

Remissyttrande

Boverkets förslag till föreskrifter om säkerhet vid användning av byggnader

Sveriges Allmännyttas är bransch- och intresseorganisationen för 320 allmännyttiga kommunala och privata bostadsföretag som bygger och förvaltar hyresbostäder för alla i hela landet. Tillsammans har de över 975 000 hyresbostäder. Vi bistår våra medlemmar så att de kan vara långsiktiga och konkurrenskraftiga aktörer på bostadsmarknaden. På så sätt bidrar vi gemensamt till en hållbar utveckling – ekonomiskt, miljömässigt och socialt.

Sveriges Allmännyttas synpunkter

Allmänt

Sveriges Allmännyttas avstyrker förslagen till föreskrifter om säkerhet vid användning av byggnader.

Sveriges Allmännyttas vill betona att kravnivåerna måste slås fast i reglerna så att samhällets minimikrav på byggnader är tydliga. Annars är det svårt att förstå hur de föreslagna föreskrifterna ska kunna tillämpas på ett enhetligt sätt. Handläggningen av bygglov kommer bli svårare än vad det är med nuvarande regler. Med hänsyn till den kompetensbrist som redan råder så är det problematiskt.

Sveriges Allmännyttas är mycket tveksam till om de föreslagna reglerna verkligen kommer leda till kostnadsbesparande lösningar i den utsträckning som Boverket anger. Otydligheten i vad som gäller kring till exempel rumshöjd riskerar att leda till att man hellre håller sig till det beprövade än vågar testa något nytt. De föreslagna reglerna riskerar därmed hämma innovativa lösningar i motsats till vad som är syftet med regelmodellen. Författningsförslaget riskerar att leda till fler situationer där bygglovshandläggare tolkar reglerna olika och är oense om krav är uppfylla eller inte.

Sveriges Allmännyttas är mycket kritisk till att de föreslagna föreskrifterna lämnar ett så stort tolkningsutrymme. Tolkningsutrymmet framstår som så pass stort att det blir osäkert vad som krävs för att uppfylla kraven och vilken kravnivå som ska vara gällande. Det är bekymmersamt att Boverket anger att det kommer finnas ett stort tolkningsutrymme och att det kommer ta tid innan branschen funnit en gemensam fackmässig bedömning. Det kan inte i varje enskilt fall vara en diskussion om vad som är

SVERIGES ALLMÄNNYTTA



den gällande kravnivån. Det gäller i relationen byggherre och kommun men även i relationen beställare och entreprenör. En osäkerhet i vilka krav som gäller och hur fackmässiga bedömningar ska göras riskerar skapa allvarliga problem framöver i ärenden där en hyresgäst anser att en bostad inte uppfyller krav i byggreglerna och kräver åtgärder av sin hyresvärd eller i fall där en säljare och köpare av en byggnad tvistar om byggnaden har byggfel. Det hämmar också möjligheten för utländska aktörer att verka i Sverige då det krävs en förståelse av vilka aktörer i landet som ger ut branschstandarder och branschvägledning som kan vara relevant.

Sveriges Allmännyttas är frågande till varför Boverket valt att inte precisera kravnivåerna tydligt i författningsförslaget. Boverket anger i remissen på s. 73 *"Vad som är ett tillräckligt värde för att uppnå en acceptabel osuppfångning bör nivåsättas av branschens aktörer."* och på s. 117 *"För att förebygga detta krävs att branschens aktörer gör ett gemensamt arbete för att fastställa vad som är en lämplig kravnivå med hänsyn till hälsopåverkan."* Branschen kan ta fram lösningar som uppfyller kraven och verifieringsmetoder men vilken kravnivå för ett enskilt krav i byggreglerna som gäller och som ska uppfyllas måste framgå av byggreglerna. Hur bedömningen ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet bör sedan framgå av vägledning från Boverket.

Sveriges Allmännyttas är kritisk till den bristfälliga konsekvensanalysen. I flera situationer skärps nuvarande kravnivå för enskilda krav. Boverket anger att *"Författningsförslaget kan i vissa situationer innebära att kravnivån justeras upp eller ner i förhållande till BBR, men den sammantagna bedömningen är att kravnivån totalt sett inte förändras."* I ett bygglovsärende görs inte en sammantagen bedömning av de krav som ställs utan varje krav bedöms enskilt. Eftersom förslaget till regler innebär utökade krav på dokumentation och i vissa situationer skärpta krav, så innebär det sammantaget att kravnivåerna skärps. Det går stick i stäv med att Möjligheternas byggregler endast skulle utforma reglerna enligt en ny regelmodell med oförändrade kravnivåer.

Sveriges Allmännyttas är positiv till att Boverket tar itu med att de allmänna råden har blivit normerande. Det är viktigt att vägledningen som tas fram är utformad på ett sätt så att reglernas tillämpning tydliggörs utan att vägledningstexterna blir normerande och begränsande på samma sätt som de nuvarande allmänna råden.

Sveriges Allmännyttas vill framhålla vikten av att vägledningen skapar förutsättningar för att bedömningar görs på ett enhetligt sätt. Tolkningen och tillämpningen behöver vara förutsebar och ske på ett likartat sätt oberoende av vilken handläggare eller kommun som beslutar i ärendet. Om kommuner och handläggare gör helt olika bedömningar avseende samma konstruktion försvåras utvecklingen av det industrialiserade byggandet och då minskas effektiviteten och kostnaderna ökar.

Sveriges Allmännyttas är kritisk till att Boverket så knapphändigt redogör för hur begreppen "acceptabel", "tillräcklig" eller "god" ska tolkas eller hur riskbedömningarna ska göras. Vilka faktorer är centrala vid riskbedömningen, vad kan motivera avsteg eller anpassning av kravnivån, vilka omständigheter ska beaktas vid bedömningen om kraven



är uppfyllda? Genom att besvara dessa frågor och en tydligt reglerad kravnivå blir tolkningen och tillämpningen av funktionskraven enhetlig och rättssäker.

Sveriges Allmännyttas framhåller att det är viktigt att Boverket säkerställer att det blir en bred representation i det standardiseringsarbete som drivs av SIS, då det i konsekvensbeskrivningen anges att standarderna ska få ökad betydelse för tillämpningen av reglerna. Det saknas också en beskrivning av hur standarderna ska bli tillgängliga för alla. Dagens allmänna råd är gratis att ta del av medan standarder från SIS endast går att tillgå mot betalning. Det kan inte krävas att man måste betala för att kunna förstå var kravnivåerna eller hur kraven ska kunna verifieras. Detta måste framgå av reglerna. Allt annat skapar ett otydligt och otillgängligt regelverk vilket skapar konkurrensproblem och hämmar utvecklingen av byggandet.

Sveriges Allmännyttan vill betona vikten av att Boverket i föreskrifterna eller genom vägledning redogör för hur verifieringen av att kraven är uppfyllda kan eller ska göras. Genom att Boverket redogör för hur ställda krav ska verifieras säkerställs att de ställda kraven är rimliga och att det överhuvudtaget går att på ett objektivet sätt verifiera att kraven är uppfyllda.

Sveriges Allmännyttan är kritisk till att Boverket helt lämnar frågan om verifiering till samhällsbyggnadssektorn. Det riskerar att öka förekomsten av krav där det är otydligt hur kraven ska verifieras. Denna otydlighet och osäkerhet ökar också behovet av dokumentation. Den föreslagna regelmodellen riskerar därför att leda till fördyrningar och förseningar av byggandet i och med det ökade behovet av dokumentation.

Sveriges Allmännyttan anser att den nya regelmodellen måste utformas så att tolkningen och tillämpningen blir enhetlig i landets kommuner och ger en ökad förutsägbarhet av enskilda byggnadsnämnders bedömningar. Mot denna bakgrund ser Sveriges Allmännyttan stora risker med att hela ansvaret för verifiering läggs på samhällsbyggnadssektorn och att det fortsatt är upp till enskilda handläggares godtycke att avgöra om kraven i bygg- och konstruktionsreglerna är uppfyllda.

Sveriges Allmännyttan menar att det finns ett behov av få en lösning eller verifieringsmetod godkänd som sedan kan gälla för en likadan konstruktion, lösning eller verifieringsmetod i ett annat ärende vid prövningen av bygglov och vid bedömningen i samband med beslut om start- och slutbesked. Det finns inget som garanterar att den verifieringsmetod som utvecklas i samhällsbyggnadssektorn och som en byggherre sedan vill använda sig av kommer att godkännas av kommunens handläggare vid prövningen av ett bygglov eller i samband med bedömningen i ett start- eller slutbesked.

Sveriges Allmännyttan föreslår därför att till exempel RISE ges i uppdrag att ta fram ett nationellt godkännande av verifieringsmetoder för kvalitativa och kvantitativa funktionskrav i bygg- och konstruktionsreglerna.



Sveriges Allmännyttan är i grunden positiv till Boverkets nya regelmodell och de utpekade målen om att skapa ett tydligare och enklare regelverk som öppnar upp för innovation.

Sveriges Allmännyttan är också positiv till den föreslagna strukturen för reglerna där författningsförslaget är uppdelat i tre avdelningar; Övergripande bestämmelser, Uppförande av nya byggnader och Ändring av byggnader.

Boverkets förslag till föreskrifter om säkerhet vid användning av byggnader

Mindre avvikelser från föreskrifterna

Sveriges Allmännyttan anser att Boverkets förslag till reglering av ”mindre avvikelser från föreskrifterna” (föreslagen 1 kap. 3 §) måste kompletteras med tydlig vägledning. Det är byggherren som ansvarar för att kraven i plan- och bygglagen och tillhörande författningar uppfylls. Byggnadsnämnden har dock att besluta om byggherren har visat att åtgärden uppfyller de krav som ställs vid prövning av bygglov och i samband med beslut om startbesked och slutbesked. Den nuvarande regleringen i byggreglerna (avsnitt 1:22 BBR) kan endast förstås på detta sätt. Boverkets tolkning av sina egna nuvarande regler framstår som ett cirkelresonemang. I vägledningen till avsnitt 1:22 BBR (PBL Kunskapsbanken) anges att *”BBR innehåller tomtkrav, utformningskrav och tekniska egenskapskrav. Därför behöver dokumentation av mindre avvikelser göras i olika beslut beroende på vilket slags krav det handlar om. Om den mindre avvikelser gäller tomtkrav eller utformningskrav ska byggnadsnämnden pröva om mindre avvikelser från utformningskraven kan medges i bygglovet. Om avvikelser medges bör detta framgå av motiveringen i beslutet om lov. Om det i stället handlar om tekniska egenskapskrav bör det stå i startbeskedet om mindre avvikelser medges.”* Det är av stor vikt att detta fortsätter gälla. Det är viktigt att det klargörs i beslut om lov, start- eller slutbesked om en mindre avvikelse från ett särskilt krav har medgetts. Annars finns risken för att en mindre avvikelse som godtagits i startbesked inte godtas vid bedömningen i samband med beslut om slutbesked. Fördelen med nuvarande reglering är att det uppmärksammar att en mindre avvikelse behöver dokumenteras i handläggningen av byggnadsnämnden. Den vägledning som ges till nuvarande reglering bör vara vägledningstext till den föreslagna regeln. Boverket anger att *”Den praktiska skillnaden i tillämpningen bedöms bli i det närmaste obefintlig, för både byggherren och byggnadsnämnden.”*. Eftersom det inte bedöms bli någon egentlig skillnad i tillämpningen borde det vara möjligt för Boverket att ge samma vägledning till tillämpningen av den föreslagna regleringen som den som ges till nuvarande reglering.

Sveriges Allmännyttan anser att nuvarande reglering om mindre avvikelser från föreskrifterna är tydlig då det framgår att byggnadsnämnden får medge mindre avvikelser i lov samt start- och slutbesked trots en mindre avvikelse från föreskrifterna i det enskilda fallet. Byggherren ansvarar för att åtgärden uppfyller de krav som ställs i reglerna. Byggnadsnämnden beviljar lov för en åtgärd eller godkänner i ett startbesked eller



slutbesked att en åtgärd påbörjas respektive tas i bruk trots en mindre avvikelse från föreskrifterna. "Mindre avvikelse" är kopplat till tillståndsgivningen, inte själva utförandet. Jämför med regleringen av bygglov vid liten avvikelse från detaljplan (9 kap. 2 § och 31 b § plan- och bygglagen). Den nuvarande regleringen om mindre avvikelse i avsnitt 1:22 BBR fråntar inte byggherren sitt lagstadgade ansvar att uppfylla kraven i föreskrifterna utan tydliggör att byggnadsnämnden kan bevilja lov och godkänna en åtgärd i ett beslut om start- och slutbesked trots att byggherren har visat att kraven i föreskrifterna uppfylls eller kan antas komma att uppfyllas med en mindre avvikelse. När det regleras att tillstånd kan ges trots att kraven för ett tillstånd inte är uppfyllda så formuleras det oftast som att "om syftet med bestämmelserna inte motverkas får mindre avvikelser göras" eller att "tillstånd får ges trots mindre avvikelse så länge som syftet med bestämmelserna inte motverkas". Byggandet kräver förutsebara bedömningar. Det är viktigt att det klargörs att byggnadsnämnden ska dokumentera när mindre avvikelse från föreskrifterna medges.

Sveriges Allmännyttas föreslår därför att nuvarande allmänt råd och vägledningstext ges till den föreslagna regeln. Det är viktigt att en byggherre får ett besked om att en mindre avvikelse har godtagits så att det går att lita på ett sådant besked gäller i lov, start- och slutbesked.

Sveriges Allmännyttas bedömer att förslagen till föreskrifter kommer innebära att det blir svårt för en byggherre och bygglovshandläggare att tolka och tillämpa reglerna på ett enhetligt sätt. Ett stort antal kvantifierade krav som exempelvis krav på visst avstånd mellan golv och fönster som finns idag utgår i förslaget till föreskrifter. Det innebär att det blir osäkert hur vissa krav ska tolkas och tillämpas, och hur dessa krav ska verifieras. Det leder till en än mer oförutsebar byggprocess.

Sveriges Allmännyttas anser att de föreslagna reglerna utgör kravskärpningar trots att Boverket anger att kravnivåerna ska vara oförändrade. Det gäller till exempel för krav om rök- eller avgaskanal där kravet skärps för fasta installationer för gasformigt eller flytande bränsle, från 12 kW till 6 kW. En modern gasspis har vanligtvis märkeffekt över 6 kW. Boverket har noterat detta, men anger att ventilationen vid matlagingsplatsen hanterar detta.

Stockholm den 16 juni 2023

Anders Nordstrand
Vd