Syftet med de allmänna råden har inte bara varit att skapa förståelse för var kravnivån bör ligga utan också för att förstå ambitionsnivån. Detta sammantaget har gjort det möjligt att jämföra och värdera andra tänkbara lösningar mot varandra. Denna funktion finns inte i det nya författningsförslaget. Samhällsbyggnadssektorn behöver därför tillgodogöra sig kunskapen på annat sätt. Handböcker, standarder, branschstandarder och branschöverenskommelser kommer att få en viktig roll vid tolkning av byggreglerna. Mycket av detta utvecklingsarbete och förvaltningen av befintlig kunskap förväntas kunna ske via till exempel branschorganisationer. Troligtvis kommer behovet av vägledning öka inledningsvis. Boverket kommer därför tillhandhålla vägledning om författningen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår en tidpunkt för ikraftträdande, samt en övergångstid på 1 år. Vidare framgår av vilka skäl som tidpunkten föreslås och vilka behov som bedöms motivera en övergångstid. Det redovisas också vilka överväganden som förslagsställaren har gjort när det gäller behovet av speciella informationsinsatser. Beskrivningen är tillräcklig.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensbeskrivningen redovisas information om byggherrar, byggtreprenörer och installatörer, projektörer och kontrollansvariga samt byggmaterialtillverkare och småhustillverkare. Detta är samma kategorier företag som anges som berörda av förslaget i andra aktuella remisser från Boverket, såsom det som Regelrådet yttrade sig över i ärende RR 2023-52 (29/2022) och det är samma beskrivning av de berörda företagen i båda ärendena. Beskrivningen har refererats i yttrande RR 2023-52 och upprepas därför inte här.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en tillräcklig beskrivning av de berörda företagen utifrån såväl antal som storlek och bransch. Samma mindre skrivfel finns i tabellen över byggprojektörer och kontrollansvariga i detta ärende som i ärendet RR 2023-52 (att det angavs finnas samma antal företag utan anställda som det fanns företag totalt, inom kategorin utvecklare av byggprojekt). Detta är något som borde korrigeras i den aktuella tabellen. Av samma skäl som i motsvarande bedömning i ärende RR 2023-52 finner Regelrådet likväl att ett sådant begränsat fel inte hindrar att beskrivningen som helhet är tillräckligt tydlig.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det uppges i konsekvensutredningen att författningsförslaget tydliggör att **byggherrar** ska ges utrymme att föreslå andra lösningar än de som presenterats i BBR:s allmänna råd. Genom att förslaget inte pekar på någon särskild standard, ökar möjligheten för byggherrar

att använda andra fackmässiga metoder och lösningar än de som förekommer i de standarder som har angivits i BBR.

Det uppges att omfattningen av en eventuell efterfrågeförändring avseende lösningar – och därmed kostnadsförändring – är inte möjlig att kvantifiera eftersom det inte går att förutsäga byggherrarnas framtida beställarbeteende. På kort sikt är dock bedömningen att skillnaden i efterfrågeförändring på alternativa lösningar inte blir särskilt omfattande eftersom regelförändringarna i huvudsak är att bestämmelser i allmänna råd, till exempel måttangivelser, antingen tas bort eller blir föreskrift. Det vill säga, förändringarna i sak är små. Uppskattningsvis blir det på kort sikt därför bara marginell kostnadspåverkan för produktion av byggnader som effekt av förslaget. Byggherrars efterfrågan kan dock förväntas minska på vissa produkter som till exempel inredning för förvaring eftersom krav på detta inte finns i författningsförslaget. Det kan innebära minskade kostnader i byggskedet för byggherrar.

Det uppges att Boverket inte har identifierat någon ökning av produktionskostnader som direkt konsekvens av författningsförslaget. På lång sikt är en kvalitativ bedömning att en successiv efterfrågeförändring kommer att ske som följd av att reglerna blir mindre detaljstyrande. Författningsförslaget kan därför indirekt bidra till mer innovation och nya lösningar vilket i sin tur kan sänka produktionskostnaderna och öka kostnadseffektiviteten. Eftersom sådana effekter beror på osäkra – och frivilliga - beteendeförändringar i framtiden är de inte möjliga att beräkna.

Det uppges att vissa regler i förslaget har gjorts till renodlade funktionskrav vilket bedöms skapa större möjligheter att utforma byggnadsspecifika lösningar som uppfyller lämplighetskraven. Funktionsregler, särskilt om de saknar nivå sättande precisering, kan dock bli tydligare vilket på kort sikt kan leda till högre kostnad för regeltillämpning eftersom tidsåtgången för tolkningsarbete blir större. Den byggherre som vill kan som följd av funktionskrav dock lättare planera sin verksamhet och disponera sina resurser på ett sätt som bättre passar den enskilda byggherren, i stället för att styras av allmänna råd. Ekonomiskt innebär det mer effektiv resursanvändning i företagen och i förlängningen möjlighet till mer ändamålsenliga och därmed mer kostnadseffektiva lösningar för lämplighet för sitt ändamål vilket även kan gynna byggherrarnas kunder och hyresgäster.

En följd effekt av tydligare krav rörande dokumentation och projektering kommer sannolikt underlätta byggnadsnämndernas bedömning av byggherrens kompetens och fackmässighet. Byggnadsnämnderna kan därmed lättare och tidigare i processen förutse kvaliteten på den dokumentation som de förväntar sig från byggherren för att pröva bygglov och för att utfärda slutbesked. Det kan i sin tur hjälpa till att bland annat förenkla kontrollplanens utformning i fråga om detaljinnehåll. Effekten kommer sannolikt bli att byggherrens kontrollplan inte behöver bli lika omfattande samt att byggnadsnämndens handläggningstider kan bli kortare, byggnadsarbetet kan påbörjas tidigare och byggherrens kostnader därmed lägre.

Det uppges vidare att enligt författningsförslagets 1 kapitel – Övergripande bestämmelser ska byggherren dokumentera sin projektering och sina egenkontroller, om det inte är uppenbart att det inte behövs. Motsvarande bestämmelser i BBR preciseras i ett allmänt råd. Kravet gäller både för utformningskrav och tekniska egenskapskrav. Principiellt kan detta betraktas som en kravskärpning som kan leda till högre kostnader för dokumentation. Enligt Boverkets bedömning tillämpas det allmänna rådet i hög utsträckning när det gäller uppförande av ny byggnad och större ändringar, till exempel ombyggnad. Det är svårt att vidta lov- eller anmälningspliktiga åtgärder utan dokumentation om att kraven uppfylls på något sätt, så

generellt bedömer Boverket att författningsförslaget innebär små höjningar av dokumentationskostnaderna. Kunskapsnivån höjs med preciserade krav och uppmärksammar byggnadsnämnderna på att dokumentation ska lämnas in. I de få fall det kan bli kostnadsökningar gäller det främst de företag som i dag inte dokumenterar sin projektering och resultatet av de genomförda kontrollerna. Det har inte varit möjligt att beräkna dokumentationskostnaden, bland annat för att komplexiteten i byggprojekt är mycket varierande och att kostnaden påverkas av alla egenskapskrav, inte bara bostäders lämplighet för sitt ändamål. Boverket bedömer att både byggherrar och byggnadsnämnder redan idag tillämpar principen att dokumentation inte behöver upprättas ifall det är uppenbart onödigt. De ekonomiska konsekvenserna i denna del bedöms därför bli små.

Det uppges att författningsförslaget innehåller färre bestämmelser än BBR och innebär i många delar en förenkling som på sikt kan bli tidsbesparande. På kort sikt kan det ta längre tid att arbeta med en ny regelstruktur, jämfört med den gamla som är väl inarbetad. Den information som i dag finns i allmänna råd blir utspridd på flera källor och informationssökning kan ta längre tid inledningsvis. För professionella byggherrar och deras underleverantörer bör detta inte orsaka någon merkostnad eftersom de redan använder standarder, branschvägledningar och interna riktlinjer samt känner till kravnivåerna i PBL och PBF. På längre sikt finns det möjlighet till tidsvinster eftersom författningsförslaget bland annat kommer innebära att överblickbarheten ökar när det blir färre regler och textmängden minskar. Där de allmänna råden införs som föreskrift tydliggörs kravnivån. Tillgången till författningskommentarer kommer tillsammans med vägledning hjälpa tillämparen att snabbare förstå innehållet och tillämpa föreskrifterna. Tydligare krav på dokumentation och projektering kommer bidra till kortare handläggningstider hos byggnadsnämnderna samt öka förutsättningarna för effektiv drift och underhåll.

Boverket kommer att anpassa och utveckla de vägledningstexter som finns till föreskrifterna. Syftet är primärt att främja kvalitet och regelefterlevnad, men med vägledningen bör det även gå fortare att använda och tolka föreskrifterna.

Det har inte varit möjligt att beräkna tidsåtgång för tillämpning av regler i faktiska tal, varken för nollalternativet – det vill säga dagens regler – eller för författningsförslaget. Skälet är att det inte går att isolera faktorn lämplighetsreglernas påverkan på tidsåtgång från andra faktorer som påverkar tidsåtgång, till exempel tillämpning av andra utformnings- och tekniska egenskapskrav. Tidsåtgången påverkas även av en byggnads komplexitet och kompetensen hos den som projekterar. En kvalitativ bedömning är att det sannolikt är stor variation eftersom en byggherre kan vara allt från en privatperson som använder reglerna för första gången till en stor fastighetsutvecklare med egna eller upphandlade experter. Det är även stor skillnad i tidsåtgång beroende på om det är en mindre byggåtgärd som bara träffas av några tekniska egenskapskrav jämfört med ett större projekt som träffas av alla utformningskrav och tekniska egenskapskrav.

Det uppges att byggherrar kommer att behöva kompetensutveckling i hur det nya regelverket fungerar, inte enbart för föreskrifterna om bostäders lämplighet för sitt ändamål. Kostnaden för kompetensutveckling kan inte beräknas på grund av att byggherrar är en heterogen grupp med olika behov. Ett räkneexempel presenteras dock som bygger på att det behövs åtminstone en halv dags utbildning per anställd för de som jobbar med regel tillämpning. Exempel som uppges:

En årsarbetstid är ungefär 1900 timmar och en halv dags utbildning antyder att kostnaden per företag i relativa tal inte blir betungande. Kostnaden för arbetsgivaren kan dock vara högre än

den faktiska lönekostnaden eftersom produktionsvärdet av en arbetstimme i normalfallet är högre än lönekostnaden. Om en anställd arkitekt som exempel kostar 500 kronor per timme för total lönekostnad men företaget kan fakturera 1 100 kronor per arbetstimme, så är företagets alternativkostnad, det vill säga utebliven intäkt, för en halv dags utbildning 4 400 kronor att jämföra med lönekostnaden på 2 000 kronor.

Det uppges att den som vill arbeta på samma sätt som med BBR kommer att kunna göra det även med det nya författningsförslaget. De nya reglerna underlättar för de som till exempel inte vill följa en viss standard som BBR har hänvisat till. Den som vill använda andra lösningar och metoder än de som angivits i allmänna råd och standarder behöver utveckla sin kompetens. Byggherrar som inte har dokumenterat projektering och egenkontroller behöver troligen lägga mer resurser på kompetensutveckling inom området, särskilt om uppgifterna ska utföras av byggherren själv. Boverket har inte kunnat uppskatta denna kostnadsökning men den är tillfällig och begränsad. Det bör påpekas att det i BBR:s allmänna råd, i flera sammanhang, klargörs hur betydelsefull dokumentation är i samband med projektering, utförande och egenkontroller. Branschen är medveten och normalt van att hantera dokumentation som ett obligatoriskt moment i byggprocessen, även om det inte funnits bindande föreskrifter. Det finns därför anledning att anta att konsekvenserna för kompetensutveckling av den formella kravhöjningen blir små.

Utöver formell kompetensutveckling uppges det bli en period av successiv inlärnin av de nya reglerna vilket under en begränsad period kan innebära produktivitetstförluster. Effekten kan inte beräknas eftersom den förklaras av flera okända faktorer. Boverket bedömer dock att den sammanlagda kostnaden för kompetensutveckling och inlärnin för kollektivet byggherrar inte leder till några negativa nettokonsekvenser eftersom förslaget på sikt skapar möjligheter för företag att höja sin produktivitet på ett sätt som försvåras av nuvarande författningsmodell.

Det uppges vidare att kostnadsförändringar som kan uppstå påverkar i huvudsak byggherren. Konsekvenserna för **byggentreprenörer och installatörer** beror på byggherrarnas beteende när de nya föreskrifterna träder i kraft.

Det uppges vara vanligt att totalentreprenad tillämpas som entreprenadform i byggprojekt. Vid en totalentreprenad har entreprenören ansvar för att det som projekteras och utförs har den funktion som byggherren (ofta tillika beställare) och entreprenören har avtalat om. Vid totalentreprenader kan författningsförslaget därmed få konsekvenser för totalentreprenörens kostnader i fråga om val av metod, teknik, material, arbetsformer samt tidsåtgång. I fråga om utförandeentreprenader torde det inte bli fråga om några stora skillnader för entreprenören eftersom byggherren (ofta tillika beställare) redan projekterat och tagit fram den lösning som entreprenören sedan offererar och utför. I den mån byggentreprenörer får fler administrativa uppgifter är det fråga om att byggherren överlåter dem via avtal, till exempel att dokumentera kontroller. De administrativa kostnaderna kommer liksom i dag att belasta byggherrarna.

Byggentreprenörer, i de fall de uppdras av beställaren att föreslå, utforma eller projektera nya metoder och lösningar, behöver använda arbetstid åt att sätta sig in i föreskrifterna och lära sig att tillämpa dem. Mer kompetensutveckling kan behövas om byggherrar efterfrågar nya metoder och lösningar, vilket är en indirekt konsekvens av författningsförslaget.

Konsekvensutredningen redogör i tabellform för storleken på de företag som är verksamma inom **byggprojektering**, det vill säga utvecklare av byggprojekt, arkitekter och tekniska konsulter. Sektorn omfattar relativt få företag och en övervägande andel är småföretag.

Det uppges att författningsförslaget leder till högre krav på kompetens och mer ansvar för byggherrar. Förslaget har ett tydligt krav på byggherren att endast tillämpa fackmässiga metoder vid projektering. Det kan leda till ett ökat behov och därmed ökad efterfrågan på extern expertkompetens avseende byggnaders utformning med hänsyn till bostäders lämplighet för sitt ändamål. Kontrollansvariga kan få en mera omfattande roll med att ta fram och presentera nya lösningar för byggnadsnämnden inför det tekniska samrådet. På längre sikt kommer de kontrollansvarigas arbetsmetoder att behöva anpassas till de nya förutsättningarna, givet att byggherren önskar avvika från nuvarande lösningar. De kontrollansvarigas arbetsmetoder kan påverkas både av sättet att ställa krav på bostäders lämplighet för sitt ändamål vid uppförande av ny byggnad och av förtydligandet av kraven under byggprocessen. Med de föreslagna föreskrifterna kan och bör den kontrollansvarige – i sitt arbete att bistå byggherren med att utforma kontrollplanen – anpassa hur och när kontroller genomförs samt hur kontroller bäst anpassas efter valda lösningar och/eller utformningar. Det uppges att Boverkets bedömning är att professionella aktörer redan i dag dokumenterar på ett sådant strukturerat sätt att författningsförslaget inte förväntas medföra några ökade administrativa kostnader.

Det uppges att projektörer och kontrollansvariga behöver sätta sig in i och lära sig att tillämpa de nya föreskrifterna. De kan också behöva kompetensutveckling om byggherrar efterfrågar nya metoder och lösningar. Kontrollansvariga behöver gå utbildningar för att kunna certifiera sig. Kontrollansvariga som redan är certifierade kan ha behov av att utbilda sig i de nya föreskrifterna för att lättare kunna hantera de nya föreskrifterna. Utbildningsföretag kommer att se ökad efterfrågan på sina tjänster.

Det uppges att på lång sikt kan författningsförslaget bidra till att byggherrarnas efterfrågan förändras. **Tillverkare av byggprodukter** behöver då möta en förändrad efterfrågan om de vill behålla eller förbättra sin marknadsposition. Efterfrågan på nya lösningar kan innebära att produkter behöver anpassas för att motsvara byggherrens krav. I sådant fall kan det innebära större inkomster för de produkttillverkarna som förmår möta efterfrågan. Mer ändamålsenliga lösningar kan innebära mer specialiserade produkter som har högre förädlingsvärde, vilket är gynnsamt för en produkttillverkare. I vilken grad det kommer att ske i framtiden går inte att på ett meningsfullt sätt uppskatta och därmed inte att kvantifiera. Byggherrars efterfrågan kan dock förväntas minska på vissa produkter som inredning för förvaring eftersom krav på detta inte finns i författningsförslaget. Boverket bedömer dock att efterfrågan på produkten kvarstår, även om den kan komma att minska något, men att kundgruppen förändras då slutkonsumenten i högre grad kan komma att efterfråga produkten framför byggherren. Författningsförslaget kan medföra effekter för småhustillverkares produktutveckling. Reglerna ökar möjligheterna för småhustillverkare att utveckla husmodeller och planlösningar som uppfyller kraven på bostäders lämplighet för sitt ändamål på ett mer ändamålsenligt sätt. Författningsförslaget medför inga konsekvenser på kort sikt som innebär att byggmaterialtillverkare behöver lägga tid på kompetensutveckling. På längre sikt kan dock byggmaterialtillverkarnas och småhustillverkarnas behov av kompetensutveckling påverkas. Det beror på om byggherrarnas efterfrågan på alternativa lösningar förändras och som en följd av det efterfrågan på produkter och småhus med andra egenskaper.

Det uppges vara svårt att uppskatta om förändringar i vissa specifika föreskrifter kan leda till ökade administrativa kostnader och en ökad tidsåtgång för företag. De långsiktiga konsekvenserna av den nya regelmodellen måste ses i ett större sammanhang. När reglerna och kostnaderna som de för med sig ska bedömas kan det vara svårt att rangordna eller

peka ut enskilda regler som särskilt problematiska. Det kan finnas en acceptans för att enskilda kravnivåer och kravformuleringar är rimliga, men sammantaget kan regelbördan eller regelutformningen uppfattas som kostnadsdrivande och begränsande för verksamheternas förutsättningar och konkurrenskraft.

Regelrådet konstaterar att, i likhet med 2023-52, uppges det att författningsförslaget innehåller färre bestämmelser än BBR och innebär i många delar en förenkling som på kort sikt kan det inledningsvis ta mer tid med informationssökning och att arbeta med en ny regelstruktur, och på längre sikt kan bli tidsbesparande. Samtidigt uppges att beställarbeteendet troligtvis ej ändras till en början och därmed bidrar ej till signifikant kostnadspåverkan för produktion av bostäder som direkt effekt av förslaget och på längre sikt kan regelreformen indirekt bidra till mer innovation och nya lösningar, vilket i sin tur kan sänka produktionskostnaderna och öka kostnadseffektiviteten. Såvitt Regelrådet förstår medför bristande förutsägbarhet kostnader. Dessa är ej kvantifierade och därmed svåra att förstå. Regelrådet konstaterar att förslagsställaren har en någorlunda konkret förklaring att det allmänna rådet redan tillämpas när det ska byggas nytt eller större ändringar och att det är svårt att vidta lov- eller anmälningspliktiga åtgärder utan dokumentation om att kraven uppfylls på något sätt, och därmed bedömer förslagsställaren att förslaget innebär små höjningar av de administrativa kostnaderna. Ett räkneexempel för kompetensutveckling uppges. Det uppges att Boverket bedömer att författningsförslaget kommer att få begränsade direkta konsekvenser för tillämpningen jämfört med hur de gällande allmänna råden tillämpas i dag. Det uppges att författningsförslaget utgår från en oförändrad kravnivå och att de beprövade lösningar som ofta tillämpas idag kommer alltså att kunna användas i framtiden. Såvitt Regelrådet förstår skulle det kunna vara att författningsförslagets direkta effekt inte är så stor, det är färre föreskrifter, även om det initialt kan krävas omställning.

Regelrådet finner redovisning av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det uppges i konsekvensutredningen att författningsförslaget innebär att staten inte längre anger vilka metoder som bedöms uppfylla föreskrifterna. Därmed får samhällsbyggnadsbranschen större möjligheter och starkare incitament att utveckla egna metoder och lösningar. Det kan leda till nya produkter och metoder, och mer kostnadseffektiva lösningar, med större mervärden för slutanvändarna. Det i sin tur kan bidra till bättre konkurrensförutsättningar på lång sikt.

Regelrådet gör följande bedömning. Det uppges på flera ställen i de beskrivningar som görs av små och medelstora företag att det kan vara jämförelsevis svårare för de mindre företagen att satsa på kompetensutveckling. Det anges också att alternativkostnaden för de mindre företagen kan vara högre och att det kan påverka konkurrensen. Regelrådet hade funnit önskvärt med liknande beskrivning av de övriga företagspopulationerna, det vill säga byggherrar, Mot bakgrund av att det är en mycket stor andel av de berörda företagen som är mindre företag hade det varit önskvärt med tydligare beskrivning av effekterna.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det uppges i konsekvensutredningen att de totala bygginvesteringarna i bostäder och lokaler var ca 500 miljarder kronor 2021 eller knappt 10 procent av BNP. Förutom Boverkets byggregler finns många faktorer som påverkar bygginvesteringar och byggkostnader, till exempel andra samhällskrav, materialpriser, markpriser, marknadsförhållanden och räntenivåer. Eftersom samhällsbyggnadssektorn är en väsentlig andel av ekonomin kan beteendeförändringar i sektorn som indirekt effekt av författningsförslaget få stora effekter för hur svensk ekonomi utvecklas.

Det uppges i vidare att utbildningsmaterial, handböcker, vägledningar etcetera som hänvisar till BBR kommer behöva ändras. Företagsinterna dokument som checklistor, underlag för egenkontroller, kvalitetssäkring med mera kommer behöva skrivas om med nya hänvisningar och nya regelformuleringar. Detta gäller även litteratur, digitala hjälpmedel för energiberäkning, upprättande av ritningar, dimensionering och dyligt. Detta bedöms vara en relativt stor insats för branschen initialt. Mycket av det nödvändiga utvecklingsarbetet och förvaltningen av genomfört utvecklingsarbete förväntas kunna ske via branschorganisationer. Vidare uppges att för vissa frågor har det under arbetet inte gått att identifiera en branschorganisation som tydligt tagit ansvar för frågan. Branschen kan behöva organisera sig tydligare och se till att alla frågor får ett tydligt ägarskap. För att tillämpningen av författningsförslaget ska fungera optimalt behöver alternativa metoder utvecklas parallellt med de behov som uppstår på grund av teknikutveckling och innovationer. Branschen förväntas därför behöva arbeta mer strukturerat framåt med att identifiera, avsätta resurser och åtgärda utvecklingsbehov av metoder och hjälpmedel.

Vidare uppges att information och rekommendationer som finns i BBR:s allmänna råd kan i framtiden finnas i standarder om sektorn bedömer det lämpligt. Författningsförslaget kan då leda till att standardiseringen får en mer framträdande roll. Svenska institutet för standarder (SIS) kan påverkas när de allmänna rådets hänvisningar till standarder upphör. SIS intäkter beror på efterfrågan på standarder, och det är osäkert hur företagets efterfrågan kommer att påverkas. Å ena sidan kan byggherrars efterfrågan minska, eftersom de inte längre är tvungna att köpa standarderna för att ta del av Boverkets krav och rekommendationer. Å andra sidan kan byggherrar välja att köpa standarder även i fortsättningen för att ta del av de lösningar som utvecklats gemensamt av branschen. SIS behöver verka för att representationen i arbetsgrupper och tekniska kommittéer är bred. Deltagandet måste vara på alla företags och organisationers villkor, inte minst ekonomiskt. Om inte arbetsgrupper är representativa för branschen och allmänintresset finns det en risk för att inriktningen på en standard inte blir den önskvärda ur varken ett branshperspektiv eller ett samhällsperspektiv. Företag kan bli mer intresserade av att delta i standardiseringen och utveckla standarder. Genom att delta i tekniska kommittéer kan de påverka vad som till exempel ska anses vara tillförlitliga metoder och lämpliga lösningar, och på så sätt få en konkurrensfördel. Små företag har generellt sämre möjligheter att delta i standardiseringsarbetet eftersom de har mindre resurser och högre relativ kostnad. Kommunernas efterfrågan på standarder kan minska till följd av att hänvisningar till standarder tas bort. Efterfrågan på standarder kan också öka i takt med att byggherrar i större utsträckning föreslår lösningar som är baserade på standarder. Hur det blir, vilka hjälpmedel branschen kommer att ta fram som stöd för metodval och verifiering samt vilka konsekvenser det får för standardiseringen är svårt att förutse. Idag finns det standarder som kan ge underlag för projektering av ändamålsenligt utformade, utrustade, tillgängliga och användbara bostäder. Särskilt kan nämnas standarden SS 91 42 21 som innehåller erforderliga mått på möbler, inredning och utrustning samt betjäningssareor till dessa. Den ger också måttuppgifter för dörröppningar och passageareor.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet finner redovisning av påverkan på företagen i andra avseenden tydlig.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det uppges i konsekvensutredningen att **byggherreföretag** är i hög utsträckning små företag vilket redovisas i tabellform. Tabellen visar en översikt av storleken på företag som utvecklar byggprojekt och förvaltar fastigheter. Det framgår att 97,8 procent av företagen har fyra eller färre anställda. Författningsförslaget innebär tydligare och i formell mening ökade krav på att dokumentera byggprocessen och en något större administrativ pålaga för byggherrar. I små företag är det i större utsträckning samma person som ansvarar för att sköta såväl administration som till exempel försäljning eller andra arbetsuppgifter med högre förädlingsvärde. Därför blir alternativkostnaden, för extra administrativa kostnader, relativt betraktat, större för små byggherrar. Små byggherrar behöver i högre utsträckning förlita sig på extern kompetens – i såväl projekteringskedet som utförandeskedet – för att genomföra och dokumentera kontroller. Boverket bedömer att den nya författningen kan medföra att fler arbetsuppgifter under projekteringen kommer behöva göras av en expert. Små företag kommer därför i högre grad än tidigare att behöva köpa in expertkompetens av exempelvis arkitekter. Detta medför i någon mån ökade kostnader för kollektivet små företag.

Storleksfördelningen bland de företag som är verksamma inom **byggentreprenad** och installation, uppges i tabellform i konsekvensutredningen och visar att 87,2 % har fyra eller färre anställda. Konsekvenserna för små och medelstora byggentreprenörer och installatörer bör bli begränsade jämfört med de större. Små företag har dock sämre möjligheter att erbjuda kompetensutveckling, eftersom utbildningstid innebär ett intäktsbortfall som har större relativ betydelse för små företag.

Storleken på de företag som är verksamma inom **byggprojektering**, det vill säga utvecklare av byggprojekt, arkitekter och tekniska konsulter anges i tabellform. Sektorn omfattar i relativt få företag och en övervägande andel är småföretag. Över 90 procent av företagen har fyra eller färre anställda. Författningsförslaget kan medföra en ökad efterfrågan på arkitekter och tekniska konsulter, framför allt från mindre byggherrar som inte har kompetens inom byggregler. Om det uppstår en beteendeförändring som innebär att fler vill använda metoder som frångår de som i dag anges i allmänna råd och standarder kan det öka efterfrågan på projektörer och arkitekter som utvecklar metoder som på ett mer kostnadseffektivt sätt kan användas för att uppfylla kraven på lämplighet för sitt ändamål. Därigenom kan verksamhetsförutsättningarna förändras för ett stort antal mindre utvecklare av byggprojekt, arkitekter och tekniska konsulter. Deltagande i standardiseringsarbete kan innebära konkurrensfördelar för ett företag. I arbetet med att ta fram och förvalta standarder har små projekteringsföretag en nackdel jämfört med stora företag. Små företag har en högre alternativkostnad för att delta i standardiseringsarbete. Därmed är kostnaden i relativa termer högre för små företag än för stora företag.

Det uppges att författningsförslaget om bostäders lämplighet för sitt ändamål kan påverka små företag särskilt. Sällanbyggherrar och små företag använder byggreglerna sällan eller vid få tillfällen. Byggprojekt som genomförs av små företag ska även fortsättningsvis projekteras av kompetenta projektörer. Små företag kommer därför, liksom med dagens

regler, att behöva tillförlita sig på projekterade ritningar utan att behöva förstå skillnaderna mellan BBR och författningsförslaget. I de absolut enklaste fallen samt sådana åtgärder som varken kräver bygglov eller anmälan bedömer Boverket att sällanbyggd och små företag kommer kunna hantera förändringarna utan särskilda informationsinsatser.

Det uppges att konsekvenserna av förslaget skiljer sig inte nämnvärt beroende på storleken på företaget som **tillverkar byggmaterial eller småhus**. I likhet med andra sektorer har dock små aktörer högre alternativkostnad än stora företag vilket kan påverka konkurrensen. I den mån beställare till följd av förslaget ändrar beteende och exempelvis vill ha mer utförliga produktspecifikationer, kommer de mindre materialtillverkarna ha något sämre förutsättningar att anpassa sig alternativt högre relativ kostnad för att anpassa sig.

Regelrådet kan konstatera, i likhet med RR2023-52, att förslaget påverkar en bransch med övervägande andel små företag. Av de företag som kan verka som byggherre har 97,8 procent fyra eller färre anställda. 87,2 procent av de företag som kan verka som byggtreprenörer eller installatörer har fyra eller färre anställda. Arkitekter och tekniska konsulter är i huvudsak småföretag och över 90 procent av företagen har fyra eller färre anställda. Proportionellt sett blir kostnaden för extra administration och eventuella behov av inköp av expertkompetens högre för de minsta företagen. Det går enligt Regelrådets uppfattning att sluta sig till att det inte har tagits någon särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning, även om detta med fördel också kunde ha angetts specifikt. Den beskrivning som finns av hur de mindre företagen kan påverkas är i sig tydlig.

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

Samman tagen bedömning

Regelrådet konstaterar att konkurrensförhållandena inte är tillräckligt väl redovisade. Kvalitén på redovisningen av företagens kostnader hade ökat med kvantifiering. Övriga delar i konsekvensutredningen är godtagbara. Poängen med förslaget är att ta bort allmänna råden för att de uppfattas som bindande och i stället tydliggöra de föreskrifter som är verkliga krav. Regelrådet bedömer att huvuddelen av konsekvensutredningen är tillräckligt beskriven.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller 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 4 juli 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hanifeh Khayyeri, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjör.

Ärendet föredrogs av: Josefina Brzezinska



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Josefina Brzezinska
Föredragande