

2023-06-09
Boverket dnr 29/2022

Byggföretagens yttrande avseende Förslag till Boverkets föreskrifter om skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö (dnr 29/2022)

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 29/2022 lämnar Boverket tillfälle att lämna synpunkter på förslaget Boverkets föreskrifter om skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö

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 anger själva (Dnr 30/2022, s. 78) att "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 branschperspektiv eller ett samhällsperspektiv." 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 framförallt 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 frånga 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. 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 hållbart byggande, men saknar detta i förslaget till Möjligheternas byggregler.

Boverkets föreskrifter om skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö

Det generella intrycket av Boverkets förslag till föreskrifter om skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö, inklusive den konsekvensanalys Boverket redovisar, är att Boverket har gjort ett gediget arbete och lyckats relativt väl i sina ambitioner att utforma föreskrifterna i linje med den nya regelmodellen.

För några enskilda föreslagna föreskrifter har dock Byggföretagen identifierat följande frågeställningar som Byggföretagen anser att Boverket bör beakta under det fortsatta arbetet med färdigställandet av dessa föreskrifter.

Kostnadsdrivande nya krav på dokumentation

I Avdelning I, Övergripande bestämmelser, framgår att en luftkvalitetsdokumentation (19 §), en fuktsäkerhetsdokumentation (20 §) samt drift- och underhållsinstruktioner (21 §) ska upprättas. Som framgår av Boverkets konsekvensanalys innebär samtliga tre dokument nya krav och nya uppgifter för byggherrarna. Det bör dock tydligare definieras vad som är tillräcklig dokumentation. Boverkets bedömning i sin konsekvensanalys är att konsekvenserna av dessa nya krav bedöms bli små, men det förutsätter att det är tydligare vad som är tillräckligt. Annars riskerar nya kraven att leda till relativt stora kostnadsökningar, i och med att det kommer att vara upp till de enskilda byggnadsnämnderna att avgöra om dokumenten är tillräckligt omfattande för att bli godkända.

Höjda kravnivåer avseende föroreningar i tilluften

I Avdelning II, Uppförande av nya byggnader, 3 kap., 5 § anges att byggnader ska vara utformade så att halten av föroreningar i tilluften är lägre än gällande gränsvärden för utomhusluft. I Dnr 29/2022, s. 67 anges att ”3 kap. 5 § författningsförslaget ställer krav på tilluftens kvalitet och att den ska uppfylla

kraven för utomhusluft”. Så som Byggföretagen tolkar 5 § är Boverkets påstående inte korrekt eftersom kravet i 3 kap. 5 § är formulerat som ”lägre än”.

Motsvarande krav återfinns i BBR 29, 6:22, där det anges att ”byggnader ska utformas och deras installationer ska utformas och placeras så att halten av föroreningar i tilluften inte är högre än gällande gränsvärden för uteluft”.

Byggföretagens tolkning är att det nya författningsförslaget i 3 kap. 5 § innebär en skärpning i förhållande till nuvarande föreskrift. Byggföretagen föreslår därför att 3 kap. 5 § omformuleras till:

Byggnader ska vara utformade så att halten av föroreningar i tilluften inte är högre än gällande gränsvärden för uteluft.

Ny formel för tilluftsflöde innebär ny kravnivå som kan bli kostsam för mindre lägenheter

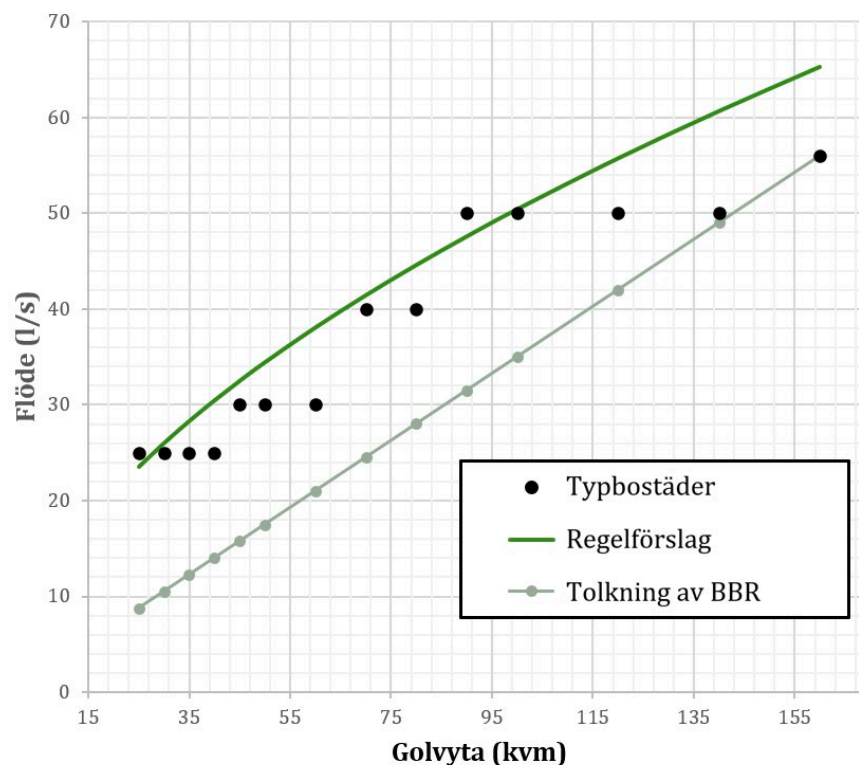
I Avdelning II, 3 kap., 7 § återfinns en formel som uttrycker kravet på tilluftsflöde i l/s som funktion av bostadens boarea. Införandet av denna formel innebär en förändring i jämförelse med BBR 29, 6:251, där det anges ett krav på ett lägsta luftflöde motsvarande 0,35 l/s per m² golvarea då någon vistas i bostaden och 0,10 l/s per m² golvarea då ingen vistas i bostaden.

I 3 kap, 7 § anges förvisso även att kravet (= formeln) inte behöver uppfyllas om det kan visas att ett lägre tilluftsflöde är tillräckligt för att uppfylla det övergripande kravet (i 3 kap, 2 §) om acceptabel luftkvalitet inomhus vid avsedd användning. Detta tillägg i 3 kap., 7 § är dock så löst formulerat att Byggföretagen bedömer det som sannolikt att det i normalfallet krävs ett uppfyllande av kravet enligt formeln för ett godkännande från byggnadsnämnden.

Det kan finnas fördelar med att uttrycka kravet på luftflöde med en formel som funktion av boarean, även om det rör sig om en enkel kurvanpassning. Byggföretagen reagerar dock på hur kurvanpassningen utförts och vilket utfall denna nya formel leder till i förhållande till nuvarande föreskrift.

Enligt Boverkets konsekvensbeskrivning (s. 66 – 72) baseras den föreslagna formeln på beräkningar av normalflöden för ett antal olika typbostäder med antagna personbelastningar med tre olika metoder, där en metod motsvarar kravet i BBR 29, 6:251. Det största(!) flödet enligt dessa tre metoder har sedan använts som lägsta tillåtna flöde för respektive typbostad vid kurvanpassningen av formeln i 3 kap., 7 §.

Resultatet av Boverkets analyser sammanfattas i figuren nedan (Dnr 29/2022, figur 2), där det tydligt framgår att den föreslagna formeln leder till betydligt högre lägsta tillåtna flöde än nuvarande krav i BBR 29. Den relativa ökningen av luftflödet är störst för små golvytor och avtar sedan med ökande golvyta.



Boverket motiverar det skärpta kravet med att luftväxling i bostäder har en viktig hälsoskyddande funktion, att otillräckliga luftflöden är ett problem i dagens byggnadsbestånd, att det är vanligt att användare klagat på att rumsluften som "instängd" eller "dålig" samt att man kan behöva ta höjd för framtida klimatförändringar.

Byggföretagen argumenterar inte emot Boverkets motiv, men Byggföretagen vill rikta kritik mot att Boverket tagit den enkla utvägen att, utan ytterligare motivering, sätta det största flödet enligt de tre metoder som ingick i jämförelsen som lägsta tillåtna flöde vid kurvanpassningen istället för att själva fastställa vad som är ett "tillräckligt bra" lägsta tillåtna värde.

Byggföretagen vill även rikta kritik mot att Boverket i sin konsekvensbeskrivning inte belyser eventuella negativa konsekvenser av den förändring som införandet av formeln i 3 kap., 7 § innebär och värderar dessa mot de positiva effekterna av ett ökat luftflöde. Ökade luftflöden i små lägenheter riskerar att innebära att man inte kan bygga med tilluft genom fönster (FX system) då konsekvensen av ökade flöden ger att radiatorerna blir extremt stora för att täcka den kyla som kommer in, med stor energiåtgång som följd.

Byggföretagen bedömer att denna förändring kan bidra till betydande kostnadsökningar, särskilt för mindre bostäder, och vill därför rikta en uppmaning till Boverket att noga tänka igenom dessa delar och om en lägre kravnivå än den föreslagna kan ge ett "tillräckligt bra" lägsta tillåtna luftflöde.

Lämpligt med kvalitativt mått för rumshöjd?

I Avdelning II, Uppförande av nya byggnader, 5 kap., 2 § anges att rumshöjden ska vara tillräcklig för att undvika olägenheter för människors hälsa och vara anpassad till rummets avsedda användning.

Den föreslagna föreskriften innebär en förändring i och med att tidigare måttsatt krav ersätts med ett kvalitativt funktionskrav och är ett exempel på ett krav vars uppfyllande blir mycket svårt att verifiera på ett objektivet sätt. Även Boverket noterar detta i sin konsekvensbeskrivning, där man skriver (Dnr 29/2022, s. 117) att det kan uppstå en skillnad i hur byggherren respektive byggnadsnämnden tolkar kravet på tillräcklig rumshöjd och att detta kan leda till osäkerhet vid tillämpningen och en bristande oförutsägbarhet i byggprocessen. Boverket framför även att eftersom det tekniska egenskapskravet bedöms i samband med startbesked, kan osäkerhet i fråga om kravnivån leda till omarbeting av ett enskilt projekt och ny bygglovsansökan om byggnadsnämnden anser att kravet inte uppfylls.

Det är tydligt att Boverket själva ser uppenbara negativa konsekvenser av sitt eget förslag till föreskrift. Den lösning på problemet som Boverket föreslår är att branschens aktörer gör ett gemensamt arbete för att fastställa vad som är en lämplig kravnivå med hänsyn till hälsopåverkan. Byggföretagen anser det vara problematiskt att Boverket redan i detta läge, innan projekttiden för Möjligheternas byggregler runnit ut, väljer att ta ett steg tillbaka och lämna till andra att lösa den uppgift Boverket själva rimligen borde ansvara för. Byggföretagen ser dock positivt på de möjligheter till konvertering till bostäder som en mer tillåtande rumshöjdsdefinition skulle innebära. Detta kan dock hanteras genom en särskild skrivning som möjliggör annan rumshöjd när lokaler omvandlas till bostäder.

Termiskt klimat – höjda kravnivåer

I det nya författningsförslaget behandlas termisk komfort i Avdelning II, Uppförande av nya byggnader, 6 kapitlet. Här har Boverket enligt egen utsago infört ett nytt krav på att hantera höga och låga temperaturer inomhus även vid ”onormala” yttre termiska klimatlaster (6 kap. 3 §) samt förtydligat krav på att hantera förväntade ”normala” yttre klimatlaster under byggnadens livslängd (6 kap. 2 §). Att det i 2 § endast handlar om ett förtydligande stämmer dock inte i och med att man inför ett krav på operativ temperatur högst 26 grader för bostäder, och därmed indirekt inför ett krav på kylning. Beträffande 3 § framgår av konsekvensbeskrivningen att syftet med detta krav är att täcka in s k värmestress och köldstress vid ”onormala” yttre klimatlaster, men det är svårt att uttyda detta specifika syfte ur själva föreskriften eftersom det i föreskriften endast anges att människor vid avsedd användning ska kunna upprätthålla sin normala kroppstemperatur.

I konsekvensbeskrivningen anger Boverket att verifiering kan ske genom kontroller under projekteringen och att det finns applicerbara standarder, men att

de behöver få nationell anpassning. En sådan nationell anpassning är att fastställa "normala" respektive "onormala" yttre klimatlaster som standardiserade dataserier, där hänsyn även tas till förväntade klimatförändringar under en byggnads livslängd. Boverket medger att nivåerna i sådana dataserier kommer att ha stor påverkan på hur tekniskt svårt och dyrt det blir att uppnå kraven för nya byggnader, men återigen lämnar man ifrån sig vad som kan betraktas som ofärdiga förslag till föreskrifter i och med att man lämnar till branschstandardiseringen att göra lämpliga avväganden kring hur olika klimatscenarier ska hanteras och hur enhetliga bedömningar ska kunna göras. Boverket lämnar med andra ord till andra att lösa frågan om verifiering.

Boverket medger även att de nya kraven, i kombination med förväntade konsekvenser av klimatförändringar, innebär dyrare tekniska lösningar och dyrare drift framåt. Boverket menar dock att detta är effekter av nödvändig klimatanpassning och inte ska ses som kostnadsökningar som beror på de valda kravnivåerna för termisk komfort. Byggföretagen menar å sin sida att detta påstående inte är korrekt i och med att Boverket faktiskt föreslår nya krav i förhållande till nuvarande krav i BBR 29. Även här hade Byggföretagen gärna sett att Boverket gjort ett försök att kvantifiera de förväntade kostnadsökningarna och värderat dessa mot de förväntade positiva effekterna av de förändrade kraven.

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