

2023-08-24
Boverket dnr 31/2022

Byggföretagens yttrande avseende Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i händelse av brand i byggnader (dnr 31/2022)

Byggföretagen är de enskilda byggföretagens bransch- och arbetsgivarorganisation och organiserar cirka 4 000 bygg-, anläggnings- och specialföretag. Byggföretagen har tagit del av rubricerade remisser och vill framföra nedanstående synpunkter.

Allmänt

Genom Boverkets missiv dnr 31/2022 lämnar Boverket tillfälle att lämna synpunkter på Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i händelse av brand i byggnader.

Den aktuella remissen avser en ny föreskrift inom ramen för Möjligheternas Byggregler. Den nya modellen ska främja innovation och teknisk utveckling och därmed bidra till att effektivisera byggandet och öka konkurrensen. Detta är tänkt att uppnås genom ett tydliggörande av rollfördelningen mellan staten och samhällsbyggnadssektorn, där Boverket i föreskrifter ska precisera de krav som ställs på lag- och förordningsnivå och där samhällsbyggnadssektorn förutsätts ta fram lösningar som uppfyller föreskrifterna och även metoder för att verifiera att föreskrifterna uppfylls. Av det följer att bygg- och konstruktionsreglerna ska bestå av färre regler och utformas som funktionskrav. Vidare ska reglerna varken innehålla allmänna råd, hänvisningar till standarder eller hänvisningar till andra myndigheter och organisationers föreskrifter och riktlinjer. Byggföretagen konstaterar att flera synpunkter från tidigare remissvar avseende regelverkets utformning inte har beaktats och därmed kvarstår dessa synpunkter.

I huvudsak ser Byggföretagen den föreslagna nya regelmodellen och de förändringar som denna regelmodell kan medföra som ett steg i rätt riktning mot ett förenklat och konsekvent regelverk. Byggföretagen är positiv till att regelverket omformuleras på ett sådant sätt att branschen ges ett ökat ansvar för kvaliteten på det byggda och att möjligheterna till innovation ökar. Samtidigt ser Byggföretagen uppenbara risker för att den nya regelmodellen kan leda till en ökad variation i vad som anses vara en godtagbar lösning mellan olika handläggare och kommuner. Byggföretagen vill därför framföra ett antal synpunkter på och kommentarer till den nya regelmodellen.

Höjda kravnivåer

I uppdraget ingick att kravnivåer inte skulle komma att höjas till följd av det nya regelverket. Boverket menar att den totala kravnivån är oförändrad, trots att det för enskilda punkter faktiskt är höjningar av kravnivåerna. Då samtliga krav ska vara uppfyllda är det svårt att hävda att det remitterade förslaget inte innebär en kravhöjning. Byggföretagen menar att dessa kravhöjningar inte kan motiveras av att måluppfyllelsen kan bli bättre, och att de höjda kravnivåerna strider mot uppdraget. Om Boverket menar att kravnivåerna ska höjas bör detta motiveras tydligare och vägas mot de kostnader de kan komma att medföra.

Stort behov av vägledning

Boverket har aviserat att vägledning kommer att tas fram i nästa skede. Byggföretagen menar att det är av mycket stor vikt att vägledningen utformas på ett sådant sätt att den riskbedömning som kommer att göras i varje enskilt fall inte leder till att kommuner gör helt olika bedömningar avseende samma konstruktion, och därmed försvårar utveckling mot standardisering och industrialisering - med minskad effektivitet och ökande kostnader som följd. Hur ska exempelvis en handläggare tolka och förhålla sig till begrepp som acceptabel, tillräcklig eller god? På vilket sätt ska riskbedömningarna göras? Först med tydliga vägledningar om bedömning kan en förutsägbarhet uppnås. Det är svårt att entydigt förhålla sig till den nya regelmodellen utan att först ha sett hur vägledningarna kommer att utformas.

Det är samtidigt viktigt att de allmänna råden inte återuppstår som de facto-föreskrifter genom t ex standardiseringens försorg. Om detta inträffar är inget vunnet med att ta bort de allmänna råden ur Boverkets föreskrifter. I vägledning måste det vara tydligt att även lösningar som inte utgår ifrån nuvarande och kommande SIS eller branschstandarder ska kunna godkännas om de uppfyller funktionskraven. I konsekvensanalysen hänvisas till att stöd/vägledning i form av standardiseringsarbeten har initierats eller förmodas komma att initieras och Boverket verkar förutsätta att SIS kommer att ta rollen som en god och ansvarstagande kraft i detta arbete som verkar för att representationen i arbetsgrupper och tekniska kommittéer är bred och att deltagandet i kommittéerna är på alla företags och organisationers villkor, inte minst ekonomiskt. På vilket sätt avser Boverket tillse att SIS verkligen verkar på det sätt man anser att SIS behöver verka? En annan aspekt som inte är belyst är att de allmänna råden var gratis för alla att ta del av medan standarder från SIS kostar, vilket kan få konsekvenser framför allt för mindre byggherrar.

Verifiering

Byggföretagen anser det rimligt att den part som formulerar ett krav även anger hur kravets uppfyllande ska verifieras, eller åtminstone belägger att det över huvud taget är möjligt att på ett objektivt sätt verifiera uppfyllandet av ett specifikt krav, innan kravet blir en föreskrift. Byggföretagen ser det därför som

problematiskt att det enbart ska ligga på samhällsbyggnadssektorn att ta fram metoder för att verifiera att krav är uppfyllda.

Byggföretagen ser det som mycket viktigt att den nya regelmodellen är utformad på ett sådant sätt att tolkningen och tillämpningen blir enhetlig i landets kommuner och ger ökad förutsägbarhet av enskilda byggnadsnämnders bedömningar. Mot bakgrund av detta ser Byggföretagen stora risker med att ansvaret för verifieringsmetoderna läggs på samhällsbyggnadssektorn och att det fortsätter att vara upp till enskilda byggnadsnämnders godtycke att avgöra om Boverkets krav är uppfyllda eller ej.

Byggföretagens bedömning är att en förutsättning för att den föreslagna nya regelmodellen ska få avsedd effekt - främja innovation och teknisk utveckling och därmed bidra till att effektivisera byggandet och ökad konkurrens – är att det etableras en funktion med uppgift att övervaka att likriktning av bedömningar uppnås och att motstridiga lokala tolkningar inte tillämpas och, framför allt, *ges mandat att ge nationellt godkännande för verifieringsmetoder för såväl kvantitativa som kvalitativa funktionskrav.*

En förutsättning för Byggföretagens positiva ställningstagande är således att det etableras en funktion med mandat, ackreditering eller liknande att ge nationellt godkännande för verifieringsmetoder för såväl kvantitativa som kvalitativa funktionskrav och med uppgift att övervaka

- att nationell likriktning av byggnadsnämnders bedömningar uppnås och
- att motstridiga lokala tolkningar inte tillämpas.

Certifierade byggprojekteringsföretag och den nya regelmodellen

Vid nybyggnad av vissa bostadshus kan byggherren använda ett certifierat byggprojekteringsföretag för projekteringen. Detta företag ska ha möjlighet att göra en kontroll av om vissa krav uppfylls som ersätter byggnadsnämndens prövning av dessa krav i samband med bygglov och vid bedömning inför startbesked. Vilka bostadshus som kommer att omfattas är ännu inte klart.

Syftet är att undvika förseningar och öka förutsägbarheten för byggandet. Detta blir särskilt viktigt när bedömningar ska göras i enskilda fall, vilket riskerar olika bedömningar av samma konstruktion. Byggföretagen uppmanar därför Boverket att säkerställa att såväl byggande företag som byggherrar ska kunna certifiera sig. Det är också relevant att även om det blir en begränsning för vilka bostadshus som kommer att omfattas se över möjligheterna att längre fram bredda gruppen hus som omfattas.

Det är också nödvändigt att ha mycket tydlig vägledning kring slutbeskedet och i vilka fall det alls kan vara möjligt att frångå de bedömningar som gjorts av det certifierade byggprojekteringsföretaget, där det ska röra sig om grova fel.

Mindre avvikelse

En förändring i förhållande till nuvarande regler är Boverkets förslag att byggnadsnämnden inte ska medge en mindre avvikelse. I stället ska byggherren avgöra huruvida en mindre avvikelse från en föreskrift kan tillämpas medan byggnadsnämnden kan neka start- eller slutbesked om reglerna bedöms ha tillämpats felaktigt av byggherren och vid behov utöva tillsyn i efterhand. Boverket menar att detta bidrar till att tydliggöra byggherrens ansvar. Byggföretagen motsätter sig denna förändring eftersom det leder till en ökad otydlighet om vad som gäller och kan leda till kostsamma konflikter under byggprojektens genomförande. För Byggföretagen är det viktigt att möjligheten till förhandsbesked finns kvar. Byggföretagen anser även att det är viktigt att ett beslut som fattats i samband med ett startbesked inte ska kunna ändras i samband med ett slutbesked.

Byggföretagen tillstyrker förslaget att det ska ligga på byggherren att avgöra huruvida en mindre avvikelse från en föreskrift kan tillämpas medan byggnadsnämnden kan neka start- eller slutbesked om reglerna bedöms ha tillämpats felaktigt av byggherren och att byggnadsnämnden vid behov kan utöva tillsyn i efterhand, förutsatt att föreskriften kompletteras med att byggnadsnämnden är skyldig att skyndsamt lämna bindande förhandsbesked om byggherren begär det.

Implementeringstid

Byggföretagen menar att den tidsplan som tagits fram för implementering är alltför snäv och avstyrker förslaget till tidsplan. För det första behöver man invänta inte bara att certifieringsorganet för certifierade byggprojekteringsföretag finns på plats, utan också att företag har hunnit börja certifiera sig. För det andra ser vi att EPBD kan innefatta skrivningar som också påverkar andra kapitel än energikapitlet, vilket kan motivera att fler kapitel anstår än bara energikapitlet. För det tredje behöver sektorn ha en chans att hinna ha mottagandet klart. SIS behöver hinna bemanna kommittéer, verifieringsorgan behöver hinna komma på plats (från sektorn, eller utifrån Byggföretagens önskemål om oberoende organ). För det fjärde har regeringen aviserat regelförenklingar för studentbostäder. Det kommer rimligen att få konsekvenser för byggreglerna som delvis kan gå emot de regelskärpningar för små lägenheter som finns med i Boverkets förslag.

Det kan med fog argumenteras att, eftersom kravnivåerna inte ska ändras, så kan det finnas två versioner av byggreglerna – med samma kravnivå – till dess att de nya författningarna revideras en första gång.

Hållbart byggande

Vid ombyggnation och ändrad användning så finns en förhoppning om att Boverket kan vara tydliga i sin vägledning så att det nya regelverket kommer kunna underlätta för effektivare och bättre användning av det befintliga

beståndet samt undvika onödiga rivnings- och materialkostnader. Så länge funktionen uppfylls hoppas vi att det inte länge behöver ställas lika krav som vid ombyggnation eller ändrad användning som vid nybyggnation. Här ser vi dock också risken att bedömningarna blir olika beroende på vilken handläggare och i kommuner projektet genomförs.

Vi tror också att digitaliseringen som verktyg är avgörande för ett hållbarare byggande, men saknar detta i förslaget till Möjligheternas byggregler.

Boverkets föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i händelse av brand i byggnader

Det aktuella remissunderlaget är omfattande (över 500 sidor) och berör komplicerad materia, vilket gör att det krävs mycket resurser i form av tid och specialistkompetens för att fullt ut analysera författningsförslaget och identifiera eventuella konsekvenser av de föreslagna förändringarna. Mot denna bakgrund, och givet Boverkets fastställda remisstid, har Byggföretagen endast möjlighet att lämna ett övergripande remissvar på detta författningsförslag.

Byggföretagen noterar att regelverkets struktur har förändrats, vilket kan göra det svårare att navigera bland alla föreskrifter som kan ha betydelse för specifika frågeställningar relaterade till brand. Detta, tillsammans med att de allmänna råd som har en viktig roll för tolkning av nu gällande föreskrifter om brand i stort sett har försvunnit, gör att Byggföretagen förutsätter att Boverket avsätter resurser för utveckling av tydliga vägledning om hur den nya författningen ska tolkas och tillämpas.

Som påpekats tidigare ingick det i Boverkets uppdrag att kravnivåer inte skulle komma att höjas till följd av det nya regelverket. Boverket lyfter dock själva särskilt fram två föreslagna ändringar som bedöms medföra en ökad säkerhetsnivå i händelse av brand och som sannolikt även kommer att medföra ökade byggkostnader. Dessa ändringar avser bärande och avskiljande konstruktioner i byggnader med brännbar stomme, som kan få stor betydelse för höga byggnader i trä, samt krav på boendesprinkler i trygghetsboenden.

Det kan mycket väl vara så att Boverket har välgrundade argument för just dessa föreslagna ändringar. Byggföretagen ser dock detta som ytterligare ett exempel på att myndigheternas återkommande revideringar av våra byggregler ofta tenderar att resultera i förändringar som leder till ökade byggkostnader, samtidigt som andra delar av det offentliga Sverige ofta framför att byggkostnaderna måste minska.

Beträffande delningsbostäder ställer sig Byggföretagen bakom Svenska Colivingförbundets förslag att en ny brandteknisk verksamhetsklass tillförs för delningsbostäder som står i relation till riskbilden för bostadsverksamheten delningsbostad.

I övrigt är det generella intrycket att författningsförslaget är relativt balanserat avseende kravnivåer i förhållande till nu gällande föreskrifter och Byggföretagen ställer sig övervägande positiv till Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i händelse av brand i byggnader.

Frågor med anledning av detta remissvar kan ställas till Anna Broman, bostadspolitisk expert, anna.broman@byggforetagen.se alt. 072-708 58 62.

BYGGFÖRETAGEN



Catharina Elmsäter-Svärd
Verkställande direktör