

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 Boverkets förslag till föreskrifter om bärförmåga, stadga och beständighet i byggnader med mera

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till Boverkets föreskrifter om bärförmåga, stadga och beständighet i byggnader med mera.

I sak anges förslaget innebära bland annat följande. De föreslagna föreskrifterna preciserar det tekniska egenskapskravet i 3 kap. 7 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, att byggnadsverk ska vara projekterade och utförda så att de har tillräcklig bärförmåga, stadga och beständighet. Förslaget bygger på en ny regelmodell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler. 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 bärförmåga, stadga och beständighet i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder), EKS. Den nya författningen föreslås ha en övergångstid om ett år. Avdelning I i den nya författningen innehåller övergripande bestämmelser om bland annat reglernas tillämpningsområde, byggprodukter, projektering, utförande och kontroll. Avdelning II innehåller bestämmelser vid uppförande av nya byggnader. Avdelning III innehåller bestämmelser vid ändring av byggnader. Bestämmelserna reglerar hur avsteg från kraven i avdelning II får göras vid ändring av byggnader.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen förklaras några i remissen vanligt förekommande förkortningar enligt följande. BBR är förkortning för Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd medan BKR avser Boverkets konstruktionsregler (1993:58) – föreskrifter och allmänna råd och slutligen är EKS förkortning för Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder).

I en generell problembeskrivning anges vidare att det finns kritik mot Boverkets bygg- och konstruktionsregler som går ut på att regleringen ofta uppfattas som oförutsägbar,

omfattande och kostnadsdrivande av samhällsbyggnadsbranschen. Detta anges påverkas bland annat av hur reglerna är strukturerade och presenteras. Sammantaget anges detta kunna vara en bidragande faktor till problemet som regeringen pekat ut, att byggandet i Sverige inte är kostnadseffektivt. På samma sätt som i andra aktuella remisser (se exempelvis det tidigare yttrandet RR 2023-53 beträffande förslag till föreskrifter om säkerhet vid användning av byggnader) framhålls också att allmänna råd kunnat bli normerande på ett icke avsett sätt.

Det anges vidare att de idag gällande reglerna om bärförmåga, stadga och beständighet, Boverkets konstruktionsregler EKS, till största delen bygger på gemensamma europeiska konstruktionsstandarder, eurokoder. Eurokoderna anges bestå av ett mycket stort antal bestämmelser, där de som är markerade med P har upptagits som föreskrifter i EKS. Övriga bestämmelser är upptagna som allmänna råd. Det finns även många hänvisningar till andra myndigheter, organisationer och andra standarder som bidrar till att öka reglernas omfattning. EKS anges även fungera som svensk nationell bilaga till eurokoderna, där Boverket reglerar de nationellt valbara parametrar (NDP) som finns i eurokoderna. Genom att föreskriva att de stycken i eurokoderna som markerats med P är föreskrifter anges möjligheterna till lösningar som bygger på andra verifieringsmetoder än eurokoderna ha begränsats. Det är enligt EKS tillåtet att använda andra sätt för dimensionering om dessa ger minst lika eller högre säkerhetsindex än de som anges i EKS. Att eurokoderna även har stycken som klassas som föreskrift anges emellertid medföra att om annan metod än eurokoderna används behöver byggherren förvissa sig om att alla stycken markerade med P i eurokoderna har beaktats. Detta anges medföra att det i praktiken är mycket svårt och tidsödande att använda lösningar som bygger på någon annan verifieringsmetod än eurokoderna.

Det anges att genom att EKS reglerar nationellt valbara parametrar (NDP) till Eurokoderna har Boverket bidragit till att begränsa möjligheterna för branschen att bidra med nytänkande gällande nationella val som relaterar till beräknings- och materialmodeller och därmed lösningar för att uppfylla kraven. Boverkets val att reglera nationellt valbara parametrar i en författning anges även kunna ha bidragit till att Sverige inte tagit någon större roll i framtagandet av eurokoderna och revideringar av dessa. Det har inte funnits incitament att påverka eurokodernas modeller eftersom Boverket genom konstruktionsreglerna har kunnat begränsa effekterna av en ändring av en modell. Det anges också förekomma allmänna råd i EKS som anses alltför styrande gällande utformning och val av lösning.

I konsekvensutredningen anges också målsättningar med författningsförslaget som överensstämmer med de som exempelvis anges i förslaget om föreskrifter avseende säkerhet vid byggnaders användning (se RR 2023-53), alltså färre regler som formuleras teknik- och materialneutralt och i princip bara innehåller bindande föreskrifter. När det gäller just det här aktuella förslaget konstaterar emellertid förslagsställaren att det blivit nödvändigt att ha ett allmänt råd, som hänvisar till eurokoderna. I likhet med beskrivningar i tidigare ärende anges också förslagets utformning kunna gynna innovation.

Att skydda människors hälsa och säkerhet anges vidare vara det övergripande motivet till att samhället ställer krav på byggnaders bärförmåga, stadga och beständighet. Utan tydliga krav och kravnivåer finns inte tillräckliga förutsättningar och incitament för de som har ansvar, ytterst byggherrarna, att säkerställa rätt nivå för bärförmåga, stadga och beständighet vilket kan medföra oacceptabla risker för människors hälsa och säkerhet eller medföra överdrivet konservativa lösningar som kan få negativa konsekvenser för miljö, klimat och ekonomi.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av allmän bakgrund till att förslaget lämnas samt av det större sammanhang (en översikt över alla byggregler på föreskriftsnivå) som förslaget ingår i. Vidare finns det beskrivningar av vilka problem som verket ser med dagens situation och vilka målsättningar som avses uppnås. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att nollalternativet innebär att nuvarande regler i EKS förblir oförändrade. Det anges i sin tur innebära att samtliga problem som beskrivits med nuvarande regelstruktur kvarstår.

När det gäller alternativa lösningar anges vidare att Boverket för varje föreskrift i EKS och eurokoderna, och för varje allmänt råd som anges i EKS har analyserat alternativa lösningars ändamålsenlighet, effektivitet och konsekvenser. På grund av den regelmassa som eurokoderna utgör, anges det inte ha varit möjligt att analysera alla bestämmelser i eurokoderna som genom EKS har status som allmänt råd. Arbetet anges ha resulterat i att vissa regler i EKS inte finns i författningsförslaget och att delar ur EKS allmänna råd finns som bindande föreskrifter. En del regler anges ha modifierats för att bli mer träffsäkra eller mer effektiva. Analyserna redovisas i kapitel 5 (där författningsförslaget beskrivs närmare). Två ytterligare alternativ utöver författningsförslaget anges ha analyserats mer i detalj, vilket beskrivs enligt följande. Ett alternativ helt utan hänvisning till eurokoder har utretts. Anledningen till att det alternativet inte ansågs lämpligt anges vara att eurokodernas nivåställande funktion inte längre fanns kvar. Det var heller inte lämpligt med avseende på EU-kommissionens rekommendation om att medlemsstaterna bör säkerställa att eurokoderna kan användas för att verifiera bärförmåga, stadga och beständighet. Ett regelverk anpassat efter eurokoderna utan att hänvisa till dem ansåg verket skulle bli otydligt. Ett alternativ med enbart allmänna krav på bärförmåga, stadga och beständighet samt en hänvisning till eurokoderna anges också ha utretts. Det anges att med ett sådant alternativ kan inte längre staten genom Boverket ställa samhällets minimikrav på säkerhet då det i stället hade skett genom Svenska Institutet för Standarder (SIS) som ger ut eurokoder och potentiella nya svenska nationella bilagor.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns övergripande beskrivningar av möjliga effekter av ett nollalternativ och två alternativa lösningar. I remissens femte kapitel finns i förekommande fall ytterligare beskrivningar av alternativa lösningar. Regelrådet anser att det som helhet betraktat finns en tillräcklig beskrivning. Därvid beaktas såväl att den beskrivning som finns är relativt tydlig som att de förändringar som föreslås åtminstone till stor del handlar om att ge regelverket en delvis annorlunda form, utan att genomföra stora materiella ändringar.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges på övergripande nivå att författningsförslaget stämmer överens med de skyldigheter som Sveriges medlemskap i Europeiska unionen innebär. Byggregler som preciserar det tekniska egenskapskravet om bärförmåga, stadga och beständighet anges vara nationella. Författningsförslaget innehåller en hänvisning till att

eurokoderna med svenska nationella bilagor kan användas för att uppfylla kraven i författningen, vilket anges uppfylla EU-kommissionens rekommendation angående eurokodernas tillämpning. 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. Denna process beskrivs även lite mer detaljerat i ett särskilt avsnitt. Vidare anges att författningsförslaget inte reglerar tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet, och att Boverket därför gör bedömningen att författningsförslaget inte behöver anmälas enligt EU:s tjänstedirektiv16 och 2 § förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden.

Regelrådet finner att det finns en beskrivning som tydliggör att förslaget är nationellt till sin karaktär men att vissa kopplingar till EU-rätt finns. Sambandet med EU-rätten i dessa avseenden beskrivs också, på ett tillräckligt tydligt sätt. Som helhet betraktad är beskrivningen tydlig.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges att den nya författningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2024. Samtidigt kommer motsvarande bestämmelser i EKS att upphävas genom den nya författningen. Den nya författningens övergångsbestämmelser hänvisar till övergångsbestämmelser i den författning som upphäver Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd. En övergångstid om ett år föreslås, 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 EKS. Vidare anges att om man väljer att tillämpa de nya reglerna måste man tillämpa samtliga de nya författningar som ersätter de äldre reglerna i såväl EKS som BBR. Alternativet anges vara att tillämpa samtliga äldre regler. Man får alltså inte välja att tillämpa delar av de äldre reglerna tillsammans med delar av de nya reglerna. Hur länge dessa övergångsbestämmelser ska få tillämpas är, om åtgärden kräver lov eller anmälan, kopplat till när ansökan respektive anmälan görs. För lovpliktiga åtgärder gäller att de gamla bestämmelserna i EKS ska få tillämpas om ansökan om bygglov görs före den 1 juli 2025. För anmälningspliktiga åtgärder ska EKS få tillämpas om anmälan görs före den 1 juli 2025. För åtgärder som inte kräver vare sig bygglov eller anmälan ska EKS få tillämpas om arbetena påbörjas före den 1 juli 2025. Det anges att övergångstiden motiveras av att byggherrarna ska få god tid på sig för att ställa om arbetet till de nya förhållandena.

Vidare anges att för att föreskrifterna ska få avsedd effekt vid ikraftträdandet bör informationsinsatser riktas mot byggreglernas tillämpare. Detta anges kunna ske genom Boverkets ordinarie kanaler – såsom PBL kunskapsbanken och vägledningar – men även genom mer målgruppsanpassade utbildningar och seminarier.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av de överväganden som ligger bakom valet av tidpunkt för ikraftträdande. Denna beskrivning är tydlig. Utifrån de aspekter som Regelrådet särskilt har att beakta är det positivt att det också framgår att de berörda företagens (och andra byggherrars) behov av tid för anpassning har vägts in vid valet av tidpunkt. Det finns också en beskrivning av behovet av speciella informationsinsatser som är tillräckligt tydlig.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I Konsekvensutredningen anges information om populationen byggherreföretag i en tabell på sida 115. Denna tabell uppvisar stora likheter med den som fanns i konsekvensutredningen till det ärende om föreskrifter för säkerhet vid byggnaders användning som Regelrådet yttrade sig över i ärende RR 2023-53. Regelrådet noterar samtidigt att några uppgifter i tabellen i konsekvensutredningen till detta förslag skiljer sig från de uppgifter som fanns i konsekvensutredningen till förslaget om säkerhet vid användning av byggnader. Det anges ett något större antal företag med noll anställda, 76 883, alltså närmare 77 000, medan det i det andra ärendet angavs ett antal som bara var lite drygt 76 000. Även uppgiften om det totala antalet företag skiljer sig i den här aktuella konsekvensutredningen och anges vara drygt 85 000 i stället för drygt 84 000. Det är emellertid inte uppenbart utifrån beskrivningen i övrigt varför uppgifterna skiljer sig åt, om det beror på olika mättillfällen eller någon annan orsak. Procentuellt är det i alla händelser så att andelen företag med högst 9 anställda utgör en stor majoritet av företagen i båda fallen.

I tabell 11 i konsekvensutredningen (på sidorna 119-120) i det nu aktuella ärendet anges det finnas totalt knappt 80 000 företag som är verksamma inom byggentreprenad, varav mer än 90 procent har högst 9 anställda. Även i denna tabell avviker uppgifterna om företagens antal i absoluta tal något från vad som angavs i konsekvensutredningen till föreskriftsförslaget om säkerhet vid byggnaders energianvändning. Där uppgavs det totala antalet företag vara knappt 84 000 och följdriktigt angavs också något större antal företag i ett antal av storlekskategorierna. De procentuella andelarna för företag med högst 9 anställda är emellertid närliggande mellan de båda ärendena. Det är alltså i båda fallen tydligt att mer än 90 procent av företagen har högst 9 anställda.

Det finns också en tabell som beskriver antal företag som kan verka som projektör, konstruktör, arkitekt med flera efter storleksintervall. Denna tabell skiljer sig på flera sätt från det som har redovisats i tabellform för företag i delavsnitt om projektörer och kontrollansvariga i ärendena RR 2023-53 och RR 2023-119. Tabellen i den här aktuella remissen innehåller andra kategorier företag, nämligen kategorin tekniska konsulter och konstruktörer, kategorin andra tekniska konsulter och kategorin arkitektkontor. (En skillnad gentemot uppgifterna i de tidigare ärendena är att kategorin utvecklare av byggprojekt inte finns bland kolumnerna i den här aktuella tabellen). Det anges i tabellen att den första kategorin tekniska konsulter och konstruktörer omfattar drygt 14 000 företag varav mer än 90 procent har högst 9 anställda. Kategorin andra tekniska konsulter omfattar lite drygt 3 900 företag. Även inom denna kategori anges andelen företag med högst 9 anställda vara mer än 90 procent. Inom kategorin arkitektkontor anges det totala antalet företag vara drygt 4 200 och andelen företag med högst 9 anställda är över 90 procent även i denna kategori. (Se tabell på sida 121 i konsekvensutredningen för helhetsbilden).

När det gäller företag som är byggmaterialtillverkare och småhustillverkare finns det, i likhet med i tidigare ärenden, inte någon sammanfattande tabell. Företagen i dessa branscher beskrivs även i övrigt på samma sätt i den här aktuella konsekvensutredningen som var fallet i den konsekvensutredning som Regelrådet yttrade sig över i ärende RR 2023-53 (föreskrifter om säkerhet vid användning av byggnader).

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av de berörda företagen utifrån antal, storlek och bransch som är tillräcklig och den storleksmässiga beskrivningen kan sägas vara ovanligt tydlig i jämförelse med hur motsvarande beskrivningar kan se ut i andra ärenden. Det hade kunnat göra beskrivningen ännu tydligare om det också hade angetts om det finns någon särskild orsak till att företagens antal som anges i detta ärende i några avseenden skiljer sig från andra aktuella remisser som Boverket skickat under våren. Detta är emellertid inte obligatoriskt och den beskrivning som finns av berörda företag i det här ärendet är som sådan tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges följande på ett mer övergripande plan. När föreskrifterna (enligt förslaget) uttrycks som funktionskrav, utan att samtidigt fungera som nationell bilaga till eurokoderna, tydliggörs det att byggherrar kan föreslå lösningar som uppfyller föreskrifterna med verifieringsmodeller från eurokoderna men även att lösningar som baseras på andra verifieringsmetoder kan användas. Det anges förtydliga för dem som vill tillämpa och introducera lösningar som bygger på andra metoder än eurokoderna, samtidigt som det säkerställer att eurokoderna får en normerade roll. Därigenom anges det främjas kostnadseffektiva lösningar med metoder enligt eurokoderna och nytänkande kring de nationella valen som på längre sikt anges kunna bidra till att förbättra produktiviteten och pressa byggkostnaderna. Att konstruktionsreglerna inte längre anger alla nationella val till eurokoderna anges också medföra att andra aktörer får större möjlighet och incitament till att engagera sig i framtagande av de nationella val som inte styrs av Boverkets föreskrifter.

Enligt förslagsställaren kommer författningsförslaget inte medföra att alla företag blir mer innovativa eller engagerade i nationella val till eurokoderna, men det kommer finnas goda förutsättningar för dem som vill utvecklas i den riktningen. Byggherrar som önskar frångå de vanliga metoderna i eurokoderna kan i vissa fall behöva stärka och utveckla sin kompetens på dessa områden. Boverket bedömer att författningsförslaget kommer att få begränsade direkta konsekvenser för tillämpningen av eurokoderna jämfört med hur de tillämpas i dag. Författningsförslaget utgår från en oförändrad kravnivå. De beprövade lösningar baserade på metoder i eurokoderna som ofta tillämpas idag kommer alltså att kunna användas i framtiden.

Direkta kostnadsmissiga konsekvenser för berörda aktörer uppstår framför allt till följd av tid för inläring, anpassning av arbetssätt och kompetensutveckling (i likhet med vad som angetts i ärendena RR 2023-53 och RR 2023-119). Aktörer som deltar i utvecklingen av nationella bilagor anges kunna få ökade kostnader för detta arbete. I likhet med vad som angetts i ärendena RR 2023-53 och RR 2023-119 anges vidare att renodlade regler (med inga eller få allmänna råd) underlättar förståelse, att minskad detaljering ger ökad flexibilitet och att författningen får en ny struktur och den totala omfattningen av regler och skrifter som tillämpare behöver ta del av minskar. I och med att de allmänna råden rensas behöver kunskap och vägledning ges på andra sätt.

I likhet med bland annat det tidigare ärendet RR 2023-53 anges att författningsförslaget inte medför någon förändring av byggherrens ansvar men rollfördelningen mellan byggherren och byggnadsnämnden tydliggörs när byggherrens ansvar för sin byggnad betonas.

Eurokoderna med svenska nationella bilagor anges som på förhand godkänd verifieringsmetod för att uppfylla kraven i författningen. Det innebär att eurokoderna kan fortsatt användas vid projektering likt dagens förfarande. Att författningsförslaget inte längre kommer att kunna användas som fullständig nationell bilaga till eurokoderna kan å andra sidan innebära att byggherrar inledningsvis kommer få ökade kostnader för kompetensutveckling och för att anpassa sina arbetsätt. Författningsförslaget tydliggör att byggherrar fortsatt ska ges utrymme att föreslå lösningar som baseras på andra metoder än de som presenterats i eurokoderna.

På liknande sätt som i tidigare remiser (exempelvis RR 2023-53) anges att en eventuell efterfrågeförändring avseende lösningar – och därav följande kostnadsförändringar – inte kan kvantifieras eftersom man inte kan förutse byggherrarnas framtida beställarbeteende. På kort sikt bedöms förändringen bli liten, eftersom ändringen i sak i regelverket är begränsad. På lång sikt anges en kvalitativ bedömning vara att ett större engagemang för nationella val till eurokodernas verifieringsmodeller kommer att kunna uppstå. 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 anges de inte vara möjliga att beräkna.

Enligt författningsförslagets Avdelning I – Övergripande bestämmelser ska byggherren dokumentera sin projektering och sina egenkontroller, om det inte är uppenbart att det inte behövs. Kravet gäller för alla tekniska egenskapskrav. Motsvarande bestämmelser i EKS anger bindande krav på dokumentation av beräkningar och provningar, samt av resultaten av utförda kontroller. Boverket anges att detta principiellt kan betraktas som ett oförändrat krav i förhållande till EKS som inte bör leda till högre totala kostnader för dokumentation. Kravet på konstruktionsdokumentation anges vara oförändrat och innebär därmed inga förändrade kostnader. Boverket bedömer att både byggherrar och byggnadsnämnder redan idag tillämpar principen att dokumentation inte behöver upprättas ifall det är uppenbart onödigt. De ekonomiska konsekvenserna bedöms därför bli små.

Författningsförslaget anges innehålla färre bestämmelser än EKS och innebär i många delar en förenkling som på sikt kan bli tidsbesparande i vissa projekt. På kort sikt anges det kunna ta längre tid att arbeta med en ny regelstruktur, jämfört med den gamla som är väl inarbetad. De delar av EKS som fungerar som nationell bilaga till eurokoderna kommer att behöva hittas hos SIS vilket inledningsvis kan ta längre tid. För professionella byggherrar och deras underleverantörer bör detta inte orsaka någon merkostnad eftersom de redan använder eurokoder, andra standarder, branschvägledningar och interna riktlinjer samt känner till kravnivåerna i PBL och PBF. På längre sikt anges det finnas möjlighet till tidsvinster. Det anges inte ha varit möjligt att beräkna tidsåtgång för tillämpning i faktiska tal, av samma skäl som angetts i andra ärenden (bland annat varierande komplexitet i olika byggprojekt).

Byggherrar kommer att behöva kompetensutveckling i hur det nya regelverket fungerar, inte enbart för föreskrifterna om bärförmåga, stadga och beständighet. Kostnaden för kompetensutveckling anges inte kunna beräknas på grund av att byggherrar är en heterogen grupp med olika behov. Den som vill arbeta på samma sätt som med EKS och eurokoderna kommer att kunna göra det även med det nya författningsförslaget. Den som vill använda andra metoder än eurokodernas kan behöva utveckla sin kompetens. Den information som anges om behovet av kompetensutveckling och kostnader för sådan överensstämmer med vad som angetts i tidigare ärenden, exempelvis konsekvensutredningen till föreskrifter om

säkerhet vid användning av byggnader (RR 2023-53). En skillnad är att det inte görs någon exempelberäkning i den nu aktuella konsekvensutredningen.

I likhet med konsekvensutredningar i tidigare ärenden anges att kostnadsförändringar som kan uppstå i huvudsak påverkar byggherren. Konsekvenserna för byggtreprenörer anges bero av byggherrarnas beteende när de nya föreskrifterna träder i kraft. Det är 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. Byggtreprenörer, i de fall de uppdras av beställaren att föreslå, utforma eller projektera enligt nya metoder och lösningar som inte baseras på eurokoder, behöver använda arbetstid åt att sätta sig in i föreskrifterna och lära sig att tillämpa dem. Det är emellertid också möjligt att fortsätta att använda arbetsmetoder som används med gällande regler. Kompetensutveckling anges kunna behövas om byggherrar efterfrågar nya metoder och lösningar, men omfattningen anges inte vara möjlig att uppskatta.

När det gäller projektörer och kontrollansvariga anges bland annat följande. Författningsförslaget bedöms inte ge någon skillnad i behov av extern expertkompetens när det gäller byggnaders utformning med hänsyn till bärförmåga, stadga och beständighet. Kontrollansvarigas arbetsmetoder kan på längre sikt komma att behöva anpassas till nya arbetssätt om byggherren vill avvika från lösningar baserade på eurokoderna. Det anges att med författningsförslaget 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 anges vidare att dagens regler ställer krav på kontroller, dokumentation samt på att konstruktioner ska projekteras av kompetent personal på ett fackmässigt sätt och att Författningsförslaget inte innebär någon förändring i dessa krav. Boverkets bedömning anges därför vara att författningsförslaget inte bör medföra några nämnvärt ökade administrativa kostnader. När det gäller kompetensutveckling anges likvärdig information om hur projektörer och kontrollansvariga påverkas som gjordes i exempelvis ärende RR 2023-53.

Boverket bedömer att direkt påverkan av förslaget blir begränsad för tillverkare av byggmaterial och småhus. Anledningen är att byggnader i allt väsentligt ska uppfylla samma samhällskrav som med nuvarande regler. Påverkan sker främst indirekt om byggherrarnas efterfrågan på produkter och material förändras som effekt av författningsförslaget. När det gäller verksamhetspåverkan och ekonomiska konsekvenser samt kompetensutveckling ges en i huvudsak likvärdig beskrivning av sådana effekter som den som gjordes i konsekvensutredningen som Regelrådet yttrade sig över i ärende RR 2023-53. (Skillnaden är att i ärende RR 2023-53 kommenterades i konsekvensutredningen några effekter av enskilda bestämmelser på mer detaljerad nivå medan någon motsvarande sådan beskrivning inte finns i detta ärende).

Samma resonemang som fanns i ärendena RR 2023-53 och RR 2023-119 om skillnaden mellan den acceptans som kan finnas för enskilda föreskrifter jämfört med hur berörda företag påverkas av reglerna som helhet finns även i den här aktuella konsekvensutredningen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en kvalitativ beskrivning som är förhållandevis utförlig och åtminstone delvis tydlig. Det saknas helt kvantifieringar av kostnadsförändringar.

Regelrådet noterar det som anges om svårigheter att bedöma exempelvis tidsåtgång för kompetensutveckling och har viss förståelse för att det finns utmaningar. Samtidigt kan det konstateras att i princip samma utmaningar borde ha funnits i ärende RR 2023-53, där en exempelberäkning avseende kostnader för kompetensutveckling ändå redovisades (i en fotnot). Det är oklart av vilka skäl som en motsvarande uppskattning inte har tagits med i den här aktuella konsekvensutredningen och det hade varit önskvärt om förslagsställaren hade förklarat ifall det finns någon särskild orsak till att exempelberäkning i detta fall är svårare att göra eller av något skäl bedömts vara mindre ändamålsenlig. Skulle det vara fallet att förslagsställaren anser att samma exempelberäkning som användes i ärendet RR 2023-53 är ungefär lika rättvisande i det här fallet, hade det varit önskvärt att ange detta. Samtidigt kan Regelrådet konstatera att även detta ärende förefaller vara av sådan karaktär att den materiella innebörden i kraven inte ändras särskilt mycket, om alls. Det står i alla händelser klart att regelgivarens avsikt är att kravnivån som helhet ska vara oförändrad. Vidare framgår det att reglernas utformning enligt förslaget ska möjliggöra att välja samma beprövade lösningar enligt eurokoderna som företagen väljer idag. Detta borde, såvitt Regelrådet kan förstå, kunna bidra till att kostnadsförändringarna verkligen blir begränsade. Kvaliteten och detaljnivån i beskrivningen av tidsåtgång och kostnadsförändringar i denna konsekvensutredning är på det hela taget jämförbar med andra nyligen aktuella ärenden där Regelrådet har bedömt den vara tillräcklig. Förändringens karaktär i detta ärende är också, såvitt Regelrådet kan förstå, påtagligt lik den som gällde i nyss nämnda tidigare ärendena på det sättet att det åtminstone i hög grad rör sig om ändringar i regelverkets form snarare än dess innehåll. Sammantaget uppfattar Regelrådet att det inte finns något som tydligt talar för att det borde göras en annan bedömning i detta ärende än vad som exempelvis gjordes i det tidigare yttrandet RR 2023-53 utan att det mesta talar för att konsekvensutredningarna bör bedömas likvärdigt. Regelrådet anser därför att konsekvensutredningen är tillräcklig, även om den hade kunnat vara något tydligare i de avseenden som nämnts ovan.

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

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges i konsekvensutredningen att författningsförslaget innebär att staten inte längre anger nationella val till allmänna råd i eurokoderna. Därmed får samhällsbyggnadsbranschen större möjligheter och starkare incitament att utveckla dessa nationella val och andra 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 bättre konkurrensförutsättningar på lång sikt.

Regelrådet gör följande bedömning. Det som refereras ovan är vad som anges i konsekvensutredningens avsnitt om påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Samtidigt finns viss information i konsekvensutredningens avsnitt om små och medelstora företag i de olika branscherna (bygggherrar, byggtreprenörer etc.), vilket refereras nedan i avsnittet om särskild hänsyn till små företag i detta yttrande. Enligt Regelrådet är det i sig positivt att det framgår någonstans i konsekvensutredningen att det kan bli påverkan på konkurrensförhållanden för företag utifrån deras storlek. Det som saknas är en tydlig beskrivning av hur förslagsställaren anser att dessa enskilda aspekter förhåller sig till beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållanden som helhet. Den beskrivning som finns på övergripande nivå ger närmast intryck av att företags relativa konkurrenskraft bedöms kunna öka på sikt. Samtidigt finns det annan information som ger intryck av att vissa grupper av företag kan få svårigheter, eller relativa nackdelar av olika slag. Det är, såvitt

Regelrådet kan förstå, i och för sig fullt möjligt att båda dessa utsagor skulle kunna vara sanna samtidigt, men det har inte beskrivits på ett tillräckligt tydligt sätt hur effekter i enskilda branscher bedöms förhålla sig till helhetsbedömningen om påverkan på konkurrensförhållandena. Regelrådet gör vidare reflektionen att eurokoderna på något sätt borde ha en tänkt koppling till konkurrensförhållanden på den europeiska inre marknaden. Genom något slags gemensamma riktlinjer vore det såvitt Regelrådet kan förstå kunna underlätta gränsöverskridande handel med exempelvis byggprodukter. Mot den bakgrunden att detta ärende har en tydlig koppling till eurokoderna anser Regelrådet att det hade varit motiverat att nämna något om vilken effekt – om någon – som förslaget skulle kunna ha på internationell konkurrens. Som framgår i referat nedan om påverkan på företagen i andra avseenden har förslagsställaren också nämnt konkurrensaspekter i samband med standardiseringsarbetet. Även detta hade varit motiverat att utveckla något i avsnittet om påverkan på konkurrensförhållandena. Sammantaget borde påverkan på konkurrensförhållandena ha kunnat beskrivas på ett mer sammanhängande och utvecklat sätt. Om bedömningen skulle vara att den samlade effekten i samtliga avseenden anses vara liten, hade även detta kunnat anges tydligare.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att utbildningsmaterial, handböcker, programvaror, vägledningar etc. som hänvisar till EKS kommer behöva revideras i likhet med företagsinterna dokument av olika slag. Det anges, på samma sätt som i andra remisser, (exempelvis RR 2023-53) kunna vara en relativt stor insats för branschen initialt och det anges, också i likhet med vad som sagts i andra remisser, kunna genomföras av branschorganisationer.

Författningsförslaget leder till att standardiseringen anges få en mer framträdande roll i arbetet med nationella val till eurokoderna. Svenska institutet för standarder (SIS) påverkas när Boverket inte längre reglerar alla nationellt valbara parametrar till eurokoderna. Nya svenska nationella bilagor med nationella val till respektive eurokod behöver tas fram för att eurokoderna ska kunna användas effektivt i Sverige. Vissa nationellt valbara parametrar styrs av Boverkets författning, till exempel partialkoefficienter och laster. För andra nationellt valbara parametrar behöver SIS ta ställning till om det behövs ett nationellt val eller om rekommenderade värden ska användas. De konsekvensutredningar som ligger till grund för de nationellt valbara parametrarna i EKS anges vara fritt tillgängliga och kan användas som underlag i en övergång från EKS till nya nationella bilagor. Företag kan genom denna förändring 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 lämpliga nationella val för beräknings- eller materialmodeller, och på så sätt få en konkurrensfördel. Små företag har oftast sämre möjligheter att delta i standardiseringsarbetet eftersom de har mindre tid och resurser att avsätta för arbetet. Resursfrågan är även en begränsning för andra aktörers deltagande i standardiseringsarbete, såsom företrädare för akademi och brukare. Det anges vidare, i likhet med i andra ärenden, att förändringar i efterfrågan på standarder är svår att bedöma.

Regelrådet gör följande bedömning. Det har tagits upp ett antal aspekter som alla kan anses vara relevanta som påverkan på företagen i andra avseenden. Som Regelrådet nämnt ovan kan även informationen i vissa delar ha koppling till konkurrensförhållanden, vilket är ett skäl till att beskrivningen av dessa borde ha kunnat utvecklas. Beskrivningen av behov av

uppdatering av diverse dokument med mera förefaller också ha någon koppling till kostnader, som hade varit önskvärdt att se mer utvecklad. Det hindrar emellertid inte att beskrivningen av påverkan på företagen i andra avseenden kan anses tillräcklig som sådan.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att sällanbygggherrar och små företag använder bygg- och konstruktionsreglerna sällan eller vid få tillfällen. Byggprojekt som genomförs av små företag ska även fortsättningsvis projekteras av kompetenta projektörer. Små företag kommer därför enligt förslagsställaren även fortsättningsvis att behöva tillförlita sig på projekterade ritningar utan att behöva förstå skillnaderna mellan EKS och författningsförslaget. I de absolut enklaste fallen samt sådana åtgärder som varken kräver bygglov eller anmälan bedömer Boverket att sällanbygggherrar och små företag kommer kunna hantera förändringarna utan särskilda informationsinsatser.

Specifikt avseende byggherreföretag anges att dessa i stor utsträckning är små företag. Författningsförslaget anges inte innebära några ökade krav på att dokumentera byggprocessen avseende bärförmåga, stadga och beständighet och ingen större administrativ påfåga för byggherrar. Vidare anges avseende byggentreprenörer att konsekvenserna för små och medelstora entreprenörer bör bli begränsade jämfört med de större. Små företag har emellertid sämre möjligheter att erbjuda kompetensutveckling, eftersom utbildningstid innebär ett intäktsbortfall som har större relativ betydelse för små företag.

Sektorn med företag som är verksamma inom byggprojektöring anges omfatta relativt få företag och en övervägande andel av dessa anges vara små företag. Över 90 procent av företagen har fyra eller färre anställda. Författningsförslaget bedöms inte medföra någon förändring i efterfrågan på konstruktörer. Om det som effekt av förslaget uppstår en beteendeförändring som innebär att fler vill använda metoder som inte baseras på eurokoder kan det öka efterfrågan på konstruktörer som utvecklar och tillämpar alternativa metoder till eurokoderna för att uppfylla kraven på bärförmåga, stadga och beständighet. Deltagande i standardiseringsarbete anges kunna innebära konkurrensfördelar för ett företag. I arbetet med att ta fram och förvalta standarder har små projekteringsföretag en relativ 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 anges också att konsekvenserna av förslaget inte skiljer sig nämnvärt beroende på storleken på företaget som tillverkar byggmaterial eller småhus. I likhet med andra sektorer har emellertid 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 gör följande bedömning. Det finns en beskrivning som visar att förslaget i några avseenden kan ge olika konsekvenser för företag, beroende på företagets storlek, även om det anges att dessa skillnader kan vara små åtminstone i några fall. Det anges ingen information om att särskild hänsyn skulle ha tagits till små företag vid utformning av

författningsförslaget. Regelrådet anser att man i och för sig kan sluta sig till att sådan hänsyn inte förefaller ha tagits, men att detta med fördel kunde ha uttryckts explicit. En beskrivning av skillnader i förutsättningar för företag beroende på storlek finns i alla händelser och redovisningen kan som helhet anses tillräcklig även om större tydlighet när det gäller möjligheterna och ändamålsenligheten i att ta särskild hänsyn kunde ha uttryckts tydligare.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till små företag godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget, alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd allihop håller tillräcklig kvalitet. Även redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten, särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser samt beskrivningen av berörda företag håller tillräcklig kvalitet. När det gäller påverkan på företagens tidsåtgång, kostnader och verksamhet, påverkan på företagen i andra avseenden och särskild hänsyn till små företag har Regelrådet fler synpunkter på beskrivningen men anser att den som helhet håller tillräcklig kvalitet. Redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena anser Regelrådet inte håller tillräcklig kvalitet, men denna brist är inte av sådan betydelse att den blir avgörande för helhetsbedömningen.

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

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 juni 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjer och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Per Högström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Per Högström
Föredragande