



remiss@boverket.se

Remiss om Boverkets förslag till föreskrifter om skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö samt om hushållning med vatten och avfall med konsekvensutredning

Er beteckning: 29/2022

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget i stort men önskar framföra synpunkter gällande visst behov av justering och förtydligande.

Länsstyrelsen ser i huvudsak positivt på den nya regelmodellen och att nuvarande byggregler delas upp i olika författningar med föreskrifter utifrån olika preciseringsnivåer. Det blir då tydligare vad som utgör faktiska bindande regler. Strukturen i författningsförslaget med indelning i olika avdelningar och kapitel är tydlig och lättöverskådlig. Länsstyrelsen ser det som betydelsefullt om samtliga författningar får likvärdig indelning och struktur.

Länsstyrelsen anser överlag att de föreslagna förändringarna kommer att medföra en relativt stor arbetsinsats för berörda aktörer och omfattande vägledningsinsatser från Boverket. Boverket behöver också tydliggöra och tillhandahålla information om vilka standarder och handböcker som kan tillämpas vid tolkning av kravnivåerna.

Länsstyrelsen anser även att föreskrifterna behöver kompletteras med fler kvantitativa krav än nuvarande förslag.

Länsstyrelsen vill framföra att den nya regelmodellen som består av färre regler, är formulerad som funktionskrav samt endast innehåller bindande föreskrifter (i enlighet med Boverkets slutrapportering av regeringsuppdrag i december 2020), kommer att leda till ökat tolkningsutrymme. Ju större tolkningsutrymme det finns, desto större är risken att kraven kommer att hanteras på olika sätt bland kommuner, byggherrar och yrkesutövare.

Funktionskrav kan bli otydligt för oerfarna byggherrar som till exempel förstagångsbyggare i form av småföretag och privatpersoner. Det kan i sin tur leda till missförstånd och att fel begås i genomförandeprocessen.

I de fall föreskrifterna saknar tydliga mätbara krav, är risken stor att kravnivån blir otydlig. Otydligheter i tillämpningen kan leda till fördröjda och fördyrade projekt, utifrån längre handläggningstid hos byggnadsnämnder och genomförandetid av projekt. Risken är att utfärdande av start- respektive slutbesked kan bli fördröjda.

Synpunkter på betänkandets förslag

5. Beskrivning av förslaget

5.1 Tillämpning av författningsförslaget

Författningsförslagets struktur med indelning i tre avdelningar i form av övergripande bestämmelser, uppförande av nya byggnader och ändring av byggnader är bra. Det ger en tydlig och lättöverskådlig struktur.

Boverket skriver att avsaknaden av förslag till specifika lösningar i författningsförslaget, som idag finns som allmänna råd i BBR, inte ska tolkas som en sänkning av kravnivån. Länsstyrelsen ser dock en risk med att sådana tolkningar kan uppstå rent allmänt.

5.2 Övergripande bestämmelser

5.2.2 Mindre avvikelse

Boverket föreslår att bestämmelsen om mindre avvikelse formuleras om så att det tydliggörs att det är byggherren som har ansvaret för att en åtgärd uppfyller alla krav i författningen. Förslaget medför indirekt att byggnadsnämnden inte behöver ta ställning till förutsättningarna av mindre avvikelse i sak, utan det åligger byggherren. Byggnadsnämnden har dock som myndighet möjlighet att neka start- eller slutbesked om byggnadsnämnden bedömer att byggherren har tillämpat tolkningen felaktigt och använt den på ett oriktigt sätt.

Risken är att tolkningen bli oklar utifrån rollfördelningen. Byggherrens ansvar förtydligas än mer utifrån förslaget. Det ställer stora krav på byggherren i sakfrågan. Utifrån projektets art kan byggherrens erfarenhet och kännedom i sakområdet vara väldigt varierad. Det är viktigt att byggherren har kännedom om ansvarsområdet och byggnadsnämndens något förändrade roll samt har tillgång till konsulter i sakfrågan vid behov.

Otydligheter i tillämpningen kan, såsom tidigare nämnts, leda till fördröjda och fördyrade projekt. Det kan också medföra ett ökat antal tillsynsärenden för tillsynsmyndigheten under brukarskedet.

Länsstyrelsen anser att allmän vägledning inom sakområdet bör tas fram av Boverket med exemplifiering och förtydligande.

5.3 Uppförande av nya byggnader

5.3.3 Ljusförhållanden

Länsstyrelsen anser att det inte tydligt framgår vilka hälsoeffekter förslaget medför eller vilken inverkan det har på människors välbefinnande. Även smålägenheter kan utgöra långvariga bostäder. Boverket bör göra förtydligande i konsekvensbeskrivningen.

5.3.5 Rumshöjd

Författningsförslaget innebär, att till skillnad från BBR, så finns det inga nivåsatte krav för rumshöjd, ingen särskiljning för olika byggnader eller rum och inga specifika regler för ändring av byggnader.

Boverket skriver att det faktum att författningsförslaget inte innehåller några preciserade nivåsatte krav inte ska ses som en sänkning av kravnivån. Länsstyrelsen ser dock en stor risk med avsaknad av nivåsatte krav för rumshöjd. Risker är att rumshöjden minimeras i bostäder och lokaler för att maximera antalet våningar i förhållande till gällande detaljplans bestämmelser om högsta tillåtna höjd på byggnad. Risker är särskilt stora i samband med nyproduktion av bostäder i områden med hög exploatering och efterfrågan, liksom i nyproduktion av skolor och förskolor, vilket indirekt kan medföra hälsorisker.

5.3.6 Fuktsäkerhet

Länsstyrelsen ser det som positivt med införande av krav på fuktsäkerhetsprojektering enligt förslaget. Fuktproblematik har funnits under flera tidsepoker inom byggbranschen och med varierande problematik utifrån byggfukt och konstruktionsmetoder.

5.3.10 Krav på hantering av avfall

Länsstyrelsen vill poängtera vikten av att det ska finnas tillräckligt med utrymme för avfallsanordningar och avfallshantering, med möjlighet till diverse sortering. Inte sällan blir dessa typer av utrymmen små i nyproduktion, utifrån ekonomiska aspekter. Det kan senare i brukarskedet leda till begränsade möjligheter för sortering utifrån önskat behov. Då det är svårt att ange bestämmelser med faktiska minimimått, utifrån olika sorteringssystem, är det viktigt att det finns framtagna standarder och vägledning med minsta tillåtna mått utifrån ändamål med byggnaden, annars är risken stor att det uppstår problem i brukarskedet. Det är också viktigt att anordningar och tillträde till sådana utrymmen är

tillgängliga och kan brukas självständigt av till exempel personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga.

5.4 Ändring av byggnader

5.4.4 Förvanskningförbudet och varsamhetskrav

Länsstyrelsen ser det som positivt att Boverket understryker att varsamhets- och förvanskningsspekterna ska vara styrande för vilka insatser som bedöms möjliga och att styrning av detta ska stärkas i kriterier och särskild bestämmelse. Under förutsättning att dessa tillägg säkerställer att ändringar inte sker på bekostnad av befintlig bebyggelses värden och kvaliteter är det tillräckligt. Att Boverket även lyfter att byggnader uppförda före 1920-talet generellt ska bedömas vara särskilt värdefulla bedöms som tillfredställande. Länsstyrelsen ser förslaget som positivt och de nya föreskrifterna bedöms stärka kulturmiljöernas relevans i planering och byggande.

6 Ikraftträdande och informationsinsatser

6.1 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Länsstyrelsen anser att den förslagna införandetiden den 1 juli 2024 är väl avvägd, alternativt med framflyttning till ikraftträdande den 1 januari 2025. Den föreslagna övergångstiden, som utgångspunkt på ett år, bedöms vara rimlig.

6.2 Informationsinsatser

Införandet av det nya regelverket med föreskrifter kommer att medföra behov av stora informationsinsatser av Boverket för olika målgrupper och med varierade metoder. En del i insatserna bör omfatta information om tillämpliga standarder, handböcker och branschstandarder.

Förslagsvis genomförs också vägledningsinsatser av Boverket. Informations- och vägledningsinsatserna behöver genomföras i god tid inför införandet av det nya regelverket. Insatserna kommer också att behöva fortgå kontinuerligt, som en uppföljning av tillämpningen av föreskrifterna.

7 Konsekvenser

7.1 Övergripande konsekvenser

7.1.4 Författningen får en ny struktur och blir mindre omfattande

Länsstyrelsen ser i huvudsak positivt på den nya regelmodellen och att nuvarande byggregler delas upp i olika författningar och med bestämmelser utifrån olika preciseringsnivåer. Det blir då tydligare vad som utgör faktiska bindande regler. Strukturen i författningsförslaget med inledning i olika kapitel är tydlig och lättöverskådlig. Länsstyrelsen ser det som betydelsefullt om författningarna får likvärdig indelning och struktur.

Länsstyrelsen anser att föreskriften behöver kompletteras med fler kvantitativa krav än enligt förslaget.

7.1.5 Kunskap och vägledning behöver ges på andra sätt

Boverket skriver att handböcker, standarder, branschstandarder och branschöverenskommelser kommer att få en viktig roll vid tolkning av byggreglerna och att mycket av utvecklingsarbetet förväntas kunna ske via till exempel branschorganisationer. Länsstyrelsen ser en risk i att det kan medföra att det allmänna intresset inte tillvaratas i tillräckligt hög grad samt att materialet inte blir allmänt tillgängligt.

Länsstyrelsen anser att Boverket bör tillhandahålla information om tillämpliga standarder och branschstandarder inom respektive ämnesområde. Det bör finnas på myndighetens webbplats. Det är framför allt viktigt för mindre kommuner, företag och byggherrar.

Boverket bör också belysa problemet när det saknas standarder inom ämnesområden samt ta fram olika vägledningar.

7.2 Företag

7.2.1 Byggherrar

Konsekvenser för små och medelstora företag samt privatpersoner

Författningsförslaget bedöms få särskilt stora konsekvenser för byggherrar som utgörs av små och medelstora företag samt privatpersoner. Utmaningar kan uppstå när det gäller tolkning av föreskrifterna. Större tolkningsutrymme och ibland också otydligare regelverk bedöms få extra stora konsekvenser för oerfarna byggherrar, till exempel förstagångsbyggare. Det kan också i allt högre grad leda till missförstånd, att fel begås samt att antalet tillsynsärenden ökar.

Boverket behöver tillhandahålla information och vägledning om standarder och dokument från branschorganisationer. Dessa handböcker, standarder, branschstandarder behöver också finnas tillgängliga.

Länsstyrelsen ser också ett ökat behov av kommunikation mellan kommunens byggnadsnämnd och byggherrar i allmänhet, men då framförallt av den här kategorin byggherrar, som utgör små och medelstora företag samt privatpersoner.

Länsstyrelsen bedömer att förslaget kommer att medföra ökade kostnader för anlitande av konsulter för projektering, riskanalyser och tolkning av regelverket, vilket är viktigt att ta med i beräkningarna.

7.3 Staten

7.3.1 Överklagande beslut i byggprocessen

Risken är stor att antalet överklaganden kommer att öka, utifrån varierad bedömning mellan byggnadsnämnd och byggherre, gällande funktionskraven. Överklagandeprocesserna bedöms öka i antal och i tid. Idag är det relativt ovanligt med överklagande av beslut som omfattar start- eller slutbesked. Förslaget kommer också att medföra ökat behov av inköp av standarder, branschstandarder och olika handböcker hos länsstyrelse och domstolar.

7.3.2 Länsstyrelsens tillsynsvägledning

Boverket ska tillsammans med Länsstyrelsen ge tillsynsvägledning i enlighet med 8 kap 13–14 §§ PBF. Införandet av ett ändrat regelverk för byggregler kommer att innebära ett ökat behov av vägledningsinsatser. Arbetet kommer inledningsvis att bli resurskrävande men även på längre sikt kommer sannolikt behovet av tillsynsvägledning att öka när kommunerna ska ingripa senare i byggprocessen.

7.3.3 Konsekvenser för Boverket

Införandet av ändrat regelverk kommer att innebära behov av stora informations- och vägledningsinsatser av Boverket, vilket kan bli resurskrävande. Insatserna bör göras utifrån webbseminarium och information på Boverkets webbplats och riktas till olika målgrupper som kommunernas byggnadsnämnder, till kontrollansvariga, projektörer och byggaktörer. Förslagsvis bör Boverket genomföra fysiska stormöten i olika delar av landet, med målgruppen kommunernas byggnadsnämnder, där länsstyrelserna kan hjälpa till med genomförandet.

7.4 Kommuner

7.4.3 Konsekvenser för byggnadsnämndernas handläggning

Införandet av ändrat regelverk med nya föreskrifter kommer att få stora konsekvenser för byggnadsnämnderna. Författningsförslaget kommer att påverka kommunernas arbetsprocesser direkt och ställer högre krav på kompetens och erfarenhet. Ökat behov av utbildning och kunskapshöjande insatser kommer att erfordras. Brist på teknisk kompetens, erfarenhet och resurser kan bli en stor utmaning, liksom att det kan uppstå frekventa utmaningar vid tolkning av regelverket. Utmaningarna kan bli särskilt märkbara i små och medelstora kommuner.

Då de allmänna råden och hänvisningar till standarder kommer att försvinna i dess nuvarande form, kan det försvåra arbetet och bedömningen för bygglovshandläggare och byggnadsinspektörer i det dagliga arbetet. Det finns en risk att bedömningen kommer att bli än mer varierad mellan kommuner än vad den är idag. Förslaget kan medföra en ökad osäkerhet från byggaktörer vad som kommer att godkännas av den enskilda kommunen, vilket i sin tur kan medföra en större osäkerhet och ökat behov av allmän dialog med kommunens byggnadsnämnd.

Standarder, branschstandarder och olika handböcker kommer dock att fylla en viktig funktion vid tolkning av regelverket. Det kommer ställas krav på kännedom och tillgänglighet av dessa skrifter i landets kommuner, vilket kan medföra ökade kostnader. Det kommer också att ställa krav på att kommunernas byggnadsnämnder är insatta i och kan tolka olika branschstandarder. Det kan bli särskilt påtagligt i små- och medelstora kommuner.

Enligt Boverket är inte syftet att kravnivån ska förändras gentemot dagens tillämpning. Länsstyrelsen bedömer att regelverket kommer att medföra stora ändringar och påverka det dagliga arbetet i kommunerna.

I de fall föreskrifterna saknar tydliga mätbara krav, är risken stor att kravnivån blir otydlig. Otydligheter i tillämpningen kan leda till fördröjda och fördyrade projekt, utifrån längre handläggningstid och genomförandetid av projekt. Risken är att utfärdande av start- respektive slutbesked kan bli fördröjda.

Ett av målet med genomförandet är att innovationen av nya lösningar ska öka. Risken är att tillämpningen av regelverket blir extra utmanande för landets kommuner i sådana situationer, då riskanalyser enligt förslaget ska visa på att funktionskraven är uppfyllda.

Otydliga krav kan också medföra ökat antal tillsynsärenden för tillsynsmyndigheten i senare skede.

8 Författningskommentarer

Avdelning I. Övergripande bestämmelser

1 kap. Övergripande bestämmelser

Mindre avvikelse från föreskrifterna i denna författning.

3 § Länsstyrelsen anser att det behöver förtydligas vad som kan utgöra mindre avvikelse från föreskrifterna i författningen, genom exempel i vägledning. Risker är annars att bedömningen kan variera stort i olika sakfrågor. Benämningar som "särskilda skäl" och "avsevärd olägenhet från annan synpunkt" bör också förtydligas och exemplifieras.

Benämningen "orimliga" är otydlig och kan tolkas väldigt olika.

Projektering och utförande

8 § Enligt förslaget ska projekteringen dokumenteras, vilket är nödvändigt. Det behöver förtydligas hur dokumentationen ska utföras förvaras.

Avdelning II. Uppförande av nya byggnader

4 Kap. Ljusförhållanden

3 § I förslaget anges att rum i lokaler där människor kan vistas mer än tillfälligt ska vara utformade så att de medger tillräckligt dagsljus för att undvika olägenheter för människors hälsa. Kravet gäller inte om det är orimligt med hänsyn till rummets avsedda användning eller förhållandena i övrigt.

Länsstyrelsen anser att bestämmelsen är otydlig och att det medför en ökad risk med för lite tillgång till dagsljus på olika arbetsplatser samt i undervisningslokaler och förskolor. Behovet av vägledning bedöms också bli stort.

4 § I förslaget anges att bostäder som är större än 35 kvadratmeter ska användarna ha tillgång till direkt solljus i minst ett rum där människor vistas mer än tillfälligt. Länsstyrelsen bedömer att förslaget behöver förtydligas och utredas vidare, utifrån eventuella effekter på välbefinnande och hälsoeffekter i och med att även smålägenheter kan utgöra ett långvarigt boende.

5 Kap. Rumshöjd

2 § I förslaget anges att rumshöjden ska vara tillräcklig för att undvika olägenheter för människors hälsa och vara anpassad till rummets avsedda användning. Länsstyrelsen anser att benämningen ”tillräcklig” är otydlig och att det bör framgå faktiska mått i bestämmelsen för olika rumstyper alternativt verifiering utifrån standarder.

7 Kap. Fuktsäkerhet

5 § I förslaget anges att byggnader ska vara utformade så att regnvatten och smältvatten leds bort från byggnader i tillräcklig omfattning och så att sannolikheten för fuktskador till följd av frysning blir acceptabel. Länsstyrelsen anser att benämningen ”acceptabel” är otydlig i sammanhanget

11 Kap. Avfall

3 § I förslaget anges att avfallsanordningar och avfallsutrymmen ska vara placerade, utformade och dimensionerade så att risken begränsas för användarnas och grannarnas hygien och hälsa. Länsstyrelsen vill poängtera vikten av att anordningarna och utrymmena också ska vara tillgängliga, vilket bör förtydligas.

Avdelning III. Ändring av byggnader

12 Kap. Allmänt vid ändring av byggnader

Ändrad användning

3 § I förslaget anges att vid ändrad användning ska ändringens omfattning bedömas utifrån om den nya användningen ställer högre krav på byggnadens skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö jämfört med den tidigare användningen. Föreskriften är svårtolkad och behöver omformuleras och förtydligas.

De som medverkat i beslutet

Yttrandet har beslutats av avdelningschef Emma Willaredt med handläggare Carl-Magnus Pehrsson som föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också enhetschef Hanna Ekner, samhällsbyggnadsenheten, medverkat.