

RAPPORT 2017:23



En mer förutsägbar byggprocess

Förenklad kontroll av serietillverkade hus

En mer förutsägbar byggprocess

Förenklad kontroll av serietillverkade
hus

Titel: En mer förutsägbar byggprocess
Rapportnummer: 2017:23
Utgivare: Boverket, september, 2017
Upplaga: 1
Tryck: Boverket internt
ISBN tryck: 978-91-7563-494-4
ISBN pdf: 978-91-7563-495-1
Sökord: Serietillverkade hus, seriebyggda hus, tolkning, byggregler, konstruktionsregler, utförande, förutsägbar byggprocess, förslag, konsekvenser, certifierad sakkunniga, certifierade byggprojekteringsföretag, författningsförslag
Diarienummer: 3.4.1 3056/2016

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Boverket har haft i uppdrag av regeringen att lämna förslag som bidrar till enhetlighet i kontrollen av egenskaper hos serietillverkade hus.

Uppdraget har utförts efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), kommunala handläggare samt företrädare för byggherrar och entreprenörer. Dessutom har avstämningar gjorts under utredningens gång med andra berörda aktörer, till exempel Swedac, certifieringsorganen Kiwa och RISE samt olika certifierade sakkunniga.

Ansvarig enhetschef för regeringsuppdraget har varit Lena Hagert Pilenås. Thomas Johansson har varit uppdragsansvarig och i arbetet har Jonas Fränne, Fredrik Ingmarson, Anders O Larsson, Lars Svensson, Peter Johansson, Roger Gustafsson, Linda Lagnerö, Cathrine Engström, Ieva Kisieliute, Maria Thuresson och Fredrik Olsson deltagit.

Karlskrona september 2017

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Problembild	7
Boverkets förslag.....	7
Alternativa lösningar som Boverket inte går vidare med.....	9
1 Inledning	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Uppdraget.....	11
1.3 Syfte och mål.....	13
1.4 Hinder för seriebyggda hus som ligger utanför uppdraget.....	13
1.5 Tillsyns- och kontrollfrågor som ligger utanför uppdraget.....	13
1.6 Andra pågående uppdrag med koppling till seriebyggda hus	14
1.7 Samråd.....	15
1.8 Definitioner	16
1.9 Seriebyggda hus	17
1.10 Läsanvisningar	18
2 Problembeskrivning	21
2.1 Metod	21
2.2 Vad är problemet.....	21
2.3 Samtal med serietillverkare, bygglovshandläggare och byggnadsinspektörer	22
2.4 Djupintervjuer med hustillverkare och kontrollansvariga (KA)	25
3 Dagens system och regler	29
3.1 Systemet för lov- och byggprocess	29
3.2 Boverkets bygg- och konstruktionsregler	32
4 Boverkets förslag till lösningar och deras tillämpningsområde ..	35
4.1 Tillämpningsområde för Boverkets förslag till lösningar	36
4.2 Tid för att införa Boverkets förslag	38
4.3 Hur kan Boverkets olika förslag till lösningar komma att användas?	40
4.4 Sammanställning av för- och nackdelar med respektive förslag ..	41
5 Boverkets förslag med certifierade sakkunniga	43
5.1 Områden för sakkunnigintyg	44
5.2 Lovprocess	45
5.3 Byggprocessen.....	46
5.4 Certifiering av sakkunniga	50
5.5 Utökade krav avseende certifierade sakkunniga	51
5.6 Byggnadsnämndens tillsyn	52
5.7 Certifieringsorganens roll	53
5.8 Swedacs tillsyn över ackrediterade certifieringsorgan	53
5.9 Genomförande av Boverkets förslag med certifierade sakkunniga	54
5.10 Vägledning i samband med genomförande av Boverkets förslag om certifierade sakkunniga	54
5.11 Uppföljning i samband med genomförande av Boverkets förslag om certifierade sakkunniga	54

6 Författningsförslag – Certifierade sakkunniga.....	57
6.1 Förslag till författningstext i plan- och bygglagen.....	57
6.2 Förslag till författningstext i Plan- och byggförordningen.....	61
6.3 Motivering till föreslagna författningsändringar i PBL.....	62
6.4 Motivering till föreslagna författningsändringar i PBF.....	67
6.5 Särskilt om begreppet sakkunnig.....	68
7 Konsekvenser av Boverkets förslag med certifierade sakkunniga.....	69
7.1 Inledning.....	69
7.2 Konsekvenser för staten.....	70
7.3 Konsekvenser för certifieringsorganen.....	71
7.4 Konsekvenser för certifierade sakkunniga.....	72
7.5 Konsekvenser för företagen (bygggherrar och entreprenörer).....	73
7.6 Konsekvenser för kommuner.....	76
7.7 Konsekvenser för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.....	78
7.8 Konsekvenser för bostadsbyggandet.....	79
7.9 Övrigt.....	81
8 Boverkets förslag med certifierade byggprojekteringsföretag ...	83
8.1 Områden för certifierat byggprojekteringsföretag.....	85
8.2 Byggherrens ansvar.....	85
8.3 Lovprocess.....	85
8.4 Byggprocessen.....	87
8.5 Certifiering av byggprojekteringsföretag.....	89
8.6 Byggnadsnämndens tillsyn.....	101
8.7 Swedacs tillsyn över ackrediterade certifieringsorgan.....	102
8.8 Certifierade byggprojekteringsföretag och EU.....	102
8.9 Genomförande av Boverkets förslag med certifierade byggprojekteringsföretag.....	103
8.10 Vägledning i samband med genomförande av Boverkets förslag om certifierade byggprojekteringsföretag.....	103
8.11 Uppföljning i samband med genomförande av Boverkets förslag om certifierade byggprojekteringsföretag.....	104
9 Författningsförslag – Certifierade byggprojekteringsföretag....	105
9.1 Förslag till författningstext i plan- och bygglagen.....	105
9.2 Förslag till författningstext i Plan- och byggförordningen.....	111
9.3 Motivering till föreslagna författningsändringar i PBL.....	114
9.4 Motivering till föreslagna författningsändringar i PBF.....	118
10 Konsekvenser av Boverkets förslag med certifierade byggprojekteringsföretag.....	121
10.1 Inledning.....	121
10.2 Konsekvenser för staten.....	122
10.3 Konsekvenser för certifieringsorganen.....	123
10.4 Konsekvenser för företagen.....	124
10.5 Konsekvenser för kommuner.....	127
10.6 Konsekvenser för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.....	130
10.7 Konsekvenser för bostadsbyggandet.....	130
10.8 Övrigt.....	132

11 Utredningsspår som Boverket valt att inte gå vidare med	135
11.1 Ackrediterade kontrollorgan säkerställer att byggnaden uppfyller kraven	135
11.2 Ett nationellt typgodkännande	136
11.3 Ett ömsesidigt erkännande mellan kommunerna	137
Bilaga 1 – Boverkets uppdrag	139
Bilaga 2 – Områden med olika bedömningar	143
Bilaga 3 – Markörs rapport: Beskrivning av problem som bygggherrar/tillverkare upplever med olika bedömningar i olika kommuner	147
Bilaga 4 – Exempel på sakkunnigintyg	169
Bilaga 5 – Alternativa lösningar som utretts men som Boverket valt att inte gå vidare med	175
Bilaga 6 – Delphis rapport: EU-rättslig utredning	185
Bilaga 7 – Lov- och byggprocess i andra länder	203
Bilaga 8 – Swecos rapport: Kartläggning av regelverk i Norden gällande kontroll av egenskaper hos seriebyggda hus	209

Sammanfattning

Problembild

Serietillverkare, byggherrar, bygglovshandläggare och byggnadsinspektörer menar att landets kommuner gör olika tolkningar av byggreglerna. Serietillverkare och byggherrar menar att detta försvårar uppförandet av seriebyggda hus. Det innebär att ändringar ofta behöver göras i konstruktion och utförande för att husen ska kunna uppföras i olika kommuner. Det är främst när det gäller tillgänglighet, bostadsutformning och brandskydd som kommunerna gör olika tolkningar av byggreglerna.

Olika tolkningar av byggreglerna får både ekonomiska och tidsmässiga konsekvenser för tillverkarna. Det medför också en stor osäkerhet för tillverkarna av seriebyggda hus, när det gäller att investera i utveckling och produktion. I vissa fall är ändringar inte möjliga att genomföra, vilket i värsta fall medför att projekt inte kan förverkligas. De fördelar som finns med att använda seriebyggda hus minskar därmed avsevärt.

I samtalen med serietillverkare och byggherrar har det framkommit att det är förutsägbarhet som är det väsentliga att uppnå. Att i ett tidigt skede veta att byggnaden uppfyller de krav som ställs och att erhålla en gällande bedömning som medför att investeringar i produktionskapacitet kan göras. Detta behöver inte med nödvändighet innebära en enhetlig bedömning av reglerna i hela landet, men genom att erhålla en gällande bedömning ges den förutsägbarhet som krävs.

Boverkets förslag

Boverkets svar på regeringsuppdraget är att föreslå två alternativa lösningar som kan genomföras var och en för sig eller tillsammans. De förslag som presenteras är:

- certifierad sakkunnig
- certifierat byggprojekteringsföretag.

Båda alternativen är frivilliga och kompletterar dagens system. Boverkets bedömning är att båda förslagen uppnår samma grad av måluppfyllelse, men att de påverkar aktörerna i byggprocessen på olika sätt och ger olika fördelar för byggherren och företagen. Förslagen har också olika omfattning och tid för införande.

Boverket har valt att i rapporten redovisa hur dessa förslag kan genomföras var för sig, däremot inte hur de skulle kunna genomföras

tillsammans. Författningsförslag med konsekvensutredning för ett genomförande av båda alternativen tillsammans redovisas därför inte i rapporten.

Kommittén för modernare byggregler ska i sitt arbete bland annat ta del av resultatet från detta regeringsuppdrag. Genomförandet av förslagen kan påverkas av kommittén för moderna byggreglers arbete. Förslaget med certifierad sakkunnig kommer att påverkas i större utsträckning då fler aktörer berörs.

Boverket bedömer att det inte finns några skäl att avgränsa förslagen till att endast omfatta seriebyggda hus. Tvärtom anser Boverket att båda förslagen med fördel kan tillämpas för all nybyggnad av bostäder.

Båda förslagen berör kontroll av projektering som genomförts fram till startbesked. Det handlar inte om kontroller i byggfasen, på fabrik eller på plats. Förslagen innebär inte heller krav på tredjepartskontroll.

Båda förslagen förutsätter att utformningsdelen av krav på lämplighet för sitt ändamål och krav på tillgänglighet och användbarhet flyttas från att provas vid bygglov till att vara tekniska egenskapskrav som behandlas under byggprocessen som inleds med startbesked.

Boverket har även uppmärksammat att tillsynsformerna kan behöva ses över för att säkerställa att de certifierade aktörernas arbete och projekteringshandlingar uppfyller gällande krav.

Boverket bedömer att båda förslagen är förenliga med EU-rätten.

Certifierad sakkunnig

Boverkets förslag med certifierade sakkunniga innebär att delar av de uppgifter som i dag ligger på byggnadsnämnderna överförs till certifierade sakkunniga. De sakkunniga får en utökad roll att kontrollera projekteringen av bostäder utifrån de krav som de är certifierade för. Den bedömning som de sakkunniga gör i ett sakkunnigintyg ska godtas av byggnadsnämnden i samband med startbesked enligt PBL.

I praktiken kan man tillämpa förslaget direkt när det blivit gällande för de områden där det idag finns certifierade sakkunniga. De sakkunnigområden som finns idag löser de huvudsakliga problem som framkommit i den kartläggning av problembilden som gjorts. Om det uppstår ett behov hos marknadens aktörer så kan Boverket ta fram ytterligare föreskrifter. Som ett första steg avser Boverket att ta fram certifieringsföreskrifter för området bostadsutformning.

Förslaget innebär en begränsad förändring av nuvarande system med lovprövning och byggprocess. Förslaget kan därför genomföras förhållandevis snabbt.

Certifierat byggprojekteringsföretag

Boverkets förslag med certifierade byggprojekteringsföretag innebär en möjlighet för byggherren att låta ett certifierat byggprojekteringsföretag utföra projekteringen. Genom att ett certifierat byggprojekteringsföretag utför projekteringen i ett byggprojekt kan den byggnad som projekteras antas komma att uppfylla samtliga tekniska egenskapskrav. De bedömningar som redovisas i projekteringshandlingarna ska godtas av byggnadsnämnden i samband med startbesked enligt PBL eftersom de gjorts av ett certifierat byggprojekteringsföretag. Det innebär att certifieringen ersätter de bedömningar som byggnadsnämnderna gör idag inför startbeskedet.

Till skillnad från förslaget med certifierade sakkunniga kan förslaget med certifierade byggprojekteringsföretag inte börja tillämpas direkt, utan först då det finns certifierade byggprojekteringsföretag vars projektering ska antas uppfylla de tekniska egenskapskraven inför startbeskedet.

Boverket bedömer därför att det tar längre tid att få förslaget med certifierade byggprojekteringsföretag på plats jämfört med förslaget med certifierade sakkunniga.

Alternativa lösningar som Boverket inte går vidare med

Ett antal olika lösningar har utretts som Boverket valt att inte gå vidare med. Dessa lösningar är:

- ackrediterade kontrollorgan säkerställer att byggnaden uppfyller kraven
- ett nationellt typgodkännande
- ett ömsesidigt erkännande mellan kommunerna.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Regeringen presenterade den 21 juni 2016 ett bostadspolitiskt paket, 22 steg för fler bostäder. Paketet innehöll bland annat förslag om mer byggklar mark, sänkta byggkostnader, kortare ledtider, förändrade uppskovsregler för ökad rörlighet och fler hyresrätter.

Två förslag för att sänka byggkostnaderna presenterades: förenklad kontroll av serietillverkade hus och en översyn av Boverkets byggregler.

Tanken med en förenklad kontroll av serietillverkade hus är att underlätta för ett repeterbart byggande av bostäder och möjliggöra återanvändning av byggnadsutformning, t.ex. ritningar, konstruktioner och utrustning.

Idag gör byggnadsnämnderna olika bedömningar av de tekniska egenskapskraven vilket försvårar ett repeterbart byggande. Byggherren kan därmed inte förutse om byggnadens projektering kan antas uppfylla de tekniska egenskapskraven i samband med beslut om startbesked.

En förenklad kontroll syftar också till att stimulera till och skapa bättre förutsättningar för en kostnadseffektiv industriell produktion. Genom det kan byggkostnaderna sänkas och i sin tur möjliggöra för fler att efterfråga de bostäder som byggs.

1.2 Uppdraget

Boverket fick den 8 september 2016 i uppdrag av regeringen att lämna förslag som bidrar till enhetlighet i kontrollen av egenskaper hos serietillverkade hus. Uppdraget ska utföras efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och företrädare för byggherrar och entreprenörer. Uppdraget skulle ursprungligen redovisats senast den 30 juni 2017. Boverket begärde förlängd tid för redovisning av uppdraget för att utreda ytterligare ett förslag till lösning som avsåg certifierat byggprojekteringsföretag. Regeringen förlängde tiden för redovisning av uppdraget fram till 30 september 2017.

Regeringen pekar i uppdraget på att det är ett hinder för bostadsbyggande att olika kommuner tillämpar kraven på byggnader enligt 8 kap. plan- och bygglagen (2010:900), PBL, på olika sätt.

Boverkets uppdrag är att lämna förslag som innebär att byggnadsverk som i allt väsentligt är likadant utformade bedöms på samma sätt vid

tillämpning av vissa krav i PBL. De krav som avses är kravet på lämplighet för sitt ändamål och kravet på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i 8 kap. 1 § PBL samt de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4 § PBL.

Den prövning som kommunen gör vid beslut av bygglov av byggnadens överensstämmelse med detaljplanen, kraven i 2 kap. PBL och övriga krav i 8 kap. PBL, bland annat kravet på god form-, färg- och materialverkan i 8 kap. 1 § 1 st. 2 p. PBL, ingår inte i uppdraget.

De aktuella bestämmelserna i 8 kap. PBL har följande lydelse.

1 § En byggnad ska

1. vara lämplig för sitt ändamål,
2. ha en god form-, färg- och materialverkan, och
3. vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

4 § Ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om

1. bärförmåga, stadga och beständighet,
2. säkerhet i händelse av brand,
3. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön,
4. säkerhet vid användning,
5. skydd mot buller,
6. energihushållning och värmeisolering,
7. lämplighet för det avsedda ändamålet,
8. tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga,
9. hushållning med vatten och avfall, och
10. bredbandsanslutning.

Boverket ska lämna de författningsförslag som behövs men också förslag som kan omfatta andra åtgärder som bidrar till en enhetlig tillämpning av de ovan angivna bestämmelserna.

Boverket får avgränsa förslagen till att enbart omfatta bostadsbyggnader.

Konsekvenserna av förslagen i form av förändrade administrativa kostnader för byggherrar och kommuner i jämförelse med dagens situation ska redovisas, likaså förslagens inverkan på det kommunala självstyret.

Regeringsuppdraget finns i sin helhet i bilaga 1.

1.3 Syfte och mål

Syfte

Syftet med uppdraget är att öka byggandet av seriebyggda bostäder.

Mål

Skapa bättre förutsättningar för ett repeterbart byggande genom att öka förutsägbarheten i bedömningen av tekniska egenskapskrav i byggprocessen enligt PBL.

Effekter

- De merkostnader som uppstår av byggnadsnämndernas olika bedömningar utgår.
- Produktivitetsfördelar genom ett repeterbart byggande tas tillvara.
- Investeringsviljan i produktionsanläggningar för serietillverkning ökar.

1.4 Hinder för seriebyggda hus som ligger utanför uppdraget

Under utredningen har byggherrar och entreprenörer framfört andra hinder för seriebyggda¹ hus, som ligger utanför detta uppdrag. Det är bland annat krav i detaljplaner, upphandlingar och tävlingar där särskilda krav ställs som kräver anpassning, egna kommunala krav på tekniska egenskaper (s.k. kommunala särkrav), olika gestaltungskrav i bygglovet och frågan om omgivningsbuller.

1.5 Tillsyns- och kontrollfrågor som ligger utanför uppdraget

Under utredningens gång har det framförts synpunkter på att tillsynen över projektering och utförande i byggprocessen enligt PBL bör förstärkas. Vissa åtgärder för att stärka kontroll, revision och tillsyn finns

¹ Begreppet seriebyggda hus är mer adekvat än begreppet serietillverkade, se avsnitt 1.7 Seriebyggda hus.

med i rapportens förslag. Att utvärdera och överväga hur man kan säkerställa att den sammantagna kontrollprocessen fungerar på ett ändamålsenligt sätt ingår i det uppdrag som kommittén för modernare byggregler har².

1.6 Andra pågående uppdrag med koppling till seriebyggda hus

Det finns andra pågående uppdrag som behandlar frågor som på olika sätt påverkar förutsättningarna för seriebyggda hus. Det är bland annat det arbete som bedrivs av kommittén för modernare byggregler samt Boverkets arbete med buller vid bostadsbyggande, PBL kunskapsbank och digitalisering av lov- och byggprocessen.

Kommittén för modernare byggregler

Regeringen har tillsatt kommittén för modernare byggregler som har i uppdrag att genomföra en systematisk och grundlig översyn av utvalda kapitel i PBL, plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, Boverkets byggregler (2011:6), BBR, och Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpningen av europeiska konstruktionsstandarder, eurokoder, EKS. Syftet med översynen är att modernisera regelverken och därmed gynna ökad konkurrens och ökat bostadsbyggande. Regelverkens ändamålsenlighet, effektivitet och omfattning ska också utredas.

Kommittén ska i sitt arbete bland annat ta del av resultatet från detta regeringsuppdrag. Genomförandet av Boverkets olika förslag kan därmed komma att påverkas av kommitténs arbete. Förslaget med certifierade sakkunniga kan komma att beröras mest om kommitténs betänkande leder till att lagen ändras så att systemet med certifierade sakkunniga avskaffas eller om det föreslås förändringar i utformningskraven och/eller de tekniska egenskapskraven. Kommitténs uppdrag ska slutredovisas senast den 13 december 2019.

Buller vid bostadsbyggande

Boverket har haft ett regeringsuppdrag att följa upp bestämmelserna i förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader och beskriva effekterna av förordningen och analysera vilka effekter mer tillåtande riktvärden skulle kunna leda till. Boverket redovisade uppdraget till Regeringskansliet i maj 2017.

² Kommittén för modernare byggregler (N 2017:05) enligt direktivet om en Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m. (Dir. 2017:22).

Boverket har också fått i uppdrag att till den 30 november 2017 även i övrigt utvärdera tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen avseende omgivningsbuller utanför bostadsbyggnader och analysera effekterna av det befintliga regelverket.

Under detta regeringsuppdrag har information utbytts med uppdragen om buller vid bostadsbyggande.

PBL kunskapsbanken – en handbok om plan- och bygglagen

PBL kunskapsbanken är i första hand ett verktyg för den som använder plan- och bygglagstiftningen i sitt arbete. Det är en digital handbok på Boverkets webbplats som vägleder yrkesverksamma aktörer i kommuner och i byggbranschen. Förutom en mängd vägledningstexter så innehåller PBL kunskapsbanken bland annat webbutbildningar, webbseminarier och redogörelser för rättsfall.

Under detta regeringsuppdrag har information utbytts med dem som ansvarar för PBL kunskapsbanken.

Digitalisering av lov- och byggprocessen

Boverket leder projektet *Får jag lov?* där man ska ta fram en digitaliserad process från idén om att bygga fram till färdig byggnad. Det finns många delar i projektet som kommer att effektivisera arbetet för alla ingående aktörer, inte minst för kommunernas byggnadsnämnder. De digitala tjänster som utvecklas kommer att vara frivilliga att använda.

Under detta regeringsuppdrag har information utbytts med projektet om digitalisering av lov- och byggprocessen.

1.7 Samråd

Boverket har under perioden från uppdragets början fram till sista juni 2017 haft samråd med SKL:s kansli, kommunala handläggare samt företrädare för byggherrar och entreprenörer.

Samråd har skett vid tre tillfällen: det första i ett tidigt skede av utredningen för att få klarhet i hur problembilden ser ut, det andra i mitten av utredningen för att få synpunkter på alternativa lösningar och det tredje i slutet av utredningsarbetet för att få fördjupade synpunkter på återstående förslag.

I oktober och november 2016 bjöd Boverket in företrädare för branschen och kommunala handläggare till två möten för att diskutera de problem som finns med olika tolkningar av reglerna.

I februari 2017 bjöd Boverket in samma företrädare för branschen för att få synpunkter på de alternativa lösningar som Boverket har utrett.

Förutom dessa möten har avstämningar gjorts under utredningens gång med andra berörda aktörer, till exempel Swedac, certifieringsorganen Kiwa och RISE samt olika certifierade sakkunniga.

I april 2017 hölls en öppen utfrågning för att få in synpunkter på Boverkets förslag till lösning. Utöver ovan nämnda deltog även representanter från kontrollansvarigas riksförening (KARF), föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer (FSB) och föreningen Sveriges Bygglövsgranskare och byggnadsnämndssekreterare (FSBS).

I början av juli förlängdes uppdragstiden med tre månader för att utreda ytterligare ett förslag till lösning som avsåg certifierat byggprojekteringsföretag. Under denna kompletterande utredning har vi endast haft möjlighet att samråda i begränsad omfattning med några av de aktörer från byggbranschen som medverkat vid tidigare samråd samt Swedac och certifieringsorganet RISE, i syfte att stämma av synpunkter på förslaget med certifierade byggprojekteringsföretag.

Boverket har under utredningens gång också haft regelbundna avstämningar med SKL:s kansli.

1.8 Definitioner

I rapporten används begreppen *tillsyn*, *revision*, *kontroll*, *certifikat* och *intyg om certifiering*.

Det är myndigheter som utövar *tillsyn*. Byggnadsnämnden utövar tillsyn över byggprocessen. Swedac utövar tillsyn över de ackrediterade certifieringsorganen. Tillsynsmyndigheten har ingripandemöjligheter.

Ackrediterade certifieringsorgan utövar *revision* av de certifierade byggprojekteringsföretagen och de certifierade personerna. Revisionen består bl.a. av att gå igenom rutiner, handlingar och göra stickprov.

Certifierade byggprojekteringsföretag ska ha rutiner för *kontroll*, t.ex. rutiner för egenkontroll.

I PBL och PBF används begreppen *certifikat* och *intyg om certifiering* för att benämna ett formellt dokument som utfärdas av ett ackrediterat certifieringsorgan för att visa att den certifierade aktören uppfyller relevanta krav. Därför förekommer båda begreppen i rapporten beroende på i vilket sammanhang det används.

1.9 Seriebyggda hus

Det är problematiskt att exakt definiera vad ett serietillverkat hus är. Benämningen ”serietillverkade hus” som används i uppdraget leder tankarna till förtillverkning med godkännanden och kontroller. Boverket har i detta uppdrag istället valt att använda begreppet seriebyggda hus. Skillnaden ligger i att ett seriebyggt hus är kopplat till en specifikation av byggnaden som definierar dess utformning och som inte har något att göra med hur byggnaden produceras. Seriebyggda hus kan produceras på olika sätt, allt ifrån platsbyggnad till förtillverkning av element eller volymer på fabrik. Den röda tråden är att specifikationen är densamma varje gång byggnaden uppförs. Det är den som uppför huset, det vill säga byggherren, som avgör om huset ska bli ett seriebyggt hus.

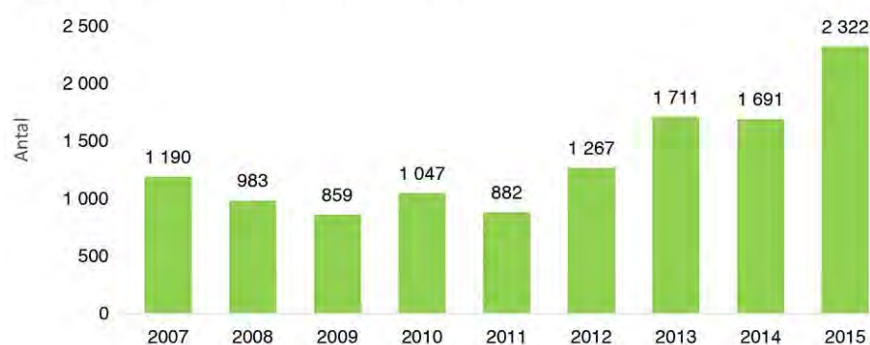
Mot bakgrund av resonemanget ovan har det inte varit möjligt att få fram en komplett statistik över produktionsvolymen av seriebyggda hus.

Förtillverkning av flerbostadshus

Det är en ökande trend att bygga förtillverkade flerbostadshus i trä. Antalet flerbostadshus som byggdes i trä ökade med 44 procent och antalet lägenheter ökade med 37 procent 2015 jämfört med 2014, se figur 1. I Sverige står förtillverkning och industriellt byggande med stomme av trä för ca 10 procent av flerbostadshusbyggandet.³

Figur 1: Statistik från Trä- och Möbelföretagen, TMF.

Lägenheter i flerbostadshus med stomme av trä



Ett exempel på företag som bygger med en hög grad av förtillverkning är Lindbäcks Bygg AB i Piteå som varje vecka levererar och färdigställer 1 200 kvadratmeter nyckelfärdiga bostäder, motsvarande cirka 20 lägenheter. Närmare 70 procent av dessa transporteras till Mälardalen och

³ Statistik från Trä- och Möbelföretagen, TMF.

30 procent till övriga Sverige. Från årsskiftet 2017/2018 räknar företaget med att produktionen kan tredubblas.

Ett annat exempel är Boklok som har ett boendekoncept som utvecklats av Skanska och Ikea. Husmodulerna förtillverkas i fabrik. Boklok har hittills byggt drygt 8 000 bostäder och bygger omkring 1 000 bostäder per år.

Ett tredje exempel på seriebyggda hus är SABO:s Kombohus, som SABO:s medlemsföretag kan avropa över hela landet till ett fast pris. Dessa hus har stomme av betong och konceptet bygger på standardisering och förtillverkning.

Förtillverkning av småhus

Inom småhusbranschen har det länge varit vanligt med förtillverkade hus. De så kallade kataloghusen är typhus som husleverantörerna tagit fram och som oftast medger ändringar utifrån kundernas önskemål.

1.10 Läsanvisningar

Rapporten är indelad på följande sätt.

I kapitel 2 beskrivs vilka tekniska egenskapskrav som tolkas och tillämpas olika, vilka problem det medför för byggherrar och entreprenörer som vill seriebygga hus och hur de kommunala byggnadsnämnderna uppfattar problemen.

I kapitel 3 beskrivs hur nuvarande lov- och byggprocess i PBL fungerar och hur Boverkets bygg- och konstruktionsregler är utformade.

I kapitel 4 redovisas Boverkets två förslag översiktligt samt deras tillämpningsområde.

I kapitel 5 redovisas Boverkets ena förslag utförligt. Det förslaget handlar om att certifierade sakkunniga får en utökad roll och tar över kommunernas bedömningar av de tekniska egenskapskraven.

I kapitel 6 presenteras de författningsändringar i PBL och PBF som krävs för Boverkets förslag om certifierade sakkunniga.

I kapitel 7 beskrivs konsekvenserna av förslaget med certifierade sakkunniga.

I kapitel 8 redovisas Boverkets andra förslag utförligt. Det förslaget handlar om att certifierade byggprojekteringsföretag tar över kommunernas bedömningar av de tekniska egenskapskraven.

I kapitel 9 presenteras de författningsändringar i PBL och PBF som krävs för Boverkets förslag om certifierade byggprojekteringsföretag.

I kapitel 10 beskrivs konsekvenserna av förslaget med certifierade byggprojekteringsföretag.

I kapitel 11 redovisas de utredningsspår som utretts men som Boverket valt att inte gå vidare med.

2 Problembeskrivning

I detta avsnitt beskrivs de problem med olika bedömningar och tolkningar av byggreglerna som innebär hinder för seriebyggda hus.

Även en liten ändring av byggnadens utformning kan medföra stora problem för tillverkare av seriebyggda hus. Ju mer standardiserat ett seriebyggt hus är, desto större blir problemet med olika tolkningar av kraven i byggreglerna. Ändringar i konstruktion och utformning kostar pengar och tid och tar bort fördelarna med seriebyggda hus.

2.1 Metod

Boverket har kartlagt de problem som finns med olika tolkningar av byggreglerna genom samtal med tillverkare av seriebyggda hus, byggherrar, bygglovshandläggare och byggnadsinspektörer. Därefter har Boverket genomfört en kompletterande kvalitativ studie med hjälp av ett undersökningsföretag för att verifiera problembilden.

2.2 Vad är problemet

Serietillverkare, byggherrar och företrädare för intresse- och branschorganisationer menar att landets kommuner gör olika bedömningar och tolkningar av byggreglerna och att detta försvårar uppförandet av seriebyggda hus. Detta leder till att ändringar ofta behöver göras i konstruktion och utförande för att husen ska kunna uppföras i olika kommuner. I vissa fall är ändringar inte möjliga att genomföra, vilket i värsta fall medför att projekt inte kan förverkligas.

Det är inte byggreglerna i sig, eller kravnivåerna, som är problemet. Problemet är istället kommunernas olika bedömning och tolkningar av byggreglerna. Det är främst när det gäller tillgänglighet, bostadsutformning och brandskydd som kommunerna gör olika tolkningar av byggreglerna. I praktiken innebär det att det ställs olika krav på samma hus beroende på i vilken kommun huset uppförs. Det varierar också mycket mellan olika kommuner vilka bygghandlingar som begärs in vid bygglov och tekniskt samråd.

Olika tolkningar av byggreglerna får både ekonomiska och tidsmässiga konsekvenser för tillverkarna. Det medför också en stor osäkerhet för tillverkarna av seriebyggda hus när det gäller att investera i utveckling och produktion. De fördelar som finns med att använda seriebyggda hus minskar därmed avsevärt.

I samtalen med serietillverkare och byggherrar har det framkommit att det är förutsägbarhet som är det väsentliga att uppnå. Att i ett tidigt skede veta att byggnaden uppfyller de krav som ställs och att erhålla en gällande bedömning som medför att investeringar i produktionskapacitet kan göras. Detta behöver inte med nödvändighet innebära en enhetlig bedömning i hela landet, men genom att erhålla en gällande bedömning ges den förutsägbarhet som krävs. En rationell serieproduktion bygger på att produktens specifikation inte ska behöva modifieras, till exempel för att olika kommuner gör olika bedömningar av ett krav i byggreglerna.

2.3 Samtal med serietillverkare, bygglovshandläggare och byggnadsinspektörer

För att ta reda på vilka problem som uppstår då det görs olika bedömningar av byggreglerna har Boverket träffat serietillverkare, byggherrar, företrädare för branschorganisationer samt bygglovshandläggare och byggnadsinspektörer. Samtalen hade Boverkets byggregler, BBR⁴ som utgångspunkt och omfattade byggnadsspecifika krav som påverkar byggnadens utförande.

Tillverkare av seriebyggda hus

Den 25 oktober 2016 hölls ett möte i Stockholm med representanter för serietillverkare och byggherrar⁵. Den övergripande frågan vid mötet var vilka konkreta problem som uppstår då kommunerna tolkar BBR olika. Tillverkarna framförde att det behöver säkerställas att seriebyggda hus inte råkar ut för olika bedömningar vid beslut om bygglov och i samband med att startbesked lämnas. Att kommunerna har en enhetlig tillämpning av byggreglerna skapar trygghet för den som investerar i produktion för att bygga repeterbart.

Bygglovshandläggare och byggnadsinspektörer

Den 8 november 2016 hölls ett möte i Stockholm med bygglovshandläggare och byggnadsinspektörer⁶. Målsättningen för mötet var att ta reda på vilka problem som finns med att uppnå en enhetlig bedömning av byggreglerna. Vid mötet bekräftade deltagarna att kommunerna gör olika bedömningar vid beslut om bygglov och inför startbesked.

⁴ Boverkets byggregler BFS 2011:6 med ändringar till och med BFS 2016:6

⁵ Representanter deltog från Boklok, Byggherrarna, Fastighetsägarna, Flexator AB, Ikano Bostad, Lindbäcks Bygg AB, NCC, Peab, SABO, TMF, Sveriges Träbyggnadskansli, Älvsbyhus och SKL.

⁶ Representanter deltog från Botkyrka, Gävle, Haninge, Lidingö, Norrköping, Skellefteå, Ulricehamn och Upplands Väsby kommuner.

Varför görs det olika bedömningar

Vid samtalen med serietillverkare, byggherrar samt bygglovshandläggare och byggnadsinspektörer framkom att det finns flera skäl till varför det görs olika bedömningar av byggreglerna.

De upplever att det finns ett stort tolkningsutrymme i reglerna, vilket är en konsekvens av att reglerna är utformade som funktionskrav. Att reglerna är utformade som funktionskrav innebär att reglerna anger vad som ska uppnås, men inte hur det ska ske. Det saknas också resurser i form av både kompetens och tid hos kommunens bygglovshandläggare och byggnadsinspektörer att fördjupa sig i och förstå regelverket. Byggreglerna tolkas därför inte sällan olika på grund av okunskap och osäkerhet. PBL med tillhörande tillämpningsföreskrifter är dessutom ett omfattande och komplext regelverk. Det ökar risken för att byggreglerna tolkas på olika sätt.

Ett annat skäl, som inte är direkt kopplat till reglerna, är att byggnadsnämnderna är politiskt styrda. Det finns egentligen inte något politiskt bedömningsutrymme vid tillämningen av byggreglerna. Erfarenheterna visar dock att de beslut som tas av byggnadsnämnderna ibland grundar sig på politiska värderingar. Detta kan ytterligare bidra till att kraven tolkas olika i kommunerna.

Inom vilka områden görs olika bedömningar

Det är inom områdena tillgänglighet, bostadsutformning och brandskydd som deltagarna upplever störst problem. För tillgänglighet handlar det om att kommunerna ställer krav som går utöver de krav som ställs på tillgänglighet i BBR. Allmänna råd tolkas ibland som tvingande ska-krav trots att allmänna råd anger ett möjligt sätt att uppfylla ett krav i en föreskrift. Detta gäller även för bostadsutformning där hänvisning till en utformningsstandard i ett allmänt råd tolkas som ett tvingande krav.

Det görs också olika tolkningar av brandskyddskraven vilket leder till att det ställs olika krav på brandskydd för samma typ av byggnad. Analytisk dimensionering av brandskyddet gör det svårare för kommunerna att bedöma om brandskyddskraven kan antas uppfyllas. Men även inom områdena energihushållning, säkerhet vid användning, bullerskydd, ventilation och avfallshantering framfördes det att det förekommer olika bedömningar av kraven i byggreglerna.

Andra orsaker som framförts som skäl till att det görs olika bedömningar av byggreglerna är bristen på kompetens hos kommunerna och att man har svårt att hantera kunskapsförlusten vid generationsskiftet. Men även att byggreglerna ändras för ofta och att det finns motstridiga krav i byggreglerna.

En sammanställning inom vilka områden det görs olika bedömningar av byggreglerna med exempel redovisas i bilaga 2.

Mötesdeltagarnas förslag på lösningar för enhetligare bedömningar

För att förbättra förutsättningarna för en mer enhetlig bedömning av kraven på utformning och tekniska egenskaper framkom ett antal förslag på lösningar.

- Det bör uttryckligen framgå av plan- och bygglagstiftningen vilka handlingar som ska lämnas in till kommunen vid ansökan om bygglov och inför startbesked respektive slutbesked. Detta för att undvika att kommunerna ställer olika krav på vilka handlingar som ska lämnas in.
- Det bör införas en möjlighet att använda certifierade sakkunniga för att granska lösningar innan de lämnas in till kommunen. De certifierade sakkunniga för tillgänglighet (TIL) bör utöver tekniska egenskapskrav för tillgänglighet även bedöma utformningskrav för tillgänglighet. Detta underlättar för kommunerna när de ska besluta om bygglov och göra bedömningar inför startbesked. En utökad möjlighet att använda certifierad sakkunnig i tidiga skeden förutsätter tillsyn av att certifierade sakkunniga sköter sina uppgifter. De certifierade sakkunniga behöver dock inte vara fristående utan kan vara anställda av byggherren eller ett byggföretag.
- Ett seriebyggt hus som har godkänts och uppförts i en kommun ska vara godkänt och kunna uppföras även i andra kommuner. Det ska inte gå att ställa nya krav på utformning eller tekniska egenskaper som inte är platsspecifika för projektet. Med platsspecifika krav menas sådana krav som är unika för den plats där man planerar att uppföra byggnaden.
- Det bör införas en möjlighet att certifiera eller typgodkänna delar av byggnader eller byggsystem, så att redan godkända delar eller byggsystem inte behöver granskas igen. Alternativt bör det införas en möjlighet att certifiera eller typgodkänna hela kompletta byggnader.

- Det bör införas en möjlighet att använda certifierade byggprojekteringsföretag som intygar att en byggnad uppfyller samhällskraven.

2.4 Djupintervjuer med hustillverkare och kontrollansvariga (KA)

För att ytterligare kartlägga, verifiera och rangordna de problem som finns har Boverket genomfört en kvalitativ studie⁷ med hjälp av ett undersökningsföretag. I studien har tillverkare av seriebyggda hus och kontrollansvariga (KA) deltagit. Totalt har 15 intervjuer genomförts, tio med hustillverkare och fem med kontrollansvariga. Den metod som använts för att samla in data är djupintervjuer över telefon. Studien redovisas i sin helhet i bilaga 3.

Sammanfattning av intervjuerna

Tillverkare av seriebyggda hus anser inte att det är byggreglerna som sådana som utgör ett problem, utan problemet är främst att reglerna tillämpas väldigt olika i kommunerna. De skiftande bedömningarna försämrar förutsättningarna för att bygga seriebyggda hus och innebär i praktiken att det kan ställas olika krav på två identiska hus. Dessutom varierar omfattningen av kommunernas granskning mellan olika kommuner. Det varierar också mycket mellan vilka bygghandlingar som begärs av kommunerna vid bygglov och inför tekniskt samråd. De kontrollansvariga upplever att det finns ett samband mellan de skiftande bedömningarna och den erfarenhet och kompetens som finns hos kommunernas handläggare. När handläggare har mindre erfarenhet och kompetens varierar bedömningarna i större utsträckning. De kontrollansvariga upplever att detta problem har ökat de senaste åren.

Framförda problemområden

Det är främst inom områdena tillgänglighet och brandskydd som kommunernas handläggare tolkar reglerna olika.

Exempel på frågeställningar där tolkningarna är olika är tillgänglighetsanpassade entréer, avstånd till parkeringsplats och tvättstuga, mått i kök och vad som är flerbostadshus och enbostadshus. Annat som bedöms olika är krav på dörröppnare, dörrbredder, tröskelhöjder, tillgänglighet i klädkammare och vändcirkel i lägenhetsförråd.

⁷ Bedömning av serietillverkade hus – en kvalitativ studie. December 2016, Markör Marknad och Kommunikation.

En annan problematik är att utlåtanden från tillgänglighetskonsulter inte godtas av kommunerna och att det förekommer att kommuner ställer otillåtna särkrav. Det förekommer också att kommunerna ställer för höga krav på tillgänglighet för att säkerställa att de inte senare kommer att belastas av kostnader för bostadsanpassningsbidrag. Det ställs dessutom olika krav på verifiering av tillgänglighet.

Även när det gäller kraven på bostadsutformning förekommer olika tolkningar hos kommunens handläggare. Men tillverkarna upplever inte att problemet är lika stort som för kravet på tillgänglighet. Utformningskrav som bedöms på olika sätt avser säsongsförvaring, avskiljbart kök, utformning av hall, behov av garderob och klädstång, krav på installerat pentry i entréplanet i sluttningshus, att tvättmaskin och torktumlare ska vara installerade inför slutsamråd, samt måtten mellan diskho och spis i vinklade kök.

Kommunerna gör också olika tolkningar av krav inom brandområdet. Exempelvis handlar det om att kommunerna ställer krav på olika typer av dokumentation och att brandkraven granskas av personer med olika funktioner inom kommunen, t.ex. räddningstjänsten som inte har BBR som utgångspunkt för sin granskning. Dessutom klassificerar kommunerna byggnader på olika sätt, vilket medför att kraven på utrymningsvägar skiftar mellan kommunerna.

Konsekvenser för hustillverkare

Deltagarna i undersökningen är överens om att olika tolkningar av reglerna får ekonomiska och tidsmässiga konsekvenser. En stor fördel med seriebyggda hus är just att hålla kostnader nere. Husen är projekterade med tanke på effektiva och små ytor och ändringar driver upp kostnaderna vilket kunden får betala för i slutändan. Det är främst ändringar i konstruktion och utförande som driver upp kostnaderna. I vissa fall är det så pass standardiserade lösningar av husen att ändringar inte är möjliga vilket innebär att projekt inte kan förverkligas. Återupprepningseffekten och stordriftsfördelarna uteblir.

Branschens förslag på lösningar

Hustillverkarna önskar ett system där de platsspecifika egenskaperna för en byggnad bedöms individuellt medan egenskaper som inte är platsspecifika enbart behöver godkännas vid ett tillfälle. Det skulle kunna ske genom att certifiera specifika byggsystem eller att kvalitetsstämpla eller godkänna enskilda planlösningar utifrån exempelvis tillgänglighet och brand. Även typgodkännanden där specifika husmodeller kan ”godkännas” utifrån ovan angivna utgångspunkter efterfrågas.

Nedan listas förslag på lösningar som nämnts vid intervjuerna:

- Krav ska bedömas på samma sätt för att undvika individuella tolkningar.
- Kommunen ska enbart bedöma de platsspecifika kraven.
- Bygglovsprocessen centraliseras och blir nationell.
- Tydligare krav på vilka handlingar som ska lämnas in.
- Nationella riktlinjer för hur enskilda ärenden ska behandlas i kommunerna.
- Anpassa upphandlingsregler så att dessa fungerar vid upphandling av seriebyggda hus.
- En digitaliserad samt transparant samhällsbyggnadsprocess.
- Certifierade byggsystem där konstruktion och utförande är godkända.
- Planlösningar ska ha möjlighet att få en kvalitetsstämpel för tillgänglighet och brand.
- Boverket ska kunna kvalitetsstämpla specifika bostäder som ska produceras i en större volym.
- Stärka rollen för sakkunniga inom olika områden, så att deras utlåtanden och bedömningar inte behöver utredas av kommunerna.
- Enklare kontrollplaner för seriebyggda hus där tillverkaren står för verifikationen.

3 Dagens system och regler

3.1 Systemet för lov- och byggprocess

Systemets utveckling

Byggherrens ansvar och myndigheters prövning, kontroll, rådgivning och tillsyn är de huvudsakliga frågor som måste samspela med varandra och som ska säkerställa att lagstiftningens olika krav på byggnadsverk uppfylls. Sedan lång tid tillbaka har dessa frågor haft olika styrka och förhållande sinsemellan vilket påverkat regelverkens utformning både vad avser de krav som ställs vid byggande och samhällets processer för att hantera dessa krav.

När plan- och bygglagen (1987:10) infördes var ett viktigt syfte att tydliggöra byggherrens ansvar och att bygglovet innebar att byggnaden kunde "antas" uppfylla kraven. Detta för att byggnadsnämnderna skulle kunna vara flexibla vid bygglovsprövningen och den tekniska kontrollen. Granskningen och kontrollerna skulle anpassas till det enskilda projektet och ske med hänsyn till byggherrens och dennes medhjälparens kompetens och tidigare erfarenheter, projektets art och komplexitet, förekomsten av kvalitetssystem m.m. Utgångspunkten var dock att byggherren hade det fulla ansvaret för att uppfylla krav och följa beslut. I systemet fanns också en ansvarig arbetsledare som kunde vara riksbehörig eller ha lokal behörighet. Den ansvarige arbetsledaren skulle hjälpa byggherren att ta sitt ansvar för att följa de tekniska egenskapskraven i byggfasen.

För att underlätta den tekniska kontrollen fanns även ett system för typgodkännande och tillverkningskontroll. Det innebar att byggprodukterna skulle antas uppfylla kraven i de avseenden som beslutet om typgodkännande omfattade. Sådana beslut fattades inledningsvis av Boverket. I samband med en lagreform 1995 övergick verksamheten till ackrediterade certifieringsorgan. Det skedde i enlighet med reformen om ett öppet system för provning och kontroll utifrån lagen om teknisk kontroll med Swedac (f.d. MPR, Statens Mät- och Provstyrelse) som ansvarig ackrediteringsmyndighet.

En utredning tillsattes i syfte att avveckla onödiga regler och att anpassa reglerna till följd av inträdet i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), och därefter EU. Utredningen skulle se över systemet för bygglov, tillsyn och kontroll samt föreslå en mer ändamålsenlig lagstiftning vad avser de tekniska egenskapskraven. Utredningen ledde fram till ett lagförslag (prop. 1993/94:178) som riksdagen beslutade. De nya reglerna

trädde i kraft 1995. Förändringen innebar i korthet att hanteringen av de tekniska egenskapskraven flyttades bort från prövningen i bygglovet. Ett motiv för detta var att lokaliseringskraven, som är viktiga vid bygglovsprövningen, ofta har väldigt lite samband med kontrollen av byggnadens tekniska egenskaper. Förändringen innebar ett förtydligande och en renodling av byggherrens ansvar och byggnadsnämndens tillsynsroll.

En kvalitetsansvarig infördes istället för ansvarig arbetsledare. Den kvalitetsansvarige skulle bistå byggherren med upprättande av en kontrollplan som skulle presenteras av byggherren och beslutas av byggnadsnämnden. Av kontrollplanen skulle det framgå i vilken utsträckning kontrollen skulle ske genom dokumenterad egenkontroll, genom fristående sakkunnig eller, om det fanns särskilda skäl, genom byggnadsnämnden. Byggnadsnämnden skulle inte göra någon prövning av de tekniska egenskapskraven utan endast försäkra sig om att kontrollerna i kontrollplanen var tillräckliga för att kunna anta att byggnaden i slutändan skulle uppfylla kraven.

När byggnaden var färdig verifierades det att kontrollerna hade utförts genom att ett slutbevis utfärdades och därefter kunde byggnadsnämnden inte kräva ytterligare kontroller. Vid bedömningarna av om byggherrens föreslagna kontroll var tillräcklig beaktades byggherrens kompetens, om anlitade entreprenörer var kända samt byggherrars och entreprenörers eventuella system för egenkontroll eller tredjepartskontroll.

Om byggnadsnämnden ansåg att kraven inte var uppfyllda kunde den genom tillsyn ingripa genom att stoppa arbetena. Byggnadsnämnden kunde också efter det att byggnaden var färdigställd ingripa och besluta om användningsförbud eller förelägganden om rättelse eller rivning.

Gemensamt för det äldre och nyare systemet var att systemen i sig och inte något beslut av byggnadsnämnden var en garant för att byggnadsverken uppfyllde de tekniska egenskapskraven. Det var en konsekvens av att samhället inte ville överta byggherrens ansvar genom att göra en fullständig prövning av att samtliga krav är uppfyllda.

Nuvarande system

I den nu gällande plan- och bygglagen (2010:900) stärktes byggnadsnämndens roll i byggprocessen, främst genom att det infördes krav på startbesked och slutbesked. Ett särskilt beslut om startbesked från byggnadsnämnden krävs numera för att byggherren ska få påbörja arbetena. För att byggherren ska få ta byggnaden i bruk krävs ett särskilt beslut om slutbesked från byggnadsnämnden. Regeländringarna har dock inte haft

till syfte att rubba principen om byggherrens fulla ansvar för att uppfylla de tekniska egenskapskraven.

Innan byggnadsnämnden lämnar startbesked ska byggnadsnämnden bland annat göra en bedömning av att de tekniska egenskapskraven kan antas bli uppfyllda. Någon fullständig prövning av att de tekniska lösningarna uppfyller kraven är det dock inte fråga om.

I nuvarande system finns en möjlighet att anlita certifierade sakkunniga för att göra kontroller av att åtgärderna i utförandeskedet uppfyller de tekniska egenskapskraven. De sakkunniga har fått sin kompetens verifierad av certifieringsorgan som är ackrediterade av Swedac. Boverket utfärdar föreskrifter med krav på kompetens m.m. som ska ligga till grund för certifiering.

Idag finns det föreskrifter från Boverket för certifierade sakkunniga inom tillgänglighet⁸, brandskydd⁹, kulturvärden¹⁰, funktionskontrollant¹¹ (funktionskontroll av ventilationssystem) och energiexpert¹². Certifieringen av funktionskontrollanter och energiexperter är primärt till för andra arbetsuppgifter än de som avses enligt 10 kap. 8 § PBL, men certifieringen kan även användas för denna kontroll.

De kontroller som de certifierade sakkunniga utför avser utförandeskedet efter det att startbesked meddelats. Som ett resultat av denna kontroll ska de sakkunniga avge ett utlåtande. I plan- och byggförordningen, anges att byggnadsnämnden ska godta sådana utlåtanden som utförts av en certifierad sakkunnig. Det finns sakkunniga som verkar även under tidigare skeden i byggprocessen, men de har för dessa uppgifter ingen offentlig-rättslig funktion i PBL. Certifierade sakkunniga behöver inte vara fristående från byggherrar eller entreprenörer, utan är sakkunniga genom sitt certifikat och ansvarar som certifierade sakkunniga personer inför uppdragsgivaren.

Genom införandet av PBL år 2011 förändrades också hanteringen av två av de tekniska egenskapskraven. Det var kravet på lämplighet för avsett

⁸ BFS 2011:18 TIL 2 Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av sakkunniga av tillgänglighet.

⁹ BFS 2011:17 SAK 3 Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av sakkunniga inom brandskydd.

¹⁰ BFS 2011:15 KUL 2 Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av sakkunniga avseende kulturvärden.

¹¹ BFS 2011:16 OVK 1 Boverkets föreskrifter och allmänna råd om funktionskontroll av ventilationssystem och certifiering av sakkunniga funktionskontrollanter.

¹² BFS 2007:5 CEX 1 Boverkets föreskrifter och allmänna råd för certifiering av energiexpert.

ändamål (i BBR endast preciserat för bostäder) och kravet på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Kraven delades upp i dels utformningskrav, dels tekniska egenskapskrav. De delar av kraven som avser utformning ska enligt den nu gällande lagen prövas i bygglovet. Exempel på utformningskrav är krav på utrymme för hiss och areor i bostadslägenheter. De tekniska egenskapskraven hanteras på samma sätt som övriga tekniska egenskapskrav i byggprocessen, där de bedöms inför startbeskedet. Olika exempel på tekniska egenskapskrav är utformning av beslag, trösklar etc.

3.2 Boverkets bygg- och konstruktionsregler

I BBR¹³ och EKS¹⁴ utvecklar Boverket de utformningskrav och de tekniska egenskapskrav som ställs på byggnader och andra byggnadsverk i plan- och bygglagen och plan- och byggförordning. Genom bindande föreskrifter och allmänna råd i BBR och EKS preciserar Boverket lagens och förordningens krav.

Boverkets byggregler, BBR

Boverkets byggregler innehåller funktionskrav, det vill säga krav på att en viss funktion ska uppnås. Reglerna anger inte hur man ska bygga för att uppnå detta funktionskrav, det får byggherren själv bestämma och ta ansvar för. Avsikten med funktionskrav är att främja en teknisk utveckling och ett billigare byggande genom att tillåta olika lösningar för att uppnå en föreskriven funktion. Till funktionskraven finns oftast allmänna råd som anger en godtagbar nivå eller ger exempel på hur byggherren kan visa att funktionskravet uppfylls. Att byggreglerna är utformade som funktionskrav kan dock medföra att det finns ett större utrymme för olika tolkningar, jämfört med detaljerade krav.

Boverkets konstruktionsregler, EKS

De europeiska konstruktionsstandarderna, de så kallade eurokoderna, är europagemensamma dimensioneringsregler för att verifiera en byggnads eller ett byggnadsverks bärförmåga, stadga och beständighet. Till eurokoderna kan nationella val göras som utgår från olika förutsättningar avseende geologi, klimat med mera. De svenska nationella valen finns i EKS, som tillsammans med eurokoderna idag utgör det svenska systemet för verifiering av byggnadsverks bärförmåga, stadga och beständighet.

¹³ Boverkets byggregler (2011:6) - föreskrifter och allmänna råd, BBR

¹⁴ Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder), EKS

EU-medlemskap innebär att det gemensamma eurokodsystemet införts för att undvika handelshinder för byggtjänster eller byggprodukter.

Byggreglernas utveckling

En ny byggnadsstadga trädde i kraft den 1 juli 1960. Med den nya byggnadsstadgan fick man enhetliga byggnadsbestämmelser för hela landet. De lokala byggnadsordningarna slopades. Till byggnadsstadgan gav Byggnadsstyrelsen ut anvisningarna BABS 1960 (Kungl. Byggnadsstyrelsens publikationer 1960:1).

Svensk Byggnorm 67 Föreskrifter, råd och anvisningar för byggnadsväsendet, BABS 1967 (Statens planverk publikation nr 1) trädde i kraft den 1 januari 1968 och ersatte BABS 1960. Man strävade efter att utforma föreskrifterna som funktionskrav och att samordna alla bestämmelser som berör husbyggandet.

I slutet av 1980-talet genomfördes ett arbete på Statens planverk med att förenkla och utveckla mer funktionsbaserade krav och enklare byggregler. Resultatet blev senare Boverkets nybyggnadsregler (BFS 1988:18) som trädde i kraft den 1 januari 1989.

Plan- och bygglagen (1987:10) trädde i kraft den 1 juli 1987 och ersatte byggnadslagen och byggnadsstadgan. Samtidigt trädde plan- och byggförordningen (1987:383) i kraft.

Den 1 januari 1994 trädde Boverkets byggregler (1993:57) i kraft. Det är föreskrifter och allmänna råd som tillsammans med Boverkets konstruktionsregler (1993:58) ersatte Boverkets tidigare nybyggnadsregler. Boverkets byggregler var en vidareutveckling av nybyggnadsreglerna som var ett första steg till att helt övergå till funktionsbaserade krav jämfört med tidigare krav i Svensk byggnorm. Byggreglerna och konstruktionsreglerna har ändrats vid flera tillfällen. Främsta skälet till ändringarna var att utveckla bättre verifierbara funktionskrav. Boverkets byggregler och konstruktionsregler fick en ny grundförfattning den 2 maj 2011, då en ny plan- och bygglag (2010:900) och en ny plan- och byggförordning (2011:338) trädde i kraft.

Under perioden den 1 juli 2008 till och med den 31 december 2010 fick man som alternativ till Boverkets konstruktionsregler (1993:58) använda de europeiska konstruktionsstandarderna, eurokoderna, tillsammans med nationella val i Boverkets föreskrifter EKS. EKS ersatte 2011 helt de tidigare reglerna i Boverkets konstruktionsregler (1993:58).

4 Boverkets förslag till lösningar och deras tillämpningsområde

Boverkets svar på regeringsuppdraget är att presentera två alternativa förslag till lösningar som kan genomföras var för sig eller tillsammans.

Boverkets bedömning är att båda förslagen uppnår samma grad av måluppfyllelse, men de olika förslagen påverkar aktörerna i byggprocessen på olika sätt och ger olika fördelar för byggherren och företagen.

Inget av förslagen ställer krav på en tredjepartskontroll vilket innebär att de certifierade aktörerna kan finnas inom byggherrens organisation och ansvar.

Det ena förslaget, som avser certifierad sakkunnig och redovisas i kapitel 5–7, innebär att kommunen inte ska göra bedömningen inför startbesked avseende de tekniska egenskapskrav som omfattas av ett sakkunnigintyg. Kommunen ska godta den bedömning som den certifierade sakkunniga har gjort i intyget.

Det andra förslaget, som avser certifierat byggprojekteringsföretag och redovisas i kapitel 8-10, innebär att kommunen inte ska göra någon bedömning inför startbesked av de tekniska egenskapskraven. Kommunen ska godta den bedömning som det certifierade byggprojekteringsföretaget har gjort.

Boverket har valt att i rapporten redovisa hur dessa förslag kan genomföras var och ett för sig, däremot inte hur de skulle kunna genomföras tillsammans. Författningsförslag med konsekvensutredning för ett genomförande av båda alternativen tillsammans redovisas därför inte i rapporten.

Boverket har även utvärderat flera alternativa lösningar som Boverket valt att inte gå vidare med. Dessa redovisas i kapitel 11.

Kommittén för modernare byggregler ska i sitt arbete bland annat ta del av resultatet från detta regeringsuppdrag. Genomförandet av Boverkets olika förslag kan komma att påverkas av kommitténs arbete.

4.1 Tillämpningsområde för Boverkets förslag till lösningar

Boverkets två alternativa förslag till lösningar gäller inte bara för seriebyggda hus, utan omfattar all nybyggnad av bostäder.

Båda förslagen berör kontroll av projektering som genomförts fram till startbesked. Det handlar inte om kontroller i byggfasen, på fabrik eller på plats. Förslaget om certifierade byggprojekteringsföretag kan även omfatta byggfasen. Det är dock inget som Boverket har utrett eftersom uppdraget är avgränsat till projekteringsskedet.

Vid startbesked ska kommunen enligt dagens regler bl.a. bedöma om åtgärden kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskraven.

Oavsett vilket alternativ som väljs måste det vid tidpunkten för startbeskedet finnas ett tillräckligt detaljerat projekteringsunderlag för att bedöma om åtgärden kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskraven. Enligt Boverkets uppfattning bör projekteringsunderlag finnas i form av bygghandlingar eller motsvarande. Det är den sakkunnige respektive det certifierade byggprojekteringsföretaget som utifrån certifieringsordningarna ska bedöma om det underlag som behövs inför startbesked finns. Att sådana handlingar finns ska inte kontrolleras av byggnadsnämnden. Revision i form av stickprovskontroll utövas av aktuella ackrediterade certifieringsorgan.

Om man väljer att inte använda certifierad sakkunnig alternativt certifierat byggprojekteringsföretag gäller dagens regler om kommunens bedömning av de tekniska egenskapskraven oförändrade.

Förslagen berör inte delar i byggprocessen såsom

- kontrollansvarig
- kontrollplan (fastställs av kommunen i startbeskedet)
- certifierad sakkunnigs roll enligt kontrollplanen

Det ovan sagda hindrar inte att kommunen kan behöva begära att se handlingar för att kunna fastställa kontrollplanen.

Förslagen påverkar inte byggherrens ansvar gentemot samhället för att kraven uppfylls. Vem som är byggherre definieras i 1 kap. 4 § PBL som ”den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten”.

Båda förslagen förutsätter att utformningsdelen av krav på lämplighet för sitt ändamål och krav på tillgänglighet och användbarhet flyttas från att prövas vid bygglov till att vara tekniska egenskapskrav som behandlas under byggprocessen som inleds med startbesked.

Inte bara seriebyggda hus

Boverket bedömer att det inte finns några skäl att avgränsa förslagen till att endast omfatta seriebyggda hus. Tvärtom anser Boverket att förslagen med fördel kan tillämpas för all nybyggnad av bostäder.

Ett skäl till att inte avgränsa förslagen till att endast omfatta seriebyggda hus är att det är problematiskt att objektivt avgöra var gränsen går mellan seriebyggda hus och andra hus. Enligt Boverkets mening så är det inte graden av förtillverkning som är avgörande. Ett seriebyggt hus kan produceras på olika sätt, allt ifrån platsbyggnad till förtillverkning av element eller volymer på fabrik.

I praktiken är det den som uppför huset, det vill säga byggherren, som avgör om huset ska bli ett seriebyggt hus. Det är därför svårt att få fram en legaldefinition som kan gälla för alla och som går att kontrollera i efterhand med tillsyn. Med anledning av detta är det inte lämpligt att i en lag definiera vad som är ett seriebyggt hus. Boverket väljer därför att inte avgränsa förslagen till att gälla endast seriebyggda hus.

Bostäder

Huvudsyftet med uppdraget är att underlätta byggande av bostäder. Enligt regeringsuppdraget får Boverket begränsa förslagen till att avse bostadsbyggnader. Boverket väljer att avgränsa förslaget till att gälla endast bostäder.

Det är svårt att överblicka förslagets konsekvenser om det skulle gälla alla typer av byggnader. Särskilt svåra överväganden gäller byggnader som innehåller samhällsviktiga funktioner, såsom sjukhus, och lokaler där särskilt många människor kan förväntas vistas, såsom idrottsarenor.

Nybyggnad

Boverket väljer att avgränsa förslagen till att gälla endast nybyggnad.

Med nybyggnad menas dels uppförande av helt nya byggnader dels flyttning av befintliga byggnader till en ny plats. Att även flyttning omfattas är en fördel för seriebyggda modulhus som lätt kan flyttas mellan olika platser.

Ändring av byggnader omfattas inte vilket motiveras av att det i ändringsfallen är svårare att fastställa en exakt kravnivå. En problematik gäller särskilt värdefulla byggnader. I anmälningsärenden som inte har föregåtts av någon bygglovsprövning behöver man ta ställning till om det är fråga om en särskilt värdefull byggnad. Ett skäl för att en byggnad ska anses vara särskilt värdefull är om den är högt uppskattad av den lokala opinionen¹⁵. Att överlåta den bedömningen till en certifierad sakkunnig eller ett certifierat byggprojekteringsföretag är inte lämpligt.

En skillnad mellan ändring och flyttning av en byggnad är att flyttning oftast kräver bygglov. Byggnadsnämnden kan därför ta ställning till om en byggnad är särskilt värdefull eller inte i bygglovsärendet och därmed bevaka allmänna intressen avseende viktiga kulturvärden. En sakkunnig eller ett certifierat byggprojekteringsföretag behöver därför inte ta ställning till om en byggnad är särskilt värdefull eller inte vid flyttning av en byggnad som kräver bygglov. Vid flyttning av en byggnad är det också normalt enklare att fastställa kravnivån jämfört med vid ändring av en byggnad.

Krav flyttas från bygglov till byggprocessen

Den nuvarande bygglovsprövningen av utformningsdelen av kravet på lämplighet för sitt ändamål och kravet på tillgänglighet och användbarhet föreslås upphöra. Denna ändring är inte bara begränsad till nybyggnad av bostäder, utan gäller alla åtgärder under byggprocessen.

Tillsyn

Oavsett vilket alternativ som regeringen väljer att gå vidare med behöver formerna för tillsyn ses över för att säkerställa ett fungerande system. I dagsläget utövas tillsyn inom ramen för lagen för ackreditering och teknisk kontroll i form av Swedacs tillsyn över certifieringsorganen samt PBL i form av byggnadsnämndens tillsyn över byggherren. Tillsynen kan behöva skärpas för att säkerställa att de certifierade aktörernas arbetsresultat och projekteringshandlingar uppfyller gällande krav.

4.2 Tid för att införa Boverkets förslag

Boverkets två förslag till lösningar skiljer sig åt vad gäller hur lång tid det tar innan de kan bli verklighet. Det tar kortare tid att få förslaget med certifierade sakkunniga på plats än förslaget med certifierade byggprojekteringsföretag. För båda förslagen krävs ändringar i PBL och PBF. Boverket har uppskattat att ändringar i lag och förordning kan vara

¹⁵ Proposition 1985/86:1 sid. 510

genomförda efter drygt ett år. Boverket har för avsikt att parallellt jobba med nya föreskrifter från Boverket.

Tid för att införa förslaget med certifierade sakkunniga

För förslaget med certifierade sakkunniga handlar det initialt enbart om att skriva föreskrifter för certifiering av sakkunnig inom bostadsutformning. Det arbetet beräknas kunna vara färdigt när lag och förordning finns på plats.

För övriga områden som ansetts vara av särskilt intresse för sakkunnigintyg, tillgänglighet och brand, finns redan föreskrifter från Boverket. Certifierade sakkunniga för tillgänglighet och brand kan därför så fort lag och förordning finns på plats starta sitt arbete med att utfärda sakkunnigintyg inför startbesked. Läget är annorlunda för bostadsutformning. För certifiering av sakkunniga inom bostadsutformning räknar Swedac med att det tar 3–6 månader efter det att Boverkets föreskrift finns på plats till dess att certifieringsorgan ackrediteras.

Hur lång tid handläggningen av ansökan tar hos Swedac skiljer sig från fall till fall, men det handlar om några månader. När det väl finns ett ackrediterat certifieringsorgan kan personer söka sig till certifieringsorganet för att ansöka om att bli certifierade sakkunniga inom bostadsutformning.

Även handläggningstiden hos certifieringsorgan skiljer sig från fall till fall. Att det blir möjligt att använda sig av sakkunnig bostadsutformning som utfärdar sakkunnigintyg bygger på att det finns certifieringsorgan som vill söka ackreditering för detta område, liksom att det sedan finns personer som vill bli certifierade sakkunniga inom bostadsutformning.

Boverket bedömer att systemet kan vara i drift 14-17 månader efter det att regeringen har skickat Boverkets förslag på remiss.

Tid för att införa förslaget med certifierade byggprojekteringsföretag

För förslaget med certifierade byggprojekteringsföretag är det fråga om att skriva nya föreskrifter inom ett helt nytt område vilket innebär ett mer omfattande arbete för Boverket. Arbetet tar därför längre tid. Det innebär att det kan bli så att lag och förordning finns på plats, men att Boverkets föreskrifter inte är färdiga vid den tidpunkten.

För de certifieringsorgan som redan är ackrediterade för certifiering enligt ISO 9001 bedömer Swedac att det kommer att ta cirka 3–6 månader efter det att Boverkets kompletterande krav är klara tills ett certifieringsorgan är ackrediterat. För certifieringsorgan som inte är ackrediterade kan det ta ca 6–9 månader.

Handläggningstiden hos Swedac och certifieringsorganen blir längre för certifierade byggprojekteringsföretag jämfört med certifierade sakkunniga. Det är betydligt mer omfattande att certifiera byggprojekteringsföretag eftersom det handlar om företags kvalitetsledningssystem och dess kunskap om alla tekniska egenskapskrav, inte enskilda personers kunskap om ett enskilt tekniskt egenskapskrav.

Till skillnad från förslaget med certifierade sakkunniga kan förslaget med certifierade byggprojekteringsföretag inte börja tillämpas direkt, utan först då det finns certifierade byggprojekteringsföretag vars projektering ska antas uppfylla de tekniska egenskapskraven inför startbeskedet.

Boverket bedömer att systemet kan vara i drift 24-30 månader efter det att regeringen har skickat Boverkets förslag på remiss.

4.3 Hur kan Boverkets olika förslag till lösningar komma att användas?

Det ena förslaget, som avser certifierad sakkunnig, innebär att delar av de uppgifter som i dag ligger på byggnadsnämnderna överförs till certifierade sakkunniga. De sakkunniga får en utökad roll att kontrollera projekteringen av bostäder utifrån de krav som de är certifierade för. Den bedömning som de sakkunniga gör ska godtas av byggnadsnämnden i samband med byggprocessen enligt PBL. Boverkets förslag gäller inom alla områden där certifierade sakkunniga kan användas under byggprocessen.

Detta alternativ innebär att byggherren kan välja att få en avgränsad del av projekteringen bedömd genom att anlita en certifierad sakkunnig. Kostnaden för bedömningen står i relation till omfattningen på det som ska bedömas och kan därmed minimeras utifrån byggherrens faktiska behov. Det finns idag ingen möjlighet att få samtliga tekniska egenskapskrav bedömda av certifierade sakkunniga då föreskrifter saknas inom flera områden.

Det andra förslaget, som avser certifierat byggprojekteringsföretag, innebär en möjlighet för byggherren att låta ett certifierat byggprojekteringsföretag utföra projekteringen. Genom att ett certifierat byggprojekteringsföretag utför projekteringen i ett byggprojekt kan den byggnad som

projekteras antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskraven. De bedömningar som redovisas i projekteringshandlingarna ska godtas av byggnadsnämnden i samband med byggprocessen enligt plan- och bygglagen eftersom de gjorts av ett certifierat byggprojekteringsföretag. Det innebär att certifieringen ersätter de bedömningar som byggnadsnämnderna gör idag inför startbeskedet.

Detta alternativ innebär att byggherren får hela projekteringen bedömd genom att anlita ett certifierat byggprojekteringsföretag. Kostnaden blir därmed högre eftersom samtliga tekniska egenskapskrav ska bedömas. Det finns i detta alternativ ingen möjlighet att avgränsa bedömningen om byggherren önskar det. Fördelen med att anlita ett certifierat byggprojekteringsföretag är just möjligheten att kunna få samtliga tekniska egenskapskrav bedömda.

4.4 Sammanställning av för- och nackdelar med respektive förslag

Certifierade sakkunniga

Fördelar:

- En avgränsad del av projekteringen kan bli bedömd. Omfattningen kan därmed minimeras utifrån byggherrens faktiska behov. Fördel för de företag som vill säkerställa en viss del av en byggnad, exempelvis badrum, eller ett visst tekniskt egenskapskrav, exempelvis brand.
- Förutsägbarheten ökar för byggherren då den certifierade sakkunniges bedömning av att ett tekniskt egenskapskrav kan antas komma att bli uppfyllt ska godtas av byggnadsnämnden inför startbesked. Förutsägbarheten ökar avseende de största problemen (tillgänglighet, bostadsutformning och brand) som uppmärksammats i Boverkets utredning.
- Kostnader är begränsade och därför en fördel för mindre företag.
- Mer tillgänglig för företag i glesbygd som har svårt att få tillgång till kompetens inom alla tekniska egenskapsområden.
- Tid för införande är 14-17 månader.

Nackdelar:

- Det finns idag ingen möjlighet att få samtliga tekniska egenskapskrav bedömda då föreskrifter om certifierade sakkunniga saknas inom flera områden.

- Även ifall en sakkunnig används för ett tekniskt egenskapskrav så kan kommunen ha invändningar mot ett annat tekniskt egenskapskrav där det inte har använts någon sakkunnig.
- Det kan bli otydligt vad som omfattas i sakkunnigintyget av respektive egenskapskrav och därmed vad som omfattas av den certifierade sakkunniges bedömning och vad som kommunen ska bedöma.

Certifierade byggprojekteringsföretag

Fördelar:

- Maximal förutsägbarhet uppnås för byggherren då det certifierade byggprojekteringsföretagets bedömning av att samtliga tekniska egenskapskrav kan antas komma att bli uppfyllda ska godtas av byggnadsnämnden inför startbesked.
- Fördel för serietillverkande företag som producerar stora volymer.
- Fördel för större serietillverkare som har egen organisation och process för projektering.
- Fördel för innovativa företag eftersom bedömningen av den tekniska lösningen görs av det certifierade byggprojekteringsföretaget.

Nackdelar:

- Det finns ingen möjlighet att avgränsa bedömningen utifrån byggherrens faktiska behov.
- Nackdel för mindre företag som inte kan hantera större kostnader eller har tillgång till all kompetens som krävs för att bedöma alla tekniska egenskapskrav.
- Tid för införande 24-30 månader.

5 Boverkets förslag med certifierade sakkunniga

Boverkets förslag innebär att delar av de uppgifter som i dag ligger på byggnadsnämnderna överförs till certifierade sakkunniga. De sakkunniga får en utökad roll att kontrollera projekteringen av bostäder utifrån de krav som de är certifierade för. Den bedömning som de sakkunniga gör ska godtas av byggnadsnämnden i samband med startbesked enligt PBL. Boverkets förslag gäller inom alla områden där certifierade sakkunniga kan användas under byggprocessen.

Förslaget innebär en begränsad förändring av nuvarande system med lovprövning och byggprocess. Boverkets förslag gäller inte bara för seriebyggda hus utan omfattar all nybyggnad av bostäder, det vill säga uppförande och flyttning av bostäder.

Att byggnadsnämnden ska godta den bedömning som de sakkunniga har gjort i ett sakkunnigintyg innebär att intyget blir bindande för byggnadsnämnden i fråga om de krav som omfattas av intyget. Byggnadsnämnden kan alltså inte neka startbesked på den grunden att projektet inte kan antas uppfylla de krav som omfattas av sakkunnigintyget. Byggherren hindras därmed inte att påbörja projektet även om byggnadsnämnden skulle ha en annan uppfattning i frågan.

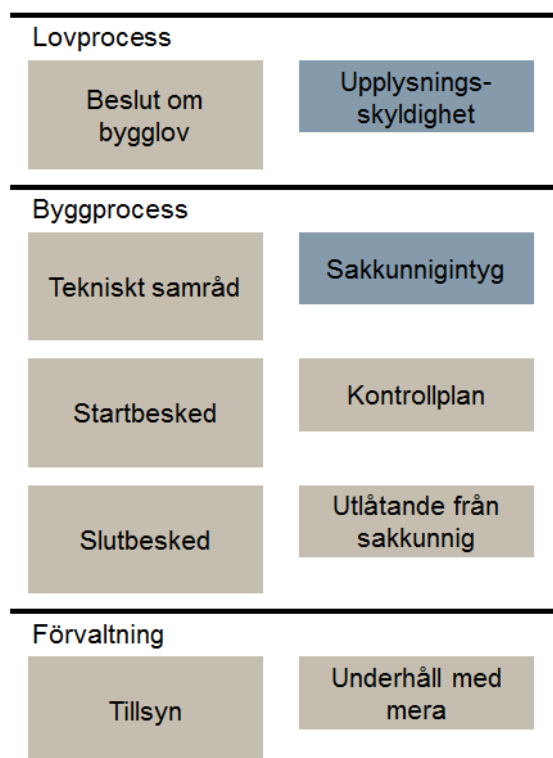
Om byggnadsnämnden i ett senare skede konstaterar att de krav som omfattas av sakkunnigintyget inte har uppfyllts, så kan byggnadsnämnden ingripa med tillsyn i efterhand enligt 11 kap. PBL.

Den nuvarande bygglovsprövningen av utformningsdelen av kravet på lämplighet för sitt ändamål och kravet på tillgänglighet och användbarhet upphör. Kraven bedöms istället samlat i byggprocessen inför startbesked och på samma sätt som de tekniska egenskapskraven. Bedömningen av dessa krav kommer därmed i ett senare skede än idag. Denna förändring gäller inte bara bostäder utan allt byggande.

För att minska risken att byggherren nekas startbesked på grund av en senare bedömning av dessa krav så införs en upplysningsskyldighet för byggnadsnämnden inför bygglovsbeslutet. Upplysningsskyldigheten avser uppenbara brister som framgår av bygglovshandlingarna.

Figur 2 illustrerar nuvarande lov- och byggprocess med nya momenten om upplysningsskyldighet för byggnadsnämnden under lovprocessen och sakkunnigintyg för de sakkunniga under byggprocessen.

Figur 2: Lov- och byggprocessen med nya moment som ingår i Boverkets förslag.



5.1 Områden för sakkunnigintyg

Boverkets förslag omfattar i sig alla tekniska egenskapskrav. I praktiken kan man tillämpa förslaget direkt när det blivit gällande för de områden där det idag finns certifierade sakkunniga. De certifieringsföreskrifter som finns idag löser de huvudsakliga problemen. Om det uppstår ett behov hos marknadens aktörer att Boverket ska ta fram ytterligare föreskrifter så kan Boverket göra detta inom ramen för sitt bemyndigande. Förutom ett behov från byggherrarna krävs också att ett visst antal personer är villiga att certifiera sig för att certifieringsorganen ska välja att ackreditera sig.

5.2 Lovprocess

Prövningen av kraven på lämplighet för sitt ändamål samt tillgänglighet och användbarhet i bygglovet upphör

Den nuvarande bygglovsprövningen av utformningsdelen av kravet på lämplighet för sitt ändamål och kravet på tillgänglighet och användbarhet upphör. Kraven bedöms istället samlat i byggprocessen inför startbesked och på samma sätt som de tekniska egenskapskraven. Detta är i sig ingen nyhet eftersom kraven redan bedömdes på ett liknande sätt i byggprocessen enligt plan- och bygglagen (1987:10).

En anledning till att kraven flyttas till byggprocessen är för att kunna bedöma dem i ett samlat förfarande tillsammans med övriga tekniska egenskapskrav. Det innebär att man undviker gränsdragningsproblem för byggnadsnämnden avseende vilka delar av kraven som ska provas i lovet respektive bedömas vid startbeskedet. Det innebär också att den certifierade sakkunnige bara används under byggprocessen och inte blandas in i bygglovsprocessen.

Genom detta undviker man då problem med att privata aktörer utövar myndighetsutövning i delar av bygglovsprövningen. Om man skulle blanda in privata företag i bygglovsprocessen så behöver man även överväga frågor om överklagande, sekretess m.m.

En annan fördel är att man renodlar byggherreansvaret. När kraven bedöms av byggnadsnämnden vid startbeskedet sker ingen bindande prövning av kraven. Eftersom en bindande prövning sker idag i bygglovsprövningen kan byggnadsnämnden senare inte angripa eventuella felaktigheter med tillsyn. En sådan möjlighet till ingripande öppnas med förslaget.

Mot denna bakgrund ser Boverket denna ändring som nödvändig för att förslaget i övrigt ska fungera.

Ny upplysningsskyldighet för byggnadsnämnden

Eftersom kravet på lämplighet för sitt ändamål och kravet på tillgänglighet och användbarhet inte längre provas i bygglovet kommer bedömningen av dessa krav i ett senare skede. Byggnadsnämnden kan inte längre avslå en ansökan om bygglov med motiveringen att dessa krav inte är uppfyllda. Byggnadsnämnden kan dock neka ett startbesked om kraven inte kan antas bli uppfyllda.

För att minska risken att byggherren senare nekas startbesked efter beslut om bygglov så införs en upplysningsskyldighet för byggnadsnämnden inför bygglovsbeslutet. Syftet med att införa en upplysningsskyldighet är att byggherren på ett tidigt stadium ska bli informerad om eventuella problem som kan uppstå inför beslut om startbesked.

Upplysningsskyldigheten begränsas till att endast avse sådana uppenbara brister som framgår av bygglovshandlingarna. Upplysningsskyldigheten innebär inte att byggnadsnämnden ska begära in fler handlingar än vad som normalt krävs i bygglovsärendet. Upplysningsskyldigheten gäller bara i de fall det uppenbart framgår av bygglovshandlingarna att kraven för tillgänglighet och användbarhet och lämplighet för sitt ändamål inte kan antas bli uppfyllda inför startbeskedet.

5.3 Byggprocessen

Sakkunnigintyg ska lämnas in senast i samband med tekniskt samråd

En byggherre som använt sig av en sakkunnig, för att kontrollera att de tekniska lösningarna kan antas uppfylla de tekniska egenskapskraven utifrån de projekterade handlingarna för ett visst byggprojekt, kan lämna in resultatet av denna kontroll till byggnadsnämnden i form av ett så kallat sakkunnigintyg. Exempel på intyg finns i bilaga 4. Detta intyg ska redovisa resultatet av den sakkunniges kontroll, och av intyget ska det tydligt framgå vilka krav och vilka projekterade handlingar som kontrollerats av den sakkunnige.

Ett sakkunnigintyg ska lämnas in till byggnadsnämnden senast vid det tekniska samrådet. Om flera tekniska samråd hålls ska intyget lämnas vid det inledande tekniska samrådet, om inte annat är överenskommet. Att sakkunnigintyget lämnas in senast vid det tekniska samrådet kan vara lämpligt för att underlätta för byggnadsnämnden och byggherren att diskutera projektets förutsättningar och planera det fortsatta arbetet, inklusive att bedöma vilka kontroller som behöver tas med i den kontrollplan som ska fastställas i startbeskedet.

Byggherren kan själv välja hur tidigt den certifierade sakkunnige ska involveras. Granskningen kan göras i takt med att projekteringen fortskrider och projekterings överensstämmelse med kraven kan säkerställas i ett tidigt skede. Sakkunnigintyget som lämnas till byggnadsnämnden måste dock vara baserat på de handlingar som ligger till grund för det tekniska samrådet.

Sakkunnigintyg när det inte krävs ett tekniskt samråd

För vissa enklare åtgärder där det inte ställs krav på kontrollansvarig krävs inget tekniskt samråd om byggnadsnämnden bedömer att samrådet är uppenbart obehövligt och byggherren inte begärt ett samråd. Om byggherren inte begärt ett samråd kan inte byggherren använda sig av ett sakkunnigintyg.

Vill byggherren ändå använda sig av ett sakkunnigintyg för de åtgärder som i normalfallet inte kräver ett tekniskt samråd, kan byggherren alltid själv begära ett tekniskt samråd och i samband med detta bifoga ett sakkunnigintyg. Boverket anser därför att det inte behövs någon särskild reglering för de åtgärder som i normalfallet inte kräver ett tekniskt samråd.

Sakkunnigintygets omfattning

När den sakkunnige lämnar ett sakkunnigintyg innebär det att den sakkunnige bedömer att det specifika kravet antas vara uppfyllt i de delar som framgår av de handlingar som tillhör intyget. Den bedömning som den sakkunnige gör ersätter därmed den bedömning som byggnadsnämnden gör i samband med startbesked. Det som intygas i sakkunnigintyget är alltså att projektet kan antas komma att uppfylla kraven i de delar som omfattas av intyget.

Ett sakkunnigintyg behöver inte omfatta alla delar av ett visst område, till exempel kan det begränsas till vissa delar av en byggnads brandskydd. Ett sakkunnigintyg ska godtas av byggnadsnämnden i de delar som framgår av intyget. Det viktiga är att det av intyget tydligt framgår för byggherren, den kontrollansvarige och byggnadsnämnden vilka tekniska lösningar, krav och handlingar som kontrollerats av den sakkunnige.

Hur denna kontroll går till kan se olika ut beroende på vilket krav som kontrolleras och vilken handling som ligger till grund för kontrollen. Intyget kommer att omfatta de bedömningar som kan göras utifrån den aktuella handlingen.

Om exempelvis en sakkunnig tillgänglighet granskar en planritning i skala 1:100 så innebär det att den sakkunnige tar ställning till de delar av kravet på tillgänglighet och användbarhet som går att utläsa av ritningen i den aktuella skalan. Det innebär att den sakkunnige exempelvis tar ställning till att kraven på vändmått för en rullstol i ett badrum är uppfyllt i förhållande till rummets storlek och till placeringen av dess inredning, exempelvis handfatet. Men det innebär inte att den sakkunnige samtidigt tar ställning till att handfatet är placerat på rätt höjd för att badrummet ska

vara tillgängligt och användbart. Den sakkunnige intygar endast de delar av kravet som framgår av planritningen i den aktuella skalan.

En sakkunnig som lämnar ett sakkunnigintyg får inte själv ha utfört projekteringen

En viktig fråga är om den sakkunnige som lämnar intyget ska vara oberoende av projektet i övrigt. Enligt Boverkets förslag så ska den person som lämnar intyget inte själv ha utfört projekteringen av de handlingar som intyget avser. Principen är att man inte ska kontrollera det arbete som man själv har utfört. Intyget ska lämnas av en fysisk person. Däremot finns det inget som hindrar att denne person kan vara anställd eller anlitas konsult hos byggherren. Det ställs inte något krav på att den sakkunnige måste anlitas från ett annat företag än det som har utfört projekteringen. Det är inte fråga om något krav på s.k. tredjepartskontroll. Givetvis är det, för den byggherre som så önskar, möjligt att anlita sådan tredjepartskontroll men det är inget krav.

Det är inte praktiskt möjligt för byggnadsnämnden att alltid granska den sakkunniges eventuella inblandning i projekteringen. Det kan därför inte krävas av byggnadsnämnden att den ska kontrollera detta i varje enskilt fall. Om det framkommer att den som har lämnat ett sakkunnigintyg har deltagit i projekteringen av de delar som intyget avser ska detta anmälas till aktuellt certifieringsorgan. Att lämna intyg i strid med lagstiftningen bör normalt vara grund för återkallelse av certifieringen.

Ett sakkunnigintyg ska godtas av byggnadsnämnden

Ett sakkunnigintyg som lämnas av en byggherre i samband med det tekniska samrådet ska godtas av byggnadsnämnden. Intyget blir bindande för byggnadsnämnden i fråga om de krav som omfattas av intyget och kan inte ifrågasättas. Startbesked kan alltså inte nekas på den grunden att projektet inte kan antas uppfylla de krav som omfattas av sakkunnigintyget. Byggherren hindras därmed inte att påbörja projektet även om byggnadsnämnden skulle ha en annan uppfattning i frågan.

Samma princip gäller idag för det utlåtande som den sakkunnige lämnar i samband med en kontroll av kontrollpunkter som framgår av kontrollplanen.

Sakkunnigintyg vid etappvis byggande

Ett sakkunnigintyg ska finnas tillgängligt senast i samband med det tekniska samrådet för den aktuella etappen.

Om en byggnad ska uppföras i flera etapper så kan sakkunnigintyget omfatta hela projektet eller delas upp till att omfatta en specifik etapp. Det är byggherren som avgör detta.

Sakkunnigintyg för seriebyggda hus

Ett sakkunnigintyg ska vara anpassat till varje enskilt byggprojekt. Det innebär att det av sakkunnigintyget måste framgå att den sakkunnige har gjort en ny bedömning för varje ny plats som en byggnad ska uppföras på och för varje ny byggnad som ska uppföras.

Fördelen med att återkommande använda samma sakkunnig vid seriebyggande är att den sakkunnige kan koncentrera sin arbetsinsats till de delar av byggnaden som förändrats. Den sakkunnige måste dock göra en bedömning av byggnaden som helhet, även om endast några få delar av byggnaden ändrats.

Sakkunnigintyg flyttning av en byggnad

Ett sakkunnigintyg kan även användas när en byggnad flyttas. Skillnaden är då att reglerna om flyttning av byggnad träder in. Den sakkunnige måste då göra en avvägning utifrån flyttningens syfte, byggnadens förutsättningar och till bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning enligt det som anges i lagstiftningen med tillhörande föreskrifter. En sådan avvägning kan exempelvis bli tillämplig vid flytt av modulhus.

I sakkunnigintyget får då den sakkunnige ta ställning till att byggnaden antas uppfylla de krav som ställs utifrån vad lagstiftningen anger för byggnader som flyttas.

Sakkunnigintyg och avvikelser från kraven

Byggnadsnämnden kan i enskilda fall medge mindre avvikelser från föreskrifterna i BBR (avsnitt 1:21). Ett sådant medgivande kan för de tekniska egenskapskraven ges av byggnadsnämnden i samband med beslut om startbesked. En certifierad sakkunnig får enligt Boverkets förslag inte medge avvikelser från föreskrifterna enligt BBR. Sådana avvikelser ska även i fortsättningen endast kunna ges av byggnadsnämnden i samband med beslut om startbesked.

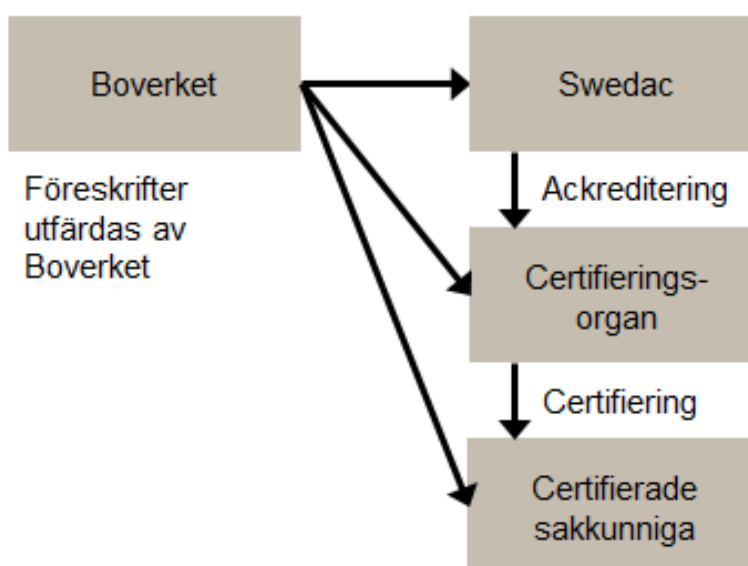
Sakkunnigkontroll enligt kontrollplan

Att byggnaden utförs på rätt sätt kontrolleras i kontrollplanen genom byggherrens dokumenterade egenkontroll eller av sakkunniga. Enligt förslaget så behöver det inte vara samma sakkunniga som kontrollerar projekteringen i ett sakkunnigintyg och utförandet enligt kontrollplan.

5.4 Certifiering av sakkunniga

Idag finns föreskrifter från Boverket för certifierade sakkunniga tillgänglighet (TIL), brandskydd (SAK), kulturvärden (KUL), funktionskontrollant (genom funktionskontroll av ventilationssystem, OVK) och energiexpert (CEX). Certifieringen för sakkunniga OVK och CEX är primärt till för andra arbetsuppgifter än de som avses enligt 10 kap. 8 § PBL (kontroll enligt kontrollplan). Men certifieringarna för dessa sakkunniga kan även användas för denna kontroll vad gäller luft respektive energihushållning och värmeisolering.

Figur 3: Övergripande beskrivning av certifieringsprocessen för sakkunniga



Redan certifierade sakkunniga

Enligt Boverkets förslag ska även redan certifierade sakkunniga kunna utfärda sakkunnigintyg. Boverkets bedömning är därmed att det inte krävs någon omcertifiering av de som redan är certifierade.

Nytt föreskriftsområde för certifierade sakkunniga

Det ligger redan inom Boverkets bemyndigande att utfärda föreskrifter för nya områden för certifierade sakkunniga.

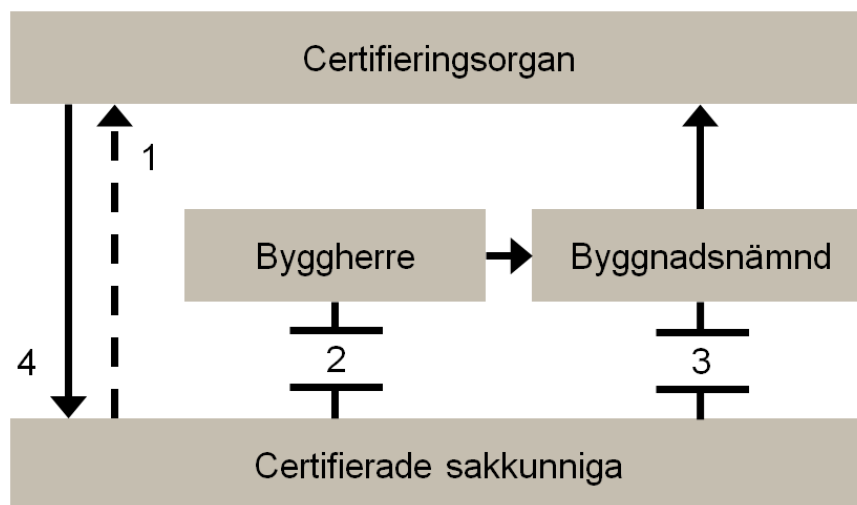
Boverket menar att de som idag är certifierade sakkunniga TIL har en sådan kompetens att de även skulle kunna vara certifierade för kravet på lämplighet för sitt ändamål enligt 8 kap. 1 § första stycket 1 och 4 § första stycket 7 PBL, utifrån kraven på bostadsutformning i PBL, PBF och BBR.

En ny föreskrift kan tas fram så att en sakkunnig tillgänglighet (TIL) kan utöka sin befintliga certifiering med en tilläggs-certifiering avseende bostadsutformning och därigenom få en dubbel behörighet.

5.5 Utökade krav avseende certifierade sakkunniga

Bilden nedan illustrerar förslaget som Boverket lägger fram gällande utökade krav avseende systemet med certifierade sakkunniga.

Figur 4: Övergripande beskrivning av utökade krav avseende certifierade sakkunniga



Följande punkter beskriver kortfattat Boverkets förslag i denna del:

1. Den som vill certifiera sig ska uppge till certifieringsorganet om den varit certifierad sedan tidigare.
2. Byggherren ska underrätta byggnadsnämnden om en sakkunnig inte utför sina uppgifter.
3. Byggnadsnämnden ska underrätta certifieringsorganet om en sakkunnig är uppenbart olämplig eller gjort uppenbara felbedömningar i ett sakkunnigintyg.
4. Certifieringsorganet får återkalla certifieringen om den sakkunnige visat sig vara olämplig för sin uppgift.

5.6 Byggnadsnämndens tillsyn

Nytt förslag om underrättelseskyldighet för byggnadsnämnden

Eftersom byggnadsnämnden enligt Boverkets förslag ska godta det intyg som den sakkunnige lämnar så har nämnden ingen möjlighet att vägra ett startbesked om nämnden anser att de krav som den sakkunnige kontrollerat enligt intyget inte kan antas komma att uppfyllas.

Byggnadsnämnden ska inte begära in underlaget för den sakkunniges bedömning i syfte att ifrågasätta den. Om det ändå av inlämnade handlingar framgår att den sakkunnige har gjort uppenbart felaktiga bedömningar så ska nämnden underrätta den som certifierat den sakkunnige om detta (certifieringsorganet).

Om certifieringsorganet då bedömer att den sakkunnige är olämplig för sin uppgift, får certifieringsorganet återkalla certifieringen. Den sakkunnige kan då inte verka som sakkunnig i andra projekt. Däremot är det sakkunnigintyg som gavs i det aktuella projektet fortfarande giltigt, eftersom detta gavs under tiden som den sakkunnige var certifierad. Dock kan byggnadsnämnden ingripa vid ett senare tillfälle om det visar sig att kraven inte är uppfyllda.

Förslaget att införa en skyldighet för byggnadsnämnden att underrätta certifieringsorganet om den sakkunniges brister stärker enligt Boverkets bedömning tillsynen av de sakkunniga. Detta anser Boverket behövs för att säkerställa att de sakkunniga gör korrekta bedömningar i sakkunnigintygen.

Tillsyn i de fall kraven inte är uppfyllda

Om byggnadsnämnden i ett senare skede konstaterar att de krav som omfattas av sakkunnigintyget inte är uppfyllda så kan byggnadsnämnden ingripa med tillsyn i efterhand enligt 11 kap. PBL. Vid ett sådant ingripande är det byggnadsnämnden som ska visa att kraven inte är uppfyllda. Det innebär att det är byggnadsnämnden som har bevisbördan. Det skiljer sig alltså mot bedömningen inför startbeskedet där det istället är byggherren som ska visa att kraven är uppfyllda.

5.7 Certifieringsorganens roll

Nytt krav på att vissa upplysningar ska lämnas till certifieringsorgan

Certifieringsorganen reviderar fortlöpande de certifierade sakkunniga. I detta ingår att kontrollera om personen är lämplig för sin uppgift. Om certifieringsorganet anser att den sakkunnige inte är lämplig för sin uppgift får certifieringsorganet återkalla certifieringen.

Om certifieringen återkallats kan personen idag gå till ett annat certifieringsorgan och ansöka om ny certifiering. Det certifieringsorgan som då certifierar personen känner inte alltid till om personen sedan tidigare haft en certifiering som återkallats på grund av olämplighet.

För att undvika att en person som sedan tidigare bedömts vara olämplig av ett certifieringsorgan blir certifierad på nytt av ett annat certifieringsorgan föreslår Boverket att certifieringsföreskrifterna för de sakkunniga kompletteras med en upplysningsskyldighet. Denna skyldighet innebär att den person som vill certifiera sig ska uppge till certifieringsorganet om personen sedan tidigare varit certifierad av annat certifieringsorgan.

Det certifieringsorgan som tar emot upplysningen kan då kontakta det tidigare certifieringsorganet och undersöka varför certifieringen har blivit återkallad. Med denna information kan sedan certifieringsorganet avgöra om personen är lämplig att bli certifierad igen.

Utökade krav på certifieringsorganens arbete

Boverket kommer att överväga att komplettera certifieringsföreskrifterna med krav på certifieringsorganets revision, t.ex. med krav på omfattning och inriktning på stickprovskontroll av den certifierade sakkunniges arbete.

5.8 Swedacs tillsyn över ackrediterade certifieringsorgan

Swedac kommer att ha tillsyn över de ackrediterade certifieringsorganen.

En viktig del i Swedacs tillsyn är att göra tillsynsbesök. Vid tillsynsbesöket kan Swedac till sin hjälp ha med tekniska experter. Boverket kan bistå Swedac med tekniska experter.

Den yttersta följden av Swedacs tillsyn över ackrediterade certifieringsorgan är att Swedac beslutar att certifieringsorganet inte längre får vara ackrediterat. Företaget förlorar då rätten att pröva och besluta om certifiering av sakkunniga.

5.9 Genomförande av Boverkets förslag med certifierade sakkunniga

Om regeringen väljer att gå vidare med Boverkets förslag så innebär det ett lagstiftningsarbete som utmynnar i ändringar i PBL och PBF.

Om Boverket väljer att ta fram föreskrifter för t. ex sakkunnig bostadsutformning så ser processen ut enligt följande:

1. Boverket utarbetar författningsförslag med konsekvensutredning.
2. Boverket skickar författningsförslag och konsekvensutredning på remiss.
3. Remissammanställning och bearbetning av författningsförslag utifrån remissynpunkter.
4. Föredragningar och beslut av Boverket samt anmälan enligt yrkeskvalifikationsdirektivet 2005/36/EG¹⁶/anmälan enligt tjänstedirektivet 2006/123/EG¹⁷.
5. Författningen träder i kraft.

5.10 Vägledning i samband med genomförande av Boverkets förslag om certifierade sakkunniga

Boverket kommer i anslutning till en regeländring att:

- vägleda om förändringarna genom PBL kunskapsbanken för dem som berörs av förslaget, till exempel byggnadsnämnder, certifierade sakkunniga, byggherrar och entreprenörer
- genomföra utbildningar riktade till byggnadsnämnderna och de certifierade sakkunniga genom Boverkets utbildningsprogram PBL kompetens.

5.11 Uppföljning i samband med genomförande av Boverkets förslag om certifierade sakkunniga

Boverket kommer att följa upp effekterna av de genomförda förändringarna. Detta kan ingå i den årliga uppföljning som görs enligt 8 kap. 19 § plan- och byggförordningen och Boverkets regleringsbrev.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

Boverkets roll som föreskrivande myndighet

En del av uppföljningen är Boverkets samrådsgrupp för person-certifieringsfrågor som träffas två gånger om året. I gruppen deltar bl.a. Swedac och de ackrediterade certifieringsorganen. Arbetsformerna för denna samrådsgrupp kan utvecklas.

6 Författningsförslag – Certifierade sakkunniga

Under 6.1 och 6.2 föreslås ändringar i författningstexten, och kommentarer till de föreslagna ändringarna finns under 6.3 och 6.4.

6.1 Förslag till författningstext i plan- och bygglagen

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap. Krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser

Byggnadsverks utformning

1 § En byggnad ska

1. vara lämplig för sitt ändamål,
2. ha en god form-, färg- och materialverkan, och
3. vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga

1 § En byggnad ska *ha en god form-, färg- och materialverkan.*

Undantag från utformnings- och egenskapskraven på byggnadsverk

6 § Kraven på tillgänglighet och användbarhet i 1 § 3 och 4 § första stycket 8 gäller inte i fråga om

1. en arbetslokal, om kraven är obefogade med hänsyn till arten av den verksamhet som lokalen är avsedd för,
2. ett fritidshus med högst två bostäder, och
3. tillgänglighet till ett en- eller tvåbostadshus, om det med hänsyn till terrängen inte är rimligt att uppfylla kraven.

7 § Vid ändring eller flyttning av en byggnad får kraven i 1 och 4 §§

6 § Kraven på tillgänglighet och användbarhet i 4 § *första stycket 8* gäller inte i fråga om

1. en arbetslokal, om kraven är obefogade med hänsyn till arten av den verksamhet som lokalen är avsedd för,
2. ett fritidshus med högst två bostäder, och
3. tillgänglighet till ett en- eller tvåbostadshus, om det med hänsyn till terrängen inte är rimligt att uppfylla kraven.

7 § Vid ändring eller flyttning av en byggnad får kraven i 1 och 4 §§

anpassas och avsteg från kraven göras med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte samt med hänsyn till byggnadens förutsättningar och till bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning i detta kapitel. Avsteg från kraven i 1 § 3 och 4 § första stycket 8 får dock göras endast om det med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte och byggnadens standard är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven. Vidare får avsteg från kraven i 1 § 3 och 4 § första stycket 8 alltid göras om ändringen innebär att bostäder på högst 35 kvadratmeter inreds på en vind.

anpassas och avsteg från kraven göras med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte samt med hänsyn till byggnadens förutsättningar och till bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning i detta kapitel. Avsteg från kraven i 4 § *första stycket 8* får dock göras endast om det med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte och byggnadens standard är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven. Vidare får avsteg från kraven i 4 § första stycket 8 alltid göras om ändringen innebär att bostäder på högst 35 kvadratmeter inreds på en vind.

9 kap. Bygglov, rivningslov och marklov m.m.

23 a § Om det av ansökningshandlingarna eller annat underlag i ärendet uppenbart framgår att byggnadsnämnden inte kommer att kunna meddela startbesked i enlighet med 10 kap. 23 § på grund av att kraven i 8 kap. 4 § första stycket 7 eller 8 inte kan antas bli uppfyllda ska nämnden upplysa sökanden om detta.

10 kap. Genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder

12 § Om en kontrollansvarig inte utför sina uppgifter enligt 11 §, ska byggherren omedelbart underrätta byggnadsnämnden. Om en kontrollansvarig har lämnat sitt uppdrag, ska byggherren föreslå en ny kontrollansvarig.

12 § Om en kontrollansvarig eller sakkunnig inte utför sina uppgifter enligt 11 eller 18 §§, ska byggherren omedelbart underrätta byggnadsnämnden. Om en kontrollansvarig har lämnat sitt uppdrag, ska byggherren föreslå en ny kontrollansvarig.

18 § Byggherren ska senast vid det tekniska samrådet till

byggnadsnämnden lämna

1. ett förslag till en sådan kontrollplan som krävs enligt 6 §, samt

2. de tekniska handlingar som, utöver ansökningshandlingarna enligt 9 kap. 21 §, krävs för att byggnadsnämnden ska kunna pröva frågan om startbesked. Första stycket 1 gäller inte rivningsåtgärder, om byggnadsnämnden i det enskilda fallet har beslutat att det inte behövs någon kontrollplan.

18 § Byggherren ska senast vid det tekniska samrådet till

byggnadsnämnden lämna

1. ett förslag till en sådan kontrollplan som krävs enligt 6 §, och

2. de tekniska handlingar som, utöver ansökningshandlingarna enligt 9 kap. 21 §, krävs för att byggnadsnämnden ska kunna pröva frågan om startbesked. *Om byggherren inför startbeskedet vill åberopa ett sakkunnigintyg ska även detta lämnas senast vid det tekniska samrådet.*

Första stycket 1 gäller inte rivningsåtgärder, om byggnadsnämnden i det enskilda fallet har beslutat att det inte behövs någon kontrollplan.

18 a § *Ett sådant sakkunnigintyg som avses i 18 § andra stycket får endast avse nybyggnad av bostäder i ärendet. Det ska lämnas av en sakkunnig som inte själv har utfört projekteringen av byggnadsåtgärderna. Vidare ska det innehålla uppgift om vilka krav som antas bli uppfyllda och vilka handlingar intyget baseras på.*

23 a § *Byggnadsnämnden ska godta sakkunnigintyg och utlåtanden från sakkunniga. Nämnden ska även godta sakkunnigintyg och utlåtanden från sakkunniga som har styrkt sin kompetens på annat motsvarande sätt enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.*

11 kap. Tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder

1 § Detta kapitel innehåller bestämmelser om

1. tillsynen allmänt, möjlighet att få ett ingripandebesked samt skyldighet att ge tillträde och lämna upplysningar för tillsynen,
2. tillsynen över kommunala beslut och regionplanebeslut,
3. förelägganden som behövs för att regler, domar och beslut ska följas,
4. genomförande på den försumliges bekostnad och förbud mot fortsatt arbete eller användning av byggnadsverk,
5. ingripanden mot kontrollanter och kontrollansvariga,
6. att förelägganden och förbud får förenas med vite eller ska genomföras omedelbart,
7. handräckning,
8. anteckningar av förelägganden och förbud i fastighetsregistret samt verkan av förelägganden och förbud vid ägarbyte,
9. byggsanktionsavgifter,
10. överlåtelse av egendom efter en överträdelse,
11. tystnadsplikt, och
12. avgift vid tillsyn. Lag (2013:306).

1 § Detta kapitel innehåller bestämmelser om

1. tillsynen allmänt, möjlighet att få ett ingripandebesked samt skyldighet att ge tillträde och lämna upplysningar för tillsynen,
2. tillsynen över kommunala beslut och regionplanebeslut,
3. förelägganden som behövs för att regler, domar och beslut ska följas,
4. genomförande på den försumliges bekostnad och förbud mot fortsatt arbete eller användning av byggnadsverk,
5. ingripanden mot *sakkunniga*, kontrollanter och kontrollansvariga,
6. att förelägganden och förbud får förenas med vite eller ska genomföras omedelbart,
7. handräckning,
8. anteckningar av förelägganden och förbud i fastighetsregistret samt verkan av förelägganden och förbud vid ägarbyte,
9. byggsanktionsavgifter,
10. överlåtelse av egendom efter en överträdelse,
11. tystnadsplikt, och
12. avgift vid tillsyn. Lag (2013:306).

Byte av och ingripanden mot en funktionskontrollant eller kontrollansvarig

36 § Om en kontrollansvarig har visat sig vara olämplig för sin uppgift, får den som har certifierat den kontrollansvarige återkalla certifieringen.

Byte av och ingripanden mot en funktionskontrollant, sakkunnig eller kontrollansvarig

35 a § Om byggnadsnämnden finner att en sakkunnig har gjort uppenbara felbedömningar i ett sakkunnigintyg enligt 10 kap. 18 a § ska nämnden underrätta den som har certifierat den sakkunnige om detta. Detsamma gäller om den sakkunnige i övrigt har visat sig uppenbart olämplig för sin uppgift.

36 § Om en sakkunnig eller en kontrollansvarig har visat sig vara olämplig för sin uppgift, får den som har certifierat den sakkunnige eller den kontrollansvarige återkalla certifieringen.

6.2 Förslag till författningstext i Plan- och byggförordningen

3 kap. Krav på byggnadsverk

Undantag från utformnings- och egenskapskraven på byggnadsverk

23 § I fråga om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska 8 kap. 7 § första stycket andra meningen plan- och bygglagen (2010:900) tillämpas på så sätt att det är möjligt att anpassa eller göra avsteg från kraven i 8 kap. 1 § 3 och 4 § första stycket 8 plan- och bygglagen med hänsyn till plan- och bygglagens bestämmelser om varsamhet och förbud mot förvanskning och

23 § I fråga om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska 8 kap. 7 § första stycket andra meningen plan- och bygglagen (2010:900) tillämpas på så sätt att det är möjligt att anpassa eller göra avsteg från kraven i 8 kap. 4 § första stycket 8 plan- och bygglagen med hänsyn till plan- och bygglagens bestämmelser om varsamhet och förbud mot förvanskning och därutöver

därutöver	1. vid ombyggnad endast om det är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven, och
1. vid ombyggnad endast om det är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven, och	2. vid annan ändring av en byggnad eller vid flyttning av en byggnad i den utsträckning det är lämpligt med hänsyn till byggnadens förutsättningar.
2. vid annan ändring av en byggnad eller vid flyttning av en byggnad i den utsträckning det är lämpligt med hänsyn till byggnadens förutsättningar.	

7 kap. Kontrollplan, funktionskontrollanter, kontrollansvariga och sakkunniga

Funktionskontrollanter, kontrollansvariga och sakkunniga

4 § Byggnadsnämnden ska godta certifierade kontrollansvariga och funktionskontrollanter samt utlåtanden från sakkunniga vars kompetens har styrkts genom certifiering. Nämnden ska även godta kontrollansvariga, funktionskontrollanter och utlåtanden från sakkunniga som har styrkt sin kompetens på annat motsvarande sätt enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

4 § *Byggnadsnämnden ska godta certifierade kontrollansvariga och funktionskontrollanter. Nämnden ska även godta kontrollansvariga och funktionskontrollanter som har styrkt sin kompetens på annat motsvarande sätt enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.*

6.3 Motivering till föreslagna författningsändringar i PBL

8 kap.

1 §

Motiv

Kraven på lämplighet för sitt ändamål samt tillgänglighet och användbarhet tas bort som utformningskrav. Dessa krav ska inte längre provas i bygglovet utan i stället bedömas inför startbeskedet. Bedömningen kan då ske samlat och man undviker gränsdragningsproblem avseende vilka krav som ska provas i lovet respektive bedömas vid startbeskedet.

Byggherrens ansvar för att uppfylla kraven tydliggörs eftersom byggnadsnämnden inte längre prövar att kraven är uppfyllda. Att det inte sker någon prövning av kraven innebär dock att nämnden genom tillsyn kan ingripa i efterhand och kräva rättelse om det skulle visa sig att kraven inte är uppfyllda.

6 §

Motiv

Följdändring, se 8 kap. 1 §.

7 §

Motiv

Följdändring, se 8 kap. 1 §.

9 kap.

23 a §

Motiv

Paragrafen är ny. Eftersom kraven på lämplighet för sitt ändamål samt tillgänglighet och användbarhet inte längre prövas i bygglovet kommer bedömningen av dessa krav i ett senare skede. Byggnadsnämnden kan inte längre avslå en ansökan om bygglov med motiveringen att dessa krav inte är uppfyllda. För att motverka den olägenhet som kan uppkomma för byggherren med en senare bedömning införs en upplysningsplikt för byggnadsnämnden. Syftet är att byggherren på ett tidigt stadium ska uppmärksammas på eventuella problem.

Upplysningsplikten avser uppenbara brister som framgår av bygglovs-handlingarna. Det innebär inte att byggnadsnämnden behöver begära in mer underlag. Upplysningsplikten omfattar i sig inte något krav på att begära in fler handlingar än vad man ändå ska göra i bygglovsärendet. Det är bara om det uppenbart framgår av de handlingar man ändå ska lämna i lovärendet som byggnadsnämnden ska upplysa om att startbesked inte kan medges.

10 kap.

12 §

Motiv

Uppräkningen i paragrafen kompletteras med sakkunniga. Det är en följdändring av den nya 11 kap. 35 a § nedan.

18 §*Motiv*

Ett nytt andra stycke införs i paragrafen. En byggherre ges möjlighet att åberopa ett sakkunnigintyg som byggnadsnämnden blir bunden av vid bedömningen inför startbeskedet. Intyget måste i så fall lämnas senast vid det tekniska samrådet. Om flera tekniska samråd hålls ska det lämnas vid det inledande tekniska samrådet, om inte annat är överenskommet.

Att sakkunnigintyget lämnas in senast vid det tekniska samrådet kan vara lämpligt för att underlätta för byggnadsnämnden och byggherren att diskutera projektets förutsättningar och planera det fortsatta arbetet, inklusive att bedöma vilka kontroller som behöver tas med i den kontrollplan som ska fastställas i startbeskedet.

18 a §*Motiv*

Paragrafen är ny. Den reglerar krav på det intyg som byggherren kan använda sig av inför startbeskedet. Det klargörs att det endast är intyg från certifierade sakkunniga som får bindande verkan för byggnadsnämnden. Det klargörs också att intyget endast får sådan bindande verkan i de delar som det uttryckligen framgår av intyget. Ett intyg behöver inte omfatta alla tillämpliga krav för exempelvis tillgänglighet och användbarhet. Syftet med bestämmelsen är att det ska bli tydligt för byggherren, den kontrollansvarige och byggnadsnämnden exakt vilka krav i ärendet som omfattas av intyget och vilka handlingar intyget baseras på.

Om samma typ av byggnad ska uppföras på flera platser så behöver den sakkunnige göra en ny bedömning för varje plats. Om flera byggnader ska uppföras på samma plats så kan den sakkunnige lämna ett intyg som omfattar alla byggnaderna. Det viktiga är att det av intyget tydligt framgår vad som bedömts för varje byggnad.

Enligt regeringsuppdraget får Boverket begränsa förslaget till att avse bostadsbyggnader. Huvudsyftet med förslaget är att underlätta för byggande av bostäder. Det är svårt att överblicka förslagets konsekvenser om det skulle gälla alla byggnationer. Särskilt svåra överväganden gäller byggnader som innehåller samhällsviktiga funktioner, såsom sjukhus, och lokaler där särskilt många människor kan förväntas vistas, såsom idrottsarenor. Det är därför lämpligt att i nuläget avgränsa förslaget till att gälla endast bostäder.

Vidare avgränsas förslaget till att gälla endast nybyggnad. Med nybyggnad menas dels uppförande av helt nya byggnader dels flyttning av befintliga byggnader till en ny plats. Att även flyttning omfattas är en fördel för seriebyggda modulhus som lätt kan flyttas mellan olika platser.

Att ändring av byggnader inte omfattas motiveras av att det i ändringsfallen är svårare att fastställa en exakt kravnivå. En problematik gäller särskilt värdefulla byggnader. I anmälningsärenden som inte har föregåtts av någon bygglovsprövning behöver man ta ställning till om det är fråga om en särskilt värdefull byggnad. Ett skäl för att en byggnad ska anses vara särskilt värdefull är om den är högt uppskattad av den lokala opinionen (prop. 1985/86:1 sid. 510). Att överlåta den bedömningen till en sakkunnig är inte lämpligt.

En skillnad mellan ändring och flyttning av en byggnad är att flyttning oftast kräver bygglov. Byggnadsnämnden kan därför ta ställning till om en byggnad är särskilt värdefull eller inte i bygglovsärendet och därmed bevaka allmänna intressen avseende viktiga kulturvärden. En sakkunnig behöver därför inte ta ställning till om en byggnad är särskilt värdefull eller inte vid flyttning av en byggnad som kräver bygglov. Vid flyttning av en byggnad är det också normalt enklare att fastställa kravnivån jämfört med vid ändring av en byggnad.

I paragrafen klargörs det att det nya sakkunnigintyget endast får avse bostäder. Ett intyg kan lämnas även för byggnader som innehåller både bostäder och lokaler. I sådana fall får intyget endast avse bostadsdelen. Det är inget hinder att lämna ett intyg avseende bostadsdelen även om bostäderna utgör en begränsad del av byggnaden.

En viktig fråga är om den sakkunnige som lämnar intyget ska vara oberoende av projektet i övrigt. Lagtexten klargör att den person som lämnar intyget inte själv ska ha utfört projekteringen av de byggnadsåtgärder som intyget avser. Principen är att man inte ska kontrollera det arbete som man själv har utfört. Intyget ska lämnas av en fysisk person. Däremot finns det inget som hindrar att denne person kan vara anställd eller anlitad konsult hos byggherren. Lagtexten ställer inte upp något krav på att den sakkunnige måste anlitas från ett annat företag än det som har utfört projekteringen. Det är inte fråga om något krav på s.k. tredjepartskontroll. Givetvis är det – för den byggherre som så önskar – möjligt att anlita sådan tredjepartskontroll, men det är inget krav.

Det är inte praktiskt möjligt för byggnadsnämnden att alltid granska den sakkunniges eventuella inblandning i projekteringen. Det kan därför inte krävas av byggnadsnämnden att den ska kontrollera detta i varje enskilt

fall. Om det framkommer att den som har lämnat ett sakkunnigintyg har deltagit i projekteringen av de delar som intyget avser ska detta anmälas till aktuellt certifieringsorgan. Att lämna intyg i strid med lagstiftningen bör normalt vara grund för återkallelse av certifieringen.

Enligt 10 kap. 23 § PBL ska byggnadsnämnden, med ett startbesked, godkänna att en åtgärd får påbörjas. Byggnadsnämnden ska då bedöma om åtgärden kan antas komma att uppfylla gällande krav. Den bedömning som byggnadsnämnden gör inför startbeskedet innebär alltså att man ska kunna anta att bland annat de tekniska egenskapskraven kommer att uppfyllas. Ett sådant sakkunnigintyg som avses i 18 § andra stycket är avsett att ersätta den bedömning som byggnadsnämnden ska göra. Det som intygas i sakkunnigintyget är alltså att projektet kan antas komma att uppfylla reglerna i de delar som intyget omfattar.

Att byggnaden utförs på rätt sätt kontrolleras i kontrollplanen genom byggherrens dokumenterade egenkontroll eller av sakkunniga. Enligt förslaget så behöver det inte vara samma sakkunniga som kontrollerar projekteringen i ett sakkunnigintyg och utförandet enligt kontrollplan.

23 a §

Motiv

Paragrafen är delvis ny. I den delen bestämmelsen handlar om utlåtanden från sakkunnig i en fråga som har reglerats i kontrollplanen överensstämmer den med nuvarande 7 kap. 4 § PBF. Bestämmelsen kompletteras dock även med regeln att sakkunnigintyg som lämnas av en byggherre inför ett startbesked enligt 10 kap. 18 § ska godtas av byggnadsnämnden. Intyget blir alltså bindande för byggnadsnämnden i fråga om de krav som omfattas av intyget. Motivet till att flytta bestämmelsen från förordning till lag är att den hänger ihop med förutsättningarna för att lämna startbesked. Bestämmelsen inskränker byggnadsnämndens möjlighet att göra egna bedömningar i de delar den sakkunnige har gjort en bedömning i samma fråga.

11 kap.

1 §

Motiv

I punkten 5 kompletteras uppräkningsen med sakkunniga. Det är en följdändring av den nya 11 kap. 35 a § nedan.

Rubriken före 34 §*Motiv*

I rubriken kompletteras uppräkningsdelen med sakkunniga. Det är en följdändring av den nya 11 kap. 35 a § nedan.

35 a §*Motiv*

Paragrafen är ny. I bestämmelsen införs en skyldighet för byggnadsnämnden att underrätta berört certifieringsorgan om den uppmärksammar uppenbara brister i den sakkunniges arbete. Syftet är att stärka en effektiv tillsyn över de certifierade sakkunniga.

Boverket avser komplettera sina certifieringsföreskrifter om certifierade sakkunniga, sannolikt med en upplysningsskyldighet för den som söker certifiering. Skyldigheten innebär att personen ska upplysa certifieringsorganet om personen sedan tidigare har varit certifierad hos ett annat certifieringsorgan.

36 §*Motiv*

Uppräkningen i paragrafen kompletteras med sakkunniga. Det är en följdändring av den nya 11 kap. 35 a § ovan.

6.4 Motivering till föreslagna författningsändringar i PBF

3 kap.**23 §***Motiv*

Följdändring, se 8 kap. 1 § PBL.

7 kap.**4 §***Motiv*

Följdändring av att utlåtanden från sakkunniga flyttas till en ny 10 kap. 23 a § i PBL.

6.5 Särskilt om begreppet sakkunnig

I dag finns begreppet sakkunnig definierat i 10 kap. 8 § första stycket 2 PBL.

Definitionen bör flyttas till samma plats som övriga definitioner, dvs. till 1 kap. 4 § PBL.

Begreppet används vidare inte helt konsekvent. I exempelvis 7 kap. 4 § i PBF talas det om sakkunniga som har styrkt sin kompetens genom certifiering; detta trots att det i legaldefinitionen av begreppet sakkunnig ingår att sådan certifiering finns.

I förtydligande syfte bör det legaldefinierade begreppet ”sakkunnig” bytas ut mot begreppet ”certifierad sakkunnig”.

Dessa förslag skulle medföra en mängd följdändringar i PBL och i PBF. Något som dock inte har analyserats vidare här.

7 Konsekvenser av Boverkets förslag med certifierade sakkunniga

7.1 Inledning

Problemet

Många aktörer menar att landets kommuner gör olika bedömningar och tolkningar av byggreglerna och att detta försvårar uppförandet av seriebyggda hus. Detta leder till att ändringar ofta behöver göras i konstruktion och utförande för att husen ska kunna uppföras i olika kommuner. I vissa fall är ändringar inte möjliga att genomföra, vilket i värsta fall medför att projekt inte kan förverkligas.

Det är främst inom tillgänglighetsområdet, bostadsutformning och brandskydd som kommunerna gör olika tolkningar av byggreglerna. I praktiken innebär det att det ställs olika krav på samma hus beroende på vilken kommun huset uppförs i.

Boverkets förslag med certifierade sakkunniga

Den viktigaste förändringen med detta förslag är att de sakkunniga får en utökad roll att kontrollera projekteringen av ett byggnadsverk utifrån de tekniska egenskapskraven. Den nya kontroll som de sakkunniga gör ska sedan godtas av byggnadsnämnden i samband med byggprocessen enligt PBL. Samma princip gäller idag för de sakkunniga som gör en kontroll av utförandet enligt kontrollplan.

Förslaget innebär att nuvarande system med lovprövning och byggprocess förändras i begränsad omfattning. Boverkets förslag gäller inte bara för seriebyggda hus utan omfattar all nybyggnad av bostäder. Nybyggnad omfattar uppförande och flyttning av bostäder.

Förslaget innebär också att bedömningen av tillgänglighet och bostadsutformning kommer att ske i ett senare skede än idag. Detta gäller för alla byggnader.

Nollalternativet och alternativa lösningar

Om förslaget inte genomförs kommer situationen att vara densamma som idag. Det innebär att problematiken med olika bedömningar i olika kommuner kvarstår för tillverkare av seriebyggda hus.

Under arbetet med uppdraget har flera förslag till lösningar övervägts som Boverket valt att inte gå vidare med. Dessa förslag beskrivs i kapitel 11.

Vilka berörs av Boverkets förslag?

De aktörer som berörs av regleringen kan grovt delas in två grupper: de som påverkas av den administrativa delen i samband med införandet av regelverket och de som påverkas vid användandet av det nya regelverket. De som påverkas av den administrativa delen är Boverket, Swedac och certifieringsorganen. De som påverkas vid användandet är byggherrar, företagen (främst serietillverkare), de certifierade sakkunniga och kommunernas byggnadsnämnder.

Generellt gäller för samtliga aktörer att konsekvenserna är beroende av i vilken omfattning förslaget tillämpas.

7.2 Konsekvenser för staten

Regeringen

Förslaget innebär ändringar i PBL och PBF.

Boverket

Boverket bedömer att det är marginella justeringar som behöver göras i Boverkets befintliga föreskrifter om sakkunniga. Vad gäller föreskrifter för nya sakkunnigområden är den tidsmässiga bedömningen att det kommer att ta 9–12 månader innan en sådan författning kan träda i kraft. För att kunna ta fram sådana föreskrifter bedömer Boverket att det behöver tas i anspråk 5 personmånader.

Swedac

Swedac bedömer att det kommer att ta cirka 3–6 månader efter det att Boverkets föreskrift är klar tills ett certifieringsorgan är ackrediterat. Under förutsättning att Swedac fått ta del av förhandsutgåvor av Boverkets föreskrift kan den kortare tiden i intervallet gälla.

Kostnaden för Swedac att ackreditera certifieringsorgan för nya områden finansieras av avgifter som tas ut av de certifieringsorgan som väljer att ackreditera sig.

7.3 Konsekvenser för certifieringsorganen

Ökad efterfrågan på tjänster

Boverkets förslag innebär ökad efterfrågan på tjänster från certifierade sakkunniga. Det kan i sin tur medföra ett ökat intresse att certifiera sig som sakkunnig inom ett visst område. Utöver dagens fem certifieringsområden, så föreslår Boverket att föreskrifter tas fram för ytterligare ett område. Det innebär utökade arbetsuppgifter för certifieringsorganen.

Certifiering för befintliga sakkunniga

Det ställs inga nya krav på kvalifikationer för redan certifierade sakkunniga. Därmed uppstår inget merarbete eller någon merkostnad för certifieringsorganen för redan utfärdade certifieringar.

Certifiering för sakkunnig bostadsutformning

Boverket föreslår ett nytt kompletterande område som man ska kunna bli certifierad sakkunnig inom. Området som avses är bostadsutformning enligt PBF och BBR.

För att kunna certifiera sakkunniga inom detta område måste certifieringsorganen ackreditera sig hos Swedac. Kostnaden för en sådan utökad ackreditering bedöms uppgå till cirka 40 000 kr. Tidsmässigt tar det cirka tre månader att erhålla en ackreditering från det att ansökan skickats in till Swedac.

Certifieringsorganen kommer att ackreditera sig för uppgiften att certifiera sakkunniga inom detta nya utökade område endast om det finns en efterfrågan på sådana certifieringar. Enligt certifieringsorganen krävs det minst 100 personer för att det ska vara lönsamt att utfärda certifieringar. Om inte, så kommer inte möjligheten att finnas att certifiera sig som sakkunnig inom detta nya utökade område.

Kommunernas tillsyn

Enligt förslaget med certifierade sakkunniga införs nya tillsynsbestämmelser i 11 kap. PBL. Bestämmelserna innebär att kommunerna ska underrätta certifieringsorganen om den sakkunnige har gjort uppenbara felbedömningar i sitt sakkunnigintyg eller i övrigt har visat sig vara uppenbart olämplig för sin uppgift. Detta kan medföra att certifieringsorganen i sin tur får hantera flera underrättelser från kommunerna, vilket kan generera ökade kostnader för certifieringsorganen.

Det certifieringsorgan som tar emot upplysningen kan då kontakta det tidigare certifieringsorganet och undersöka varför certifieringen har blivit återkallad. Med denna information kan sedan certifieringsorganet avgöra om personen är lämplig att bli certifierad igen.

7.4 Konsekvenser för certifierade sakkunniga

Ökad efterfrågan

Systemet med certifierade sakkunniga kan medföra ökad efterfrågan på tjänster från certifierade sakkunniga. Den ökade efterfrågan kan delvis tillgodoses genom att redan certifierade sakkunniga tar på sig fler uppdrag. Vid de samtal som under uppdraget förts med certifierade sakkunniga har det framkommit att det finns kompetenta personer som valt att inte certifiera sig. Om efterfrågan ökar kommer sannolikt flera av dessa personer att certifiera sig.

Kostnaden för befintliga certifierade sakkunniga är oförändrad eftersom inga nya krav ställs på kvalifikationer för den tillkommande arbetsuppgiften inom det område den sakkunnige redan är certifierad för. Idag finns certifierade sakkunniga inom följande områden¹⁸:

- Certifierade sakkunniga brand: 57 personer.
- Certifierade sakkunniga funktionskontrollanter: 1 552 personer.
- Certifierade sakkunniga kulturvärden: 149 personer.
- Certifierade energiexperter: 834 personer.
- Certifierade sakkunniga tillgänglighet: 153 personer.

För certifierade sakkunniga tillgänglighet kan det enligt Boverkets förslag ges möjlighet att utöka certifieringen med ytterligare ett föreskriftsområde. Det utökade området är kravet på lämplighet för sitt ändamål utifrån de krav på bostadsutformning som ställs enligt PBF och BBR. Detta ger i så fall en ny kategori av certifierade sakkunniga:

- Certifierade sakkunniga tillgänglighet och bostadsutformning.

Kostnaden för att erhålla en sådan certifiering beräknas uppgå till cirka 10 000 kronor. Därefter är kostnaden cirka 1 000 kronor per år för att upprätthålla certifieringen.

¹⁸ Antal enligt Boverkets webbplats, 2017-06-08, <http://www.boverket.se/sv/om-boverket/tjanster/hitta-certifierade/>.

Ökat ansvar för sakkunniga i förhållande till byggherren

Idag kan certifierade sakkunniga anlitas för kontroll av utförandet enligt kontrollplan. Förslaget innebär att de sakkunniga även kan granska projekteringen vid nybyggnad av bostäder och lämna ett sakkunnigintyg senast i samband med det tekniska samrådet. Det innebär utökade arbetsuppgifter för de certifierade sakkunniga.

Den nya uppgiften att utfärda sakkunnigintyg kan innebära ett ökat ansvar för de certifierade sakkunniga gentemot uppdragsgivaren som är byggherren. De sakkunniga försäkrar sig mot eventuella ekonomiska skador som kan uppstå under byggprocessen genom konsultförsäkringar.

Byggherren är som tidigare alltid ansvarig för att samhällets krav uppfylls.

Upplysningsskyldighet

Enligt Boverkets förslag ska en person som ansöker om certifiering som sakkunnig inom något föreskriftsområde bli skyldig att upplysa certifieringsorganet om personen sedan tidigare varit certifierad och vem som i så fall har utfärdat certifieringen. Denna upplysningsskyldighet finns inte i dag.

Upplysningsskyldigheten innebär att en certifierad sakkunnig som visat sig vara olämplig för sin uppgift och fått sin certifiering återkallad inte kan ansöka om ny certifiering utan att certifieringsorganet är medvetet om detta. Detta bidrar till ett ökat förtroende för certifierade sakkunniga.

7.5 Konsekvenser för företagen (bygggherrar och entreprenörer)

Antal företag som berörs av regleringen

Alla företag som söker bygglov eller anmälan berörs av att kraven för lämplighet för sitt ändamål och tillgänglighet och användbarhet flyttas från prövningen i bygglov till bedömningen inför startbeskedet under byggprocessen. Övriga delar av Boverkets förslag är frivilliga för företagen att använda.

Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) var cirka 23 500 företag registrerade under näringsgrenen ”Entreprenör för bostadshus och andra byggnader” (SNI 41.200) år 2016. 2016 var även, enligt uppgifter från SCB, 376 företag registrerade under näringsgrenen ”Utvecklare av byggprojekt” (SNI 41.100).

Användningen av sakkunnigintyg

Den kommunala bedömning som idag sker inför startbeskedet ligger ofta i slutet av byggherrens projekteringsprocess. Sena förändringar kan medföra att projekteringen behöver revideras, med extra kostnader och tidsförseningar som följd. Genom förslaget att ersätta den kommunala bedömningen inför startbeskedet med ett sakkunnigintyg kan byggherren undvika sådana kostnader. Detta är fördelaktigt både för seriebyggda bostäder och för övrigt bostadsbyggande.

En återkommande involvering av samma certifierad sakkunnig ger byggherren möjlighet att återanvända tidigare bedömda lösningar. Detta är särskilt fördelaktigt i samband med seriebyggda bostäder.

Med förslaget om certifierade sakkunniga kan byggherrarna själva välja vad som ska bedömas av certifierade sakkunniga och vid vilken tidpunkt det ska bedömas, dock senast i samband med det tekniska samrådet inför beslut om startbesked. Denna flexibilitet är till nytta för företagen då granskning av valda delar kan göras i takt med att projekteringen fortskrider.

En tidig involvering av en sakkunnig som senare utfärdar ett sakkunnigintyg i samband med det tekniska samrådet ger byggherrarna en önskad förutsägbarhet. Det ger den trygghet som behövs för att företag som förtillverkar bostäder ska välja att investera i ny produktionskapacitet.

Tillgång till sakkunniga

Med detta förslag är det troligt att efterfrågan på certifierade sakkunniga kommer att öka.

Idag arbetar certifierade sakkunniga även med andra uppdrag än att vara sakkunniga enligt PBL. Det borde därmed finnas utrymme för att hantera fler sakkunniguppdrag enligt PBL för dessa sakkunniga, om efterfrågan på tjänsten som certifierad sakkunnig ökar.

Vid de samtal som under uppdraget förts med certifierade sakkunniga har det framkommit att det finns kompetenta personer som valt att inte certifiera sig. Om efterfrågan ökar kommer sannolikt flera av dessa personer att certifiera sig.

Inledningsvis kan dock brist på sakkunniga uppstå om efterfrågan snabbt ökar, men på sikt bör även utbudet öka. Boverket bedömer att tillgången till sakkunniga inte kommer att bli ett nämnvärt problem.

Bedömning av tillgänglighet och bostadsutformning sker inför startbesked

Förslaget innebär att den prövning av tillgänglighet och bostadsutformning som idag sker av byggnadsnämnden i bygglovet, ersätts med en senare bedömning av byggnadsnämnden inför startbeskedet. Denna senare bedömning kommer då inte att vara lika ingående som den tidigare prövningen, eftersom bedömningen sker utifrån att kraven kan antas komma att uppfyllas, inte att de uppfylls. Förslaget innebär att byggherrens ansvar för att uppfylla kraven tydliggörs.

Om byggnadsnämnden inför startbeskedet kommer fram till att en projekterad byggnad inte kan antas komma att uppfylla kraven, så kan det leda till att byggnaden får projekteras om. Byggherren kan då drabbas av extra kostnader och tidsförseningar som en följd av detta.

För nybyggnad av bostäder kan byggherren motverka denna risk genom att anlita en certifierad sakkunnig inom tillgänglighet och bostadsutformning. Den certifierade sakkunnige lämnar då ett sakkunnigintyg som byggnadsnämnden ska godta och som visar att kraven kan antas komma att uppfyllas.

Administrativa kostnader

Det är en kostnad för byggherren att anlita en certifierad sakkunnig för att lämna ett sakkunnigintyg. Det är dock frivilligt och upp till byggherren att välja detta. Kostnaden för ett sakkunnigintyg ska ställas mot de fördelar som intyget ger byggherren i form av ökad förutsägbarhet.

Om en byggherre väljer att anlita samma sakkunnige för flera projekt där återkommande lösningar används, kan detta förväntas sänka kostnaden för sakkunnigintyget. Detta är särskilt fördelaktigt i samband med seriebyggda hus.

De avgifter som byggherrarna ska betala för olika kommunala beslut under byggprocessen kommer troligvis inte att förändras nämnvärt eftersom det är ett förslag som byggherren frivilligt kan använda. Byggherren kan välja att låta den sakkunnige göra en avgränsad bedömning. I avgiften ingår att byggnadsnämnderna också ska fastställa kontrollplanen i startbeskedet och utföra övriga arbetsuppgifter som krävs under byggprocessen.

Små och medelstora företag

Förslaget innehåller inga förändringar som utgör hinder för små- och medelstora företag.

7.6 Konsekvenser för kommuner

Resurser kan frigöras

När sakkunnigintyg används av byggherrarna enligt Boverkets förslag så kommer de handläggare som arbetar med byggprocessen på byggnadsnämnderna inte att behöva göra en bedömning av att kraven kan antas komma att uppfyllas inför beslut om startbesked. Handläggarna ska dock hålla ett tekniskt samråd, där projektets förutsättningar och de kontroller som behövs diskuteras. De ska även fastställa en kontrollplan och besluta om startbesked och fatta övriga beslut som krävs under byggprocessen. Det är därför inte säkert att den totala arbetsbelastningen för handläggarna kommer att minska i någon högre grad.

Det är inte heller säkert att en sakkunnig gör en fullständig bedömning av ett visst krav. En sakkunnig har möjlighet att avgränsa sakkunnigintyget till att omfatta en del av ett visst krav. Det kan innebära att det finns återstående delar av ett krav som byggnadsnämnden behöver ta ställning till inför fastställandet av kontrollplan och beslut om startbesked.

För de handläggare som arbetar med bygglovsprocessen så kommer arbetsbelastningen troligtvis att minska när kraven för tillgänglighet och användbarhet samt lämplighet för sitt ändamål inte längre prövas vid handläggningen av bygglov, utan istället bedöms inför beslut om startbesked. I de fall där ett sakkunnigintyg inte används av byggherrarna avseende dessa krav kan det medföra att de handläggare som arbetar med byggprocessen istället får mer att göra jämfört med tidigare.

Om arbetsbelastningen totalt sett minskar för handläggarna av lov- och byggprocessen till följd av Boverkets förslag, så kan det medföra att resurser frigörs för byggnadsnämnderna så att de kan fokusera på andra arbetsuppgifter.

Upprätthålla kompetens

Enligt Boverkets förslag så ska det som den sakkunnige har kommit fram till i ett sakkunnigintyg godtas av byggnadsnämnden. Det innebär att byggnadsnämnden inte ska gå in och göra en egen bedömning av det som den sakkunnige har kommit fram till i ett sakkunnigintyg.

En konsekvens som då kan uppstå är att de på byggnadsnämnderna som handlägger ärenden under byggprocessen får svårare att upprätthålla sin kompetens inom de områden där sakkunnigintyg används. Detta eftersom de inte längre ska göra någon bedömning av att åtgärden kan antas komma att uppfylla kraven.

Men i likhet med det som beskrivits i föregående avsnitt så ska byggnadsnämnderna fortfarande hålla ett tekniskt samråd, där projektets förutsättningar och de kontroller som behövs diskuteras. De ska även fastställa en kontrollplan och besluta om startbesked och fatta övriga beslut som krävs under byggprocessen. En sakkunnig behöver inte heller göra en fullständig bedömning av ett visst krav, utan kan välja att avgränsa sakkunnigintyget till att omfatta en del av ett visst krav. Detta kan innebära att handläggarna under byggprocessen även i fortsättningen behöver ta ställning till om delar av ett visst krav kan antas komma att uppfyllas inför beslut om startbesked.

Det är därför svårt att förutse om och i vilken omfattning som byggnadsnämndernas kompetens kan komma att minska när byggherrarna använder sig av sakkunnigintyg under byggprocessen.

Bedömning av tillgänglighet och bostadsutformning sker inför startbesked

Förslaget med certifierade sakkunniga innebär att den prövning av tillgänglighet och bostadsutformning som idag sker av byggnadsnämnden i bygglovet, ersätts med en senare bedömning av byggnadsnämnden inför startbeskedet. Detta gäller för alla bygglovspliktiga åtgärder, inte bara för nybyggnad av bostäder. Denna senare bedömning kommer då inte att vara lika ingående som den tidigare prövningen, eftersom bedömningen sker utifrån att kraven kan antas komma att uppfyllas, inte att de uppfylls. Detta kan i viss mån minska arbetsbelastningen för de kommunala tjänstemännen.

En fördel i förhållande till dagens system är att det går att rätta till kraven vid tillsyn i efterhand, eftersom byggnadsnämnden inte har gjort någon prövning av kraven.

Administrativa kostnader

Den nya administrativa uppgift som tillkommer för byggnadsnämnderna med Boverkets förslag är när de ska underrätta certifieringsorganen om att den sakkunnige har gjort uppenbara felbedömningar i ett sakkunnigintyg eller i övrigt visat sig vara uppenbart olämplig för sin uppgift.

En sådan underrättelse till certifieringsorganen kommer enligt Boverkets bedömning troligtvis att ske mycket sällan och inte kräva en särskilt stor arbetsinsats. Kostnaderna för byggnadsnämnderna att hantera sådana underrättelser kommer därför troligtvis att vara låga.

Det kommunala självstyret

Kommunal självstyrelse innebär att kommunerna sköter lokala eller regionala frågor. Inom de områden där självstyrelsen gäller har kommunen stor handlingsfrihet. Självstyrelsen utövas av beslutande församlingar som utses genom allmänna val och företräder den lokala befolkningen.

Den kommunala självstyrelsen avgränsas av lagar och andra regler som ger uttryck för statliga intressen. PBL reglerar en rad olika frågor av varierande intresse för den kommunala självstyrelsen. Markanvändningsfrågor, såsom att bestämma lämplig lokalisering av bebyggelse, är exempel på frågor där den lokala demokratin bör ha stort inflytande.

Frågor om hälsa och säkerhet i enskilda byggnadsverk, såsom uppfyllandet av de tekniska egenskapskraven på bärförmåga brandsäkerhet etc., är däremot inte sådana att de bör lämnas till den enskilda kommunens handlingsfrihet. Detta återspeglas också i att staten har utfärdat ett relativt omfattande regelverk på området. Förutom regler i PBL och PBF finns föreskrifter från Boverket i EKS och BBR. Att de tekniska egenskapskraven i byggprojekt nu hanteras av kommunerna torde främst ha praktiska skäl då kommunen kan hantera hela processen från planering till färdigt byggnadsverk.

De förslag som Boverket lägger fram i denna rapport kommer inte enligt Boverkets bedömning att nämnvärt påverka den kommunala självstyrelsen.

7.7 Konsekvenser för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga

Bedömning av tillgänglighet

Enligt Boverkets förslag så flyttas prövningen av kraven för tillgänglighet och användbarhet från bygglovsprövningen till en bedömning inför startbesked. Byggnadsnämnden gör då en bedömning av att kraven kan antas bli uppfyllda. Om kraven inte kan antas bli uppfyllda kan byggnadsnämnden neka startbesked. Vid en sådan bedömning sker dock ingen detaljerad granskning. Det kan därmed finnas en risk för att avsteg från kraven inte uppmärksammas förrän efter det att byggnaden färdigställts.

Om avstegen upptäcks vid tillsyn i efterhand kan det finnas en risk för att byggnaden inte blir tillgänglig, om det visar sig att det inte är rimligt att åtgärda avstegen.

En fördel i förhållande till dagens system är att det går att rätta till kraven vid tillsyn i efterhand, eftersom byggnadsnämnden inte har gjort någon prövning av kraven.

7.8 Konsekvenser för bostadsbyggandet

Kvantitet och produktionskostnader

Det huvudsakliga syftet med en förenklad kontroll av seriebyggda hus är att ge bättre förutsättningar för en kostnadseffektiv industriell produktion. Genom detta bör det kunna byggas mer, byggkostnaderna bör kunna sänkas och det kan därigenom även möjliggöra för fler att efterfråga de bostäder som byggs.

Boverkets förslag syftar således till att förbättra förutsättningarna för ett ökat och billigare byggande. Ett flertal aktörer i branschen har framfört att Boverkets förslag kommer att underlätta betydligt och leda till en ökad produktion av seriebyggda hus och att produktionskostnaderna kommer att minska. Boverket delar denna uppfattning, men anser att det inte går att bedöma hur stora de positiva effekterna kan bli på bostadsbyggandet och produktionskostnaderna.

Bostadsbyggnadsvolymen och produktionskostnaderna påverkas av en stor mängd faktorer. Bostäder byggs på marknadens villkor och det handlar om efterfrågan och konjunktur. Boverkets förslag måste ses i sitt sammanhang. Det är en faktor bland många för att öka bostadsbyggandet och minska produktionskostnaderna. Boverkets förslag kan användas vid all bostadsproduktion, vilket ytterligare kan öka effekten.

Även om flera aktörer framfört att produktionskostnaderna kommer att minska, är det inte givet i vilken utsträckning detta slår igenom på priset till slutkunden. Det gäller i synnerhet för bostadsrätter och äganderätter där prissättning sker på marknadsmässiga villkor. Sänkta produktionskostnader kan medföra att nya markområden kan komma ifråga för bostadsbyggande, vilket gör att utbudet kan öka.

Det finns en potentiell risk för att antalet tillgängliga certifierade sakkunniga kan bli en trång sektor – åtminstone under en övergångsperiod. Boverket bedömer dock inte att det kommer att vara ett stort problem som kommer att hindra byggandet. Om certifierade sakkunniga saknas är det troligaste alternativet att man använder sig av det gällande regelverket.

Även om storleken på den ökade samhällsnyttan i form av ökat och billigare byggande är svårbedömd, så bedömer Boverket att förslaget kommer att ge positiva effekter för bostadsbyggandet.

Uppfyllnad av samhällskrav

Det har under utredningens gång framförts vissa farhågor angående den sakkunniges möjlighet att göra objektiva bedömningar av samhällskraven. Något som möjligen skulle kunna leda till att det som byggs inte uppfyller samhällets krav.

Enligt Boverkets förslag ska dock den sakkunnige som kontrollerar kraven och lämnar intyget inte själv ha utfört projekteringen av de byggnadsåtgärder som intyget avser. Principen är att man inte ska kontrollera det arbete som man själv har utfört. Om det framkommer att den som har lämnat ett sakkunnigintyg har deltagit i projekteringen av de delar som intyget avser, ska detta anmälas till aktuellt certifieringsorgan. Att lämna intyg i strid med lagstiftningen, i detta fall mot ett krav i att inte ha deltagit i projekteringen, bör normalt vara grund för återkallelse av certifieringen.

Förslaget med certifierade sakkunniga innefattar även en underrättelseskyldighet för byggnadsnämnden. Om byggnadsnämnden anser det uppenbart att den bedömning av kraven som den sakkunnige utfört i ett sakkunnigintyg inte är korrekt, eller om den sakkunnige i övrigt visat sig vara uppenbart olämplig för sin uppgift, så ska nämnden underrätta certifieringsorganet om detta. Under förutsättning att certifieringsorganet då bedömer att den sakkunnige är olämplig för sin uppgift, får certifieringsorganet återkalla certifieringen.

Förslaget att införa en skyldighet för byggnadsnämnden att underrätta certifieringsorganet om den sakkunniges brister stärker enligt Boverkets uppfattning tillsynen av den sakkunnige.

Om en certifiering återkallats kan dock personen ansöka om en ny certifiering hos ett annat certifieringsorgan. För att undvika att en ny certifiering utfärdas utan att certifieringsorganet har kunskap om detta föreslår Boverket att certifieringsföreskrifterna för de sakkunniga kompletteras med en upplysningsskyldighet. Denna skyldighet innebär att den person som vill certifiera sig ska uppge till certifieringsorganet om denne sedan tidigare har varit certifierad av annat certifieringsorgan. Upplysningen ingår då i underlaget för lämplighetsbedömningen.

Det certifieringsorgan som då tar emot upplysningen kan kontakta det tidigare certifieringsorganet och undersöka varför certifieringen har blivit återkallad.

Boverket bedömer att de förslag som lämnas i denna utredning inte kommer att försämra uppfyllnaden av samhällets krav i det som byggs.

7.9 Övrigt

Sociala och miljömässiga konsekvenser

Förslaget innebär inte några förändrade krav. Lokaliseringen av en byggnad med dess närmare placering och utformning ska fortfarande prövas i bygglovet. Boverket bedömer därför sammantaget att förslaget inte medför några sociala och miljömässiga konsekvenser.

Bemyndiganden

Om förslaget genomförs så behöver Boverket inget ytterligare bemyndigande. Inom ramen för Boverkets nuvarande bemyndigande kan Boverket utfärda föreskrifter för fler områden för certifierade sakkunniga och de övriga förslag som berör certifierade sakkunniga.

EU

De föreslagna reglerna överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Vid en ny föreskrift för certifierade sakkunniga bostadsutformning, så kommer Boverket att anmäla detta enligt yrkeskvalifikationsdirektivet 2005/36/EG.

Ikraftträdande och informationsinsatser

Tidpunkten då förslagen kan träda i kraft är beroende på hur snabbt processen med ändringar i PBL och PBF kan ske.

Om Boverket väljer att ta fram en föreskrift för sakkunnig bostadsutformning så kan denna vara framtagen ungefär samtidigt som regeländringarna i PBL och PBF har trätt i kraft. Boverket bedömer att det kommer att ta cirka 9-12 månader att ta fram föreskriften.

Boverket kommer i anslutning till författningsskrivningen att vägleda om förändringarna genom PBL kunskapsbanken och genom utbildningar riktade till byggnadsnämnderna och de certifierade sakkunniga genom Boverkets utbildningsprogram PBL kompetens.

8 Boverkets förslag med certifierade byggprojekteringsföretag

Förslaget innebär en möjlighet för byggherren att låta ett certifierat byggprojekteringsföretag utföra projekteringen. Genom att ett certifierat byggprojekteringsföretag utför projekteringen i ett byggprojekt kan den byggnad som projekteras antas komma att uppfylla samtliga tekniska egenskapskrav. De bedömningar som redovisas i projekteringshandlingarna ska godtas av byggnadsnämnden i samband med startbesked enligt PBL eftersom de gjorts av ett certifierat byggprojekteringsföretag. Det innebär att certifieringen ersätter de bedömningar som byggnadsnämnderna gör idag inför startbeskedet.

Boverkets förslag innebär att delar av de uppgifter som i dag ligger på byggnadsnämnderna överförs till certifierade byggprojekteringsföretag, som blir en ny definierad aktör i PBL-systemet.

De projekteringshandlingar som ett certifierat byggprojekteringsföretag har tagit fram ska godtas av byggnadsnämnden i samband med byggprocessen enligt PBL, vilket innebär att byggnadsnämnden inte kan neka ett startbesked på den grunden att handlingarna inte kan antas uppfylla de tekniska egenskapskraven. Boverkets förslag gäller samtliga tekniska egenskapskrav som anges i 8 kap. 4 § PBL.

Förslaget syftar till att åstadkomma ett system där certifierade byggprojekteringsföretag, på uppdrag av byggherren, har rollen att säkerställa att de byggnader som projekteras kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskraven. Bedömningen av om kraven kan antas vara uppfyllda ska således inte längre göras av byggnadsnämnden, om det finns ett certifierat byggprojekteringsföretag i projektet.

Om byggherren har anlitat ett certifierat byggprojekteringsföretag ska byggnadsnämnden anta att den byggnad som ett certifierat byggprojekteringsföretag har projekterat kommer att uppfylla de tekniska egenskapskraven. Byggnadsnämnden ska inte göra någon egen bedömning av projekteringshandlingarna inför beslut om startbesked, mer än att göra en bedömning avseende vilka utförandekontroller som behöver fastställas i kontrollplanen. Byggnadsnämndens vägledning ska följaktligen inriktas på utförandekontroller, det vill säga att byggnaden är densamma som projekteringen anger.

Förslaget innebär ett frivilligt system som kompletterar det nuvarande systemet med lov- och byggprocess. Tanken är inte att certifieringssystemet ska vara obligatoriskt för byggherren. Byggherren kan välja att gå via certifieringssystemet genom att anlita ett certifierat byggprojekteringsföretag vars bedömning ska godtas av byggnadsnämnden eller gå via den sedvanliga byggprocessen där byggnadsnämnden gör en bedömning av om de tekniska egenskapskraven kan antas komma att bli uppfyllda.

Boverkets förslag gäller inte bara för seriebyggda hus utan omfattar all nybyggnad av bostäder, det vill säga uppförande och flyttning av byggnader som innehåller bostäder. Om byggnaden även innehåller lokaler så omfattar förslaget bara bostadsdelen av byggnaden.

Om byggnadsnämnden i ett senare skede konstaterar att en byggnad som projekterats av ett certifierat byggprojekteringsföretag inte uppfyller de tekniska egenskapskraven, så kan byggnadsnämnden ingripa med tillsyn i efterhand enligt 11 kap. PBL.

Förslaget innebär också att den nuvarande bygglovsprövningen av utformningsdelen av kravet på lämplighet för sitt ändamål och kravet på tillgänglighet och användbarhet upphör. Kraven blir med förslaget nya tekniska egenskapskrav och bedöms istället samlat i byggprocessen inför startbeskedet och på samma sätt som övriga tekniska egenskapskrav. Bedömningen av dessa krav kommer därmed i ett senare skede än idag. Denna förändring gäller inte bara bostäder utan för allt byggande.

För att minska risken att byggherren nekas ett startbesked på grund av en senare bedömning av dessa krav så införs en upplysningsskyldighet för byggnadsnämnden inför bygglovsbeslutet. Syftet med upplysningsskyldigheten är att byggherren, i de fall certifierade byggprojekteringsföretag inte anlitas, på ett tidigt stadium ska bli informerad om eventuella hinder som kan uppstå inför beslut om startbesked. Upplysningsskyldigheten begränsas till att endast avse sådana uppenbara brister som framgår av bygglovshandlingarna. Upplysningsskyldigheten innebär inte att byggnadsnämnden ska begära in fler handlingar än vad som normalt krävs i bygglovsärendet. Upplysningsskyldigheten gäller bara i de fall det uppenbart framgår av bygglovshandlingarna att kraven för tillgänglighet och användbarhet och lämplighet för sitt ändamål inte kan antas bli uppfyllda inför startbeskedet.

8.1 Områden för certifierat byggprojekteringsföretag

Förslaget gäller samtliga tekniska egenskapskrav, vilket innebär att det certifierade byggprojekteringsföretaget ska ha nödvändig kompetens inom samtliga områden. De byggnader som projekteras inom ramen för byggprojekteringsföretagets certifiering ska antas komma att uppfylla samtliga tekniska egenskapskrav.

8.2 Byggherrens ansvar

Vem som är byggherre är tydligt definierat i 1 kap. 4§ PBL som: ”den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,”.

Byggherren har själv det yttersta ansvaret gentemot samhället att kraven uppfylls. Det nuvarande systemet tryggar i sig att kraven i slutändan uppfylls, men byggnadsnämnden kan alltid ha synpunkter på tekniska lösningar till följd av andra tolkningar av byggreglerna än parterna inom byggherrens sfär. Detta alternativ innebär därför ett komplement till dagens system genom att kompetenta företag med erfarenhet och system för projektering, får visa sin kompetens i relation till byggreglerna via certifiering. Det certifierade byggprojekteringsföretaget har till uppgift att se till att kraven kan antas komma att uppfyllas och får genom detta ett civilrättsligt ansvar gentemot byggherren. Samtidigt får byggprojekteringsföretaget ett offentligrättsligt ansvar i relation till certifieringsordningen att följa villkoren för certifieringen. Det innebär emellertid ingen förändring i byggherreansvaret. Byggherren har inom ramen för detta alternativ alltså ett offentligrättsligt ansvar för uppfyllandet av samhällskraven i byggprocessen. Det har flera gånger varit föremål för utredning att förändra ansvaret i PBL till att även omfatta andra parter i byggprocessen än byggherren. I enlighet med tidigare utredningar anser Boverket att det inte finns tillräckliga skäl för att frånga principen med byggherreansvaret gentemot samhällskraven.

8.3 Lovprocess

Prövningen av kraven på lämplighet för sitt ändamål samt tillgänglighet och användbarhet i bygglovet upphör

Den nuvarande bygglovsprövningen av utformningsdelen av kravet på lämplighet för sitt ändamål och kravet på tillgänglighet och användbarhet upphör. Kraven bedöms istället samlat i byggprocessen inför startbesked och på samma sätt som de tekniska egenskapskraven. Detta är i sig ingen nyhet eftersom kraven mellan 1995 och 2011 bedömdes på ett liknande sätt i byggprocessen enligt plan- och bygglagen (1987:10).

En anledning till att kraven återigen flyttas till byggprocessen är för att kunna bedöma dem i ett samlat förfarande tillsammans med övriga tekniska egenskapskrav. Det innebär att man undviker gränsdragningsproblem för byggnadsnämnden avseende vilka delar av kraven som ska prövas i lovet respektive bedömas vid startbeskedet.

Det innebär också att ett certifierat byggprojekteringsföretag bara används under byggprocessen och inte blandas in i bygglovsprocessen. Genom detta undviker man då problem med att privata företag utövar myndighetsutövning i delar av bygglovsprövningen. Om man skulle blanda in privata företag i bygglovsprocessen så behöver man även överväga frågor om överklagande, sekretess m.m.

En annan fördel med att flytta kraven är att man renodlar byggherreansvaret. När kraven bedöms av byggnadsnämnden vid startbeskedet sker ingen bindande prövning av kraven. Eftersom en bindande prövning idag sker i bygglovsprövningen kan byggnadsnämnden senare inte angripa eventuella felaktigheter genom tillsyn. En sådan möjlighet till ingripande öppnas därmed när kraven bedöms inför startbeskedet.

Mot denna bakgrund ser Boverket denna ändring som nödvändig för att förslaget i övrigt ska fungera.

Ny upplysningsskyldighet för byggnadsnämnden

Eftersom kravet på lämplighet för sitt ändamål och kravet på tillgänglighet och användbarhet inte längre prövas i bygglovet kommer bedömningen av dessa krav i ett senare skede. Byggnadsnämnden kan inte längre avslå en ansökan om bygglov med motiveringen att dessa krav inte är uppfyllda. När inte ett certifierat byggprojekteringsföretag anlitas kan byggnadsnämnden neka ett startbesked om kraven inte kan antas bli uppfyllda.

För att minska risken att byggherren senare nekas startbesked efter beslut om bygglov så införs en upplysningsskyldighet för byggnadsnämnden inför bygglovsbeslutet. Syftet med upplysningsskyldigheten är att byggherren på ett tidigt stadium ska bli informerad om eventuella hinder som kan uppstå inför beslut om startbesked.

Upplysningsskyldigheten begränsas till att endast avse sådana uppenbara brister som framgår av bygglovshandlingarna. Upplysningsskyldigheten innebär inte att byggnadsnämnden ska begära in fler handlingar än vad som normalt krävs i bygglovsärendet. Upplysningsskyldigheten gäller bara i de fall det uppenbart framgår av bygglovshandlingarna att kraven

för tillgänglighet och användbarhet och lämplighet för sitt ändamål inte kan antas bli uppfyllda inför startbeskedet.

8.4 Byggprocessen

Information ska lämnas in senast i samband med tekniskt samråd

En byggherre som använt sig av ett certifierat byggprojekteringsföretag för att ta fram projekteringshandlingar ska anmäla detta till byggnadsnämnden senast vid det tekniska samrådet. Om flera tekniska samråd hålls ska informationen lämnas vid det inledande tekniska samrådet, om inte annat är överenskommet. Att informationen lämnas in senast vid det tekniska samrådet kan vara lämpligt för att underlätta för byggnadsnämnden och byggherren att diskutera projektets förutsättningar och planera det fortsatta arbetet, inklusive att bedöma vilka kontroller som behöver tas med i den kontrollplan som sedan ska fastställas i startbeskedet.

Certifierade byggprojekteringsföretag när det inte krävs ett tekniskt samråd

För vissa enklare åtgärder där det inte ställs krav på kontrollansvarig krävs inget tekniskt samråd om byggnadsnämnden bedömer att samrådet är uppenbart obehövligt och byggherren inte begärt ett samråd. Om byggherren inte begärt ett samråd kan inte byggherren inte heller använda sig av ett certifierat byggprojekteringsföretag.

Vill byggherren ändå använda sig av ett certifierat byggprojekteringsföretag för de åtgärder som i normalfallet inte kräver ett tekniskt samråd, kan byggherren alltid själv begära ett tekniskt samråd och i samband med detta ange att den använder sig av ett certifierat byggprojekteringsföretag. Boverket anser därför att det inte behövs någon särskild reglering för de åtgärder som i normalfallet inte kräver ett tekniskt samråd.

Projektering utförd av ett certifierat byggprojekteringsföretag ska godtas av byggnadsnämnden

Ett certifierat byggprojekteringsföretag som anmäls av en byggherre i samband med det tekniska samrådet ska godtas av byggnadsnämnden. Byggnadsnämnden ska också anta att den byggnad som ett certifierat byggprojekteringsföretag har projekterat kommer att uppfylla de tekniska egenskapskraven. Byggnadsnämnden ska inte göra någon egen bedömning av projekteringshandlingarna inför beslut om startbesked, mer än att göra en bedömning avseende vilka utförandekontroller som

behöver fastställas i kontrollplanen. Startbesked ska alltså inte nekas på den grunden att byggnaden inte kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskraven. Detta innebär att byggherren inte hindras att påbörja utförandet av byggnaden, även om byggnadsnämnden skulle ha en annan uppfattning i frågan.

Projektering utförd av ett certifierat byggprojekteringsföretag vid etappvis byggande

Information om vilket certifierat byggprojekteringsföretag som byggherren anlitat ska finnas tillgängligt senast i samband med det tekniska samrådet för den aktuella etappen.

Om en byggnad ska uppföras i flera etapper så kan projekteringen utförd inom ramen för byggprojekteringsföretagets certifiering omfatta samtliga etapper eller en specifik etapp. Det är byggherren som avgör detta.

När certifierade byggprojekteringsföretag projekterar seriebyggda hus

I likhet med den projektering som sker för byggnader som uppförs en gång på en plats så ska projekteringen för de byggnader som uppförs på flera platser vara anpassade till de förutsättningar som gäller för varje enskild plats. Det innebär att det certifierade byggprojekteringsföretaget ska hantera platsspecifika krav för varje ny plats som en byggnad uppförs på.

Fördelen för byggherren med att återkommande använda samma certifierade byggprojekteringsföretag när seriebyggda hus ska uppföras på olika platser är att det certifierade byggprojekteringsföretaget kan återanvända sina tidigare projekterade handlingar och anpassa dessa till de nya platsernas förutsättningar. Företaget kan då koncentrera sin arbetsinsats till de delar av byggnaden som behöver anpassas till platsen. När företaget anpassar byggnaden efter platsen så måste de dock göra en bedömning av att projekteringen i sin helhet kan antas uppfylla de tekniska egenskapskrav som ställs på byggnaden.

Certifierade byggprojekteringsföretag vid flyttning av en byggnad

Projektering utförd av ett certifierat byggprojekteringsföretag kan även användas när en byggnad flyttas. Skillnaden är då att reglerna om flyttning av byggnad träder in. Det certifierade byggprojekteringsföretaget måste då göra en avvägning utifrån flyttningens syfte, byggnadens förutsättningar och till bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning enligt det som anges i lagstiftningen med

tillhörande föreskrifter. En sådan avvägning kan exempelvis bli tillämplig vid flytt av modulhus.

Avvikelser från kraven

Byggnadsnämnden kan i enskilda fall medge mindre avvikelser från föreskrifterna i BBR (BBR 1:21). Ett sådant medgivande kan för de tekniska egenskapskraven ges av byggnadsnämnden i samband med beslut om startbesked. Ett certifierat byggprojekteringsföretag kommer inte enligt Boverkets förslag att få medge avvikelser från föreskrifterna enligt BBR. Sådana avvikelser ska även i fortsättningen endast kunna ges av byggnadsnämnden i samband med beslut om startbesked.

8.5 Certifiering av byggprojekteringsföretag

Val av system för certifiering

Boverket har att välja mellan att skapa en certifieringsordning som baseras på en processcertifiering eller en kvalitetsledningssystemscertifiering. Det finns för- och nackdelar med båda systemen.

Certifiering av ledningssystem med kompletterande krav under ackreditering

ISO 9001 är ett väl etablerat kvalitetsledningssystem, såväl i Sverige som i övriga Europa. Många företag är redan certifierade enligt ISO 9001 eller har kvalitetsledningssystem som är uppbyggda enligt ISO 9001, vilket underlättar införandet av ett system med ledningssystemscertifiering. Det finns också ett heltäckande regelverk för hur certifieringsorganen ska arbeta (EN ISO/IEC 17021-1, STAFS). Det finns även redan ett antal certifieringsorgan som är aktiva på marknaden för ISO 9001.

ISO 9001 innehåller en del krav som är överflödiga för projekteringsverksamheten som främst påverkar revisionskostnaden. ISO 9001 uppdateras med nya versioner vilket blir en ytterligare administrativ uppgift för företagen.

Processcertifiering under ackreditering

Ett sådant system skulle bli skraddarsytt och därmed inte innehålla några överflödiga krav. Det finns dock inget färdigt system att koppla till vilket innebär att allt måste tas fram från grunden. Det ger mer omfattande föreskriftsarbete än det andra alternativet och längre tid för nya företag att komma in i systemet. Det finns inget färdigt regelverk för hur certifieringsorganet ska arbeta. EN ISO/IEC 17065 och 17067 ger enbart ett ramverk.

Slutsats

Boverket har vid en samlad bedömning valt att utforma en certifieringsordning utifrån ett kvalitetsledningssystem med kompletterande krav.

Beskrivning av hur ett sådant system skulle se ut

Förslaget om certifierade byggprojekteringsföretag avgränsas till att enbart omfatta nybyggnad av bostäder. Vidare avgränsas förslaget till att enbart omfatta projekteringen av en byggnad, vilket innebär att krav endast ställs på byggprojekteringsföretaget under projekteringsfasen fram till och med startbesked.

Förslaget bygger på ett system med certifiering av byggprojekteringsföretag och därmed införandet av en ny definierad aktör i PBL-systemet. Förslaget syftar till att åstadkomma ett system där certifierade byggprojekteringsföretag, på uppdrag av byggherren, har rollen att säkerställa att de tekniska egenskapskraven kan antas komma att uppfyllas.

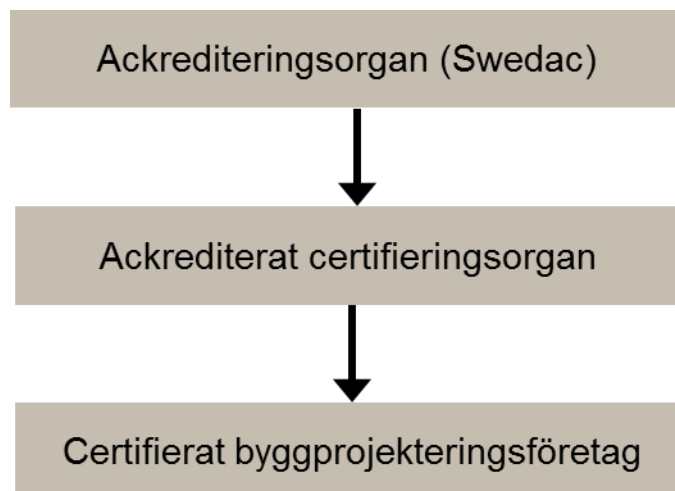
Systemet innebär en möjlighet för byggherren att knyta till sig ett certifierat byggprojekteringsföretag eller själv bli ett certifierat byggprojekteringsföretag. Genom att ett certifierat byggprojekteringsföretag utför projekteringen i ett byggprojekt får detta en legal verkan på så sätt att de tekniska egenskapskraven kan antas bli uppfyllda. Bedömningen av om kraven kan antas vara uppfyllda ska således inte längre göras av byggnadsnämnden om det finns ett certifierat byggprojekteringsföretag i projektet. Byggnadsnämnden behöver i sådana fall bara inrikta sin vägledning på utförandekontroller, det vill säga att byggnaden är densamma som projekteringen anger.

För att undvika potentiellt handelshindrande system ska certifieringen grunda sig på ackreditering. Med detta menas att alla europeiska företag ska kunna verka inom certifieringsområdet, liksom att företagen som certifieras kan komma från hela EES-området. Regler om organisation och tillvägagångssätt vid ackreditering av organ för bedömning av överensstämmelse finns i förordning (EG) nr 765/2008.

Ackreditering bygger på att visa överensstämmelse med definierade krav på kompetens, oberoende och opartiskhet. Ackreditering intygar att ackrediterade organ som erbjuder certifiering har den tekniska kompetens och opartiskhet som krävs för att kontrollera produkters och tjänsters överensstämmelse med tillämpliga nationella och internationella standarder.

Detta innebär att Swedac kommer att kunna ackreditera certifieringsorgan för att de sedan ska kunna certifiera byggprojekteringsföretag.

Figur 5. Övergripande beskrivning av systemet för ackreditering och certifiering

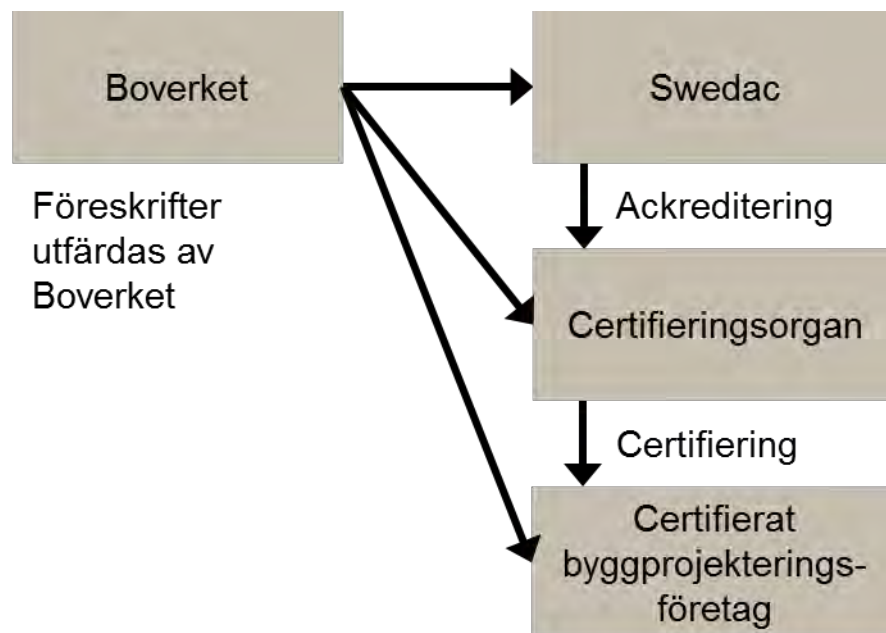


Swedac har tillsyn över de ackrediterade certifieringsorganen enligt lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll.

Om ett ackrediterat organ vill att dess ackreditering ska återkallas ska organet lämna in en skriftlig begäran om återkallelse till Swedac.

För att de ackrediterade certifieringsorganen ska kunna certifiera byggprojekteringsföretag så behöver Boverket meddela föreskrifter om krav för certifiering av byggprojekteringsföretag motsvarande de krav som idag finns för kontrollansvariga och sakkunniga. Boverket behöver också förvalta systemet och genomföra de förändringar som är nödvändiga för att systemet ska vara ändamålsenligt över tid.

Figur 6. Övergripande beskrivning av certifieringsprocessen för byggprojekteringsföretag



Certifierat byggprojekteringsföretag

Förslaget innebär att certifieringen ska omfatta företagets kompetens att bedöma kraven utifrån byggnadens specifikation genom dess organisation och styrning kopplat till ett kvalitetssystem. Det innebär att exempelvis ett seriebyggande företag som själv projekterar byggnader kan certifiera sig i enlighet med de certifieringsregler som Boverket utfärdar och få rollen som ett certifierat byggprojekteringsföretag.

Det certifierade byggprojekteringsföretaget har till uppgift att säkra uppfyllelsen av ett stort antal krav och certifieringen ställer krav på kunskande inom många olika områden. Det certifierade byggprojekteringsföretaget säkerställer den kompetens som krävs för certifiering genom att själv anställa eller köpa in kompetens inom olika områden.

Ackrediterat certifieringsorgan

Det ackrediterade certifieringsorganet gör revisioner hos det certifierade byggprojekteringsföretaget. Revisionsintervallen regleras i avsnitt 8.5.3 i SS-EN ISO/IEC 17021-1.

Krav på det ackrediterade certifieringsorganets utvärderingsaktiviteter ställs i Swedacs föreskrifter STAFS (STAFS 2015:8 och STAFS 2007:13) och i ackrediteringsstandarden SS-EN ISO/IEC 17021-1.

Kraven innebär bland annat att det ackrediterade certifieringsorganet ska vidta åtgärder för att utvärdera byggprojekteringsföretagets kvalitets-

ledningssystem, dels i form av en första revision och dels genom återkommande revisioner. Dessa ska utföras med full insyn beträffande företaget och ska ske på ett proportionerligt sätt för att undvika onödiga bördor för företaget. Hur många dagar som revision ska göras följer av antalet personer (såväl anställda på företaget som inhyrda konsulter) som utför den verksamhet som certifieringen avser. Antalet revisionsdagar framgår av IAF MD 5:2015¹⁹. Resultaten från revisionerna ska sammanställas i rapporter och leda till eventuella åtgärder.

Syftet med såväl de inledande som de återkommande revisionerna är att säkerställa att företagets rutiner är lämpliga för projektering av byggnader som kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskraven. Om certifieringskraven är uppfyllda vid den första revisionen ska det ackrediterade certifieringsorganet utfärda ett certifikat. Om det ackrediterade certifieringsorganet under den första revisionen finner att byggprojekteringsföretaget inte har säkerställt att de byggnader som projekteras kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskraven ska det begära att byggprojekteringsföretaget vidtar korrigerande åtgärder och inte utfärda något certifikat.

Vid såväl de inledande som de återkommande revisionerna ska det ackrediterade certifieringsorganet undersöka att de grundläggande organisatoriska förutsättningarna som gällde vid certifiering inte har förändrats. Det ackrediterade certifieringsorganet ska utifrån de krav som ställs i Boverkets certifieringsföreskrifter också bedöma företagets rutiner och resurser för projektering av byggnader som kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskraven, samt göra stickprovskontroller av projekteringshandlingar som omfattas av certifieringen. I föreslaget system med certifierade byggprojekteringsföretag har byggprojekteringsföretagen en betydelsefull uppgift med att utifrån projekterade handlingar ta ställning till om de tekniska egenskapskraven kan antas bli uppfyllda. Det är därför centralt att en revision även omfattar stickprovskontroller av projekteringshandlingarna.

Vad som kommer fram vid revisionen kan leda till ingripanden från certifieringsorganets sida. Certifieringsorganet kan meddela avvikelser, små respektive stora. Vidare kan revision leda till att certifikatet återkallas. Ett certifikat ska återkallas om kraven som ställs för att bli certifierad inte längre uppfylls (kraven kommer att finnas i Boverkets föreskrifter som är kravspecifikationen). Detta innebär att om Boverket i föreskrifterna ställer krav på att byggprojekteringsföretaget ska uppfylla

¹⁹ IAF MD 5:2015 – IAF Mandatory Document for Duration of QMS and EMS audits, Issue 3

standarden SS-EN ISO 9001:2015, men att företaget inte längre uppfyller standarden, så ska certifieringsorganet återkalla byggprojekteringsföretagets certifikat. Det finns inga andra återkallelsegrunder än att kravspecifikationen (dvs. Boverkets föreskrifter) inte längre uppfylls. Certifieringsorganets beslut om återkallelse kan överklagas till certifieringsorganet som då beslutar om åtgärder till följd av överklagandet. Certifieringsorganets hantering av överklaganden regleras i avsnitt 9.7 i ackrediteringsstandard SS-EN ISO/IEC 17021-1.

I PBL benämns ”certifikat” som ”intyg om certifiering” vilket är legaldefinitionen av de certifikat som följer av förslaget till certifieringsordning som beskrivs i detta kapitel.

Boverkets roll som föreskrivande myndighet

Boverket kommer att som föreskrivande myndighet ha en aktiv roll genom att förstärka sin uppföljning och utvärdering av certifieringsföreskrifterna. Boverket kommer också att ha ansvar för en samrådsgrupp där Swedac, certifieringsorgan samt eventuellt även certifierade byggprojekteringsföretag och representanter från byggnadsnämnder ingår. Boverket kommer att analysera information som samlats in om certifieringssystemet, dra slutsatser och göra förbättringar av systemet. Vidare kommer Boverket att upprätthålla en förteckning över certifierade byggprojekteringsföretag.

Kravställning i Boverkets certifieringsföreskrifter

Förslaget innebär att de byggprojekteringsföretag som vill bli certifierade ska uppfylla de krav som fastställs i Boverkets certifieringsföreskrifter.

Det föreslagna systemet för certifiering av byggprojekteringsföretag ska bygga på ett kvalitetsledningssystem som kompletteras med mer specifika krav och ska avse byggprojekteringsföretagets rutiner för att säkerställa att de byggnader som projekteras kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskraven. Boverket har för avsikt att ställa krav på byggprojekteringsföretagets kvalitetsledningssystem, erfarenhet, tillgång till kompetent personal samt rutiner för projektering m.m.

Utvärderingen av egenkontrollen ska genomföras av ett ackrediterat certifieringsorgan enligt bestämmelserna i certifieringsordningen. Krav på ackrediterade certifieringsorgan för kvalitetsledningssystem ställs i Swedacs föreskrifter STAFS 2007:13 och STAFS 2015:8 och i ackrediteringsstandard SS-EN ISO/IEC 17021-1. Utöver dessa krav så kommer också kompletterande krav att ställas i Boverkets

certifieringsföreskrifter på det ackrediterade certifieringsorganets utvärderingsaktiviteter.

Nedan redovisas vilka krav som kan ställas i Boverkets certifieringsföreskrifter. Texten utgör inte ett författningsförslag utan innehåller generella beskrivningar av vad en sådan certifieringsordning skulle kunna innehålla, samt förslag på hur sådana krav skulle kunna formuleras.

Krav på byggprojekteringsföretagets kvalitetsledningssystem

Typ av krav

Generellt krav på ett dokumenterat kvalitetsledningssystem (med SS-EN ISO 9001:2015 i grunden).

Boverket kan i föreskrifter reglera att byggprojekteringsföretaget ska ha ett kvalitetsledningssystem för att styra sin projektering. Genom ett kvalitetsledningssystem skapas förutsättningar för ett effektivt arbete. Generella krav avseende ett dokumenterat kvalitetsledningssystem finns i standarden SS-EN ISO 9001:2015 som är det internationellt mest spridda ledningssystemet. Standarden finns att köpa hos SIS, Swedish Standards Institute.

Boverket kommer därför i certifieringsföreskrifterna att ställa krav på att det certifierade byggprojekteringsföretaget har ett kvalitetsledningssystem som är certifierat enligt ISO 9001. Standarden ISO 9001 är inte fritt tillgänglig, utan måste köpas.

Det finns i sig inget generellt hinder mot att myndigheter i sina föreskrifter hänvisar till sådana standarder. Straffrättsligt gäller i och för sig den så kallade legalitetsprincipen som innebär att man inte kan dömas till straffrättsligt ansvar eller liknande på den grunden att man inte följer en standard som inte är fritt tillgänglig, se rättsfall från Högsta domstolen om laserpekare (Ö 4833-16). Här är det fråga om ett frivilligt system som en byggherre kan välja att använda sig av. Det är inte förenat med några straffrättsliga sanktioner.

Förslag till innehåll

För att säkerställa att de byggnader som projekteras kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskraven ska byggprojekteringsföretaget upprätta, dokumentera och underhålla ett kvalitetsledningssystem som uppfyller kraven i SS-EN ISO 9001:2015 och som har upprättats enligt övriga krav i certifieringsföreskrifterna.

Kvalitetsledningssystemet ska omfatta skrivna rutiner och regelbundna kontroller och/eller utvärderingar. Rutinerna ska även ange hur resultaten

av dessa kontroller och utvärderingar ska användas för den fortlöpande styrningen av projekteringsprocessen. Kontrollerna och utvärderingen ska genomföras enligt de krav som ställs i certifieringsföreskrifterna.

De resultat från kontroller och utvärderingar som anges i byggprojekteringsföretagets kvalitetsledningssystem ska dokumenteras och bevaras i tio år.

Kompletterande krav

Förutom krav på ett dokumenterat kvalitetsledningssystem kan Boverket i föreskrifter ställa kompletterande resurs- och processrelaterade krav avseende byggprojekteringsföretagets projekteringsverksamhet. Boverket kan även i föreskrifter ställa kompletterande krav på certifieringsorganets revision. Slutligen kan Boverket också ställa krav på såväl byggprojekteringsföretagets som certifieringsorganets rapporteringsskyldighet. Nedan följer exempel på kompletterande krav som kan komma att ställas.

Personal

Typ av krav

Krav på att byggprojekteringsföretaget har tillgång till personal som har tillräcklig kompetens och erfarenhet inom de tekniska egenskapskraven enligt 8 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900), och att företaget har rutiner för att styra personalen och dess arbete.

Förslag till innehåll

Byggprojekteringsföretagets kvalitetsledningssystem ska ange åtgärder som säkerställer tillgång till personal som har lämplig kompetens, utbildning och arbetslivserfarenhet för att se till att de byggnader som projekteras kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskraven. Med personal menas såväl anställd personal som inhyrda konsulter.

Ansvar, befogenheter och samband mellan den personal som hanterar, utför eller verifierar projekteringsarbeten som påverkar den projekterade byggnadens överensstämmelse med de tekniska egenskapskraven ska preciseras och anges. Detta är särskilt viktigt för den personal som ansvarar för åtgärder som förhindrar att avvikelser hos de byggnader som projekteras uppstår, den personal som ansvarar för åtgärder då avvikelser uppstått samt den personal som ansvarar för åtgärder för att identifiera och dokumentera avvikelser.

Rutiner för projektering

Typ av krav

Krav på att byggprojekteringsföretaget ska ha rutiner för att styra projekteringsarbetet, inklusive hantering av platsspecifika krav m.m.

Krav på rutiner för att styra projekteringsarbetet kan innebära krav på att projekteringshandlingarna ska bedömas av annan personal i företaget än de som utfört projekteringen. Idag finns en liknande typ av kontroll i den dimensioneringskontroll som regleras i EKS.

Förslag till innehåll

Byggprojekteringsföretagets kvalitetsledningssystem ska innehålla rutiner för kontroll av projektering, beräkningar m.m. och rutiner för den personal som ansvarar för dessa. Kvalitetsledningssystemet ska innehålla rutiner för att säkerställa att projekteringshandlingarna kontrolleras av annan personal än den som utfört projekteringen.

I de fall projekteringen sker digitalt ska byggprojekteringsföretaget ha tillgång till relevant programvara samt säkerställa att det finns rutiner för hantering och underhåll av programvaran. I de fall projekteringshandlingarna tas fram digitalt ska byggprojekteringsföretaget i handlingarna ange vilken programvara som har använts.

Projektering av byggnader ska styras med stöd av underlag från byggherren som ger all nödvändig och tillräckligt detaljerad information om platsspecifika förhållanden, avsedd användning m.m. som har betydelse för den projekterade byggnadens överensstämmelse med de tekniska egenskapskraven. Projekteringen ska utgå ifrån de specifika uppgifter som byggherren tillhandahållit och ska i övrigt följa byggprojekteringsföretagets rutiner för projektering.

Byggprojekteringsföretaget ska införa en skriftlig plan för kontroll och dokumentation av att den projekterade byggnadens egenskaper överensstämmer med det underlag som byggherren tillhandahållit och med de tekniska egenskapskraven.

Projekteringshandlingarna, motsvarande bygghandlingar, ska vid tidpunkt för startbesked vara tillräckligt detaljerade för att visa att de tekniska egenskapskraven kan antas komma att uppfyllas när byggnaden är färdigställd.

Projekteringshandlingarna vid tidpunkt för startbesked ska arkiveras i tio år och arkiveringen ska ske i ett arkivbeständigt format.

Säkerställande av byggprodukters lämplighet

Typ av krav

Krav på att byggprojekteringsföretaget ska säkerställa byggprodukters lämplighet.

Förslag till innehåll

Byggprojekteringsföretaget ska upprätta rutiner för att i projekteringsstadiet säkerställa nödvändig kompetens och rutiner för att säkerställa att byggprodukter har lämpliga egenskaper i det avseende som anges i 8 kap. 19 § plan- och bygglagen.

Stickprovskontroller

Typ av krav

Krav på att det ackrediterade certifieringsorganet ska göra stickprovskontroller av projekteringshandlingar som omfattas av certifieringen.

Boverket kan i föreskrifter precisera vad som gäller för de stickprov som det ackrediterade certifieringsorganet ska ta. Detta kan ske på olika sätt.

Ett sätt är att kvantitativt ange att certifieringsorganet ska ta ett antal stickprov baserat på en viss procentsiffra utifrån exempelvis det totala antalet projekteringshandlingar som byggprojekteringsföretaget hanterat inom ramen för sin certifiering för ett visst byggprojekt eller under en viss period.

Ett annat sätt är att kvalitativt styra urvalet av stickprov. Urvalet kan då ske riskbaserat genom att certifieringsorganet gör en bedömning av de byggprojekt som byggprojekteringsföretaget har hanterat och väljer ut de projekt och handlingar där särskilt stor risk föreligger för att människors hälsa och säkerhet kan påverkas på ett negativt sätt.

Urvalet kan också ske genom att certifieringsorganet får in klagomål mot ett certifierat byggprojekteringsföretag generellt eller avseende ett visst byggprojekt som företaget hanterat specifikt. Certifieringsorganet gör då ett stickprov av de byggprojekt och handlingar som byggprojekteringsföretaget hanterat generellt eller för det specifika byggprojekt som företaget hanterat och som klagomålet avser.

Boverket anser att det i första hand bör ställas krav på ett kvalitativt urval av stickprov som baseras på en riskbedömning samt ett urval som baseras på de klagomål som kommit in till organet.

Förslag till innehåll

Det ackrediterade certifieringsorganet ska göra stickprovskontroller av projekteringshandlingar som arkiverats vid tidpunkt för startbesked. Utvärderingen ska avse något eller några av de tekniska egenskapskraven. Syftet är att bedöma det tekniska underlaget och den bedömning som gjorts av det.

Urvalet av projekteringshandlingar för stickprovskontroller ska vara riskbaserat. Om det under tiden mellan revisionerna har inkommit något klagomål avseende det certifierade byggprojekteringsföretaget ska även denna information beaktas vid val av projekteringshandlingar för stickprovskontroller.

Byggprojekteringsföretagets rapporteringsskyldighetTyp av krav

Krav på att det certifierade byggprojekteringsföretaget informerar certifieringsorganet om projekteringsuppdrag genomförda i egenskap av certifierat byggprojekteringsföretag.

Boverket kan i föreskrifter ställa krav på att det certifierade byggprojekteringsföretaget ska meddela certifieringsorganet om det är stor personalomsättning i företaget, inklusive hur det ser ut med nyckelkompetenser. Att få kännedom om detta är viktigt inför revision.

Om certifieringen återkallats kan byggprojekteringsföretaget gå till ett annat certifieringsorgan och ansöka om ny certifiering. Det certifieringsorgan som då certifierar byggprojekteringsföretaget känner inte alltid till om byggprojekteringsföretaget sedan tidigare haft en certifiering som återkallats på grund av olämplighet. Därför är det lämpligt att ställa krav på att byggprojekteringsföretag som vill certifiera sig ska uppge till certifieringsorganet om byggprojekteringsföretaget sedan tidigare varit certifierat av annat certifieringsorgan.

Förslag till innehåll

Vid inledande revision ska byggprojekteringsföretaget uppge till certifieringsorganet om byggprojekteringsföretaget sedan tidigare varit certifierat av annat certifieringsorgan.

Det certifierade byggprojekteringsföretaget ska årligen inlämna rapport till certifieringsorganet med uppgift om projekteringsuppdrag genomförda i egenskap av certifierat byggprojekteringsföretag.

Rapporten bör omfatta uppgifter om uppdragsgivare, under vilken tid uppdragen varat, fastighetsbeteckning på objekt som uppdragen omfattat samt en kort beskrivning av uppdragens art som speglar objektens komplexitet.

Det certifierade byggprojekteringsföretaget ska meddela certifieringsorganet om det har skett en stor personalomsättning eller byte av nyckelkompetenser m.m. inom projekteringsverksamheten.

Certifieringsorganets rapporteringsskyldighet

Typ av krav

Krav på att certifieringsorganet informerar Boverket om genomförda certifieringar.

Förslag till innehåll

Certifieringsorganet ska till Boverket sända uppgifter om certifieringsnummer, giltighetstid på certifikatet, företagsnamn, organisationsnummer, adress, postnummer och ort samt e-postadress och telefonnummer.

Certifieringsorganet ska omgående översända beslut om meddelad eller återkallad certifiering av byggprojekteringsföretag till Boverket.

Boverket för med denna information en förteckning över certifierade byggprojekteringsföretag.

Revisionsintervall

Typ av krav

Krav på att certifieringsorganet ska lägga ner extra revisionstid för att hantera de kompletterande kraven i Boverkets certifieringsföreskrifter.

I en tabell som redovisas i IAF MD 5:2015 finns krav på antalet dagar för revision. Antalet dagar baseras på hur mycket personal (inklusive konsulter) som utför den verksamhet som certifieringen avser. Boverket kan reglera att ytterligare dagar läggs på den revision som det ackrediterade certifieringsorganet ska utföra, utöver de dagar som följer av IAF MD 5:2015. Detta kan behövas för att certifieringsorganen vid revision ska kunna hantera de kompletterande krav som ställs i Boverkets certifieringsföreskrifter.

Förslag till innehåll

Det ackrediterade certifieringsorganet ska lägga till 25 procent, dock minst en dag, jämfört med vad som följer av IAF MD 5:2015, för att utföra revision avseende de kompletterande kraven i Boverkets certifieringsföreskrifter.

8.6 Byggnadsnämndens tillsyn

Nytt förslag om underrättelseskyldighet för byggnadsnämnden

Eftersom byggnadsnämnden enligt Boverkets förslag ska anta att de projekteringshandlingar som ett certifierat byggprojekteringsföretag lämnar uppfyller de tekniska egenskapskraven så har nämnden ingen möjlighet att vägra ett startbesked om nämnden anser att den byggnad som det certifierade byggprojekteringsföretaget har projekterat inte kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskraven.

Om byggnadsnämnden anser att det är uppenbart att den bedömning av kraven som är utförd av det certifierade byggprojekteringsföretaget inte är korrekt, så ska nämnden enligt Boverkets förslag underrätta certifieringsorganet om detta. Om certifieringsorganet då bedömer att byggprojekteringsföretaget inte längre uppfyller kraven för certifiering, ska certifieringsorganet återkalla certifieringen. Byggprojekteringsföretaget kan då inte verka som ett certifierat byggprojekteringsföretag i andra projekt. Däremot är de projekteringshandlingar som gavs i det aktuella projektet fortfarande giltiga, eftersom detta gavs under tiden som det certifierade byggprojekteringsföretaget var certifierat.

Byggnadsnämnden kan dock vid ett senare tillfälle ingripa genom tillsyn om det skulle visa sig att den färdiga byggnaden inte uppfyller kraven.

Förslaget att införa en skyldighet för byggnadsnämnden att underrätta certifieringsorganet om det certifierade byggprojekteringsföretagets brister stärker enligt Boverkets uppfattning tillsynen av de certifierade byggprojekteringsföretagen.

Tillsyn i de fall kraven inte är uppfyllda

Om byggnadsnämnden i ett senare skede konstaterar att de tekniska egenskapskraven inte är uppfyllda så kan byggnadsnämnden ingripa med tillsyn i efterhand enligt 11 kap. PBL. Vid ett sådant ingripande är det byggnadsnämnden som ska visa att kraven inte är uppfyllda. Det innebär att det är byggnadsnämnden som har bevisbördan. Det skiljer sig mot bedömningen inför startbeskedet där det istället är byggherren som ska

visa att kraven kan komma att bli uppfyllda när byggnaden är färdigställd.

8.7 Swedacs tillsyn över ackrediterade certifieringsorgan

Swedac kommer att ha tillsyn över de ackrediterade certifieringsorganen.

Krav om revision och tillsyn finns i:

- Swedacs föreskrifter och allmänna råd om ackreditering (STAFS 2015:8)
- Swedacs föreskrifter och allmänna råd om ackreditering av organ som certifierar ledningssystem (STAFS 2007:3)
- Standarden SS-EN ISO/IEC 17021-1
- Standarden SS-EN ISO/IEC 17021-3
- International Accreditation Forums Mandatory Documents, bland annat IAF MD 5:2015

En viktig del i Swedacs tillsyn är att göra tillsynsbesök. Vid tillsynsbesök kan Swedac till sin hjälp ha med tekniska experter. Boverket kan, vid förfrågan, bistå Swedac med sådana tekniska experter. Vid Swedacs tillsyn ingår två delar och om tekniska experter används så deltar de i båda delarna. Den ena delen är att vara på certifieringsorganets kontor och granska certifieringsorganets arbetssätt och rapporter (t.ex. vilka stickprov som har gjorts). Den andra delen är att tillsammans med certifieringsorganet i fält besöka certifierade byggprojekteringsföretag.

Den yttersta följden av Swedacs tillsyn över ackrediterade certifieringsorgan är att Swedac kan besluta att certifieringsorganet inte längre får vara ackrediterat. Organet förlorar då rätten att certifiera byggprojekteringsföretag. Reglerna för när ackreditering ska dras tillbaka finns i artikel 5.4 i förordning (EG) nr 765/2008.

8.8 Certifierade byggprojekteringsföretag och EU

En del i att utforma ett författningsförslag är att undersöka så att det inte strider mot andra lagstiftningar, exempelvis EU-lagstiftning. I huvudsak handlar detta förslag om frågor i byggprocessen som är en nationell angelägenhet. Vad som kan krävas är att certifieringsorgan utanför Sverige, liksom byggprojekteringsföretag också ska kunna medverka. Ett grundläggande krav från EU är att det alltid ska krävas en ömsesidighets-

klausul – dvs. att bedömningar, kontroller och provningar utförda av motsvarande organ i andra länder ska accepteras.

Boverkets uppfattning är att förslaget om certifierade byggprojekteringsföretag inte strider mot EU-rätten. För att eliminera risken för handelshinder föreslår Boverket en ömsesidighetsklausul i definitionen av begreppet ”certifierat byggprojekteringsföretag”.

8.9 Genomförande av Boverkets förslag med certifierade byggprojekteringsföretag

Om regeringen väljer att gå vidare med Boverkets förslag så innebär det ett lagstiftningsarbete som utmynnar i nya bemyndiganden och andra sakliga ändringar i PBL och PBF.

Boverkets process för att ta fram en certifieringsordning för certifierade byggprojekteringsföretag ser ut enligt följande:

1. Boverket utarbetar författningsförslag med konsekvensutredning.
2. Boverket skickar författningsförslag och konsekvensutredning på remiss.
3. Remissammanställning och bearbetning av författningsförslag utifrån remissynpunkter.
4. Föredragningar och beslut av Boverket samt anmälan enligt tjänstedirektivet 2006/123/EG²⁰.
5. Författningen träder i kraft.

8.10 Vägledning i samband med genomförande av Boverkets förslag om certifierade byggprojekteringsföretag

Boverket kommer i anslutning till författningsskrivningen att:

- vägleda om förändringarna genom PBL kunskapsbanken för dem som berörs av förslaget till exempel byggnadsnämnder, certifierade byggprojekteringsföretag och byggherrar.
- genomföra utbildningar riktade till byggnadsnämnderna och de certifierade byggprojekteringsföretagen genom Boverkets utbildningsprogram PBL kompetens.

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

8.11 Uppföljning i samband med genomförande av Boverkets förslag om certifierade byggprojekteringsföretag

Boverket kommer att följa upp effekterna av de genomförda förändringarna. Detta kan ingå i den årliga uppföljning som görs enligt 8 kap. 19 § plan- och byggförordningen och Boverkets regleringsbrev.

9 Författningsförslag – Certifierade byggprojekteringsföretag

Under 9.1 och 9.2 föreslås ändringar i författningstexten, och kommentarer till de föreslagna ändringarna finns under 9.3 och 9.4.

9.1 Förslag till författningstext i plan- och bygglagen

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. Syfte innehåll och definitioner

4 § I denna lag avses med

byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

4 § I denna lag avses med

byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

certifierat byggprojekteringsföretag: ett företag som har ett kvalitetsledningssystem samt särskild sakkunskap och erfarenhet i fråga om bedömning av byggnaders tekniska egenskaper och som kan styrka detta med ett certifikat som har utfärdats av ett organ som har ackrediterats för detta ändamål enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 och 5 § lagen (2011:791) om ackreditering och

teknisk kontroll eller av någon som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,

exploateringsavtal: avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur,

exploateringsavtal: avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur,

8 kap. Krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser

Byggnadsverks utformning

1 § En byggnad ska

1. vara lämplig för sitt ändamål,
2. ha en god form-, färg- och materialverkan, och
3. vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga

1 § En byggnad ska *ha en god form-, färg- och materialverkan.*

Undantag från utformnings- och egenskapskraven på byggnadsverk

6 § Kraven på tillgänglighet och användbarhet i 1 § 3 och 4 § första stycket 8 gäller inte i fråga om

1. en arbetslokal, om kraven är obefogade med hänsyn till arten av den verksamhet som lokalen är avsedd för,
2. ett fritidshus med högst två

6 § Kraven på tillgänglighet och användbarhet i 4 § *första stycket 8* gäller inte i fråga om

1. en arbetslokal, om kraven är obefogade med hänsyn till arten av den verksamhet som lokalen är avsedd för,
2. ett fritidshus med högst två

bostäder, och

3. tillgänglighet till ett en- eller tvåbostadshus, om det med hänsyn till terrängen inte är rimligt att uppfylla kraven.

7 § Vid ändring eller flyttning av en byggnad får kraven i 1 och 4 §§ anpassas och avsteg från kraven göras med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte samt med hänsyn till byggnadens förutsättningar och till bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning i detta kapitel. Avsteg från kraven i 1 § 3 och 4 § första stycket 8 får dock göras endast om det med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte och byggnadens standard är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven. Vidare får avsteg från kraven i 1 § 3 och 4 § första stycket 8 alltid göras om ändringen innebär att bostäder på högst 35 kvadratmeter inreds på en vind.

bostäder, och

3. tillgänglighet till ett en- eller tvåbostadshus, om det med hänsyn till terrängen inte är rimligt att uppfylla kraven.

7 § Vid ändring eller flyttning av en byggnad får kraven i 1 och 4 §§ anpassas och avsteg från kraven göras med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte samt med hänsyn till byggnadens förutsättningar och till bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning i detta kapitel. Avsteg från kraven i 4 § *första stycket 8* får dock göras endast om det med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte och byggnadens standard är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven. Vidare får avsteg från kraven i 4 § första stycket 8 alltid göras om ändringen innebär att bostäder på högst 35 kvadratmeter inreds på en vind.

9 kap. Bygglov, rivningslov och marklov m.m.

23 a § Om det av ansökningshandlingarna eller annat underlag i ärendet uppenbart framgår att byggnadsnämnden inte kommer att kunna meddela startbesked i enlighet med 10 kap. 23 § på grund av att kraven i 8 kap. 4 § första stycket 7 eller 8 inte kan antas bli uppfylllda ska nämnden upplysa sökanden om detta.

10 kap. Genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder

Kontrollansvariga

12 § Om en kontrollansvarig inte utför sina uppgifter enligt 11 §, ska byggherren omedelbart underrätta byggnadsnämnden. Om en kontrollansvarig har lämnat sitt uppdrag, ska byggherren föreslå en ny kontrollansvarig.

18 § Byggherren ska senast vid det tekniska samrådet till byggnadsnämnden lämna

1. ett förslag till en sådan kontrollplan som krävs enligt 6 §, samt
2. de tekniska handlingar som, utöver ansökningshandlingarna enligt 9 kap. 21 §, krävs för att byggnadsnämnden ska kunna pröva frågan om startbesked. Första stycket 1 gäller inte rivningsåtgärder, om byggnadsnämnden i det enskilda fallet har beslutat att det inte behövs någon kontrollplan.

Kontrollansvariga *m.m.*

12 § Om en kontrollansvarig inte utför sina uppgifter enligt 11 §, ska byggherren omedelbart underrätta byggnadsnämnden. Om en kontrollansvarig har lämnat sitt uppdrag, ska byggherren föreslå en ny kontrollansvarig.

Om ett certifierat byggprojekteringsföretag uppenbart åsidosätter sina uppgifter enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska byggherren underrätta byggnadsnämnden.

18 § Byggherren ska senast vid det tekniska samrådet till byggnadsnämnden lämna

1. ett förslag till en sådan kontrollplan som krävs enligt 6 §, och
2. de tekniska handlingar som, utöver ansökningshandlingarna enligt 9 kap. 21 §, krävs för att byggnadsnämnden ska kunna pröva frågan om startbesked. *För att 23 a § ska bli tillämplig måste byggherren senast vid det tekniska samrådet anmäla att ett certifierat byggprojekteringsföretag används.* Första stycket 1 gäller inte rivningsåtgärder, om byggnadsnämnden i det enskilda fallet har beslutat att det inte behövs någon kontrollplan.

23 a § Vid nybyggnad av bostäder ska de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4 § antas komma att uppfyllas om byggherren har använt ett certifierat byggprojekteringsföretag.

11 kap. Tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder

1 § Detta kapitel innehåller bestämmelser om

1. tillsynen allmänt, möjlighet att få ett ingripandebesked samt skyldighet att ge tillträde och lämna upplysningar för tillsynen,
2. tillsynen över kommunala beslut och regionplanebeslut,
3. förelägganden som behövs för att regler, domar och beslut ska följas,
4. genomförande på den försumliges bekostnad och förbud mot fortsatt arbete eller användning av byggnadsverk,
5. ingripanden mot kontrollanter och kontrollansvariga,
6. att förelägganden och förbud får förenas med vite eller ska genomföras omedelbart,
7. handräckning,
8. anteckningar av förelägganden och förbud i fastighetsregistret samt verkan av förelägganden och förbud vid ägarbyte,
9. byggsanktionsavgifter,
10. överlåtelse av egendom efter en överträdelse,
11. tystnadsplikt, och
12. avgift vid tillsyn. Lag (2013:306).

1 § Detta kapitel innehåller bestämmelser om

1. tillsynen allmänt, möjlighet att få ett ingripandebesked samt skyldighet att ge tillträde och lämna upplysningar för tillsynen,
2. tillsynen över kommunala beslut och regionplanebeslut,
3. förelägganden som behövs för att regler, domar och beslut ska följas,
4. genomförande på den försumliges bekostnad och förbud mot fortsatt arbete eller användning av byggnadsverk,
5. ingripanden mot *certifierade byggprojekteringsföretag* kontrollanter och kontrollansvariga,
6. att förelägganden och förbud får förenas med vite eller ska genomföras omedelbart,
7. handräckning,
8. anteckningar av förelägganden och förbud i fastighetsregistret samt verkan av förelägganden och förbud vid ägarbyte,
9. byggsanktionsavgifter,
10. överlåtelse av egendom efter en överträdelse,
11. tystnadsplikt, och
12. avgift vid tillsyn. Lag

(2013:306).

Byte av och ingripanden mot en funktionskontrollant eller kontrollansvarig

Byte av och ingripanden mot funktionskontrollant, certifierat byggprojekteringsföretag eller kontrollansvarig

35 a § Om byggnadsnämnden finner att ett certifierat byggprojekteringsföretag gjort en uppenbar felbedömning ska nämnden underrätta den som har certifierat det certifierade byggprojekteringsföretaget om detta. Detsamma gäller om det certifierade byggprojekteringsföretaget i övrigt har visat sig uppenbart olämpligt för sin uppgift.

36 § Om en kontrollansvarig har visat sig vara olämplig för sin uppgift, får den som har certifierat den kontrollansvarige återkalla certifieringen.

36 § Om ett certifierat byggprojekteringsföretag eller en kontrollansvarig har visat sig vara olämplig för sin uppgift, får den som har certifierat det certifierade byggprojekteringsföretaget eller den kontrollansvarige återkalla certifieringen.

16 kap. Bemyndiganden
Föreskrifter om funktionskontrollanter, kontrollansvariga och sakkunniga

Föreskrifter om funktionskontrollanter, kontrollansvariga, certifierade byggprojekteringsföretag och sakkunniga

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela

1. föreskrifter om funktionskontrollanter enligt 8 kap. 25 §,
2. föreskrifter om vad som i fråga om kunskap, erfarenhet och certifiering krävs av sådana kontrollansvariga och sakkunniga

1. föreskrifter om funktionskontrollanter enligt 8 kap. 25 §,
2. föreskrifter om vad som i fråga om kunskap, erfarenhet och certifiering krävs av sådana kontrollansvariga, *certifierade*

som avses i 10 kap., och
3. de föreskrifter i övrigt om
kontrollansvariga och sakkunniga
som behövs utöver
bestämmelserna i 10 kap. 9–13
§§.

byggprojekteringsföretag och
sakkunniga som avses i 10 kap.,
och
3. de föreskrifter i övrigt om
kontrollansvariga och sakkunniga
som behövs utöver
bestämmelserna i 10 kap. 9–13 §§.

9.2 Förslag till författningstext i Plan- och byggförordningen

1 kap. Innehåll och definitioner

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om

1. innehåll och definitioner (1 kap.),
2. planer och områdesbestämmelser (2 kap.),
3. krav på byggnadsverk (3 kap.),
4. krav på byggprodukter m.m. (4 kap.),
5. funktions- och säkerhetsåtgärder (5 kap.),
6. lov och anmälan m.m. (6 kap.),
7. kontrollplan, funktionskontrollanter, kontrollansvariga och sakkunniga (7 kap.),
8. tillsyn, vägledning och uppföljning (8 kap.),
9. byggsanktionsavgifter (9 kap.), och
10. bemyndiganden (10 kap.).

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om

1. innehåll och definitioner (1 kap.),
2. planer och områdesbestämmelser (2 kap.),
3. krav på byggnadsverk (3 kap.),
4. krav på byggprodukter m.m. (4 kap.),
5. funktions- och säkerhetsåtgärder (5 kap.),
6. lov och anmälan m.m. (6 kap.),
7. kontrollplan, funktionskontrollanter, kontrollansvariga, *certifierade byggprojekteringsföretag* och sakkunniga (7 kap.),
8. tillsyn, vägledning och uppföljning (8 kap.),
9. byggsanktionsavgifter (9 kap.), och
10. bemyndiganden (10 kap.).

3 kap. Krav på byggnadsverk

Undantag från utformnings- och egenskapskraven på byggnadsverk

23 § I fråga om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska 8 kap. 7 § första stycket andra meningen plan- och bygglagen (2010:900) tillämpas på så sätt att det är möjligt att anpassa eller göra avsteg från kraven i 8 kap. 1 § 3 och 4 § första stycket 8 plan- och bygglagen med hänsyn till plan- och bygglagens bestämmelser om varsamhet och förbud mot förvanskning och därutöver

1. vid ombyggnad endast om det är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven, och

2. vid annan ändring av en byggnad eller vid flyttning av en byggnad i den utsträckning det är lämpligt med hänsyn till byggnadens förutsättningar.

23 § I fråga om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska 8 kap. 7 § första stycket andra meningen plan- och bygglagen (2010:900) tillämpas på så sätt att det är möjligt att anpassa eller göra avsteg från kraven i 8 kap. 4 § första stycket 8 plan- och bygglagen med hänsyn till plan- och bygglagens bestämmelser om varsamhet och förbud mot förvanskning och därutöver

1. vid ombyggnad endast om det är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven, och

2. vid annan ändring av en byggnad eller vid flyttning av en byggnad i den utsträckning det är lämpligt med hänsyn till byggnadens förutsättningar.

7 kap. Kontrollplan, funktionskontrollanter, kontrollansvariga och sakkunniga

Funktionskontrollanter, kontrollansvariga och sakkunniga

3 § Sådana funktionskontrollanter som avses i 8 kap. 25 § och sakkunniga enligt 10 kap. 8 § 2 plan- och bygglagen (2010:900) ska ha den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften och kunna styrka detta med ett intyg om certifiering.

Certifieringen ska vara tidsbegränsad och avse ett visst slag av arbete.

7 kap. Kontrollplan, funktionskontrollanter, kontrollansvariga, *certifierade byggprojekteringsföretag* och sakkunniga

Funktionskontrollanter, kontrollansvariga, *certifierade byggprojekteringsföretag* och sakkunniga

3 § Sådana funktionskontrollanter som avses i 8 kap. 25 §, sakkunniga enligt 10 kap. 8 § 2 och *byggprojekteringsföretag* som avses i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften och kunna styrka detta med ett intyg om certifiering.

Certifieringen ska vara tidsbegränsad och avse ett visst slag av arbete.

10 kap. Bemyndiganden

Funktionskontrollanter, kontrollansvariga och sakkunniga

23 § Boverket får meddela de föreskrifter om funktionskontrollanter, kontrollansvariga och sakkunniga som behövs för tillämpningen av 7 kap. 2–4 §§.

Funktionskontrollanter, kontrollansvariga, *certifierade byggprojekteringsföretag* och sakkunniga

23 § Boverket får meddela de föreskrifter om funktionskontrollanter, kontrollansvariga, *certifierade byggprojekteringsföretag* och sakkunniga som behövs för tillämpningen av 7 kap. 2–4 §§.

9.3 Motivering till föreslagna författningsändringar i PBL

1 kap.

1 §

Motiv

En definition av certifierat byggprojekteringsföretag införs. Den får sin naturliga plats i den paragraf där övriga centrala begrepp i lagen definieras.

Definitionen klargör inledningsvis att det ska vara fråga om ett företag. Med ett företag avses en organisation som har en viss mängd resurser som den samordnar. Det kan vara ett aktiebolag eller en ekonomisk förening, men det kan även vara ett mindre företag som bedrivs som enskild firma. En enskild person som ensam bedriver verksamhet utan anställda eller till företaget knutna konsulter innefattas däremot inte.

Företaget ska ha ett kvalitetsledningssystem. Vilket system som krävs preciseras i föreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Exempel på ett vanligt kvalitetsledningssystem är SS-EN ISO 9001.

Vidare ska företaget ha särskild sakkunskap och erfarenhet av bedömningar av de tekniska egenskapskrav på byggnadsverk som regleras i 8 kap. PBL. Dessa kompletterande krav preciseras i föreskrifter som meddelas med stöd av lagen.

Företaget ska kunna styrka att det uppfyller kraven med ett certifikat som är utfärdat av ett för ändamålet ackrediterat organ.

Paragrafen innehåller slutligen en ömsesidighetsklausul som syftar till att tillgodose EU-rätten på området.

8 kap.

1 §

Motiv

Kraven på lämplighet för sitt ändamål samt tillgänglighet och användbarhet tas bort som utformningskrav. Dessa krav ska inte längre prövas i bygglovet utan i stället bedömas inför startbeskedet. Bedömningen kan då ske samlat och man undviker gränsdragningsproblem avseende vilka krav som ska prövas i lovet respektive bedömas vid startbeskedet.

Byggherrens ansvar för att uppfylla kraven tydliggörs eftersom byggnadsnämnden inte längre prövar att kraven är uppfyllda. Att det inte sker någon prövning av kraven innebär dock att nämnden genom tillsyn kan ingripa i efterhand och kräva rättelse om det skulle visa sig att kraven inte är uppfyllda.

6 §

Motiv

Följdändring, se 8 kap. 1 §.

7 §

Motiv

Följdändring, se 8 kap. 1 §.

9 kap.

23 a §

Motiv

Paragrafen är ny. Eftersom kraven på lämplighet för sitt ändamål samt tillgänglighet och användbarhet inte längre prövas i bygglovet kommer bedömningen av dessa krav i ett senare skede. Byggnadsnämnden kan inte längre avslå en ansökan om bygglov med motiveringen att dessa krav inte är uppfyllda. För att motverka den olägenhet som kan uppkomma för byggherren med en senare bedömning införs en upplysningsplikt för byggnadsnämnden. Syftet är att byggherren på ett tidigt stadium ska uppmärksammas på eventuella problem.

Upplysningsplikten avser uppenbara brister som framgår av bygglovshandlingarna. Det innebär inte att byggnadsnämnden behöver begära in mer underlag. Upplysningsplikten omfattar i sig inte något krav på att begära in fler handlingar än vad man ändå ska göra i bygglovsärendet. Det är bara om det uppenbart framgår av de handlingar man ändå ska lämna i lovärendet som byggnadsnämnden ska upplysa om att startbesked inte kan medges.

10 kap.**12 §***Motiv*

Uppräkningen i paragrafen kompletteras med en regel om att byggherren ska anmäla vissa missförhållanden till byggnadsnämnden. Det ska handla om uppenbara felaktigheter som kan kopplas till att det certifierade byggprojekteringsföretaget bryter mot föreskrifter. Främst avses här de föreskrifter som Boverket utfärdar och som ligger till grund för certifieringen. Det är en följdändring av den nya 11 kap. 35 a § nedan.

18 §*Motiv*

Ett nytt andra stycke införs i paragrafen. En byggherre ges möjlighet att anlita ett certifierat byggprojekteringsföretag som tar fram erforderliga handlingar och gör bedömningen att den byggnad som projekteras kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskraven.

Byggnadsnämnden blir bunden av denna bedömning vid startbeskedet. Anmälan om anlitan av certifierat byggprojekteringsföretag måste senast ske vid det tekniska samrådet. Om flera tekniska samråd hålls ska det lämnas vid det inledande tekniska samrådet, om inte annat är överenskommet. Det certifierade byggprojekteringsföretagets roll och legala effekt avser bedömningen inför startbeskedet (projekteringen). Systemet för utförandekontroller förändras inte.

Att anmälan om certifierat byggprojekteringsföretag lämnas in senast vid det tekniska samrådet kan vara lämpligt för att underlätta för byggnadsnämnden och byggherren att diskutera projektets förutsättningar och planera det fortsatta arbetet, inklusive att bedöma vilka kontroller som behöver tas med i den kontrollplan som ska fastställas i startbeskedet.

23 a §*Motiv*

Paragrafen är delvis ny.

Enligt 10 kap. 23 § PBL ska byggnadsnämnden, med ett startbesked, godkänna att en åtgärd får påbörjas. Byggnadsnämnden ska då bedöma om åtgärden kan antas komma att uppfylla gällande krav. Den bedömning som byggnadsnämnden gör inför startbeskedet innebär alltså att man ska kunna anta att bland annat de tekniska egenskapskraven kommer att uppfyllas. En sådan certifiering av ett byggprojekteringsföretag som avses i 18 § andra stycket är avsett att ersätta den bedömning som byggnadsnämnden ska göra.

Att byggnaden utförs på rätt sätt kontrolleras i kontrollplanen genom byggherrens dokumenterade egenkontroll eller av sakkunniga.

Enligt regeringsuppdraget får Boverket begränsa förslaget till att avse bostadsbyggnader. Huvudsyftet med förslaget är att underlätta för byggande av bostäder. Det är svårt att överblicka förslagets konsekvenser om det skulle gälla alla byggnationer. Särskilt svåra överväganden gäller byggnader som innehåller samhällsviktiga funktioner, såsom sjukhus, och lokaler där särskilt många människor kan förväntas vistas, såsom idrottsarenor. Det är därför lämpligt att i nuläget avgränsa förslaget till att gälla endast bostäder.

Vidare avgränsas förslaget till att gälla endast nybyggnad. Med nybyggnad menas dels uppförande av helt nya byggnader dels flyttning av befintliga byggnader till en ny plats. Att även flyttning omfattas är en fördel för seriebyggda modulhus som lätt kan flyttas mellan olika platser.

Att ändring av byggnader inte omfattas motiveras av att det i ändringsfallen är svårare att fastställa en exakt kravnivå. En problematik gäller särskilt värdefulla byggnader. I anmälningsärenden som inte har föregåtts av någon bygglovsprövning behöver man ta ställning till om det är fråga om en särskilt värdefull byggnad. Ett skäl för att en byggnad ska anses vara särskilt värdefull är om den är högt uppskattad av den lokala opinionen (prop. 1985/86:1 sid. 510). Att överlåta den bedömningen till ett certifierat byggprojekteringsföretag är inte lämpligt.

En skillnad mellan ändring och flyttning av en byggnad är att flyttning oftast kräver bygglov. Byggnadsnämnden kan därför ta ställning till om en byggnad är särskilt värdefull eller inte i bygglovsärendet och därmed bevaka allmänna intressen avseende viktiga kulturvärden. Ett certifierat byggprojekteringsföretag behöver därför inte ta ställning till om en byggnad är särskilt värdefull eller inte vid flyttning av en byggnad som kräver bygglov. Vid flyttning av en byggnad är det också normalt enklare att fastställa kravnivån jämfört med vid ändring av en byggnad.

11 kap.

1 §

Motiv

I punkten 5 kompletteras uppräkningsföretag med certifierade byggprojekteringsföretag. Det är en följdändring av den nya 11 kap. 35 a § nedan.

Rubriken före 34 §*Motiv*

I rubriken kompletteras uppräknningen med certifierade byggprojekteringsföretag. Det är en följdändring av den nya 11 kap. 35 a § nedan.

35 a §*Motiv*

Paragrafen är ny. I bestämmelsen införs en skyldighet för byggnadsnämnden att underrätta berört certifieringsorgan om den uppmärksammar uppenbara brister i det certifierade byggprojekteringsföretagets verksamhet. Syftet är att stärka en effektiv tillsyn över de certifierade byggprojekteringsföretagen.

Boverket avser att i sina tillämpningsföreskrifter om certifierade byggprojekteringsföretag införa en upplysningsskyldighet för den som söker certifiering. Skyldigheten innebär att företaget som söker certifiering ska upplysa certifieringsorganet om att företaget sedan tidigare har varit certifierad hos annat certifieringsorgan.

36 §*Motiv*

Uppräknningen i paragrafen kompletteras med certifierade byggprojekteringsföretag. Det är en följdändring av den nya 11 kap. 35 a § ovan.

16 kap.**9 §***Motiv*

Punkten 2 kompletteras med ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om certifierade byggprojekteringsföretag.

9.4 Motivering till föreslagna författningsändringar i PBF**1 kap.****1 §***Motiv*

Punkten 7 kompletteras med begreppet certifierade byggprojekteringsföretag. Det är en följdändring av att 7 kap. får en ny lydelse.

3 kap.**23 §***Motiv*

Följdändring, se 8 kap. 1 § PBL.

7 kap.**Rubriken till 7 kap.***Motiv*

Rubriken kompletteras med begreppet certifierade byggprojekteringsföretag. Det är en följdändring av ändringen i 3 §.

Rubriken före 2 §*Motiv*

Rubriken kompletteras med begreppet certifierade byggprojekteringsföretag. Det är en följdändring av ändringen i 3 §.

3 §*Motiv*

Paragrafens första stycke ställer vissa krav på funktionskontrollanter och sakkunniga. Motsvarande krav införs för certifierade byggprojekteringsföretag. Det certifierade byggprojekteringsföretaget ska ha kunskap, erfarenhet och lämplighet och kunna styrka detta med ett intyg om certifiering. Kraven preciseras ytterligare i föreskrifter som meddelas med stöd av lagen.

I andra stycket klargörs att certifieringen ska vara tidsbegränsad och avse ett visst slag av arbete. Även detta preciseras ytterligare i föreskrifter som meddelas med stöd av lagen.

10 kap.**23 §***Motiv*

Paragrafen kompletteras med ett bemyndigande för Boverket att meddela de föreskrifter om certifierade byggprojekteringsföretag som behövs för tillämpningen.

10 Konsekvenser av Boverkets förslag med certifierade byggprojekteringsföretag

10.1 Inledning

Problemet

Många aktörer menar att landets kommuner gör olika bedömningar och tolkningar av byggreglerna och att detta försvårar uppförandet av seriebyggda hus. Detta leder till att ändringar ofta behöver göras i konstruktion och utförande för att husen ska kunna uppföras i olika kommuner. I vissa fall är ändringar inte möjliga att genomföra, vilket i värsta fall medför att projekt inte kan förverkligas.

Det är främst inom tillgänglighetsområdet, bostadsutformning och brandskydd som kommunerna gör olika tolkningar av byggreglerna. I praktiken innebär det att det ställs olika krav på samma hus beroende på vilken kommun huset uppförs i.

Boverkets alternativ med certifierade byggprojekteringsföretag

Den viktigaste förändringen med detta alternativ är att det införs en valmöjlighet för byggherren att låta ett certifierat byggprojekteringsföretag utföra projekteringen och göra en bedömning av att de tekniska egenskapskraven kan antas komma att uppfyllas.

Bedömningen av om kraven kan antas vara uppfyllda ska således inte längre göras av kommunen om det finns ett certifierat byggföretag i projektet. Byggnadsnämnden måste godta projekteringen inför startbesked.

Förslaget innebär att en ny definierad aktör införs i PBL-systemet. De byggprojekteringsföretag som vill bli certifierade ska uppfylla de krav som fastställs i Boverkets certifieringsföreskrifter.

Boverkets alternativ med certifierade byggprojekteringsföretag gäller inte bara för seriebyggda hus utan omfattar all nybyggnad av bostäder. Nybyggnad omfattar uppförande och flyttning av bostäder.

Förslaget innebär också att bedömningen av tillgänglighet och bostadsutformning kommer att ske i ett senare skede än idag. Detta gäller för alla byggnader.

Nollalternativet och alternativa lösningar

Om förslaget inte genomförs kommer situationen att vara densamma som idag. Det innebär att problematiken med olika bedömningar i olika kommuner kvarstår för tillverkare av seriebyggda hus.

Under arbetet med uppdraget har flera förslag till lösningar övervägts som Boverket valt att inte gå vidare med. Dessa förslag beskrivs i kapitel 11.

Vilka berörs av Boverkets förslag?

De aktörer som berörs av regleringen kan grovt delas in två grupper: de som påverkas av den administrativa delen i samband med införandet av regelverket och de som påverkas vid användandet av det nya regelverket. De som påverkas av den administrativa delen är Boverket, Swedac och certifieringsorganen. De som påverkas vid användandet är främst byggherrar, företagen och kommunernas byggnadsnämnder.

Generellt gäller för samtliga aktörer att konsekvenserna är beroende av i vilken omfattning förslaget tillämpas.

10.2 Konsekvenser för staten

Regeringen

Förslaget innebär ändringar i PBL och PBF.

Boverket

Certifieringsorganen behöver ha ett regelverk utifrån vilket ansökningar om certifiering ska bedömas. Boverket behöver ta fram föreskrifter som mer preciserat anger de krav ett företag måste uppfylla för att kunna bli certifierad inom området. För att kunna ta fram sådana föreskrifter bedömer Boverket att det tar 15 personmånader i anspråk.

I förslaget ligger att Boverket ska ansvara för en samrådsgrupp där Swedac, certifieringsorgan samt eventuellt även certifierade byggprojekteringsföretag och representanter från byggnadsnämnder ingår. Boverket behöver avsätta resurser för att kunna ta en aktiv roll i arbetet med uppföljning och utvärdering av föreskrifterna. Uppskattningsvis handlar det om ungefär 3 personmånader per år.

Boverket behöver även avsätta resurser för att kunna bistå Swedac med teknisk kompetens vid tillsynsbesöken hos ackrediteringsföretagen. Uppskattningsvis handlar det om ungefär 3–12 personmånader per år, beroende på i vilken omfattning Swedac efterfrågar Boverkets tjänster.

Swedac

Även Swedac som ackrediteringsmyndighet skulle få en utökad verksamhet att ackreditera certifieringsorgan på området. Swedac bedömer att de inte kommer att behöva ta fram nya föreskrifter (STAFS).

För de certifieringsorgan som redan är ackrediterade för certifiering enligt ISO 9001 bedömer Swedac att det kommer att ta cirka 3–6 månader efter det att Boverkets kompletterande krav är klara tills ett certifieringsorgan är ackrediterat. För certifieringsorgan som inte är ackrediterade kan det ta ca 6–9 månader.

Kostnaden för Swedac att ackreditera certifieringsorgan för nya områden finansieras av avgifter som tas ut av de certifieringsorgan som väljer att ackreditera sig.

10.3 Konsekvenser för certifieringsorganen

För att kunna certifiera byggprojekteringsföretag måste certifieringsorganen ackreditera sig hos Swedac. Möjligheten till certifiering av byggprojekteringsföretag kan komma att innebära en ökad verksamhet för certifieringsorganen. Förutsättningen för att certifieringsorganen ska vara villiga att ackreditera sig för att kunna certifiera byggprojekteringsföretag är att det finns tillräckligt med företag som vill certifiera sig som ett certifierat byggprojekteringsföretag.

Ackreditering hos Swedac

Kostnaderna för ackreditering enligt Boverkets föreskrifter skiljer sig beroende på om certifieringsorganen redan är ackrediterade för certifiering enligt ISO 9001 eller inte. De kostnader som presenteras nedan baseras på Swedac STAFS 2016:18 för avgifter.

Utifrån kontakter som Boverket haft så finns det cirka 10–15 ackrediterade certifieringsorgan som idag certifierar företag utifrån ISO 9001. Av dessa kan det vara aktuellt att flertalet är intresserade av att ackreditera sig utifrån Boverkets certifieringsföreskrifter avseende certifierade byggprojekteringsföretag. Kostnaden för de certifieringsorgan som är ackrediterade för att genomföra certifieringar enligt ISO 9001 och som har för avsikt att ackreditera sig för att kunna certifiera byggprojekteringsföretag bedöms vara cirka 30 000 kr.

Kostnaden för de certifieringsorgan som idag inte är ackrediterade för att genomföra certifieringar enligt ISO 9001 och som har för avsikt att ackreditera sig för att kunna certifiera byggprojekteringsföretag bedöms vara cirka 125 000 kr.

Certifieringsorganens intresse av att ackreditera sig beror på hur marknaden kommer att se ut och vilka krav som kommer att ställas på certifieringsorganen i Boverkets certifieringsföreskrifter.

Kommunernas tillsyn

Enligt Boverkets förslag införs nya tillsynsbestämmelser i 11 kap. PBL. Bestämmelserna innebär att kommunerna ska underrätta certifieringsorganen om det certifierade byggprojekteringsföretaget har gjort uppenbara felbedömningar eller i övrigt har visat sig vara uppenbart olämplig för sin uppgift. Det kan medföra att certifieringsorganen i sin tur får hantera flera underrättelser från kommunerna, vilket kan generera ökade kostnader för certifieringsorganen.

Enligt förslaget ska byggprojekteringsföretag som ansöker om certifiering uppge om företaget tidigare varit certifierat och vem som i så fall har utfärdat certifieringen. Det certifieringsorgan som tar emot upplysningen kan då kontakta det tidigare certifieringsorganet och undersöka varför certifieringen har blivit återkallad. Med denna information kan sedan certifieringsorganet avgöra om byggprojekteringsföretaget är lämpligt att bli certifierat igen.

10.4 Konsekvenser för företagen

Med företag avses de aktörer som anlitar eller låter anlita ett certifierat byggprojekteringsföretag. Dessa företag kan agera som byggherrar, entreprenörer, seriebyggare eller vanliga byggföretag. En byggherre kan vara både en fysisk eller en juridisk person. I den här utredningen beskrivs i första hand konsekvenserna för byggherrar som juridiska personer. De konsekvenser som beskrivs för dessa kan också gälla för byggherrar som fysiska personer.

Förutsägbarheten ökar

Genom anlitaandet av ett certifierat byggprojekteringsföretag vars bedömning blir gällande inför startbesked uppnås en trygghet för de företag som seriebygger hus. Detta borde gynna utvecklingen av seriebyggda hus och viljan för företagen att investera i utökad produktionskapacitet. Tillverkare av seriebyggda hus kan också välja att bli ett certifierat byggprojekteringsföretag.

Den förutsägbarhet som förslaget medför kan också vara värdefull för byggherrar som platsbygger bostäder.

Kostnad på grund av olika kommunala bedömningar

Den kommunala bedömning som idag sker inför startbeskedet ligger ofta i slutet av byggherrens projekteringsprocess. Olika bedömningar av tekniska lösningar i ett sent skede kan medföra extra kostnader och tidsförseningar som följd. Exempelvis kan projekteringen behöva revideras eller tillverkningsprocessen modifieras.

En seriebyggare av flerbostadshus uppger att projekt som kräver ändring på grund av olika bedömningar drabbas av kostnader i storleksordningen 100 000 kr. Kostnaderna beror på tillkommande projektering och fysiska ändringar vid tillverkningen av byggnaderna i fabrik. Sådana ändringar sker i cirka 25-30 % av byggprojekten.

Enligt en branschorganisation är det tiden, dvs. förseningar på grund av störningar i byggprocessen, som utgör den stora merkostnaden. Bedömningen är att byggprojekt kan fördröjas i 4-5 veckor på grund av att byggnadsnämnden gör olika bedömningar inför startbesked, vilket utgör den stora merkostnaden idag. Branschorganisationen bedömer också att förslaget med certifierade byggprojekteringsföretag ger fördelar som överväger kostnaderna för certifiering.

De avgifter som byggherrarna ska betala för olika kommunala beslut under byggprocessen kommer troligvis inte att förändras nämnvärt eftersom det är ett förslag som byggherren frivilligt kan använda. I avgiften ingår att byggnadsnämnderna ska fastställa kontrollplanen i startbeskedet och utföra övriga arbetsuppgifter som krävs under byggprocessen.

Antal företag som kan vara aktuella som certifierade byggprojekteringsföretag

Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) var cirka 23 500 företag registrerade under näringsgrenen "Entreprenör för bostadshus och andra byggnader" (SNI 41.200) år 2016. 2016 var även, enligt uppgifter från SCB, 376 företag registrerade under näringsgrenen "Utvecklare av byggprojekt" (SNI 41.100). Delar av näringsgrenen "arkitekt- och teknisk konsultverksamhet" (SNI 71.1) som omfattar projektering av byggnader var år 2016 cirka 25 000 företag.

Av de företag som redovisas ovan så är det främst företag som seriebygger bostäder eller är verksamma inom byggnadsprojektering som kan tänkas vara aktuella att certifiera sig som byggprojekteringsföretag.

Kostnad för certifiering

Boverket ställer krav på certifiering av projekteringsprocessen enligt ISO 9001 och kompletterande krav som framgår av Boverkets certifieringsföreskrifter. De initiala kostnaderna för certifiering bedöms vara 45 000 – 70 000 kr. Därefter tillkommer en kostnad på 15 000–30 000 kr per år. De kostnader som redovisas gäller för ett företag med 20 personer involverade i projektering.

Eftersom det är kostsamt att upprätthålla en certifierad organisation kommer det sannolikt endast vara större företag som kan dra fördel av att själva certifiera sig som byggprojekteringsföretag. Det är enligt bedömning från ett byggprojekteringsföretag endast större företag som kan samla all den kompetens som behövs inom företaget. Mindre företag kan anlita konsulter för att samla den kompetens som behövs eller anlita ett certifierat byggprojekteringsföretag externt.

En branschorganisations bedömning är att även hos företag som inte är certifierade enligt ISO 9001 så finns processerna ofta på plats. Det blir då inget stort steg att certifiera sig enligt ISO 9001. För de företag som inte har uppbyggda processer enligt ISO 9001 kan det dock finnas en tröskel.

Små och medelstora företag

Storleken på företag spelar troligtvis in när det gäller huruvida företagen väljer att själva certifiera sig som certifierade byggprojekteringsföretag eller väljer att anlita ett sådant företag. Om kostnaderna för certifiering är stora i förhållande till omsättningen, exempelvis för mindre företag, kan det vara bättre att istället anlita ett certifierat byggprojekteringsföretag för projekteringen.

Möjligheten för mindre företag att certifiera sig som certifierade byggprojekteringsföretag, genom att använda dels egen kompetens och dels konsulter, kan variera över landet beroende på tillgång till nyckelkompetenser.

Bedömning av tillgänglighet och bostadsutformning sker inför startbesked

Alla företag som söker bygglov eller anmälan berörs av att kraven för lämplighet för avsett ändamål samt tillgänglighet och användbarhet flyttas från prövningen i bygglov till bedömningen inför startbeskedet under byggprocessen. Övriga delar av Boverkets förslag är frivilliga för företagen att använda.

Förslaget innebär att den prövning av tillgänglighet och bostadsutformning som idag sker av byggnadsnämnden i bygglovet, ersätts med en

senare bedömning av byggnadsnämnden inför startbeskedet. Denna senare bedömning kommer då inte att vara lika ingående som den tidigare prövningen, eftersom bedömningen sker utifrån att kraven kan antas komma att uppfyllas, inte att de uppfylls. Förslaget innebär att byggherrens ansvar för att uppfylla kraven tydliggörs.

Om byggnadsnämnden inför startbeskedet kommer fram till att en projekterad byggnad inte kan antas komma att uppfylla kraven, så kan det leda till att byggnaden får projekteras om. Byggherren kan då drabbas av extra kostnader och tidsförseningar som en följd av detta. För nybyggnad av bostäder kan byggherren motverka denna risk genom att anlita ett certifierat byggprojekteringsföretag.

Upplysningsskyldighet

Enligt Boverkets förslag ska ett byggprojekteringsföretag som ansöker om certifiering bli skyldig att upplysa certifieringsorganet om företaget sedan tidigare varit certifierat och vem som i så fall har utfärdat certifieringen.

Upplysningsskyldigheten innebär att ett certifierat byggprojekteringsföretag som visat sig vara olämpligt för sin uppgift och fått sin certifiering återkallad inte kan ansöka om ny certifiering utan att certifieringsorganet är medvetet om det. Detta bidrar till ett ökat förtroende för certifierade byggprojekteringsföretag.

Konsekvenser för byggherrar som fysiska personer

De kostnader och vinster som är en konsekvens av förslaget med certifierade byggprojekteringsföretag påverkar en byggherre som fysisk person, exempelvis köpare av en villa, indirekt. Vinsten för en köpare ligger framförallt på den tid som kan sparas in för tillverkaren av villan då det inte förväntas uppstå några stopp i produktionen vid användandet av ett certifierat byggprojekteringsföretag.

10.5 Konsekvenser för kommuner

Resurser kan frigöras

Införandet av ett certifieringssystem för byggprojekteringsföretag skulle innebära att bedömningen av kraven lyfts från kommunen i byggprojekt där det finns ett sådant certifierat byggprojekteringsföretag. Kommunen behöver då inte ta ställning till om dessa krav kan antas vara uppfyllda. På så sätt kan resurser frigöras och kommunernas byggnadsnämnder kan fokusera mer på andra krav.

Certifieringen säkerställer emellertid enbart de projekterade handlingarnas överensstämmelse med kraven. Att det byggs i enlighet med handlingarna omfattas inte av certifieringen och måste fortfarande följas upp under genomförandet, bland annat genom kontrollplanen som byggnadsnämnden fastställer i startbeskedet. I projekt där det inte finns ett certifierat byggprojekteringsföretag är byggprocessen enligt PBL oförändrad.

För de handläggare som arbetar med bygglovsprocessen så kommer arbetsbelastningen troligtvis att minska när kraven för tillgänglighet och användbarhet samt lämplighet för sitt ändamål inte längre prövas vid handläggningen av bygglov, utan istället bedöms inför beslut om startbesked. Detta kan dock medföra att de handläggare som arbetar med byggprocessen istället får mer att göra jämfört med tidigare, för de fall där ett certifierat byggprojekteringsföretag inte används av byggherrarna.

Minskar arbetsbelastningen totalt sett för byggnadsnämnderna till följd av Boverkets förslag så medför det att resurser frigörs så att handläggarna kan fokusera på andra arbetsuppgifter.

Viktigt att upprätthålla kompetensen

En konsekvens som kan uppstå är att de handläggare på byggnadsnämnderna som handlägger ärenden under byggprocessen enligt PBL får svårare att upprätthålla sin kompetens. Detta eftersom de inte längre ska göra någon bedömning av att åtgärden kan antas komma att uppfylla kraven.

Byggnadsnämnderna ska dock fortfarande hålla ett tekniskt samråd, där projektets förutsättningar och de kontroller som behövs diskuteras. De ska även fastställa en kontrollplan och besluta om startbesked och fatta övriga beslut som krävs under byggprocessen.

Det är därför svårt att förutse om och i vilken omfattning som byggnadsnämndernas kompetens kan komma att minska när byggherrarna använder sig av certifierade byggprojekteringsföretag under byggprocessen.

Bedömning av tillgänglighet och bostadsutformning sker inför startbesked

Förslaget innebär att den prövning av tillgänglighet och bostadsutformning som idag sker av byggnadsnämnden i bygglovet, ersätts med en senare bedömning av byggnadsnämnden inför startbeskedet. Detta gäller för alla bygglovspliktiga åtgärder, inte bara för nybyggnad av bostäder. Denna senare bedömning kommer då inte att vara lika ingående som den tidigare prövningen, eftersom bedömningen sker utifrån att kraven kan

antas komma att uppfyllas, inte att de uppfylls. Detta kan i viss mån minska arbetsbelastningen för de kommunala tjänstemännen.

En fördel i förhållande till dagens system är att det går att rätta till kraven vid tillsyn i efterhand, eftersom byggnadsnämnden inte har gjort någon prövning av kraven.

Administrativa kostnader

Den nya administrativa uppgift som tillkommer för byggnadsnämnderna med Boverkets förslag är när de ska underrätta certifieringsorganen om att det certifierade byggprojekteringsföretaget har gjort uppenbara felbedömningar eller i övrigt visat sig vara uppenbart olämplig för sin uppgift.

En sådan underrättelse till certifieringsorganen kommer enligt Boverkets bedömning troligtvis att ske mycket sällan och inte kräva en särskilt stor arbetsinsats. Kostnaderna för byggnadsnämnderna att hantera sådana underrättelser kommer därför troligtvis att vara låga.

Det kommunala självstyret

Kommunal självstyrelse innebär att kommunerna sköter lokala eller regionala frågor. Inom de områden där självstyrelsen gäller har kommunen stor handlingsfrihet. Självstyrelsen utövas av beslutande församlingar som utses genom allmänna val och företräder den lokala befolkningen.

Den kommunala självstyrelsen avgränsas av lagar och andra regler som ger uttryck för statliga intressen. PBL reglerar en rad olika frågor av varierande intresse för den kommunala självstyrelsen.

Markanvändningsfrågor, såsom att bestämma lämplig lokalisering av bebyggelse, är exempel på frågor där den lokala demokratin bör ha stort inflytande.

Frågor om hälsa och säkerhet i enskilda byggnadsverk, såsom uppfyllandet av de tekniska egenskapskraven på bärförmåga brandsäkerhet etc., är däremot inte sådana att de bör lämnas till den enskilda kommunens handlingsfrihet. Detta återspeglas också i att staten har utfärdat ett relativt omfattande regelverk på området. Förutom regler i PBL och PBF finns föreskrifter från Boverket i EKS och BBR. Att de tekniska egenskapskraven i byggprojekt nu hanteras av kommunerna torde främst ha praktiska skäl då kommunen kan hantera hela processen från planering till färdigt byggnadsverk.

De förslag som Boverket lägger fram i denna rapport kommer inte enligt Boverkets bedömning att nämnvärt påverka den kommunala självstyrelsen.

10.6 Konsekvenser för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga

Bedömning av tillgänglighet

Enligt Boverkets förslag så flyttas prövningen av kraven för tillgänglighet och användbarhet från bygglovsprövningen till en bedömning inför startbesked. Byggnadsnämnden gör då en bedömning av att kraven kan antas bli uppfyllda. Om kraven inte antas bli uppfyllda kan byggnadsnämnden neka startbesked. Vid en sådan bedömning sker dock ingen detaljerad granskning. Det kan därmed finnas en risk för att avsteg från kraven inte uppmärksammas förrän efter det att byggnaden färdigställts.

Om avstegen upptäcks vid tillsyn i efterhand kan det finnas en risk för att byggnaden inte blir tillgänglig, om det visar sig att det inte är rimligt att åtgärda avstegen i efterhand.

En fördel i förhållande till dagens system är att det går att rätta till kraven vid tillsyn i efterhand, eftersom byggnadsnämnden inte har gjort någon prövning av kraven.

10.7 Konsekvenser för bostadsbyggandet

Kvantitet och produktionskostnader

Det huvudsakliga syftet med en förenklad kontroll av seriebyggda hus är att ge bättre förutsättningar för en kostnadseffektiv industriell produktion. Genom detta bör det kunna byggas mer, byggkostnaderna bör kunna sänkas och det kan därigenom även möjliggöra för fler att efterfråga de bostäder som byggs. Boverket anser dock att det inte går att bedöma hur stora de positiva effekterna kan bli på bostadsbyggandet och produktionskostnaderna.

Bostadsbyggnadsvolymen och produktionskostnaderna påverkas av en stor mängd faktorer. Bostäder byggs på marknadens villkor och det handlar om efterfrågan och konjunktur. Boverkets förslag måste ses i sitt sammanhang. Det är en faktor bland många för att öka bostadsbyggandet och minska produktionskostnaderna. Boverkets förslag kan användas vid all bostadsproduktion, vilket ytterligare kan öka effekten.

Även om produktionskostnaderna kan komma att minska, är det inte givet i vilken utsträckning detta slår igenom på priset till slutkunden. Det gäller i synnerhet för bostadsrätter och äganderätter där prissättning sker på marknadsmässiga villkor. Sänkta produktionskostnader kan medföra att nya markområden kan komma ifråga för bostadsbyggande, vilket gör att utbudet kan öka.

Om förslaget införs så kan det under en övergångsperiod finnas ett begränsat antal certifierade byggprojekteringsföretag. Boverket bedömer dock att detta inte kommer att vara ett stort problem som kommer att hindra byggandet. Om certifierade byggprojekteringsföretag saknas är det troligaste alternativet att man använder sig av det gällande regelverket.

Även om storleken på den ökade samhällsnyttan i form av ökat och billigare byggande är svårbedömd, så bedömer Boverket att förslaget kommer att ge positiva effekter för bostadsbyggandet.

Uppfyllnad av samhällskrav

Förslaget syftar till att åstadkomma ett system där certifierade byggprojekteringsföretag, på uppdrag av byggherren, har rollen att säkerställa att de tekniska egenskapskraven kan antas komma att uppfyllas. Bedömningen av om kraven kan antas vara uppfyllda ska således inte längre göras av byggnadsnämnden om byggherren använder sig av ett certifierat byggprojekteringsföretag. Byggnadsnämnden behöver i sådana fall bara inrikta sin vägledning på utförandekontroller, det vill säga att byggnaden är densamma som projekteringen anger.

Boverkets förslag innefattar även en underrättelseskyldighet för byggnadsnämnden. Om byggnadsnämnden anser det uppenbart att den bedömning av kraven som det certifierade byggprojekteringsföretaget gjort inte är korrekt, eller om det certifierade byggprojekteringsföretaget i övrigt visat sig vara uppenbart olämplig för sin uppgift, så ska nämnden underrätta certifieringsorganet om detta. Under förutsättning att certifieringsorganet då bedömer att det certifierade byggprojekteringsföretaget är olämpligt för sin uppgift, får certifieringsorganet återkalla certifieringen.

Förslaget att införa en skyldighet för byggnadsnämnden att underrätta certifieringsorganet om det certifierade byggprojekteringsföretagets brister stärker enligt Boverkets uppfattning tillsynen av de certifierade byggprojekteringsföretagen.

Om en certifiering återkallats kan företaget ansöka om en ny certifiering hos ett annat certifieringsorgan. För att undvika att en ny certifiering

utfärdas utan att certifieringsorganet har kunskap om detta föreslår Boverket att certifieringsföreskrifterna för byggprojekteringsföretagen kompletteras med en upplysningsskyldighet. Denna skyldighet innebär att det företag som vill certifiera sig ska uppge till certifieringsorganet om det sedan tidigare har varit certifierat av annat certifieringsorgan. Upplysningen ingår då i underlaget för lämplighetsbedömningen.

Det certifieringsorgan som då tar emot upplysningen kan kontakta det tidigare certifieringsorganet och undersöka varför certifieringen har blivit återkallad.

Boverket bedömer att de förslag som lämnas i denna utredning inte kommer att försämra uppfyllnaden av samhällets krav i det som byggs.

10.8 Övrigt

Sociala och miljömässiga konsekvenser

Förslaget innebär inte några förändrade krav. Lokaliseringen av en byggnad med dess närmare placering och utformning ska fortfarande prövas i bygglovet. Boverket bedömer därför sammantaget att förslaget inte medför några sociala eller miljömässiga konsekvenser.

Bemyndiganden

Förslaget innebär att Boverket måste ha ett nytt bemyndigande.

EU

I huvudsak handlar detta utredningsspår om frågor i byggprocessen som är en nationell angelägenhet. Vad som kan krävas är att certifieringsorgan utanför Sverige, liksom byggprojekteringsföretag också ska kunna medverka. Det möjliggörs genom att certifieringen sker under ackreditering. Därmed undviks potentiella handelshinder. Alla europeiska företag kan verka inom certifieringsområdet och företagen som certifieras kan komma från hela EES-området.

Ett grundläggande krav från EU är att det alltid ska krävas en ömsesidighetsklausul, dvs. att bedömningar, kontroller och provningar utförda av motsvarande organ i andra länder ska accepteras.

Boverkets uppfattning är att förslaget om certifierade byggprojekteringsföretag inte strider mot EU-rätten. För att eliminera risken för handelshinder föreslår Boverket en ömsesidighetsklausul i definitionen av begreppet ”certifierat byggprojekteringsföretag”.

Ikraftträdande och informationsinsatser

Tidpunkten då förslagen kan träda i kraft är beroende på hur snabbt processen med ändringar i PBL och PBF kan ske.

Föreskrifter för certifierade byggprojekteringsföretag skulle kunna vara framtagna ungefär samtidigt som regeländringarna i PBL och PBF har trätt i kraft. Boverket bedömer att det kommer att ta cirka 12–18 månader att ta fram föreskrifterna.

Boverket kommer i anslutning till en regeländring att vägleda om förändringarna genom PBL kunskapsbanken och genom utbildningar riktade till byggnadsnämnderna och de certifierade byggprojekteringsföretagen genom Boverkets utbildningsprogram PBL kompetens.

11 Utredningsspår som Boverket valt att inte gå vidare med

Utifrån problembeskrivningen har flera tänkbara lösningar utretts. De utredningsspår Boverket valt att gå vidare med beskrivs i kapitel 5 och 8.

De övriga lösningar som Boverket utrett, men valt att inte gå vidare med, är:

- ackrediterade kontrollorgan som säkerställer att byggnaden uppfyller kraven
- ett nationellt typgodkännande
- ett ömsesidigt erkännande mellan kommunerna.

Nedan görs en kortfattad redogörelse för dessa alternativ. I bilaga 5 återfinns en djupare beskrivning.

11.1 Ackrediterade kontrollorgan säkerställer att byggnaden uppfyller kraven

Detta alternativ innebär att byggherren kan anlita ett ackrediterat kontrollorgan för att göra en kontroll av projekteringen. Ett kontrollorgan gör då en kontroll utifrån att de tekniska egenskapskraven uppfylls, inte att de kan antas komma att uppfyllas. Detta medför en kontroll som är mer omfattande än den som byggnadsnämnderna gör idag.

Ett kontrollorgan ska enligt föreskrifterna för dess ackreditering vara oberoende i förhållande till byggherren eller den som projekterar eller utför en viss åtgärd, en så kallad tredjepartskontroll.

För att genomföra alternativet med ackrediterade kontrollorgan behövs det en generell föreskrift där Boverket beskriver att kontroller mot BBR och EKS ska utföras av kontrollorgan som är ackrediterat för uppgiften. Boverket behöver också ange vad som ska gälla avseende kontrollmetod. Exempel på kontrollmetoder kan vara i form av mer detaljerade föreskrifter, standarder eller branschöverenskommelser.

De detaljerade kontrollmetoder som ska användas av kontrollorganen ger mindre utrymme för alternativa lösningar för byggherren. Detta är en nackdel eftersom det kan hindra teknikutvecklingen.

Ett genomförande av alternativet med ackrediterade kontrollorgan innebär en ökad kostnad och administration för byggherrarna. Kostnaden

ligger i att upprätta och lämna in de handlingar och eventuella revideringar som krävs av ett kontrollorgan för att bedöma om kraven är uppfyllda. Därtill tillkommer kostnader för byggherrarna för att betala avgifter till kontrollorganen för den kontroll som utförs. Det kan medföra att de större byggherrarna gynnas i förhållande till de små, eftersom det kan antas att de större byggherrarna har lättare att hantera ökade kostnader och ökad administration.

Boverket bedömer att detta alternativ innebär genomgripande systemförändringar av byggprocessen eftersom det kommer att ställas krav på tredjepartskontroll där det ackrediterade kontrollorganet gör en kontroll av att de tekniska egenskapskraven uppfylls.

Boverket har i uppdrag att lämna förslag som bidrar till en enhetlig kontroll hos serietillverkade hus. Att föreslå genomgripande systemförändringar för allt byggande ligger inom ramen för det arbete som kommittén för modernare byggregler bedriver.

11.2 Ett nationellt typgodkännande

Detta alternativ innebär att byggherren kan få projekteringen av sin byggnad godkänd av ett tredjepartsorgan som är ackrediterat av Swedac. Organet gör då en bedömning en gång för alla av byggnadens tekniska egenskaper utifrån en specifikation utan koppling till hur den produceras eller hur den placeras på marknaden.

Byggnader vars projekteringshandlingar granskats vad avser tekniska egenskapskrav som inte är beroende av den plats där byggnaden uppförs, så kallade ”icke platsspecifika krav”, ska anses uppfylla reglerna som avser sådana krav.

En brist med typgodkännande är att det enbart handlar om bedömning av icke platsspecifika krav, vilket innebär att såväl platsspecifika krav som övrig byggkontroll kvarstår att hantera i lov- och byggprocessen. Bedömningen av de platsspecifika kraven måste alltid göras i det enskilda ärendet.

Den största osäkerheten med ett nationellt typgodkännande är att det inte finns några garantier för att det skulle accepteras inom EU. Innan EU kan ta ställning till ett sådant system måste hela systemet utarbetas i detalj, vilket är en process som tar lång tid och kräver omfattande resurser. Detta beskrivs i bilaga 5.

Ett system med typgodkännande skapar låg flexibilitet. Det kan verka hämmande för produktutveckling eftersom godkännandet just är baserat på en typlösning. En regelförändring kan medföra att alla typgodkännanden som berörs av förändringen behöver revideras. Detta kan skapa flaskhalsar i systemet.

Boverket anser att detta alternativ inte bör genomföras.

11.3 Ett ömsesidigt erkännande mellan kommunerna

Detta alternativ innebär att byggherren först får projekteringen av sin byggnad godkänd för uppförande i en kommun. Sedan blir en likadan byggnad per automatik godkänd för uppförande i andra kommuner genom ett så kallat ömsesidigt erkännande mellan kommuner.

Idag har vi inget system där byggnader godkänns av kommuner utifrån de tekniska egenskapskraven i bygglagstiftningen. Om detta möjliggörs skulle kommunen pröva den enskilda byggnaden utifrån relevanta krav. En likadan byggnad ska sedan anses uppfylla kraven i andra kommuner.

Att införa ett system som innebär ett kommunalt godkännande av alla tekniska egenskapskrav skulle innebära en väsentligt förändrad roll för kommunerna med ökade resurs- och kompetenskrav. Kommunerna skulle behöva fatta beslut om tekniska egenskapskrav på en detaljnivå som inte görs idag. Idag är projektets art och komplexitet samt vilka som deltagit i projekteringen utgångspunkt för bedömningen om hur stor sannolikheten är att byggnaden kan antas uppfylla kraven.

Byggherrens ansvar påverkas också eftersom en myndighet fullt ut kommer att pröva de tekniska egenskapskraven. Detta kan medföra att byggnadsnämnden tar på sig ett skadeståndsansvar för felaktiga bedömningar.

Boverket anser att detta alternativ inte bör genomföras.

Bilaga 1 – Boverkets uppdrag



REGERINGEN

Näringsdepartementet

Letter p. A 1 29/8 2016
Letter p. HSB 160929
PK

Regeringsbeslut

III 1

2016-09-08

N2016/05609/PUB

Boverket
Box 534
371 23 Karlskrona

3056/2016

Uppdrag att lämna förslag som bidrar till enhetlighet i kontrollen av egenskaper hos serietillverkade hus

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Boverket att, efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och företrädare för byggherrar och entreprenörer, lämna förslag som innebär att byggnadsverk som i allt väsentligt är likadant utformade bedöms på samma sätt vid tillämpning av vissa krav i plan- och bygglagen (2010:900) (PBL). De krav som avses är kravet på lämplighet för sitt ändamål och kravet på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga i 8 kap. 1 § PBL samt de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4 § PBL. Förslagen kan, utöver förslag på författningsändringar, även omfatta andra slags åtgärder som bidrar till enhetlig tillämpning av de angivna bestämmelserna i PBL.

Boverket ska lämna de författningsförslag som behövs. Om Boverket bedömer att en sådan avgränsning är ändamålsenlig får förslagen begränsas till att avse bostadsbyggnader.

Konsekvenserna av förslagen i form av förändrade administrativa kostnader för byggherrar och kommuner i jämförelse med dagens situation ska redovisas, liksom Boverkets bedömning av förslagens inverkan på det kommunala självstyret.

Boverket får för uppdraget under 2016 använda 250 000 kronor som ska belasta utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, anslaget 1:1 Bostadspolitik utveckling, anslagsposten 1 Bostadspolitik utveckling – del till Kammarkollegiet. Medlen utbetalas engångsvis efter rekvisition ställd till Kammarkollegiet senast den 1 november 2016. Redovisning av använda medel samt återbetalning av ej utnyttjade medel ska ske till

Kammarkollegiet senast den 1 september 2017. Rekvisition och redovisning ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2017 till Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Skälen för regeringens beslut

Bostadsbyggandet i Sverige behöver öka för att möta efterfrågan hos en snabbt växande befolkning. Framför allt behöver byggandet av lägenheter som många människor kan efterfråga öka.

Ett sätt att sänka byggkostnaderna och därmed öka utrymmet för att sälja eller hyra ut bostäderna till ett lägre pris än i dag är att återanvända byggnadsutformningen – ritningar, konstruktioner och utrustning – i många projekt över hela landet. Företag med denna inriktning finns etablerade och flera byggherrar har gjort större upphandlingar som bygger på att standardiserade bostadsbyggnader levereras på flera olika platser.

En förutsättning för denna utveckling är att det finns planlagd mark för bostäder där villkoren är sådana att de aktuella byggnaderna ryms inom planen. Även då detta villkor är uppfyllt kan det finnas hinder, i det fall olika kommuner tillämpar kraven på byggnaders lämplighet för sitt ändamål och deras tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i 8 kap. 1 § PBL samt de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4 § PBL på olika sätt. Lagstiftningen är sådan att kommunen prövar byggnadens överensstämmelse med kraven i 8 kap. 1 § vid beslut om bygglov, medan överensstämmelsen med kraven i 8 kap. 4 § bedöms i samband med startbesked, och verifieras genom de åtgärder som framgår av kontrollplanen och vid arbetsplatsbesök. I lagstiftningen är utgångspunkten att varje byggnad ska bedömas individuellt.

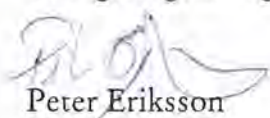
Både för leverantörer av serietillverkade hus, de byggherrar som köper dessa leverantörers tjänster och för kommunerna finns fördelar att vinna om en byggnad som bedömts motsvara lagstiftningens krav, antingen genom någon form av förhandsgranskning eller genom att erfarenheter från ett byggprojekt tas tillvara i senare projekt, kan uppföras på flera platser på samma villkor. Ett system med en decentraliserad bedömning och tillsyn i 290 kommuner kan göra det svårt att uppnå dessa fördelar eftersom varje kommun möter den aktuella byggnaden bara vid något enstaka tillfälle. Förändringar som skulle kunna övervägas för att anpassa reglerna till dagens byggproduktion är t.ex. att frångå principen om individuell bedömning och att överföra delar av de uppgifter som i dag ligger på kommunerna till staten.

Den prövning kommunen gör av byggnadens överensstämmelse med detaljplanen, kraven i 2 kap. PBL och kravet på god form-, färg- och materialverkan i 8 kap. 1 § 1 st. 2 p. PBL vid beslut om bygglov, utgår från förhållandena på platsen och bör därför även fortsättningsvis kunna leda till olika bedömningar även för likadana byggnader.

Mot bakgrund av detta bör Boverket föra en dialog med företag i branschen och med SKL om vilka förändringar i t.ex. regelverket som är ändamålsenliga för att uppnå en bättre förutsägbarhet och resursbesparingar för företag och kommuner med bibehållen kvalitet på de färdiga byggnaderna.

Regeringen avser att avsätta 250 000 kronor 2017 för genomförande av uppdraget. Medlen utbetalas under förutsättning att riksdagen beviljar medel för ändamålet.

På regeringens vägnar



Peter Eriksson



Lars Arell

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA och SFÖ
Näringsdepartementet/SUBT
Miljö- och energidepartementet/MM
Kulturdepartementet/KL
Kammarkollegiet
Sveriges Kommuner och Landsting

Bilaga 2 – Områden med olika bedömningar

Vid möten med tillverkare av seriebyggda hus, bygglovshandläggare och byggnadsinspektörer har det framförts att olika bedömningar av byggreglerna görs inom följande områden:

Tillgänglighet

- Utöver de krav som finns i BBR på tillgänglighet ställs även krav på ”extra” entréer, balkonger eller terrasser.
- Kommuner tolkar ofta allmänna råd som tvingande ska-krav trots att allmänna råd bara anger ett sätt att uppfylla ska-krav.
- Kravet att tillgängliga och användbara dörrar för passage till balkong ska utformas utan nivåskillnader tolkas olika av kommunerna.
- Vilka dörrar som kräver dörröppnare uppfattas som oklart. Det är svårt att veta vad en ”tung” dörr är och i vilka fall en sådan bör förses med dörröppnare.

Bostadsutformning

- Kraven på förvaring i en bostad tolkas olika av kommunerna, som exempelvis förvaringens storlek, tillgänglighet till förvaringen och var förvaringen ska finnas.
- Utformningsstandarden SS 91 42 21 *Byggnadsutformning-Bostäder-Invändiga mått* hanteras som ska-krav, trots att BBR bara hänvisar till standarden i ett allmänt råd. Att den är i ett allmänt råd innebär att standarden bara anger ett sätt att uppfylla ska-krav, men det finns även andra sätt att uppfylla kraven.
- Avskiljbarhetskravet och dess betydelse för behovet av fönster och för antalet fönster i kök tolkas olika av kommunerna.

Brandskydd

- Kommunerna gör olika bedömningar av vilken verksamhetsklass som en byggnad ska tillhöra. Det kan handla om ifall byggnaden ska klassas som vanlig bostad, gemensamhetsboende eller hotell. Det medför att olika tolkningar av brandskyddskraven kan ske i olika kommuner för samma typ av byggnad.
- Det görs olika tolkningar av reglerna för brandspridning via fönster när det finns fönster i olika lägen snett ovanför varandra.

- Det finns problem med kommunernas tolkningar av lagen om skydd mot olyckor, vilket leder till att olika bedömningar görs för samma typ av byggnad.
- Det finns oklarheter kring hur reglerna för skydd mot explosion ska uppfyllas, när det gäller kraven på särskilt brandsäkra trapphus i byggnader med endast en utrymningsväg.
- När det görs en analytisk dimensionering av brandskyddet istället för en förenklad dimensionering, är det svårt för kommunerna att tolka analysen och bedöma om denna kan antas uppfylla brandskyddskraven.

Energiushållning

- Hur krav ska verifieras varierar mellan kommunerna. Mätningar av energianvändning sker på olika sätt och det saknas riktlinjer för en likvärdig redovisning av energianvändningen.

Säkerhet vid användning

- Dessa krav har låg prioritet hos byggnadsnämnderna eftersom det saknas kunskap hos handläggarna om de krav som gäller.
- Det finns osäkerhet kring vilka krav som ställs på kontrastmarkering vid stora glastrutor på en fasad. Kommunerna kräver som exempel ibland kontrastmarkering även för småhus.

Buller

- Det är svårt att bedöma vad ”tyst” i praktiken innebär vid tillämpningen av kravet på att en byggnads fasad ska ha en tyst sida.
- Det är ofta svårt att tolka bullerskyddskrav i äldre detaljplaner.

Ventilation

- Kommunerna gör olika bedömningar av vilka luftflöden som krävs för olika verksamheter.

Avfallshantering

- Kraven på lokalisering och utformning av avfallshanteringen i en byggnad tolkas olika.

Övriga orsaker för att det görs olika bedömningar

- Kompetensen hos kommunerna är ett problem. Kommunerna har svårt att hantera och ersätta kunskapsförlusten vid generationsskiftet.

- Kommunerna har inte alltid tillgång till aktuella standarder och det beror bl.a. på kostnaderna för dessa. Det leder till att kommunerna får problem med att tolka vissa bestämmelser.
- Reglerna ändras ofta vilket gör att det är svårt att hålla sig uppdaterad.
- Kraven på energihushållning och dagsljus i BBR är motstridiga. Krav på lägre energianvändning i byggnader kan leda till mindre fönsterareor och därmed mindre dagsljus.
- Trots att det inte är tillåtet enligt PBL att ställa särkrav ställer vissa kommuner fortfarande särkrav som går utöver kraven i BBR. Detta försvårar för seriebyggda hus eftersom det krävs anpassningar av husen för att uppfylla särkraven.

Bilaga 3 – Markörs rapport: Beskrivning av problem som bygggherrar/tillverkare upplever med olika bedömningar i olika kommuner

Boverket

Bedömning av serietillverkade hus – en kvalitativ studie

December 2016, Markör Marknad och Kommunikation





Uppdrag: Bedömning av serietillverkade hus
Beställare: Boverket
Kontaktperson beställare: Thomas Johansson
Projektledare Markör: Ewa Tatarowicz
Datainsamlingsperiod: December 2016

Markör Marknad och Kommunikation AB

Markör hjälper större företag och organisationer att fatta rätt beslut – det gör vi genom utredningar, undersökningar och utvecklingsarbete på plats hos våra kunder.



Innehåll

1	Sammanfattning	4
2	Bakgrund och syfte	5
3	Genomförande	6
3.1	Målgrupper	6
3.2	Rekrytering	6
3.3	Datainsamling	6
3.4	Frågeområden	7
3.5	Utfall	7
4	Resultat	9
4.1	Utgör BBR ett hinder för byggandet?	9
4.2	Krav i BBR som bedöms olikartat	11
4.2.1	Tillgänglighet	11
4.2.2	Bostadsutformning	12
4.2.3	Övriga tekniska egenskapskrav enligt BBR och EKS	12
4.3	Verifiering av krav	13
4.4	Konsekvenser av olikartade bedömningar	14
4.5	Problem med olikartade bedömningar	15
4.6	Förslag på lösningar	16
5	Slutsatser	20



1 Sammanfattning

Boverket har av regeringen fått i uppdrag att ta fram ett förslag för att bedömningen av byggnader som är likadant utformade sker på ett enhetligt sätt enligt de krav som finns i plan- och bygglagen (PBL). Syftet med undersökningen är att få djupare förståelse för nuläget, vilka problem som finns vid tillämpningen av byggreglerna samt ge förslag på möjliga åtgärder.

Undersökningen har genomförts som en kvalitativ studie där den metod som använts för att samla in data är djupintervjuer över telefon. Den primära målgruppen är tillverkare av s.k serietillverkade hus. Med seriebyggda avses hus som är kopplade till en specifikation av byggnaden och som definierar dess utformning. Husen kan antingen vara seriebyggda, framställda i volymelement, planelement eller platsbyggda.

Den sekundära målgruppen är kontrollansvariga. Totalt har 15 intervjuer genomförts, 10 med hustillverkare och 5 med kontrollansvariga. Intervjuerna har pågått under december 2016.

Resultaten av intervjuerna visar att intervjupersonerna stöter på en hel del problem när de ska genomföra sina projekt vilket främst beror på att BBR tolkas på väldigt många sätt. Ett annat problem är att lov- samt byggprocessen utgår från principen att varje projekt behandlas individuellt. BBR är inte hindrande för byggande men tillämpningen av lagen är försvårande. Det är främst inom tillgänglighetsområdet som tolkningarna skiljer. Särkrav, krav på olika handlingar och verifieringsunderlag gör att förutsägbarheten och osäkerheten i varje projekt är stor. Detta driver upp kostnader, beroende på att tillverkare eller entreprenörer ofta behöver ta höjd för osäkerheten, men även pga. att det i en del fall blir fördyrande ändringar i projekten.

Förslag på åtgärder för att förenkla byggande av serietillverkade hus eller hus som är utformade på ett liknande sätt är bland annat en nationell bygglovsprocess, tydligare formkrav på vad som ska behandlas, kvalitetssäkrade planlösningar samt byggsystem, seriemässiga ansökningar av bygglov samt att återinföra egenkontroll till entreprenörerna/serietillverkarna.



2 Bakgrund och syfte

Bostadsbyggandet i Sverige behöver öka för att möta efterfrågan hos en snabbt växande befolkning. Ett sätt att sänka byggkostnaderna och därmed öka försäljningen eller uthyrningen av billigare bostäder är att möjliggöra återanvändning av t.ex. ritningar, konstruktioner och utrustning – i många projekt över hela landet. I dagens lagstiftning är utgångspunkten att varje byggnad ska bedömas individuellt.

Boverket har därmed fått i uppdrag av regeringen att ta fram ett förslag som innebär en enhetlig bedömning av byggnader som är likadant utformade enligt de krav som finns i plan- och bygglagen (PBL).

Syftet med undersökningen är att få djupare förståelse för nuläget, vilka problem som finns vid tillämpningen av byggreglerna gällande serietillverkade hus samt ge förslag på möjliga åtgärder.



3 Genomförande

3.1 Målgrupper

Den primära målgruppen för undersökningen är tillverkare av hus som huvudsakligen eller till stor del byggs på ett standardiserat sätt, i undersökningen har vi valt att benämna dem som "serietillverkare" eller "serietillverkade hus".

Medseriebyggda avses hus som är kopplade till en specifikation av byggnaden och som definierar dess utformning. Husen kan antingen vara seriebyggda, framställda i volymelement, planelement eller platsbyggda.

Den sekundära målgruppen för målgruppen är Kontrollansvariga.

När det gäller målgruppen "serietillverkare" har Boverket bistått med kontaktuppgifter till ett antal utvalda aktörer. Kontaktuppgifter har dessutom erhållits från ett företagsregister där SNI-koder används för att komplettera med lämpliga företag. Kontaktuppgifter till kontrollansvariga har tillhandahållits från Boverket.

3.2 Rekrytering

Det första steget i genomförandeprocessen var att rekrytera personer villiga att delta i undersökningen. Rekryteringen skedde via telefon där lämpliga företag kontaktades.

Vid rekrytering av kontrollansvariga ställdes ett antal kontrollfrågor för att säkerställa att personerna hade erfarenhet av projekt som innefattar bostäder enligt definitionen ovan. Samtliga intervjuguiden erhöll intervjuguiden innan intervjutillfället.

3.3 Datainsamling

Djupintervjuerna har genomförts av Markörs projektledare med erfarenhet av kvalitativa undersökningar, där intervjuerna genomförts utifrån undersökningens intervjuguider. Det kan förtydligas att en intervjuguide endast fungerar som en ram för intervjun och intervjuguiden har möjlighet



att göra avsteg från guiden om något annat område upplevs vara intressant och den som genomför intervjun har alltid möjlighet att ställa andra typer av följdfrågor än vad som står utskrivet i intervjuguiden. Inga intervjuer har spelats in utan Markörs projektledare har löpande noterat de intervjuades svar. Intervjuguiden har arbetats fram gemensamt av Markör och Boverket.

3.4 Frågeområden

Intervjuguiderna för de två målgrupperna har dels innehållit ett gemensamt frågeblock samt skilda frågor anpassade efter de olika målgrupperna. Undersökningen har innefattat ett antal övergripande områden, vilka återspeglas i denna rapport.

- Generella frågor om bedömningen av byggreglerna i BBR.
- Specifika frågor om bedömningen av byggreglerna i BBR gällande:
 - Tillgänglighet och användbarhet
 - Bostadsutformning
 - Övriga tekniska egenskapskrav
- Konsekvenser av olika bedömningar
- Problemområden
- Förbättringsförslag

Inom varje område ställdes ett antal frågor, se båda intervjuguider i bilaga.

3.5 Utfall

Datainsamlingen pågick under december 2016 och totalt genomfördes 10 intervjuer med tillverkare av seriebyggda hus, samt fem kontrollansvariga.

Bland de deltagande seriestillverkarna producerar sju av dem flerbostadshus, medan tre enbart tillverkar småhus. Två av dem har både flerbostadshus samt småhus i sin produktportfölj. Standardiseringen av bostäderna hos de deltagande företagen skiljer sig åt. Några arbetar utifrån ett antal färdiga plattformar men där utformningen av bostäderna kan skilja sig åt, några arbetar enligt koncept med färdiga typhus där både konstruktion samt utformning är hårt styrd. Det handlar även hus där vissa delar är prefabricerade.



Bland de intervjuade finns chefer ansvariga för produktutveckling, projektutveckling samt projektledare. Det finns skillnader i hur operativa intervjupersonerna är men samtliga har en god syn i hur deras produkter är utformade och insyn i hur kontakten med kommunerna fungerar.

Det har genomförts intervjuer med fem kontrollansvariga som samtliga har mellan 20-30 års erfarenhet från branschen. Samtliga har erfarenheter av rollen som kontrollansvarig i serietillverkade hus enligt definitionen ovan. Fyra personer arbetar främst med prefabricerade småhus medan en person arbetar med flerbostadshus. I rapporten nämns ofta de kontrollansvariga KA.



4 Resultat

4.1 Utgör BBR ett hinder för byggandet?

Serietillverkarna anser inte att själva byggreglerna utgör ett problem för dem, utan det är främst tillämpningen av reglerna som innebär ett problem då den ser väldigt olika ut i olika kommuner. Olika kommuner samt handläggare gör olika bedömningar vilket försvårar förutsättningarna för målgruppen. KA upplever att det finns en koppling mellan erfarenhet samt olika tolkningar och att problemet blivit större de senaste åren. De lyfter främst den bristande kompetensen hos enskilda handläggare som ett problem i lov – och byggprocessen då detta bjuder in till mer stelbenta tolkningar.

Olika kompetens ger olika bedömning. De gamla ser ju praktiskt och realistiskt på saker och kan tumma på reglerna om de kan se att det i slutändan blir en bra lösning. De nya törs inte ta de egna initiativen utan de kör mer enligt böckerna. Där märker man skillnaden. De yngre har ingen erfarenhet att stödja sig på utan då är det bara lagboken. KA

Ju mer standardiserad en byggnad är, desto större blir problemet med de olika tillämpningarna då möjligheten att göra justeringar är mer eller mindre begränsade beroende på hur hårt konceptualiserad en byggnad är. Vetskapen om att olika nämnder gör olika bedömningar gör det ytterst svårt att ta fram en produkt med hög standardisering eftersom det finns så pass stora variationer i bedömningen.

En del kommuner lägger mer fokus i bedömningen av vissa delar som exempelvis tillgänglighet medan andra är mindre noggranna när huset bedöms inför ett bygglov.

I ena kommunen tittar man mest på tillgänglighet men inte branddokumentation, i en annan kan man begära en takstolsberäkning. De tittar inte på allt utan bryter ut olika delar att titta lite extra på, och vilka delar de fokuserar på skiljer sig mellan kommunerna. Serietillverkare

Serietillverkarna berättar även att det krävs olika typer av dokumentation i olika kommuner, vilket innebär att de dokument som normalt sett hör till projektet inte alltid är tillräckliga utan behöver kompletteras. Vilka dokument som krävs vid tekniskt samråd eller för att få igenom ett bygglov kan ha stor variation. Även de kontrollansvariga har erfarenhet av att kraven på handlingar kan skilja sig åt. En av dem berättar dock att det kan ställas högre krav på dokumentation från en liten hustillverkare och att



kommunerna granskar handlingar från en stor tillverkare i mindre utsträckning eftersom man förutsätter att "allt är i sin ordning".

*I dagsläget trots stor erfarenhet så går det inte att förutse vilka handlingar som kommer att krävas för att få igenom bygglov eller tekniskt samråd. **Serietillverkare***

*Hindret eller osäkerheten är att vi aldrig vet vad som kommer krävas inom bygglovet. Vi har ingen förutsägbarhet i processen. Vi vet inte mängden av handlingar och intyg som kommer att begäras in samt nämndernas tolkningar. **Serietillverkare***

*Min upplevelse av seriebyggda husen är att kommunen utgår från att allt är rätt och riktigt. Man granskar dem inte. Så har jag upplevt det ibland. **KA***

*Ibland så tittar de inte ens på när det gäller tillgänglighet, och en del är jättenoga. En del tittar på det i själva bygglovshandläggningen men har träffat på kommuner som tittar på det vid det tekniska samrådet och det är ju fel. Då ska de ju redan klarat av det. **Serietillverkare***

Attityderna till serietillverkade och fabrikstillverkade hus upplevs också vara negativa vilket kan påverka bedömningen. Några intervjupersoner anser att det kan finnas mer synpunkter på gestaltning i en del kommuner, vilket påverkar hus som ser ut på ett specifikt sätt. I en del kommuner kan det även finnas en särskild byggtradition eller en stark syn på vilka byggnader man föredrar rent arkitektoniskt. I Skåne vill man exempelvis inte bygga trähus. Vid intervjuerna har det även framkommit att en stadsarkitekt eller enskilda handläggare kan ha starka åsikter om hur ett hus ska se ut eller vara utformat.

*Sen är det en gestaltungsfråga och då är det mycket tycka. Det kan finnas ytterligare gestaltungs krav som inte finns på papper utan har att göra med hur staden redan ser ut eller hur man vill att den ska se ut. **Serietillverkare***

*Jag har ett exempel där en kund köpte ett monteringsfärdigt hus och ville bygga det i en by på landsbygden, då tyckte kommunen inte att husets utseende inte passade i på bygglovet. De ville att det skulle se ut på ett lite annorlunda sätt. Det fick kommunen ge sig på till slut. **KA***



4.2 Krav i BBR som bedöms olikartat

4.2.1 Tillgänglighet

Tillgänglighet är den stora frågan. Tillgänglighetsanpassad entré, avstånd till parkeringsplats/tvättstuga, mått i kök, olika tolkningar på definitioner (flerbostadshus/enbostadshus) är exempel på områden där olika tolkningar sker. Andra exempel på krav som bedöms olika är:

- Krav på dörröppnare
- Olika krav på dörrbredd
- Tröskelhöjd i badrum
- Tröskelhöjd i entréplan
- Tillgänglighet i klädkammare
- Vändcirkel i lägenhetsförråd
- Kontraster på trappsteg

En annan del av problematiken är att utlåtande från tillgänglighetskonsulter inte godtas, att otillåtna särkrav förekommer samt att kommunerna ställer för höga krav i ett tidigt skede för att säkerställa att de inte behöver ta kostnader för tillgänglighetsanpassning om ett framtida behov skulle uppkomma. Det ställs även olika krav på verifiering av tillgänglighet.

I vår kommun får man inte bygga utanför detaljplan om det är för långt från en busshållplats. Enligt PBL och BBR så står det inget om det. Detta är ju inom Stockholms län. I sådana projekt kommer man att hitta detaljer för att inte godkänna för att slippa betala skolskjuts i framtiden. KA

Det finns några kommuner som ställer högre krav på tillgänglighet som gjort ett kompendie om vilka krav som gäller men kompendiet är inte i enlighet med Svensk standard eller BBR. Serietillverkare

Ett utlåtande från sakkunnig inom tillgänglighet anses inte gälla i alla kommuner. Serietillverkare

Man ställer olika krav på verifiering av tillgänglighet. En del kommuner litar på projektörens och på deras egenkontroller andra gör inte det utan kräver en specifik verifiering av en certifierad sakkunnig. KA



4.2.2 Bostadsutformning

Vad gäller bostadsutformning så berättar serietillverkarna att de ofta vet vad som gäller vilket innebär att de kan anpassa projekten i ett tidigt skede, det kan till och med upplevas som en fördel i projekteringen. Här upplevs inte problem i någon större utsträckning. Några respondenter i båda grupper reagerar på att kraven på bostadsutformning i sig driver upp ytorna på bostäder.

De krav som emellertid upplevs bedömas på olika sätt avser följande:

- Säsongsförvaring som i en del fall godkänns inne i lägenheten och in en del fall inte.
- Avskiljbart kök där det ställs olika hårda krav på avskildbarhet samt solinstrålning.
- Utformning av hall, specifika mått samt att det måste ingå en garderob och klädstäng.
- Krav på installerat pentry på övervåningen i sluttningshus.
- Tvättmaskin samt tumlare installerat vid slutsamråd.
- Huruvida samtliga klädkammare (om flera) på bottenvåningen ska vara tillgänglighetsanpassade.
- Huruvida garderobslängder ska vara tillgängliga.
- Mått mellan diskho och spis i vinklade kök.

Några av serietillverkarna har synpunkter på att krav som gäller bostadsutformning känns omoderna och har behov av en översyn då de inte är anpassade efter hur familjer lever idag. Detta innebär i en del fall att tillverkarna får ta fram lösningar som är mindre attraktiva bland dem som söker bostad.

4.2.3 Övriga tekniska egenskapskrav enligt BBR och EKS

När det gäller övriga tekniska egenskapskrav förekommer flest exempel inom brandområdet. Exempelen handlade bl. a om att kommunerna ställer krav på olika typer av dokumentation, att brandkraven granskas av personer med olika funktioner samt att kommunerna tolkar definitioner på olika sätt.

*Det varierar vilka handlingar som krävs. Du måste ha plan- fasad, och situationsplan. Men det kan komma krav på 3D-modeller, flygperspektiv och färgkarta för fasader. Det brukar räcka med en färgkod men vissa kommuner vill ha en karta med färgprover. **Serietillverkare***

*Brand ser det olika ut. Det beror på inte byggnadsnämnderna utan att de alltid skickar en brandskyddsbeskrivning till räddningstjänsten. Och räddningstjänsten har olika synpunkter i olika sammanhang. De kommer med krav som överstiger kraven i byggreglerna. **KA***



Det ska bara finnas en benämning på byggnad och inte kalla byggnader för en massa olika saker. En del kommuner säger att man inte behöver uppfylla tillgänglighetskraven eftersom det är ett fritidshus, men jag bor ju permanent i ett sånt och då måste kraven godkännas. KA

Nedan följer en sammanställning av olika krav som skiljer sig åt kommunerna emellan när det gäller övriga tekniska egenskapskrav.

- Olika utlåtanden om huruvida man uppfyller brandkraven beroende på vem som gör granskningen, tex. brandskyddsenheten på orten som inte alltid har sin grund i BBR.
- Varierande krav på vilka olika typer av handlingar som efterfrågas och godkänns.
- Brandkraven kan variera beroende på räddningstjänstens utrustning vilket kan påverka utformning av tex trapphus.
- Olika definitioner (småhus, gruppbebyggelse, kompisboende) vilket ställer olika krav på utrymningsvägar.
- Skillnad på krav vad gäller avståndet i höjdled mellan öppningsbara fönster.
- Olika acceptanskrav på hur buller i fasad kan avskämmas, tex med balkong.
- Krav på specifikt uppvärmningssystem (tex. fjärrvärme)
- Förekomsten av särkrav inom energiområdet där kommunen ställer högre krav än BBR.

Det förekommer även synpunkter på huruvida det är lämpligt att kommunen granskar handlingar som avser brand, som i förväg är granskade av brandexperter. De menar att området har blivit så pass komplicerat att kommunen inte har den rätta kompetensen att göra en vettig bedömning av branddokumentationen.

När det gäller tekniska krav så har jag svårt att förstå varför man ska lämna in något till kommunen. I regel har de inte kompetens att verifiera det du lämnar in. När man har experter som granskar så förstår jag inte varför kommunen ska granska ytterligare för det är förbi deras kompetens. De kan läsa men det är omöjligt för dem att förstå bredden. KA

4.3 Verifiering av krav

De kontrollansvariga som deltagit i undersökningen anser generellt att det i många avseenden är enklare att vara kontrollansvarig för seriebyggda hus eftersom företagen har stor kompetens och att en stor del av dokumentationen är färdig och genomarbetad och håller hög kvalitet. Några ger uttryck för att deras roll inte gör så stor nytta i denna typ av projekt och att det är svårt att påverka.



Alla har sina färdiga mallar, man kan inte påverka ett dugg. Man är med när man gör besiktningar, men man ser inte så mkt, man tror på att det blir bra. Men ser inte hur momenten går till. Grunden tar tre dagar att göra sedan kommer huset klart. Ibland är toaletterna klara. Det är inte mycket för oss att göra. KA

Hela processen skulle kunna förenklas genom att man skulle kunna börja bygga direkt efter bygglovet eftersom projekteringen redan är klar och att verifiering skulle ske under projektets gång. Detta eftersom lösningarna inte är nya utan redan godkända i likartade projekt för en och samma tillverkare/entreprenör.

4.4 Konsekvenser av olikartade bedömningar

Intervjupersonerna är överens om att oenhetliga tolkningar får ekonomiska och tidsmässiga konsekvenser. En stor del av fördelarna med att serietillverka hus eller att tillverka hus efter en standardiserad modell är att hålla kostnader nere och ha en så effektiv process som möjligt. Många konceptlösningar har dessutom skapats för att möjliggöra ett billigt byggande för en så bred målgrupp som möjligt för att fler familjer ska ha råd att kunna köpa ett eget boende. Husen är projekterade med tanke på effektiva och små ytor och ändringar driver upp kostnader vilka kunden får betala i slutändan. Det är främst ändringar i konstruktion och utförande som driver upp kostnaderna, men flera av intervjupersonerna har så pass standardiserade lösningar att ändringar inte är möjliga vilket innebär att ett deras projekt inte kan förverkligas överallt i Sverige.

Allt som gör att vi måste avvika från plattformen ökar kostnaderna. Syftet med plattformen är att det ska kunna användas. Om man gör ändringar blir det i regel dyrare. Serietillverkare

En ändring är så pass omfattande, det måste funka hela vägen till fabrik. Börjar man ändra får det följdkonsekvenser. Då kan vi inte bygga på alla ställen i landet. Serietillverkare

Vi kan köpa mark och planera en viss typ av lägenheter där men sedan blir det stopp i processen pga. detaljer. Det är det stora dilemma. Serietillverkare

Ändringar i projekten samt diskussioner kring tolkning av krav medföra onödiga ledtider och dessa förseningar har tillverkarna svårt att förutse eller förbereda sig för. I slutändan innebär det kortare tider för dem att slutföra projekten eftersom de sällan kan justera slutdatumen på dessa. Det innebär också att företagen ofta måste ta höjd för dessa situationer.



Tidsaspekten utgör även ett problem genom att den även tar mer tid i anspråk för bygglovshandläggarna där trycket redan i dagsläget är högt med en stor arbetsbelastning och många ärenden. Genom att effektivisera processen kan tid kapas även i detta led vilket innebär att kommunen skulle kunna handlägga fler ärenden varje år vilket möjliggör byggandet av fler bostäder i det långa loppet.

Andra konsekvenser är bland annat att det blir avbrott i produktionen eller att tillverkaren får byta leverantör av vissa produkter i konstruktionen som tex dörrar eller fönster. Återupprepningsseffekten och stordriftsfördelarna kan utebli.

I en kommun ville de inte godkänna mina kontrollplaner. Fast jag använt dem i andra projekt och andra kommuner inte haft synpunkter på dem. KA

Det lönar sig inte att nyttja samma KA i olika kommuner. Om du har en KA i ett projekt i en kommun. Då vet du att han kan produkten. Om han skulle jobba i en annan kommun så blir det inte effektivt. Det blir ingen fördel. Serietillverkare

4.5 Problem med olikartade bedömningar

Det största problemet när det gäller olika bedömningar av krav är osäkerheten vilket det råder stor samstämmighet kring. Tillverkarna har en upparbetad process som de vill ska se likadan ut men när det gäller kommunernas arbete och bedömningar kan de aldrig vara helt säkra på hur dessa kommer att se ut. I en del fall kan projekt helt utebli om osäkerheten är för stor. Nedan listas de problem som beskrivs av serietillverkarna.

- Osäkerhet i projekten huruvida de blir av samt om tidsplan kan hållas.
- Utebliven förutsägbarhet.
- Utebliven möjlighet till repetitiva lösningar.
- Störningar i upparbetad process som ofta driver kostnader.
- Uteblivna återupptagningseffekter.

Förutsägbarhet är viktigt. Individuella bedömningar i bygglovet och slutbeskedet gör att processen inte är förutsägbar. Vi får helt olika bedömningar på exakt samma hus och då förstår vi inte varför. Serietillverkare

Jag vill känna mig trygg i att lämna in en handling och vara helt säker på att jag har ett beviljat lov inom 10 veckor och planera utifrån det. Men du kan aldrig göra en skarp tidsplan och du vet inte om bygglovet kommer att gå igenom. Serietillverkare



4.6 Förslag på lösningar

Serietillverkarna nämner främst tre huvudproblem med dagens plan och byggprocess. Grundproblemet är att det ställs olika krav från olika kommuner samt att det görs olika tolkningar utifrån BBR, vilket beror på att bedömningarna sker på individnivå i drygt 290 instanser. Föreslagna lösningar för att komma åt detta problem är en central behandling av bygglovsärenden. Man belyser även problematiken med sakkunniga där tolkningar mellan olika experter varierar samt att kommunerna ofta inte godtar utlåtanden från certifierade sakkunniga vilket är en brist i systemet. En annan effekt är en slags ineffektivitet i systemet där flera personer granskar samma detaljer vid flera tillfällen. Om bedömningen ska ske på kommunal nivå bör processen formaliseras genom att specificera vilka handlingar och vilken dokumentation som gäller för ett projekt. Det ska alltså inte förekomma variationer inom detta område.

Bedömningen av de tekniska egenskapskraven upplevs som ineffektiva när det gäller lösningar som kan repeteras och utföras identiskt i olika projekt. Att en och samma lösning ska bedömas vid varje enskilt projekt beskrivs som slöseri med resurser men också som rättsosäkert då bedömningarna kan variera. Serietillverkarna välkomnar ett system där de platsspecifika egenskaperna bedöms individuellt men där konstruktion och utförande endast behöver godkännas vid ett tillfälle. Förslag på lösningar är att kunna certifiera specifika byggsystem, men att det även ska kunna gå att kvalitetsstämpla enskilda planlösningar utifrån exempelvis tillgänglighet och brand. Många efterfrågar även typgodkännanden där specifika husmodeller kan "godkännas" utifrån ovan givna parametrar. Även de kontrollansvariga upplever att granskningen av tex. invändig tillgänglighet är överflödig om det rör sig om mer eller mindre standardiserade husmodeller.

Serietillverkade hus ska inte behöva provas lika hårt som andra hus. De är i regel typgodkända då är det bara att köra. Då borde man bara få skriva ut bygglov utan att granska för mycket. Jag tycker inte att de ska behöva blanda sig in om det är ett typgodkänt serietillverkat hus. KA

Boverket borde ha ett register på hustillverkarna så har de namn och nummer på hustyper och man uppger att det är typgodkänt och att de inte ska behöva granska vissa faktorer i och med bygglovet. Det vore enklare! KA

Flera uttrycker även ett behov av att förnya och modernisera samhällsbyggnadsprocessen i stort. Rent konkret efterfrågar en stor del av intervjupersonerna en större grad av digitalisering och en process som är öppen och transparent. Det innebär att enskilda ärenden hanteras med hjälp av ett centralt



system där handlingar kan skickas in och behandlas digitalt. Detta inbjuder till en mer rättsäker hantering av ärenden och stimulerar en likartad bedömning mellan ärenden.

*Med dagens teknik kan man göra fotorealistiska presentationer om hur det kommer se ut innanför. Syftet är att få en större och säkrare bedömning av vad kommunen säger ja till. Det är lättare att föreställa sig slutprojektet, hur det ska se ut. Än om man ser det på en A3-ritning. Lättare för kommunen att rekrytera om man förnyar den delen. Det kan också effektivisera informationsflödet **Serietillverkare***

Nedan listas de förslag på lösningar som identifierats genom intervjuerna.

- Att krav bedöms på samma sätt för att undvika individuella tolkningar.
- Att kommunen enbart bedömer de platsspecifika kraven.
- Att bygglovsprocessen centraliseras och blir nationell.
- Tydligare formkrav på vilka handlingar som ska behandlas.
- Nationella riktlinjer om hur enskilda ärenden ska behandlas i kommunerna.
- Anpassa upphandlingsregler så att dessa fungerar vid upphandling av seriebyggda hus.
- En digitaliserad samt transparent samhällsbyggnadsprocess.
- Certifierade byggsystem där konstruktion och utförande är godkänt.
- Att planlösningar har möjlighet att få en kvalitetsstämpel för tillgänglighet och brand.
- Boverket ska kunna kvalitetsstämpla specifika bostäder som ska produceras i en större volym.
- Stärka rollen för sakkunniga inom olika områden, så att deras utlåtanden och bedömningar inte behöver utredas av kommunerna.
- Enklare kontrollplaner för serietillverkade hus där tillverkaren står för verifieringen.

Bland de kontrollansvariga förekommer förslag på lösningar som möjlighet att ansöka om flera bygglov seriemässigt vid byggande av exempelvis grupphusområden. I dessa fall skulle även en KA kunna användas till samtliga objekt inom gruppen och dokumentation skulle kunna återanvändas för att på så sätt spara resurser.

*Bygger man gruppområden borde man få bygglov för hela gruppen. Ett bygglov för hela området. **KA***

*Om du har ett område med 10 villor som ser identiska ut. [...] att köra starbesked, tekniskt samråd i varje hus det är kapitalförstöring. Det genererar inget. Och varför upprätta 10 identiska kontrollplaner? Eller anlita tio KA när du skulle kunna ha en". **KA***



De kontrollansvariga som deltagit i undersökningen anser överlag att en egenkontroll för byggherrar i projekt av "seriebyggd karaktär" skulle vara lämplig då dessa är kompetenta nog att kliva i den kostymen och att deras egen roll blir begränsad i dessa projekt.

Man kan ge förtroende för den som tillverkar huset att göra egenkontrollen. Jag ser inte att jag gör någon nytta. De skötte det tidigare på ett bra sätt varför kan de inte göra det nu innan lagen kom 2011. KA

Är det ett seriebyggt hus så skulle de kunna klara detta själva. Både Kontrollplanen och egenkontrollen. Lagstiftningen har blivit bättre och BBR är fantastisk och täcker det mesta så egentligen så det ska inte gå att fuska. Man känner sig lite dum när man kommer ut och det är färdigt – då undrar man vad man ska titta på, man är bara en marionett och tittar på en färdig yta. KA

De kontrollansvariga upplever att det finns en stor tröghet i processen från bygglovet, starbeskedet samt det tekniska samrådet. Där en del moment skulle kunna förenklas eller strykas för seriebyggda hus. En av de kontrollansvariga föreslår att detta arbete skulle kunna delas upp i flera steg för att få igång byggprocessen snabbare. Flera av dem anser att verifieringen skulle kunna ske stegvis under projektets gång.

Det är för mkt förarbete med dokumentation (inför bygglovet/startbesked). Det tar tid att komma igång och massa papper som ska granskas innan man kommer igång med ett projekt. KA

Om man tex bygger ett Älvsbyhus så borde det inte börja med startbesked utan de skulle bara kunna börja bygga då projekteringen redan är klar. Då skulle byggnadsnämnden granska tillgänglighet och lämplighet så skulle man få verifiera i efterhand. (Ej i samband med bygglovet) Det skulle vara en bra grej för all serieproduktion. KA

Man kan göra som med projekteringen att dela upp byggjobbet i olika stadier. Först ett marklov, sedan ett grundlov. Man kan dela upp ett projekt bygglovsmässigt i flera delar när det gäller tillståndet. Man borde kunna få in vissa handlingar allt eftersom man bygger istället. För de serietillverkade husen skulle detta funka väldigt bra.

Är det planlagt område skulle det gå mkt snabbt att få ett bygglov klart. Då kan man inte finlira med handlingarna. KA



Flera av intervjupersonerna anser att den rådande situationen med bostadsbrist samt en överhettad marknad ställer krav på nya sätt att tänka på och en annan syn på bostäder. Framtiden är att även bostadsmarknaden industrialiseras i en högre utsträckning. Från en norm där styckestillverkning är det vanligaste till en mer industrialiserad process för byggande som är effektiv och där återupprepningsseffekterna förekommer i hög grad och som möjliggör ett byggande av fler bostäder.



5 Slutsatser

Tillverkarna upplever i stor grad att bedömningen av serietillverkade hus inte är enhetlig utan skiljer sig åt i olika kommuner. Det innebär att det kan ställas olika krav på två identiska hus. Dessutom kan granskning ske i varierande omfattning.

Uppfattningen är att det inte är regelverket i sig som är problematiskt utan hur detta tolkas samt att det lämnar stora utrymmen till tolkning. Respondenterna betonar att de vill bygga med god kvalitet och på rätt sätt. En del av uppfattningen är att kommunerna inte har den rätta kompetensen för att göra korrekta bedömningar.

Det förekommer särkrav i olika kommuner vilka främst omfattar tillgänglighetsområdet, men kan beröra andra områden som energi. I en del kommuner kan det även finnas en specifik byggtradition eller en starkt syn på vilka byggnader man föredrar rent arkitektoniskt. Variationer på vilka bygghandlingar som begärs vid exempelvis bygglov samt tekniskt samråd är också stora.

Det är främst inom området tillgänglighet och brand som kraven och tolkningarna har en stor variation. I de fall då sakkunniga experter anlitas kan lösningar ändå avslås från kommunens sida fast fråga är utredd i ett tidigt skede.

Situationen medför en stor osäkerhet i de olika projekten då tillverkarna har svårt att i förhand kalkylera tidsåtgång. Detta stör även företagens interna processer och hindrar dem från att arbeta effektivt och repetitivt.

I en del fall har serietillverkarna svårt att göra anpassningar efter de varierande kraven beroende på hur standardiserade deras projekt är. Justeringar innebär ofta en kostnadshöjning och i en del fall innebär det dessutom en osäkerhet om ett projekt över huvudtaget kan bli av.

Konsekvenserna av det nuvarande systemet och att samma projekt får olika förutsättningar på grund av varierande krav är främst ekonomiska och tidsmässiga. I slutändan får oftast kunden stå för kostnaden vilket är problematiskt eftersom många serietillverkare arbetar med produkter som ska få fler människor att ha råd med sitt eget boende.

Intervjupersonerna är nöjda med lagstiftningen och ser att det finns olika sätt att lösa problemet vilket främst handlar om tillämpningen av lagstiftningen. De flesta föreslår ett alternativ till dagens system



där bedömningen sker på en nationell samt central nivå. Många ser även gärna en möjlighet att kunna certifiera, eller "godkänna" både byggsystem samt planlösningar för att effektivisera processen och göra den mer tydlig och rättssäker. Andra förslag är att effektivisera samt förenkla bygglovsförandet genom att exempelvis seriegodkänna bygglov för gruppområden eller att använda samma kontrollansvariga i två identiska projekt.

Bilaga 4 – Exempel på sakkunnigintyg

SAKKUNNIGINTYG ENLIGT 10 KAP. 18a § PBL

Ex. Tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga

Ärendet avser uppförande av ny byggnad (markera med kryss)

Ärendet avser flyttning av byggnad (markera med kryss)

☐
☐

Ärendets diarienummer (not, avser byggnadsnämndens diarienummer för aktuellt bygglov eller anmälan): *Ex. 1234/2018*

Certifierad sakkunnig: *Ex. Tillgänglighet (TIL)*

Namn: *Ex. Anna Andersson*

Behörighetsnummer: *Ex. 6067*

Datum för intygets utfärdande: *Ex. 2018-09-30*

Granskning är utförd mot följande regler: *Ex. Plan- och byggförordningen (2011:338) och Boverkets byggregler (BFS 2011:6 med ändringar t.o.m. BFS 2016:6)*

Ange vilka handlingar granskningen är utförd mot (not, handlingen eller del av handlingen ska identifieras med exempelvis nummer, version och datum):
Ex. A-101 rev B, daterad 2018-09-01.

Markera med kryss vid respektive krav nedan om kraven kan antas uppfyllas eller ej är relevanta.

		Antas uppfylla kraven	Ej relevant
PBF			
3 kap. 18 § andra och tredje styckena PBF - Egenskapskrav avseende tillgänglighet och användbarhet			
	Om det behövs för att en byggnad enligt 8 kap. 4 § första stycket 8 plan- och bygglagen ska vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, ska byggnaden vara försedd med en eller flera hissar eller andra lyftanordningar.		
	Trots andra stycket behöver en bostad inte vara tillgänglig genom en hiss eller annan lyftanordning, om byggnaden har färre än tre våningar. Om bostaden inte kan nås från marken, ska byggnaden dock vara projekterad och utförd på ett sådant sätt att en hiss eller annan lyftanordning kan installeras utan svårighet. Vid tillämpningen av detta stycke ska med våning jämfställas vind där det finns en bostad eller huvuddelen av en bostad.		

		Antas uppfylla kraven	Ej relevant
BBR			
Avsnitt 3:1 i BBR			
3:13 Tillgängliga och användbara entréer till byggnader			
3:132 Allmänt			
	Huvudentréer till publika lokaler, arbetslokaler och bostadshus ska placeras och utformas så att de är tillgängliga och användbara. Även övriga entréer till publika lokaler, arbetslokaler och bostadshus ska vara tillgängliga och användbara om det behövs för att uppfylla kraven på tillgänglighet och användbarhet. Tillgängliga entréer ska vara lätta att upptäcka.		
	För småhus är tillgängligheten till byggnaden tillgodosedd, om det med enkla åtgärder i efterhand går att på tomten ordna en ramp till entrén.		
3:14 Tillgänglighet och användbarhet i byggnader			
3:142 Entré- och kommunikationsutrymmen			
	Entré- och kommunikationsutrymmen ska vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.		
	Entré- och kommunikationsutrymmen ska ha tillräckligt manöverutrymme för rullstol och utformas så att personer som använder rullstol kan förflytta sig utan hjälp.		
	Entré- och kommunikationsutrymmen ska där det är möjligt, utformas utan nivåskillnader. Där nivåskillnader i kommunikationsutrymmen inte kan undvikas ska skillnaderna utjämnas med ramp, hiss eller annan lyftanordning och trappa.		
	Transport med sjukbår ska kunna ske från varje enskild bostadslägenhet.		
3:1421 Gångtor i byggnader			
	Gångtor i entré- och kommunikationsutrymmen ska vara fasta och jämna.		
3:1422 Ramper i byggnader			
	Ramper ska kunna användas av personer med nedsatt rörelseförmåga.		
	Ramper ska luta högst 1:12.		
3:1423 Kontraster och markeringar i byggnader			
	Viktiga målpunkter i byggnader liksom gångtor, trappor och ramper samt manöverdon ska vara lätta att upptäcka och hitta fram till även för personer med nedsatt orienteringsförmåga.		

		Antas uppfylla kraven	Ej relevant
	3:1424 Belysning för orientering i byggnader		
	Belysningen i entréer och kommunikationsutrymmen ska utformas så att personer med nedsatt rörelse eller orienteringsförmåga kan orientera sig.		
	3:1425 Orienterande skyltar i byggnader		
	Orienterande skyltar ska vara tillgängliga och användbara.		
	3:143 Dörrar och portar		
	Tillgängliga och användbara dörrar och portar ska utformas så att de medger passage med rullstol och så att tillräckligt utrymme finns för att öppna och stänga dörren eller porten från rullstolen. Även andra öppningar i förflyttningsvägar ska utformas så att de medger passage med rullstol.		
	Tillgängliga och användbara dörrar och portar ska utformas så att de lätt kan öppnas av personer med nedsatt rörelseförmåga. Handtag, manöverdon och lås ska placeras och utformas så att de kan användas såväl av personer med nedsatt rörelseförmåga som av personer med nedsatt orienteringsförmåga.		
	Roterdörrar ska kompletteras med en dörr som kan användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.		
	3:144 Hissar och andra lyftanordningar		
	Då hissar eller andra lyftanordningar krävs för att bostäder, arbetslokaler och publika lokaler ska vara tillgängliga och användbara ska minst en av dem rymma en person som använder rullstol och en medhjälpare.		
	En sådan hiss eller annan lyftanordning ska också utformas så att personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga självständigt kan använda den.		
	Hissar och andra lyftanordningar ska utformas så att personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga kan uppmärksamma när hisskorgen stannat för av- och påstigning.		
	Transport med sjukbår i hiss ska kunna ordnas i bostadshus med fler än fyra plan.		
	Ytterligare en personhiss ska finnas i byggnader som har fler än tio plan.		

		Antas uppfylla kraven	Ej relevant
	3:146 Tillgänglighet och användbarhet i enskilda bostäder i ett plan		
	Rum, balkonger, terrasser och uteplatser ska vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelseförmåga. För sådana terrasser som kompletterar tillgängliga och användbara samt väl placerade balkonger är tillgängligheten och användbarheten tillgodosedd, om det med enkla åtgärder i efterhand går att ordna en ramp.		
	Minst dörren till huvudentrén samt minst en dörr till varje rum (inklusive rum för matlagning och ett hygienrum), balkong, terrass och uteplats ska medge passage med rullstol. Det ska finnas tillräcklig plats att öppna och stänga dörrarna från rullstolen.		
	Minst ett hygienrum ska vara tillgängligt och användbart för personer med nedsatt rörelseförmåga och utformas så att det lätt kan ordnas plats för medhjälpare.		
	I det tillgängliga och användbara hygienrumet ska också gå att ordna en separat duschplats om en sådan saknas från början.		
	3:147 Tillgänglighet och användbarhet i enskilda bostadslägenheter i flera plan		
	Kraven i avsnitt 3:146 ska uppfyllas på hela entréplanet.		
	3:148 Tillgängliga och användbara bostadskomplement		
	Förvaringsutrymmen enligt avsnitt 3:23, postboxar, tvättstugor, avfallsutrymmen, sopnedkast och andra bostadskomplement ska vara tillgängliga och användbara.		

Sakkunnigintyg utfärdat av:

Ort, datum, underskrift

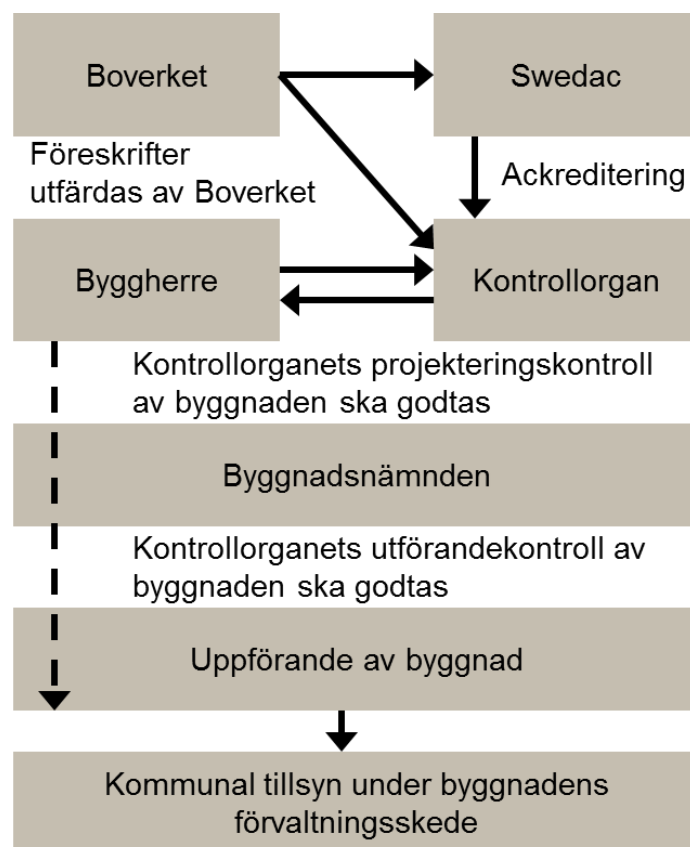
Bilaga 5 – Alternativa lösningar som utretts men som Boverket valt att inte gå vidare med

Under arbetet med regeringsuppdraget har tre andra lösningar utretts, vilka är:

- ackrediterade kontrollorgan säkerställer att byggnaden uppfyller kraven
- ett nationellt typgodkännande
- ett ömsesidigt erkännande mellan kommunerna.

Ackrediterat kontrollorgan säkerställer att byggnaden uppfyller kraven

Figur 7: Övergripande beskrivning av ett system med ackrediterat kontrollorgan



Hur förslaget är tänkt att fungera

Någon motsvarighet till användning av ackrediterade kontrollorgan finns inte idag i byggprocessen enligt PBL. Boverkets alternativa lösning bygger dock på liknande principer som föreslås för alternativen med certifierade byggprojekteringsföretag och certifierade sakkunniga.

Ett kontrollorgan föreslås få uppgiften att kontrollera projekteringen av en byggnad utifrån alla tekniska egenskapskrav. Kontrollen sker då utifrån att kraven uppfylls, inte att de kan antas komma att uppfyllas. Detta medför en kontroll som är mer omfattande än den som byggnadsnämnderna gör idag. Detta skiljer sig också från Boverkets båda förslag med certifierade sakkunniga och certifierade byggprojekteringsföretag där bedömningarna sker utifrån att kraven kan antas komma att uppfyllas, inte att de uppfylls.

Ett kontrollorgan skulle också kunna, i ett längre perspektiv, få uppgiften att kontrollera utförandet av byggnaden. Det skulle innebära att kontrollorganet kontrollerar hela byggprocessen från projektering till färdig byggnad. Om kontrollorganet kontrollerar hela byggprocessen, så kan det också innebära att det inte skulle behövas någon kontrollansvarig enligt PBL.

Den kontroll som ett kontrollorgan utför av projekteringen av en byggnad ska godtas av byggnadsnämnden. Detsamma gäller om kontrollorganet även skulle kontrollera utförandet av en byggnad.

Ett kontrollorgan kan täcka in alla tekniska egenskapskrav inom sin egen organisation eller med hjälp av konsulter. De personer som arbetar i kontrollorganet behöver däremot inte vara certifierade för ett visst tekniskt egenskapskrav. Det räcker att de har den samlade kompetens som krävs för att företaget som helhet ska ha kunna kontrollera alla tekniska egenskapskrav.

Ett kontrollorgan är ett organ som är ackrediterat av Swedac. När ett kontrollorgan ackrediteras så styrs ackrediteringen av bland annat föreskrifter från Swedac och Boverket. Boverket har haft kontakt med Swedac för att ta reda på i vilken omfattning det krävs föreskrifter från både Swedac och Boverket för att ett kontrollorgan ska kunna ackrediteras enligt detta alternativ. Enligt Swedac så krävs det helt nya föreskrifter från både Swedac och Boverket för att ett kontrollorgan ska kunna ackrediteras.

Generellt kräver det ändringar i lag och förordning. Det krävs också en generell föreskrift där Boverket beskriver att kontroller mot BBR och

EKS ska utföras av ett kontrollorgan som är ackrediterat för uppgiften. Det krävs också en föreskrift där Boverket anger vilken kontrollmetod som kontrollorganet ska använda sig av för att kontrollera att kraven uppfylls. Exempel på kontrollmetoder kan vara i form av mer detaljerade föreskrifter, standarder eller branschöverenskommelser.

Enligt de föreskrifter som idag gäller för kontrollorgan inom andra områden så ställs det krav på att kontrollorgan är oberoende för att de ska bli ackrediterade, så kallad tredjepartskontroll. I detta alternativ innebär det att det ställs krav på att kontrollorganet är oberoende i förhållande till byggherren eller den som projekterar eller utför en viss åtgärd. Det innebär att det ställs krav på en tredjepartskontroll av de tekniska egenskapskraven.

Konsekvenser

Att ett kontrollorgan är oberoende i förhållande till byggherren och den aktör som projekterar eller utför en viss åtgärd kan innebära att den på ett mera objektivt sett bedömer att de tekniska egenskapskraven uppfylls. Samhället kan då få en större trygghet i att de tekniska egenskapskraven uppfylls av byggherren.

Samtidigt kan en kontroll av ett kontrollorgan innebära en ökad kostnad och en ökad administration för byggherren, eftersom byggherren behöver lämna in handlingar och göra de revideringar som krävs av kontrollorganet, för att kontrollorganet ska anse att kraven uppfylls.

Att anlita ett kontrollorgan medför också en kostnad för byggherren för att betala de avgifter som krävs för den kontroll som utförs. I avgifterna från kontrollorganet ingår då bland annat den kostnad som organet har för att upprätthålla sin organisation så att den är ackrediterad över tid.

För att ett kontrollorgan ska kunna utföra en kontroll så behöver den ha en fastställd kontrollmetod i form av mer detaljerade föreskrifter, standarder eller branschöverenskommelser. Dessa detaljerade kontrollmetoder gör att det blir svårare för byggherren att använda sig av alternativa tekniska lösningar för att uppfylla de tekniska egenskapskraven. Detta är en nackdel eftersom det kan hindra teknikutvecklingen.

Med en kontroll utförd av ett kontrollorgan får dock byggherren en ökad trygghet genom att en byggnad inte kommer att ifrågasättas, eftersom denna kontroll ska godtas av byggnadsnämnden. Detta kan till viss del väga upp de nackdelar som uppstår för byggherren när ett kontrollorgan används.

För de riktigt stora byggherrarna, som kanske har större möjligheter att hantera ökade kostnader och en ökad administration, så kanske detta alternativ är attraktivt för att de ska kunna vara säkra på att byggnadsverk som är likadana kan uppföras över hela landet, utan att de kommer att ifrågasättas av byggnadsnämnderna.

För de byggherrar som inte är lika stora och som kanske har svårare att hantera ökade kostnader och en ökad administration, så kanske detta alternativ inte är lika attraktivt.

Tid för införande

Boverket bedömer att den totala tiden för införande, från det att arbetet med föreskrifter påbörjas tills att systemet kan börja tillämpas av marknadens aktörer, är cirka tre till fyra år.

I den tiden ingår det, enligt uppgift från Swedac, att det tar cirka ett år innan det första kontrollorganet är ackrediterat efter det att nödvändiga regler är framtagna.

Ett nationellt typgodkännande

Byggnader vars ritningar/beskrivningar granskats vad avser ”icke platsspecifika krav” ska anses uppfylla reglerna som avser sådana krav. Med ”icke platsspecifika krav” menas sådana krav som inte är beroende av den plats där byggnaden uppförs.

Beskrivning av hur ett sådant system skulle se ut

Detta alternativ handlar om en bedömning en gång för alla av byggnadens egenskaper utifrån en specifikation utan koppling till hur den produceras eller hur den placeras på marknaden.

Kravuppfyllnad skulle kunna beslutas, kommunalt eller statligt, på central, regional eller lokal nivå. Ett annat alternativ på central nivå är typgodkännande genom ett ackrediterat organ. Det är den centrala nivån som ger störst effekt för att uppnå en enhetlig bedömning, men den är samtidigt mest tveksam ur ett EU-perspektiv. Även ett godkännande på lokal nivå skulle kunna vara användbart då det kan användas som referens vid ansökan i andra kommuner eftersom godkännandet i sådana fall innehåller ett ställningstagande.

Gällande rätt

Nedanstående skrivningar har fokus på icke platsspecifika krav och med förutsättning att byggnaderna som ”godkända” inte placeras så de påverkas/påverkar omgivningen vad gäller t.ex. brand eller buller etc.

I Sverige finns det idag inget system för att få ett godkännande på att en byggnads tekniska egenskaper är uppfyllda ens i ett enskilt lov- eller anmälanärende. I vissa länder - liksom tidigare i Sverige - finns det däremot möjlighet att hos ett centralt organ (myndighet eller annat behörigt organ) få ett typhus godkänt för uppförande inom hela landet. Det finns också system där en byggnad godkänns lokalt för att sedan accepteras i andra kommuner (ömsesidigt erkännande). Nedanstående resonemang bygger på ändringar i regelverken som innebär att specifikationen för byggnaden godkänns på central, regional eller lokal nivå i relevanta avseenden för att möjliggöra repeterbart byggande.

Det finns inget hinder enligt svensk rätt för kommuner att minimera lov-, kontroll- eller tillsynsomfattningen för kompetenta byggherrar som uppför repeterbara hus. Lagstiftningen förordar snarare att det är så gällande rätt bör tillämpas. Om en byggherre anlitar kompetenta entreprenörer som har ett inarbetat kvalitetssystem samt bygger med beprövade serietillverkade komponenter underkastade egenkontroll och frivillig tredjepartskontroll så bör det inte finnas skäl att ifrågasätta byggnadernas kravuppfyllande. Inte heller bör det finnas skäl att mer än absolut nödvändigt kontrollera och utöva tillsyn över att ritningar och andra bygghandlingar följs inför slutbeskedet.

Ingen möjlighet för tillverkare att få hus typgodkända

Det finns möjlighet att verifiera egenskaper för husbyggsatser med stöd av byggproduktförordningen, CPR, som är en EU-förordning som införlivats i svensk rätt. Enligt EU:s regelverk är det olagligt att införa nationella regler inom ett område som faller inom EU:s kompetensområde. Det är också olagligt att införa bestämmelser som kan medföra potentiellt handelshindrande verkan. Av den utredning som en advokatfirma utfört, se bilaga 6, framgår att ett typgodkännande skulle kunna utgöra en importrestriktion som faller inom tillämpningsområdet för artikel 34 FEUF²¹. Av dessa skäl måste alla nationella tekniska regler - såsom t.ex. byggregler - ”notifieras” via Kommerskollegium till EU. Samtidigt måste regler om godkännanden, provning och kontroll innehålla klausuler om ömsesidigt erkännande av sådana som utförs i andra EU-länder.

Det är alltså möjligt att CE-märka byggnader som produkter. Eftersom det inte finns någon harmoniserad standard är däremot CE-märkningen inte obligatorisk. Uttalande av EU-kommissionen pekar på att bygg-

²¹ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

produktförordningen i vart fall inte utgör hinder mot nationella godkännanden av byggprodukter (husbyggsatser) i avsaknad av harmoniserade standarder. Samtidigt får man inte inom det icke harmoniserade området ha andra nationella system som kan antas medföra tekniska handelshinder. Av detta skäl avfärdas inte helt möjligheten för tillverkare att typgodkänna hus mot svenska tekniska egenskapskrav för marknadsföring till svenska byggherrar. Rättsläget är dock oklart och advokatfirman påtalar riskerna med att införa ett sådant nationellt system – i synnerhet för produkter som redan är CE-märkta.

Bedömning av specifikationen i varje enskilt ärende

En alternativ väg är att utgå från hypotesen att vad andra länder gör inte strider mot EU:s regelverk och praxis om tekniska handelshinder. Myndigheters lovprövning, kontroll och tillsyn är nationella angelägenheter och faller i huvudsak utanför EU:s kompetensområde så länge regelverket accepterar provningar och kontroller utförda i andra EU-länder. Härav följer att det sannolikt är möjligt att lokalt och regionalt (t.ex. kommunala samverkansorgan eller länsstyrelser) besluta om bygglov, startbesked, kontrollplan, slutbesked etc. Men det som det aktuella regeringsuppdraget efterfrågar är en likartad bedömning över hela landet, dvs. att godkänna en ”typbyggnad” som byggherren kan seriebygga eller bygga på flera platser och att handlingarna som utgör specifikationen för den ”godkända” byggnaden kan återanvändas på flera platser vad gäller icke platsspecifika krav.

Bedömning på central nivå

En möjlighet är att tillämpa det svenska typgodkännandesystemet rakt av även för husbyggsatser - vilket sannolikt skulle vara den mest ändamålsenliga lösningen eftersom det bygger på en traditionell verksamhet som är förankrad i regelverket. Men, med anledning av oklarheterna i rättsläget som beskrivits ovan, behandlas här i första hand alternativa lösningar med samma verkan som ett centralt typgodkännande av en husbyggsats, där en byggnads tekniska egenskaper blir bedömda på olika nivåer av olika organ i samband med ett faktiskt byggprojekt. Samtidigt finns det stora begränsningar utifrån perspektivet seriebyggande eftersom regelverket ofta förändras och att varje förändring föranleder revidering av ett godkännande.

Beskrivning av hur ett sådant system skulle se ut

Lov- och byggprocessen med myndighetsbeslut i form av bygglov, startbesked m.m. är ur ett EU-perspektiv i huvudsak en nationell fråga. I likhet med andra länder torde det därför vara möjligt att göra en prövning

av icke platsspecifika krav även på central nivå genom en myndighet eller ett kompetent organ (ackrediterat eller certifierat).

En förutsättning för typgodkännande är att det finns ett regelverk med någon form av riktlinjer som kopplar mellan byggreglerna och typgodkännande av produkten. Denna koppling har varit en förutsättning både för typgodkännande och för det europeiska systemet för tekniskt godkännande. I teorin skulle byggnader kunna godkännas direkt mot byggreglerna, men detta är problematiskt eftersom byggreglerna idag är utformade som funktionskrav. Att ta fram ett sådant regelverk för godkännande är en process som kan ta flera år vilket är erfarenheten från EU-samarbetet inom området.

Det finns idag redan organ som ackrediterats för typgodkännande av byggprodukter enligt det svenska regelverket när det inte är möjligt att CE-märka byggprodukter. Dessa organ är samtidigt anmälda organ enligt EU:s regelverk med behörighet att utfärda tekniska godkännanden. Detta skulle kunna kompletteras till att omfatta en ny form av verifiering av byggnader på uppdrag av byggherrar för olika byggprojekt.

Om en typhustillverkare ansöker om beslut bör det vara i egenskap av byggherre. Annars finns risken att det liknas vid ett produktgodkännande såsom husbyggsats och därmed riskerar att direkt komma i konflikt med EU-rätten. Av detta skäl bör det ”första” huset ingå i ett verkligt projekt och härigenom ingå som en del i systemet för lov, startbesked etc. – fast där vissa krav som inte är av lokal karaktär kan bedömas centralt eller av andra organ än myndigheter.

Typgodkännandeverksamheten låg ursprungligen på centrala myndigheter – först på Planverket, därefter på Boverket. Numera förekommer inte statliga godkännanden eller kontroller inom områden som omfattas av lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll. Det är inte realistiskt att återinföra en godkännanderoll utifrån tekniska regler på en central myndighet. Detta skulle innebära ett systemskifte och en återgång till ett system som skiljer sig från andra områden för teknisk kontroll samt EU-harmonisering

Konsekvenser för kommunen

För kommunen skulle en central bedömning innebära att man inte skulle behöva fundera över kravuppfyllnad för bland annat de så kallade utformningskraven avseende lämplighet för sitt ändamål samt tillgänglighet och användbarhet i bygglovet eller i sin vägledande roll inför startbeskedet. Lämpligast skulle dessa krav omformuleras som tekniska egenskapskrav och flyttas från bygglovet och istället finnas i

byggprocessen med startbesked etc. Samtidigt bör möjligheten öppnas att pröva dessa krav i projekteringsfasen, när bygghandlingarna t.ex. inges inför startbeskedet (se närmare alternativet med certifierad sakkunnig eller certifierat byggprojekteringsföretag). De krav i projekteringsfasen som omfattas av ett centralt provningssystem ska redan anses vara korrekt bedömda. En följdändring i PBF behövs med betydelsen att de krav som bedömts av sakkunniga eller ett byggprojekteringsföretag ska godtas. Däremot kvarstår en relevant kontroll av att den centrala bedömningen verkligen följs under utförandeskedet. Om utförandekontrollen utförs av sakkunniga så ska den godtas enligt PBF.

Två frågor skulle också kunna lösas med ett sammanhållet ansvar om ett kompetent organ både bedömer bygghandlingarna liksom överensstämelsen med dem under utförandet. Kommunens resurser skulle därigenom kunna fokuseras på platsspecifika krav med mer skönmässiga bedömningar som exempelvis kravet på god form- färg- och materialverkan enligt 8 kap. 1 § 1 st. 2 p. PBL.

Konsekvenser för byggherren/tillverkaren

En stor fördel för byggherren/tillverkaren är att byggnadens specifikation (bygghandlingarna) kan bedömas en gång för alla. Samma tekniska underlag kan återanvändas i alla identiska projekt utan att det kan ifrågasättas av enskilda kommuner. En nackdel är att systemet är strikt formellt och knutet till enskilda godkännanden i olika avseenden enligt ett för tillfället gällande regelverk. Med hänsyn till den stora variationen av byggnader som kan krävas för att de ska vara anpassade till lokala förhållanden kan flera varianter och revideringar av godkännanden behövas. Godkännandet skulle även kräva ytterligare lokala bedömningar utifrån platsens och byggnadens förutsättningar.

Typgodkännande kan också verka konkurrenshämmande eftersom det bedöms vara dyrt att tillämpa och därför sannolikt mest gynnar producenter av större serier.

Bedömning på regional nivå

Beskrivning av hur ett sådant system skulle se ut

Utifrån EU-perspektivet är bygglov, kontroll, vägledning och tillsyn över byggandet en nationell angelägenhet. Det är därför fullt möjligt att lokalt och regionalt (t.ex. kommunala samverkansorgan eller länsstyrelser) godkänna bygglov, hantera anmälan, startbesked, kontrollplan, slutbesked etc.

Organen skulle göra en faktisk prövning mot här aktuella krav på samma sätt som beskrivs om prövningen på central nivå.

Konsekvenser för kommunen

Om prövningen görs av regionala samverkansorgan är det fortfarande en kommunal angelägenhet men som då samordnas av en regional myndighet på samma sätt som görs inom exempelvis miljöområdet idag, genom kommunala miljöförbund.

Om prövningen skulle läggas på en annan regional myndighet, exempelvis länsstyrelsen, så sker prövningen på en statlig nivå utan anspråk på kommunala resurser.

Konsekvenser för byggherren/tillverkaren

För byggherren/tillverkaren skulle en regional prövning innebära färre prövningar – men skulle liksom lokala prövningar regleras med effekten att prövningarna ska accepteras överallt.

Bedömning på lokal nivå – och ömsesidigt erkännande

Beskrivning av hur ett sådant system skulle se ut

Idag har vi inget system där huset kan godkännas utifrån de tekniska egenskapskraven i bygglagstiftningen. Om detta möjliggörs skulle kommunen eller någon form av tredjepartsorgan pröva den enskilda byggnaden utifrån relevanta krav (jämför alternativet med ackrediterade kontrollorgan). Lagstiftningen skulle kunna utformas så att motsvarande byggnad ska anses uppfylla kraven i andra kommuner genom ett så kallat ömsesidigt erkännande.

Att förändra effekten av lov-, kontroll- och tillsyn på kommunal nivå möter minst problematik ur ett EU-perspektiv eftersom det traditionellt sett är nationella och ytterst kommunala angelägenheter att ansvara för bygglov och annan myndighetskontroll under byggprocessen. Däremot finns risken att kommuner med vidlyftiga tolkningar av regelverket används för att sanktionera lösningar som sedan skulle kunna tillämpas i hela landet. Detta medför inte en enhetlig bedömning av regelverket. Däremot medverkar det till en byggnads repeterbarhet då specifikationen för byggnaden skulle kunna användas i alla kommuner eftersom de icke platsspecifika krav som bedömts skulle förmodas vara riktiga.

Konsekvenser för kommunen

För kommunens del skulle det innebära ett nytt ansvar att faktiskt pröva de här aktuella kraven. Detta skulle innebära en väsentligt förändrad roll

med ökade resurs- och kompetenskrav för kommunerna. Kommunerna skulle behöva fatta beslut om tekniska egenskapskrav på en detaljnivå som inte görs idag. Detta skulle samtidigt frigöra resurser för de kommuner som inte behöver göra själva prövningen, eftersom prövningen bara behöver göras första gången ett projekt provas.

Ett sådant kommunalt beslut skulle även bli bindande för alla andra kommuner i landet vilket påverkar kommunernas möjlighet att fatta egna beslut.

Konsekvenser för byggherren/tillverkaren

För utförarna skulle repeterbart byggande underlättas åtminstone i berörd kommun. Om det infördes en reglering att den lokala prövningen ska ha verkan i hela landet är effekten detsamma som för centrala och regionala prövningar.

Bilaga 6 – Delphis rapport: EU-rättslig utredning

PM

Till: Maria Thuresson, Boverket

Från: Advokatfirman Delphi; Madeleine Kristoferson, Elisabeth Eklund och Nafsika Karavida

Datum: 23 januari 2017

Angående: Serietillverkade hus – Om Boverkets utredningsspår B (Byggnadens specifikation som garant för kravuppfyllnad) är förenligt med den fria rörligheten för varor på den inre marknaden

1. Fråga

Regeringen har uppdragit åt Boverket att lämna förslag på hur en enhetlig kontroll av egenskaper hos serietillverkade hus kan utformas för att underlätta nybyggnation. Boverket ska lämna förslag på ett system som innebär att byggnadsverk som i allt väsentligt är likadant utformade bedöms på ett och samma sätt vid tillämpning av vissa krav i plan- och bygglagen (2010:900) ("PBL"). Dessa krav avser lämplighet för sitt ändamål samt kravet på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga i 8:1 PBL, samt de tekniska egenskapskraven i 8:4 PBL. Boverket arbetar utifrån olika utredningsspår. Delphi har fått i uppdrag att utreda huruvida utredningsspår B ("**Byggnadens specifikation som garant för kravuppfyllnad**") är förenligt med EU-rättens regler om fri rörlighet för varor.

2. Slutsatser

- Det föreslagna systemet med typgodkännande *kan* utgöra en åtgärd med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner, vilken därmed omfattas av förbudet mot hinder för fri rörlighet för varor i artikel 34 Fördraget om den Europeiska Unionens Funktionssätt ("**FEUF**").
- Husbyggsatser som omfattas av en CE-märkning eller en europeisk teknisk bedömning, och som därmed omfattas av Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 305/2011 ("**Byggproduktförordningen**") och som motsvarar den prestanda eller de tekniska egenskaper som godkännandet ska kontrollera får inte underställas ytterligare kontroller.
- Artikel 34 FEUF hindrar inte en medlemsstat från att uppställa krav om intyg (bevisning) om att viss byggprodukt omfattas av en CE-märkning eller en europeisk bedömning och att sådan bedömning motsvarar den efterfrågade prestandan eller de tekniska egenskaperna som

typgodkännandet omfattar. De krav som uppställs avseende intyg måste vara rimliga och uppfylla likvärdighets- och effektivitetsprincipen.

- Om det föreslagna systemet innehåller undantag för godkännande för byggprodukter som innehar en CE-märkning, en europeisk teknisk bedömning eller intyg från annat medlemsland som motsvarar den prestanda eller andra egenskaper som typgodkännandet omfattar finns visst stöd i rättspraxis för att ett sådant system inte strider mot artikel 34 FEUF.
- Det är möjligt att ett system med förhandsavgörande på en kommunal, regional eller lokal nivå istället för en nationell/statlig nivå har mindre effekter på handeln mellan medlemsstater. Detta påverkar inte vår bedömning under artikel 34 FEUF däremot *kan* det ha betydelse för proportionalitetsbedömningen under undantagsbestämmelsen i artikel 36 FEUF eller tvingande hänsyn.
- Det föreslagna systemet, som vi har fått det beskrivet, kommer att utgöra en teknisk föreskrift som enligt direktiv 2015/1535¹ måste föranmälans till Kommissionen.

3. Byggnadens specifikation som garant för kravuppfyllnad – Delphis utgångspunkter

Delphi har utgått ifrån Boverkets utredningsspår Byggnadens specifikation som garant för kravuppfyllnad, som det beskrivs i Boverkets PM *Förfrågningsunderlag för utredningsuppdrag* (Dnr 3056/2016), innefattande att serietillverkade hus utgörs av husbyggsatser och att husbyggsatser är byggprodukter som faller inom tillämpningsområdet för Byggproduktförordningen.

Byggnadens specifikation som garant för kravuppfyllnad innebär ett system där en bedömning sker en gång, på ansökan av byggherren, för byggnadens egenskaper utifrån en specifikation utan koppling till hur byggnaden produceras eller hur den placeras på marknaden. De egenskaper som ska bedömas är de egenskaper som är kopplade till de icke platsspecifika kraven i 8 kap. 1 och 4 §§ PBL. Detta ska göras genom att ritningar/beskrivningar som granskas vad avser icke platsspecifika krav ska antas uppfylla reglerna som beskriver sådana krav. Enligt Boverket möjliggör systemet således en enhetlig kontroll av egenskaper hos serietillverkade hus. Bedömningen kan ske på central, kommunal eller lokal nivå, alternativt av ackrediterade organ. Delphi har inte bedömt om nuvarande system står i strid med

¹ Europaparlamentet och Rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (kodifiering).

reglerna om fri rörlighet för varor, eftersom detta ligger utanför ramen för uppdraget.

4. Beskrivning av EU:s regler om fri rörlighet för varor

4.1 Artikel 34 FEUF – kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan ska vara förbjudna mellan medlemsstaterna

De grundläggande reglerna för fri rörlighet för varor inom EU återfinns i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ("FEUF"). De relevanta bestämmelser som kommer att behandlas nedan är artikel 34 FEUF avseende förbud mot kvantitativa importrestriktioner och artikel 36 FEUF som ställer upp vissa undantag till förbudet då sådana restriktioner kan anses vara motiverade.

Artikel 34 FEUF stadgar att kvantitativa importrestriktioner samt *åtgärder med motsvarande verkan* ska vara förbjudna mellan medlemsstaterna.

När det gäller reglerna om fri rörlighet för varor finns det ingen *de minimis*-princip, dvs. en åtgärd vidtagen av en medlemsstat som endast i liten utsträckning påverkar den fria rörligheten kan utgöra en förbjuden åtgärd.² Även om åtgärden bara påverkar ett begränsat antal importörer eller ekonomiska aktörer kan åtgärden strida mot artikel 34 FEUF. Vissa nationella regler har emellertid ansetts falla utanför artikelns tillämpningsområde, nämligen i sådana fall där den hindrande effekten på samhandeln har ansetts vara för osäker eller indirekt.³

4.2 Ett typgodkännande skulle kunna utgöra en importrestriktion som faller inom tillämpningsområdet för artikel 34 FEUF

Förbudet mot kvantitativa restriktioner avser åtgärder som har karaktären av ett totalt eller partiellt förbud mot import, export eller transitering. Åtgärder med motsvarande verkan, som också omfattas av förbudet, är inte bara åtgärder som har formen av ett sådant förbud utan även åtgärder som har samma verkan, oavsett hur de betecknas eller tillämpas.⁴ Tillämpningsområdet för artikel 34 FEUF är således mycket brett.

EU-domstolens dom i ett av de ledande målen avseende fri rörlighet för varor, *Dassonville*,⁵ rörde en bestämmelse i en belgisk förordning som innebar ett importförbud av varor med ursprungsbeteckning (skotsk whisky) om varan inte

² Europeiska kommissionen, Fri rörlighet för varor – Handledning för tillämpningen av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor. Ref. Ares(2013)3759436 – 18/12/2013, s. 11.

³ Mål C-69/88, *Krantz GmbH & Co. mot Ontvanger der Directe Belastingen och Staat der Nederlanden*, Mål C-93/92, *CMC Motorradcenter GmbH mot Pelin Baskiciogullari*.

⁴ Mål 2/73, *Geddo mot Ente Nazionale Risi*.

⁵ Mål 8/74, *Procureur du Roi mot Benoît et Gustave Dassonville*.

åtföljdes av en i exportlandet utfärdad officiell handling som visade rätten till en sådan beteckning. EU-domstolen slog fast att ett krav från en medlemsstat på ett äkthetsintyg som var svårare att anskaffa för den som importerade en produkt från en annan medlemsstat, än för den som importerade samma produkt direkt från ursprungslandet, utgjorde en åtgärd med motsvarande verkan.⁶ EU-domstolen uttalade att "*...alla handelsregler antagna av medlemsstater som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen skall anses som åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner.*"⁷

Handelsregler måste inte utgöras av lag utan kan även utgöras av exempelvis tekniska föreskrifter.⁸ En åtgärds *faktiska* eller *eventuella effekter* har stor betydelse för om en åtgärd anses handelshindrande. Det är således mindre viktigt vilken rättslig form den nationella åtgärden har, artikel 34 FEUF omfattar alla åtgärder som har en handelshindrande effekt och som kan tillskrivas staten/det offentliga.⁹ Med staten/det offentliga inbegrips såväl kommuner som landsting och andra organisationer där det offentliga utövar ett bestämmande inflytande. Även sådana statsstödda professionella och privata tillsynsorgan, oaktat om det rör sig om finansiellt stöd eller någon annan form av stöd, har ansetts omfattas av begreppet.¹⁰ Privata aktörer som agerar i rent privaträttslig kapacitet omfattas däremot inte av artikel 34 FEUF.¹¹

Även handelshinder som inte är diskriminerande, dvs. som uppställer samma krav för utländska varor som för inhemska, omfattas av artikel 34 FEUF. Tekniska krav på hur en vara ska vara utformad för att kunna säljas i en medlemsstat är inte diskriminerande i sig om kraven är likadana för inhemska varor som för importerade varor. Sådana regler kan dock få en samhandelshindrande effekt då importerade varor ofta måste uppfylla även sitt hemlands krav – det blir således fråga om en dubbel börda för importerade varor. Detta framkommer bl.a. i ett annat av EU-domstolens ledande mål rörande fri rörlighet för varor, *Cassis de Dijon*¹², där EU-domstolen slog fast att en vara som lagligen har tillverkats i en medlemsstat i princip inte får vägras tillträde till en annan medlemsstats marknad, enligt principen om ömsesidigt erkännande. Principen kan dock inskränkas om det föreligger något undantag enligt artikel 36 FEUF eller enligt EU-domstolens praxis om s.k. tvingande hänsyn föreligger,¹³ vilket kan utgöras av exempelvis skydd för

⁶ Mål 8/74, *Procureur du Roi mot Benoît et Gustave Dassonville*, s. 9.

⁷ Mål 8/74, *Procureur du Roi mot Benoît et Gustave Dassonville*, s. 5.

⁸ Europeiska kommissionen, Fri rörlighet för varor –Handledning för tillämpningen av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor. Ref. Ares (2013)3759436 – 18/12/2013, s. 12.

⁹ Craig och De Burca, *EU Law – text cases and materials*, 5 u., 2011, s. 638.

¹⁰ Mål 249/81, *Kommissionen mot Irland*.

¹¹ Barnard, *The Substantive Law of the EU*, Oxford University Press, 4u., 2013, s. 35.

¹² Mål 120/78, *Rewe-Zentral AG mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*.

¹³ Mål 120/78, *Cassis de Dijon*, s. 8.

folkhälsan, god handelssed och konsumentskydd, se mer om detta under stycket 5 nedan.

Det ovannämnda målet *Cassis de Dijon* rörde en tysk bestämmelse om att fruktlukörer endast fick saluföras i Tyskland om de hade en lägsta alkoholhalt på 25 volymprocent. Bestämmelsen innebar att likörprodukter som lagligen salufördes i Frankrike inte fick saluföras som likörprodukter i Tyskland, eftersom de hade en alkoholhalt som understeg den fastställda gränsen. EU-domstolen fann att förbudet mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder av motsvarande verkan även omfattade fastställandet i en medlemsstats lagstiftning av en lägsta alkoholhalt för alkoholhaltiga drycker när den gällde import av sådana drycker som lagligen har tillverkats och saluförts i en annan medlemsstat.¹⁴

I *Keck*¹⁵ ställde EU-domstolen dock upp vissa begränsningar för begreppet åtgärder med motsvarande verkan i artikel 34 FEUF. EU-domstolen konstaterade att med åtgärder med motsvarande verkan förstås bestämmelser rörande de villkor som sådana varor ska uppfylla. Vidare uttalade EU-domstolen att *"...däremot är tillämpningen på varor från andra medlemsstater av nationella bestämmelser, som begränsar eller förbjuder vissa försäljningsformer, i motsats till vad domstolen hittills slagit fast inte ägnad att direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt hindra handeln mellan medlemsstaterna i den mening som avses i Dassonville-domen"*.¹⁶

Med försäljningsåtgärder förstås sådant som inte har att göra med hur en vara ser ut, utan som rör villkoren för dess distribution, exempelvis åtgärder som rör tidpunkten för försäljning av varan, platsen för försäljning av varan eller restriktioner för vem som får sälja varan.¹⁷ Krav som importerade produkter måste uppfylla som gäller form, storlek, vikt, sammansättning, utformning, märkning eller uppsättning anses inte utgöra försäljningsåtgärder, utan anses utgöra åtgärder med motsvarande verkan som faller under artikel 34 FEUF.¹⁸

Ett förbud mot, eller ett *kraftigt* begränsande av, användandet av en viss produkt, eller av var användandet får ske, kan stå i strid med artikel 34 FEUF. För att avgöra detta gör EU-domstolen en bedömning av om en sådan åtgärd, oaktat åtgärdens syfte, hindrar en produkts marknadstillträde. Så var exempelvis fallet i EU-domstolens mål *Kommissionen mot Italien*¹⁹ som rörde en italiensk bestämmelse

¹⁴ Mål 120/78, *Cassis de Dijon*, s. 15.

¹⁵ Förenade målen C-267/91 och C-268-91, *Brottmål mot Bernard Keck och Daniel Mithouard (Keck och Mithouard)*.

¹⁶ Förenade målen C-267/91 och C-268-91, *Keck och Mithouard*, s. 15.

¹⁷ Europeiska kommissionen, Fri rörlighet för varor –Handledning för tillämpningen av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor. Ref. Ares(2013)3759436 – 18/12/2013, s. 13.

¹⁸ Europeiska kommissionen, Fri rörlighet för varor –Handledning för tillämpningen av fördragets bestämmelser om fri rörlighet av varor. Ref. Ares(2013)3759436 – 18/12/2013, s. 19. mål C-33/97, *Colim NV mot Bigg's Continent Noord NV*, s. 37 och mål C-416/00, *Moratello mot Padova*, s. 29 och 30.

¹⁹ Mål C-110/05, *Kommissionen mot Italien*.

om att motorcyklar inte fick ha släp. Bestämmelsen tillämpades på samma sätt på utländska som inhemskt producerade motorcyklar, och var således inte direkt diskriminerande. EU-domstolen uttalade att *"...i den mån det hindrar tillträdet till den italienska marknaden för släpvagnar som är speciellt tillverkade för motorcyklar och som lagligen tillverkas och saluförs i andra medlemsstater än Republiken Italien, utgör en åtgärd med verkan motsvarande den som kvantitativa importrestriktioner har, vilken åtgärd är förbjuden enligt artikel 28 [nu artikel 34 FEUF] såvida den inte kan motiveras objektivt."*²⁰ I förevarande fall ansågs emellertid bestämmelsen vara motiverad utifrån trafiksäkerhetssynpunkt.²¹

Som nämnts ovan omfattas inte bara förbud mot användande av en viss produkt, utan även *begränsningar* av användandet av en viss produkt av artikel 34 FEUF förutsatt att begränsningen av användandet medför att konsumenterna tappar intresset för en sådan produkt.²²

Det föreslagna systemet om förhandsgodkännande skulle kunna anses utgöra en kraftig begränsning av användandet av husbyggsatser beroende på vilka potentiella effekter systemet kommer att ha. Samtidigt som systemet är tänkt att underlätta för de tillverkare av husbyggsatser som godkänns kan det föreslagna systemet, som innebär ett test av bl.a. tekniska egenskaper, om dessa inte uppfylls, innebära att husbyggsatserna *de facto* inte kommer att kunna säljas i Sverige.

5. Undantag till reglerna om fri rörlighet för varor

5.1 Undantagsbestämmelsen i artikel 36 FEUF

Artikel 36 FEUF uppställer undantag till förbudet mot handelshindrande åtgärder i sådana fall som restriktioner som påverkar samhandeln kan anses vara motiverade. Artikel 36 FEUF stadgar följande:

"Bestämmelserna i artiklarna 34 och 35 ska inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna."

EU-domstolen har i ett flertal domar slagit fast att artikel 36 FEUF ska tillämpas restriktivt eftersom den utgör ett undantag till den fria rörligheten. Handelshindrande åtgärder måste även vara proportionerliga (se mer om

²⁰ Mål C-110/05, *Kommissionen mot Italien*, s. 58.

²¹ Mål C-110/05, *Kommissionen mot Italien*, s. 69.

²² Mål C-142/05, *Åklagaren mot Mickelsson och Roos*, s. 26-28.

proportionalitetsprincipen i stycke 5.3 nedan). Bevisbördan ligger hos den enskilda medlemsstaten som måste lägga fram övertygande bevis om att rekvisiten i artikel 36 FEUF är uppfyllda. Vi noterar att de skäl som regeringen och Boverket anfört gäller en mer enhetlig bedömning av byggnadstekniska egenskaper och en snabbare bygglovsprocess, vilket enligt vår uppfattning inte omfattas av de syften som återfinns i artikel 36 FEUF. Möjligtvis skulle regeringen kunna anföra att ett system med ett typgodkännande *även* syftar till att skydda människors hälsa och liv, vår uppfattning är emellertid att detta inte är det egentliga ändamålet med det föreslagna systemet (se mer under stycke 7.3 nedan).

Skyddet av hälsa och liv är det viktigaste av de intressen som skyddas av artikel 36 FEUF. På det icke-harmoniserade området har medlemsstaterna rätt att bestämma vilken nivå av skydd som önskas för deras invånare.²³ En åtgärd som har till syfte att skydda hälsa och liv godtas inte om människors hälsa och liv kan skyddas lika effektivt genom åtgärder som i mindre omfattning begränsar handeln inom EU.²⁴ Åtgärderna måste vara proportionerliga och välgrundade, dvs. grundas på tillräckliga bevis, data, samt övrig relevant information.²⁵ Medlemsstaterna måste göra en riskbedömning innan de vidtar försiktighetsåtgärder. I enlighet med försiktighetsprincipen har EU-domstolen accepterat att det är tillräckligt att medlemsstaten kan visa att det föreligger ett osäkert forskningsläge, dvs. då det råder osäkerhet om förekomsten eller omfattningen av de risker människors hälsa utsätts för. Rent hypotetiska överväganden godtas dock inte.²⁶

5.2 Undantag i form av s.k. tvingande hänsyn

I EU-domstolens rättspraxis framkommer det ytterligare undantag som kan motivera handelsrestriktioner enligt dess praxis om s.k. tvingande hänsyn. Exempel på sådant som EU-domstolen har funnit utgöra tvingande hänsyn är miljöskydd, konsumentskydd, förbättrade arbetsvillkor, kulturella syften, upprätthållande av pressens mångfald, den ekonomiska balansen i systemet för social trygghet, trafiksäkerhet, brottsbekämpning och skyddet av djurs välbefinnande.

Även hinder mot den fria rörligheten som anses motiverade utifrån tvingande hänsyn måste uppfylla kravet på proportionalitet. Det är upp till den enskilda

²³ Mål 97/83 *Criminal proceedings against CMC Melkunie BV* [målet är inte översatt till svenska], s. 18. Mål C-320/93, *Lucien Ortscheit GmbH v. Eurim-Pharm Arzneimittel GmbH* [målet är inte översatt till svenska], s. 16. Mål C-170/04 *Rosengren mot riksåklagaren*, s. 39. Mål C-322/01 *Deutscher Apothekerverband*, s. 103: "Det följer av fast rättspraxis att skyddet för människors hälsa och liv intar den främsta platsen bland de värden och intressen som skyddas genom artikel 30 [nu artikel 36], och att det ankommer på medlemsstaterna att, inom de gränser som uppställs genom fördraget, fastställa på vilken nivå de vill säkerställa detta skydd."

²⁴ Mål C-104/75, *Adriaan de Peijper, directeur de la société Centrafarm BV*.

²⁵ Europeiska kommissionen, Fri rörlighet för varor –Handledning för tillämpningen av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor. Ref. Ares (2013)3759436 – 18/12/2013, s. 27.

²⁶ Barnard, *The Substantive Law of the EU*, Oxford University Press, 4u., 2013, s. 163-167.

medlemsstaten som hävdar att det föreligger ett skäl av allmänt intresse att visa att proportionalitetsprincipen är uppfylld.²⁷

Eftersom vad som utgör tvingande hänsyn har utvecklas genom EU-domstolens rättspraxis är det möjligt att en ökning av bostadsbyggandet kan komma att utgöra ett sådant tvingande hänsyn. Vi känner dock inte till att något sådant undantag finns än.

5.3 Proportionalitetsprincipen

På det icke-harmoniserade området har medlemsstaterna möjlighet att avgöra vilken grad av skydd de vill införa för de eftersträvade legitima syftena vilka utgör undantag till förbudet om handelshindrande åtgärder. För att en åtgärd ska kunna motiveras enligt artikel 36 FEUF eller av tvingande hänsyn måste åtgärden vara proportionerlig. I detta ligger att åtgärden måste vara nödvändig för att uppnå det legitima syftet, och att syftet inte kan uppnås med mindre omfattande förbud eller restriktioner som i lägre grad inverkar på handeln inom EU. Medlemsstaterna är således skyldiga att välja det minst restriktiva alternativet för att uppnå det legitima syftet.²⁸ Proportionalitetbedömningen består av två test, dels ett test avseende åtgärdens nödvändighet²⁹ och dels ett test avseende om åtgärden är lämplig för att tillgodose ändamålet.³⁰ Nödvändighets-bedömningen kan i sin tur delas upp i två delar: (1) Är åtgärden nödvändig för att uppnå ändamålet eller finns det mindre ingripande alternativ? (2) Även om det inte finns mindre ingripande åtgärder, står det syfte som åtgärden ska uppnå i proportion till de negativa effekter som åtgärden kan innebära? I denna andra del görs en avvägning mellan åtgärdens syfte och dess negativa effekter på den fria rörligheten.³¹

6. Direktivet om tekniska handelshinder 2015/1535

Enligt direktiv 2015/1535³² måste förslag till nya tekniska föreskrifter föranmälas till Europeiska kommissionen ("**Kommissionen**"). Anmälan ska göras innan föreskrifterna antas. En teknisk föreskrift som inte har anmälts till Kommissionen i enlighet med direktivet kan av nationell domstol förklaras inte tillämplig mot

²⁷ Europeiska kommissionen, Fri rörlighet för varor – Handledning för tillämpningen av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor. Ref. Ares(2013)3759436 – 18/12/2013, s. 28-30.

²⁸ Mål C-319/05, *Kommissionen mot Tyskland*, s. 87.

²⁹ Mål C-322/01, *Deutscher Apothekerverband eV mot 0800 DocMorris NV och Jacques Waterval*.

³⁰ Se mål 132/80, *United Foods och van den Abele mot Belgien*, s. 28, det måste råda "ett rimligt förhållande mellan de krav som myndigheterna ställer och utförandet av kontrollen."

³¹ Mål C-331/88, *The Minister for Agriculture, Fisheries and Food and The Secretary of State for Health v. Fédération européenne de la santé animale (Fedesa)*, s. 13.

³² Europaparlamentet och Rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (kodifiering).

enskilda.³³ Anmälningförfarandet gör det möjligt för Kommissionen och EU:s medlemsstater att undersöka de tekniska föreskrifter som medlemsstater avser att införa för att säkerhetsställa att dessa texter är förenliga med EU-lagstiftningen och principerna på den inre marknaden.³⁴ Om reglerna anmäls och sedan ändras kan en ny anmälan behöva göras, förutsatt att ändringen innebär att nya krav som utgör tekniska föreskrifter ställs upp.³⁵

Tekniska föreskrifter definieras i artikel 1(1):

"Artikel 1(1)(f): teknisk föreskrift: tekniska specifikationer och andra krav eller föreskrifter för tjänster, inbegripet tillämpliga administrativa bestämmelser, som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring, tillhandahållande av tjänster, etablering av en aktör som tillhandahåller tjänster eller användning i en medlemsstat eller en större del därav, samt, med undantag av dem som anges i artikel 7, medlemsstaternas lagar och andra författningar som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en produkt eller som förbjuder tillhandahållande eller utnyttjande av en tjänst eller etablering som tillhandahållare av tjänster.

Artikel 1(1)(c): teknisk specifikation: en i ett dokument intagen specifikation som fastställer de egenskaper som krävs av en produkt, exempelvis kvalitetsnivåer, prestanda, säkerhet eller dimensioner, inbegripet sådana krav på produkten som avser varubeteckning, terminologi, symboler, provning och provningsmetoder, förpackning, märkning eller etikettering och förfaranden för bedömning av överensstämmelse.

Artikel 1(1)(d): annat krav: ett krav som inte är en teknisk specifikation och som ställs på en produkt framför allt av skyddshänsyn och i synnerhet för att skydda konsumenterna eller miljön och som påverkar dess livscykel efter det att den har släppts ut på marknaden, t.ex. villkor för användning, återvinning, återanvändning eller bortskaffande, om dessa föreskrifter på ett väsentligt sätt kan påverka produktens sammansättning eller natur eller saluföringen av den."

Alla nya förslag till tekniska föreskrifter ska anmälas till Kommissionen, detta oberoende av om medlemsstaten bedömer att föreskriften inte utgör ett hinder mot den fria rörligheten inom EU. Detta uttalade EU-domstolen i mål C-297/94 *Kommissionen mot Nederländerna*: "...medlemsstaterna är förpliktade att till

³³ Mål C-194/94, *CIA Security SA mot Signalson SA och Securitel SPRL*, s. 54-55.

³⁴ Europeiska kommissionen: <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/sv/about-the-20151535/the-aim-of-the-20151535-procedure/> (senast hämtad 14 december 2016).

³⁵ Mål C-33/97, *Colim NV mot Bigg's Continent Noord NV*, p. 22, gäller motsatsvis att "en nationell åtgärd som innebär att redan befintliga tekniska föreskrifter återges eller ersätts, utan att några nya eller ytterligare specifikationer läggs till, och som kommissionen har underrättats om på vederbörligt sätt när föreskrifterna har antagits efter det att direktiv 83/189 [föregångaren till direktiv 2015/1535] trädde i kraft, kan inte anses utgöra "förslag" till teknisk föreskrift i den mening som avses i artikel 1.6 i direktiv 83/189 [nu artikel 1(1)(f) i direktiv 2015/1535], och kan följaktligen inte heller omfattas av underrättelseskyldigheten."

kommissionen anmäla alla förslag till tekniska föreskrifter i enlighet med artikel 8 [nu artikel 5] i direktivet. En sådan skyldighet kan inte vara avhängig av hur en medlemsstat, som har utarbetat förslaget, ensidigt bedömer dess eventuella effekter på handeln mellan medlemsstaterna.”³⁶

7. EU-rättslig bedömning av Boverkets utredningsspår Byggnadens specifikation som garant för kravuppfyllnad

7.1 Inledning

EU:s regler gällande den fria rörligheten för varor och bestämmelser som ålägger kontroller av varor som lagligen har tillverkats och/eller säljs i andra medlemsstater kan övergripande sammanfattas enligt följande. Även inom de områden där *inga* åtgärder har vidtagits för att harmonisera unionsrätten, ska varor som lagligen tillverkats och saluförts i en medlemsstat kunna saluföras i en annan medlemsstat, utan att behöva bli föremål för ytterligare kontroller. Nationella bestämmelser som föreskriver sådana kontroller måste motiveras av något av de undantag som räknas upp i artikel 36 FEUF eller av någon av de tvingande hänsyn som erkänts i EU-domstolens praxis. I båda fallen ska de nationella bestämmelserna vara ägnade att säkerställa förverkligandet av det eftersträlvade målet och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

7.2 Kan ett typgodkännande av husbyggsatser strida mot reglerna om fri rörlighet?

7.2.1 CE-märkta byggprodukter och byggprodukter som omfattas av en europeisk teknisk bedömning

I artikel 8(3) i Byggproduktförordningen anges att *”För alla byggprodukter som omfattas av en harmoniserad standard eller för vilken en europeisk teknisk bedömning utfärdats ska CE-märkning vara den enda märkning som styrker byggproduktens överensstämmelse med angivna prestanda i förhållande till de väsentliga egenskaper som omfattas av den harmoniserade standarden eller av den europeiska bedömningen.”* (vår understrykning)

I Byggproduktförordningen fastställs också viktiga gränsdragningar för förordningens tillämplighet. Här ska nämnas att syftet med Byggproduktförordningen inte är att harmonisera byggprodukters prestanda utan istället att tillhandahålla harmoniserade metoder och kriterier för att bedöma och ange byggprodukternas prestanda.³⁷ Det finns CE-märkningsregler som till

³⁶ Mål C-273/94, *Kommissionen mot Nederländerna*, s. 15.

³⁷ Europeiska kommissionen, vägledning om tillämpningen av förordningen om ömsesidigt erkännande på byggprodukter som inte är CE-märkta, Ref. Ares(2014)2426476 - 22/07/2014, avsnitt 4. Se även Kommissionens hemsida: https://ec.europa.eu/growth/sectors/construction/product-regulation_sv (senast hämtad 23 december 2016).

skillnad från byggproduktförordningens CE-märkning tar sikte på produkters utformning. Syftet är inte heller att uppställa (eller hindra) rättsliga krav som avser användande av en byggprodukt. Krav på användande, bygglovsprövning och kontroll är områden som ännu inte harmoniserats. Målet med byggproduktförordningen är enligt dess ingress "*...att uppnå en väl fungerande inre marknad för byggprodukter med hjälp av harmoniserade tekniska specifikationer för att ange byggprodukternas prestanda*".³⁸ Enligt Kommissionen är en av fördelarna med byggproduktförordningen byggprodukters förbättrade fria rörlighet inom EU vilken uppnås genom att dessa bara kommer att behöva testas en gång enligt en harmoniserad EU-rättslig standard.³⁹

En CE-märkning enligt byggproduktförordningen visar att en byggprodukts prestanda har bedömts i enlighet med metoder och kriterier i en harmoniserad teknisk specifikation och att tillverkaren upprättat en prestandadeklaration utifrån uppgifter från en sådan specifikation.⁴⁰

Husbyggsatser utgör byggprodukter enligt definitionen i artiklarna 2(1) och 2(2) i Byggproduktförordningen:

1. *byggprodukt: varje produkt eller byggsats som tillverkas och släpps ut på marknaden för att varaktigt ingå i byggnadsverk eller delar därav och vars prestanda påverkar byggnadsverkets prestanda i fråga om de grundläggande kraven för byggnadsverk.*

2. *byggsats: byggprodukt som släppts ut på marknaden av en enda tillverkare som en uppsättning av minst två separata komponenter som måste kombineras för att inkorporeras i byggnadsverk.*

Husbyggsatser som omfattas av en CE-märkning eller en europeisk teknisk bedömning som motsvarar den prestanda, de tekniska egenskaper etc. som typgodkännandet syftar till att kontrollera anser vi, mot bakgrund av det som har anförts avseende Byggproduktförordningens tillämpningsområde, inte får underställas ytterligare kontroller eller märkning. Vi anser däremot att krav på intyg (bevisning) om att byggprodukten omfattas av någon av de nämnda standarderna och att sådan standard motsvarar efterfrågad prestanda eller tekniska egenskaper får uppställas utan att detta strider mot Byggproduktförordningen och artikel 34 FEUF.⁴¹ De krav som uppställs avseende intyg måste vara rimliga och uppfylla likvärdighets- och effektivitetsprincipen.⁴²

³⁸ Byggproduktförordningen, punkt 58 i ingressen.

³⁹ https://ec.europa.eu/growth/sectors/construction/product-regulation_sv (senast hämtad den 17 januari 2017).

⁴⁰ <http://www.boverket.se/sv/byggande/byggprodukter/ce-markning/byggproduktforordningen-cpr/> (senast hämtad den 17 januari 2017).

⁴¹ Mål C-354/14, *SC Capoda Import-Export SRL mot Registrul Auto Român m.fl.*

⁴² Mål C-354/14, *SC Capoda Import-Export SRL mot Registrul Auto Român m.fl.*, stycke 44.

7.2.2 Byggprodukter som inte omfattas av CE-märkning eller en europeisk teknisk bedömning

EU-domstolens praxis avseende artikel 34 FEUF är svårtydd och spretande. Å ena sidan är *Dassonville*-formeln (alla handelsregler antagna av medlemsstater som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen) tveklöst mycket omfattande. Å andra sidan finns exempel där EU-domstolen har gjort en mindre restriktiv bedömning avseende om en åtgärd utgjort en åtgärd med motsvarande verkan och för det fall en åtgärd med motsvarande verkan har konstaterats en mer extensiv tolkning gällande undantagen i artikel 36 FEUF eller tvingande hänsyn. I mål C-354/14 *Capoda*⁴³ som gällde Rumäniens system avseende typgodkännande och certifiering av produkter och förbrukningsmaterial för vägfordon gjorde EU-domstolen en mindre restriktiv bedömning av artikel 34 FEUF. I målet ansåg EU-domstolen att artikel 34 FEUF inte hindrade Rumänien från att ha lagstiftning som föreskrev att det för försäljning av nya reservdelar för fordon (vattenpumpar och bränslefilter) krävdes att de först hade genomgått ett förfarande för typgodkännande i Rumänien, såvida det föreskrivs undantag som innebar att de delar som lagligen hade tillverkats och saluförts i de andra medlemsstaterna inte behövde bli föremål för förfarandet. Vidare uttalade EU-domstolen att vid avsaknad av unionsbestämmelser var det medlemsstaterna som fick bestämma under vilka villkor som bevis skulle åberopas till styrkande av att sådana delar redan hade godkänts eller utgjorde originaldelar, eller delar av motsvarande kvalitet. Målet kan anses tala för att ett typgodkännande avseende byggprodukters förenlighet med viss prestanda eller tekniska egenskaper som undantar sådana byggprodukter som från andra medlemsstater har intyg om att de uppfyller motsvarande prestanda inte skulle strida mot EU-rätten, dvs. ett sådant system skulle inte utgöra en åtgärd med motsvarande verkan. Vår bedömning är dock att målet måste ses mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet⁴⁴ och inte kan läggas till grund för ett generellt antagande att ett system med typgodkännande inte kommer att omfattas av artikel 34 FEUF, förutsatt att det innehåller undantag för produkter som kontrollerats i andra medlemsstater. För det fall att även ett frivilligt system med typgodkännande påverkar omsättningen av viss produkt på marknaden fångas även det av artikel 34 FEUF vilket illustreras av *Kommissionen mot Belgien*⁴⁵, se nedan.

⁴³ Se mål C-354/14, *SC Capoda Import-Export SRL mot Registrul Auto Român m.fl.*

⁴⁴ I det aktuella fallet fanns det ett EU-direktiv som uttryckligen tillät medlemsstaterna att behålla nationella bestämmelser om utrustning som kunde utgöra en betydande risk för den korrekta funktionen av system som var nödvändiga för fordonets säkerhet eller dess miljöprestanda. Vidare var det inget i målet som visade att det var svårt att omsätta varorna på den rumänska marknaden utan föregående godkännande.

⁴⁵ Mål C-227/06, *Kommissionen mot Belgien* [målet finns endast på franska].

I Kommissionens guide om fri rörlighet för varor⁴⁶ anges att typgodkännande definierar regulatoriska-, tekniska- och säkerhetskrav som en produkt måste uppfylla. Generellt sett krävs typgodkännande innan produkten ifråga tillåts säljas på marknaden. Inom icke-harmoniserade områden tenderar sådana regulatoriska krav att uppställa handelshinder t.ex. genom att de ökar kostnaderna för att efterleva dessa krav om medlemsländer tillämpar olika standarder. Ett nationellt typgodkännande innan en produkt placeras på marknaden ses därför som en åtgärd med motsvarande verkan enligt EU-domstolens praxis.⁴⁷

Mål C-227/06⁴⁸, som Boverket refererar till i sin beskrivning avseende Byggnadens specifikation som garant för kravuppfyllnad, gällde ett *de facto* krav i Belgien på olika märkningar om konformitet med den belgiska lagstiftningen avseende byggprodukter för saluföringen av dessa på den belgiska marknaden. EU-domstolen fann i det fallet att det belgiska systemet stred mot artikel 34 FEUF. Det belgiska systemet gällde ett detaljerat teknisk godkännande på lämplighet för användning i processerna för konstruktion och material. I det belgiska fallet visade Kommissionens utredning att det var mycket svårt att sälja byggprodukter på den belgiska marknaden utan föregående belgiska kvalitetsmärkning. Vidare fann Kommissionens utredning att det genom nationella beslut och dekret i praktiken fanns en skyldighet att använda sig av antingen kvalitetsmärkningen ATG eller BENOR. Vidare hade det systemet vägrat erkänna tester och analyser som det holländska certifieringsorganet hade utfärdat som visade på motsvarande prestanda som i belgisk lagstiftning och ålagt sökande att inkomma med ytterligare information och tester.

Det system som Boverket föreslår i Byggnadens specifikation som garant för kravuppfyllnad gäller som vi har förstått det vare sig en märkning på byggprodukter eller ett förhandsgodkännande för att få sälja produkterna på marknaden utan ett system där ett godkännande vid bygglov för en viss husbyggsats ska gälla i hela Sverige.

Emellertid går det i vår mening inte att utesluta att det av Boverket föreslagna systemet kan få liknande effekter som i det belgiska fallet, dvs. utan ett typgodkännande blir saluföringen i Sverige av husbyggsatser i praktiken omöjlig.

Boverket anger i sin uppdragsbeskrivning (Dnr 3056/2016) s. 7 att *"...ett typgodkännande i princip blir vägen för att möjliggöra ett faktiskt tillträde till den svenska marknaden för tillverkare av förtillverkade byggnader"*. Vi noterar också att i likhet med det belgiska målet avser det svenska systemet en teknisk bedömning avseende krav i nationella föreskrifter.

⁴⁶ Se Europeiska kommissionen, Fri rörlighet för varor –Handledning för tillämpning av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor, Ref. Ares (2013) 3759436 – 18/12/2013.

⁴⁷ Mål C-455/01, *Kommissionen mot Italien*.

⁴⁸ Mål C-227/06, *Kommissionen mot Belgien*.

Av intresse för bedömningen är också, enligt vår uppfattning, rättspraxis gällande tekniska bestämmelser som innehåller krav på varors utformning eftersom det av Boverket föreslagna systemet uppställer tekniska krav för att byggprodukterna ska få erhålla godkännande. Avseende sådana bestämmelser har EU-domstolen i ett flertal mål slagit fast att sådana krav kan innebära att tillverkare och importörer får ökade kostnader då de kan behöva anpassa produkterna i fråga till reglerna i den aktuella medlemsstaten och att de därför utgör åtgärder med motsvarande verkan enligt artikel 34 FEUF.⁴⁹

Risken för att det föreslagna systemet ska anses begränsa den fria rörligheten för varor minskas om systemet automatisk godkänner byggprodukter som av andra medlemsländers ackrediteringsinstitut har förklarats uppfylla de tekniska egenskaperna som typgodkännandet avser att kontrollera utan ytterligare tester.

Vår slutsats är dock att det *inte* går att utesluta att ett system med ett typgodkännande av husbyggsatser utgör en åtgärd med motsvarande verkan och därmed strider mot artikel 34 FEUF, även för det fall att systemet skulle innehålla ett undantag för byggprodukter från andra medlemsländer som har intyg om motsvarande prestanda (och undantag för CE-märkta byggprodukter och sådana som omfattas av en europeisk bedömning som motsvarar den prestanda/tekniska egenskaper som omfattas av typgodkännandet). Huruvida systemet kommer att utgöra en åtgärd med motsvarande verkan beror på om det kommer göra det svårare för produkter som är tillverkade i andra medlemsstater att omsättas på den svenska marknaden. Finns det en risk för att systemet får sådana effekter utgör det en åtgärd med motsvarande verkan.

7.3 Kan det föreslagna systemet vara förenligt med EU-rätten enligt artikel 36 FEUF eller tvingande hänsyn?

I mål 227/06 som har redogjorts för i stycket ovan (stycke 7.2) anförde Belgien att det var upp till medlemsstaterna att på områden som inte omfattas av harmonisering själva bestämma vilken nivå av säkerhet som önskas. Detta stämmer överens med EU-domstolens praxis men förutsätter att åtgärden kan anses nödvändig och lämplig för att uppfylla det beaktansvärda syftet. Belgien ansåg att märkningssystemet för byggprodukter kunde anses både nödvändigt och proportionerligt för att uppfylla allmän säkerhet och skydd för människors liv och hälsa. EU-domstolen började med att slå fast att undantagen till den fria rörligheten som anges i artikel 36 FEUF och genom domstolens praxis om tvingande hänsyn skulle tillämpas strikt. Vidare uttalade EU-domstolen att detta innebar att det inte var upp till varje medlemsstat att göra sin egen, självständiga, bedömning avseende om en viss åtgärd var nödvändig och proportionerlig. Vidare slog EU-domstolen fast att en åtgärd för allmän säkerhet endast kunde åberopas för ett reellt hot som var tillräckligt allvarligt och att det inte var frågan om något

⁴⁹ Se exempelvis mål C-33/97, *Colim NV mot Bigg's Continent Noord NV*, mål C-416/00, *Moratello mot Padova* och mål 261/81, *Rau mot De Smedt*.

sådant i förevarande fall. EU-domstolen underkände alltså allmän säkerhet som en plausibel anledning till den handelshindrande åtgärden. EU-domstolen gick sedan vidare och prövade skydd för människors liv och hälsa. Härvid konstaterade EU-domstolen att det var upp till de nationella myndigheterna att visa att viss åtgärd var lämplig och nödvändig för att uppnå det legitima syftet. EU-domstolen ansåg att Belgien inte hade uppfyllt kravet på proportionalitet utan endast hade påstått att åtgärderna varit tillräckliga för att skydda människors liv och hälsa. EU-domstolen ansåg att åtgärderna ifråga istället syftade till att garantera säkerheten för material som används i byggnader och byggnadsverk och tjänade till att hjälpa arkitekter och entreprenörer i sitt arbete.

Vi anser att rättsfallet bekräftar att EU-domstolen gör en strikt bedömning av undantagen till den fria rörligheten. Det visar också att möjligheter till undantag finns men den bevisbörda som ligger på medlemsstaten är avsevärd. Vidare känner vi inte till något rättsfall enligt vilket EU-domstolen har förklarat att en ökning av bostadsbyggande skulle kunna utgöra ett tvingande hänsyn för vilket ett undantag till den fria rörligheten skulle kunna göras. Det är dock inte omöjligt att EU-domstolen utvecklar ett sådant undantag om en medlemsstat t.ex. har akut bostadsbrist men vi anser att det på detta stadium inte är möjligt att förutsätta att en sådan undantagsmöjlighet finns.

7.4

Spelar det någon roll om det föreslagna systemet införs på statlig eller kommunal nivå (inkl. central, regional eller lokal nivå)?

Det som har betydelse är om handelshindret är en åtgärd som kan tillskrivas staten och om det kan hindra handeln mellan medlemsstaterna. Tolkningen av om en åtgärd kan tillskrivas staten är mycket vid. Även åtgärder som företas av privaträttsliga organisationer kan tillskrivas staten t.ex. om de genom lag, föreskrift eller beslut fått en uppgift att utföra och organisationens handlande därigenom kan tillskrivas det offentliga.⁵⁰ Med staten/det offentliga inbegrips här såväl kommuner och landsting som andra organisationer där det offentliga utövar ett bestämmande inflytande. Vår uppfattning är att det inte helt går att utesluta att ett system med förhandsavgörande på en kommunal, regional eller lokal nivå istället för en nationell/statlig nivå eventuellt har mindre effekter på handeln mellan medlemsstaterna. Det är dock mycket viktigt att framhålla att artikel 34 FEUF *inte* innehåller någon *de minimis*-regel dvs. åtgärder som potentiellt är handelshindrande är det oavsett om påverkan på handeln mellan medlemsstaterna endast är marginell. Därmed påverkas inte vår bedömning av att det föreslagna systemet kan utgöra en åtgärd med motsvande verkan oavsett på vilken nivå det införs. Däremot kan den potentiella effekten av handelshindret *eventuellt* ha betydelse för proportionalitetsbedömningen (enligt artikel 36 FEUF eller tvingande hänsyn). Detta genom att en mindre begränsning lättare uppfyller kravet på att det inte finns något mindre inbegripande sätt att uppnå syftet och

⁵⁰ Se mål 249/81, *Kommissionen mot Irland*.

åtgärden därmed kan anses stå i proportion till de negativa effekter som åtgärden innebär.

8. Rekommendationer

8.1 Utformandet av typgodkännandet – bör innehålla bestämmelser kring ömsesidigt erkännande

Eftersom vi inte känner till detaljer kring typgodkännandets utformning eller de effekter som systemet kommer att medföra för byggprodukter som tillverkats i andra medlemsstater kan vi inte göra någon närmare prövning av om det utgör en åtgärd med motsvarande verkan och om det skulle anses göra det om det skulle kunna gå att undanta systemet med typgodkännande enligt artikel 36 FEUF eller tvingande hänsyn. Som anges ovan anser vi att eftersom undantagsmöjligheten tillämpas mycket restriktivt enligt praxis är chanserna begränsade, särskilt eftersom nu aktuell undantagsmöjlighet inte ryms inom hittillsvarande praxis (vad vi känner till). Det finns således en risk för att Kommissionen skulle motsätta sig införande av reglerna, vid en anmälan av den tekniska föreskriften nedan och det således inte skulle vara möjligt att införa reglerna.

Om ett sådant system ändå skulle föreslås införas bör principen om ömsesidigt erkännande tillämpas fullt ut för att möjliggöra ett godkännande. Principen om ömsesidigt erkännande innebär att en vara som lagligen har tillverkats i ett medlemsland i princip inte får vägras tillträde till andra medlemsländers marknader. Eftersom vår bedömning är att ett typgodkännande kan påverka tillträdet till den svenska marknaden anser vi att systemet i vart fall (för att minska risken för att det skulle strida mot EU-rätten även om en sådan risk därigenom inte helt elimineras) bör tillämpa principen om ömsesidigt erkännande avseende sådana husbyggsatser som är utvecklade i andra medlemsstater och som motsvarar de prestandakrav som är tänkt att innefattas i det svenska systemet. Detta skulle innebära att sådana husbyggsatser ska få erhålla typgodkännande utan förgående testning. Emellertid anser vi att det skulle vara förenligt med EU-rätten att efterfråga krav på intyg om överensstämmelse med den efterfrågade standarden som typgodkännandet kontrollerar, förutsatt att kravet uppfyller likvärdighets- och effektivitetsprincipen.

8.2 Föranmälan till Kommissionen

Vår bedömning utifrån Boverkets beskrivning av systemet med typgodkännande är att det är fråga om en teknisk föreskrift. Tekniska föreskrifter ska anmälas till Kommissionen tillsammans med skälen till varför det är nödvändigt att utfärda sådana föreskrifter. För att inte riskera att införa ett system som senare av Kommissionen eller EU-domstolen förklaras oförenligt med EU-rätten och därför behöver göras om, anser vi att ett system med typgodkännande av husbyggsatser, oavsett om det sker på kommunal eller nationell nivå, bör anmälas till Kommissionen. Det är emellertid viktigt att känna till att en sådan anmälan till Kommissionen kan komma att innebära att även det regelverk som Sverige har

idag avseende krav som uppställs på byggprodukter som ska ingå i en byggnad kan komma att granskas. Huruvida nuvarande reglering uppfyller EU-kraven ligger utanför ramen för vårt uppdrag varför vi inte kan kommentera detta. Det kan dock sägas att en prövning som görs i samband med bygglovsprövningen eventuellt inte får lika omfattande negativa effekter på samhandeln som ett typgodkännande pga. att det då sker en bedömning i det enskilda fallet, dessutom sker denna prövning på kommunal nivå (se avsnitt 7.4 ovan). Det bör här nämnas att om en teknisk föreskrift som har blivit godkänd av Kommissionen visar sig medföra negativa effekter för samhandeln inom EU är det möjligt att EU-domstolen ändå skulle finna att denna föreskrift strider mot reglerna om fri rörlighet för varor.

Bilaga 7 – Lov- och byggprocess i andra länder

Boverket har låtit en konsult kartlägga lov- och byggprocessen i Danmark, Norge och Finland. Konsulten har också närmare granskat de förändringar som Danmark nu genomför i syfte att få en mer enhetlig tillämpning av reglerna och därigenom bland annat underlätta för seriebyggda hus. Kartläggningen redovisas i bilaga 8.

Boverket har också tagit del av en rapport om hur en form av typgodkännandesystem fungerar i Tyskland.²²

Danmark

Nuvarande regelverk i Danmark innebär att kommunen prövar att byggprojektet följer de kommunala översiktsplaner och lokala planer som finns, och att bygget inte strider mot någon annan lagstiftning. Detta görs för samtliga byggnadskategorier.

Kommunen måste också, beroende på vilken kategori som byggnaden faller under, pröva om byggnaden uppfyller de tekniska krav som ställs i byggreglerna. Det görs i bygglovshandläggningen och innan bygglov godkänns. För enkla byggnader behöver kommunen inte göra någon sådan kontroll och för begränsat komplicerade byggnader behöver endast brandsäkerheten kontrolleras. Komplicerade byggnader kräver att kommunen prövar samtliga tekniska egenskapskrav.

I den danska bygglovsprocessen, som den ser ut idag, görs således ingen skillnad på om en byggnad är seriebyggd, eller inte. Den enda åtskillnad som görs i lovprocessen är huruvida byggnaden är enkel, begränsat komplicerad eller komplicerad.

Detta är dock på väg att ändras. I och med ett införande av ett certifieringssystem kommer bygglovsprocessen förändras. Kommunen kommer inte längre ansvara för kontrollen av byggnaders tekniska egenskaper. Att byggnader uppfyller regelverkets krav ska istället säkerställas genom att byggherren involverar certifierade rådgivare i byggprocessen.

²² Typgodkännande av serietillverkade flerbostadshus i Tyskland: lägesrapport december 2016. Anna Granath Hansson, Institutionen för fastigheter och byggande, Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm 2016.

Framtagandet av certifieringssystemets regelverk är ett just nu pågående arbete som drivs av Trafik- og byggestyrelsen. Det är tänkt att regelverket ska färdigställas under 2017, för att träda i kraft 1 januari 2018. Nedan beskrivs kort systemets viktigaste delar:

- Certifieringssystemet kommer endast gälla brand och konstruktion. Att övriga tekniska egenskapskrav uppfylls säkerställs bland annat genom att göra kravnivåerna i byggregelverket (BR15) tydligare, mer dokumenterbara och enklare att följa.
- Certifieringssystemet kommer bygga på personcertifiering och certifierade rådgivare. Det regelverk som nu arbetas fram syftar till att säkerställa att den individ som certifieras har rätt erfarenhet och kompetens. I praktiken kommer systemet vara uppbyggt som så att DANAK ackrediterar företag som blir certifierade organ, som i sin tur kan certifiera personer till certifierade rådgivare. Rådgivaren är sen involverad i den faktiska byggprocessen med uppgiften att säkerställa och dokumentera att de tekniska egenskapskraven uppfylls.
- Vilka krav som ställs på den certifierade rådgivaren beror på hur komplex byggnaden är som ska uppföras. Fyra byggnadskategorier med olika riskklassningar kommer att tas fram enligt den arbetshypotes som var aktuell vid konsultens undersökning.
- Övergångsperioden startar när certifieringssystemet träder ikraft den 1 januari 2018 enligt denna arbetshypotes. Övergångsperioden kommer pågå tills det finns ett tillräckligt utbud av certifierade rådgivare i landet, troligtvis till 2019-2020.

Regeringens förväntningar är att certifieringssystemets införande kommer att korta ned kommunernas bygglovsprocess men även frigöra resurser hos kommunerna då de får färre uppgifter. Byggföretagen förväntas få minskade byggkostnader och färre byråkratiska hinder i de fall de önskar bygga likadana byggnader i olika kommuner. Branschen är i stort positiv till systemet, men vissa instanser menar att det finns risk för ökade byggkostnader, mer byråkrati och försämrad byggkvalitet.

Norge

Den norska bygglovsprocessen regleras i huvudsak av Norges lag om ansvarsrätt enligt Byggesaksforskriften (SAK10) Kapitel 12 Ansvar. De företag som omfattas av ansvarsrätt eller ansöker om nationellt godkännande ska ha skriftliga rutiner för kvalitet som uppfyller kraven i enlighet med plan- och bygglagen.

Kommunerna kan utföra tillsyn, men denna granskning är inte inriktad på att kontrollera dokumentation för tekniska krav. Tillsynen från kommunerna är i stället mer inriktade mot formella krav för arbetsprocesser och kompetenskrav hos företagen.

Norges bygglovsprocess kan delas in i ett ramtillstånd och sedan ett eller flera starttillstånd för olika delprojekt. Det gör att man tidigt kan upptäcka brister i sin ansökan och på så sätt spara kostnader för detaljprojekteringen.

I Norge är oberoende kontroller en central del i bygglovsprocessen. Det är ett verktyg som tillkommer utöver de system som företagen själva använder för att kvalitetssäkra sin produktion. Det innebär att ett oberoende företag kontrollerar de områden som är viktiga för liv, hälsa och säkerhet, där konsekvenserna av misstag är allvarliga.

För seriebyggande finns inga särskilda regler eller processer. Dock kan dokumentationen för konstruktion användas för samtliga hus som är likadana och dokumentationen för genomförandet kan baseras på samma grunder. Dessutom är den oberoende kontrollen något enklare vid seriebyggande, till exempel vid serieproduktion av VVS (våtrum).

Finland

Bygglovsprocessen är i huvudsak densamma i Finland som i Sverige. Finland har ingen särskild lovprocess för seriebyggande av hus. Inte heller har det, vid tidpunkten för konsultens undersökning, funnits några projekt där man seriebygger eller bygger CE-märkta hus i Finland.

Bygglovsprocessen i Finland startar med ett uppstartsmöte med fastställande av omfattningen av den dokumentation gällande de tekniska egenskapskraven som byggherren ska skicka in till tillsynsmyndigheten. Omfattningen beror på var byggnaden ska uppföras och dess komplexitet. Vid mötet ska myndigheten även godkänna den namngivna huvuddesignern för projektet, utifrån de krav som specificeras i byggreglerna. Ju komplexare byggprojekt, desto större krav ställs på huvuddesignern vad gäller utbildning och erfarenhet.

I kommunens bygglovshandläggning kontrolleras att byggnaden är designad i enlighet med detaljplanen för det område där byggnaden ska byggas, att byggnaden håller en tillräckligt god standard samt att den tekniska utformningen och designen är lämplig för den plats där byggnaden ska uppföras. Bygglovshandläggningen går vanligtvis inte så djupt in på detaljerna.

Innan själva byggnadsarbetet påbörjas hålls ett uppstartsmöte där båda parter klargör sina ansvarsskyldigheter. Specialritningar och byggnadsarbete kontrolleras i relation till tillstånd och de processer som parterna har kommit överens om på uppstartsmötet.

Tyskland

I Tyskland finns idag ett typgodkännandesystem i två delstater, Nordrhein-Westfalen och Hamburg. Typgodkännandet, som föregår bygglovsprövningen, rör prövningen av uppfyllandet av byggreglerna. Planrättsliga frågor och kopplingen till utplaceringen av byggnaden på mark samt estetiska frågor ligger utanför typgodkännandet.

Tidigare fanns ett typgodkännandesystem i flertalet tyska delstater. Dessa förfaranden användes i huvudsak av småhusbyggare och endast ett begränsat antal flerfamiljhusproducenter. Typgodkännandet avskaffades emellertid i alla delstater utom Hamburg och Nordrhein-Westfalen då bostadsbyggandet i Tyskland var begränsat runt millennieskiftet och det inte längre ansågs nödvändigt med ett sådant förfarande.

Lagreglerna som gäller typgodkännande i de olika delstaterna är eller var formulerade på ett liknande sätt. Huvudpunkterna är följande:

1. Typgodkännande ges för typhus eller byggsystem. De variationer i utförandet som är tillåtna ska framgå av typgodkännandet.
2. Ett typgodkännande ges på högst fem år med möjlighet att förlänga ytterligare fem år.
3. Ett typgodkännande utställt av en delstat gäller också i övriga delstater med typgodkännande.
4. Ett typgodkännande befriar inte från plikten att inhämta bygglov. De faktorer som omfattas av typgodkännande anses dock vara färdigutredda och omfattas därmed inte av bygglovsprövningen.

De flesta delstaterna överlåter eller överlät prövningen inom ramen för typgodkännandet till Tyska institutet för Byggt teknik (DiBt, das Deutsche Institut für Bautechnik), istället för att låta den egna organisationen utföra prövningen.

Typgodkännandet avser inte ett i förväg specificerat antal tekniska krav, utan kan skilja sig åt i sin omfattning beroende på tillverkarens önskemål och vad den prövande myndigheten anser rimligt. Hållfasthet, brand- och bullerskydd kan anses utgöra ett slags grundnivå. Mot bakgrund av det kraftigt ökade nybyggnadsbehovet i Tyskland under senare år pågår diskussioner om att återinföra ett typgodkännandeförfarande i hela förbundsstaten, som ett sätt att förenkla bygglovsprocessen för seriellt producerade flerbostadshus.

Bilaga 8 – Swecos rapport: Kartläggning av regelverk i Norden gällande kontroll av egenskaper hos seriebyggda hus

KARTLÄGGNING AV REGELVERK I NORDEN GÄLLANDE KONTROLL AV EGENSKAPER HOS SERIEBYGGDA HUS

BOVERKET

HALBYG 7 serietillv byggnader

UPPDRAGSNUMMER 3800015006



2016-12-14

SWECO SOCIETY

JOAKIM IVEROTH

1 Sammanfattning

Sweco har för Boverkets räkning utrett:

1. Vid vilken tidpunkt i byggprocessen, som prövning och kontroll av byggnaders utformning och tekniska egenskaper genomförs i Danmark, Norge och Finland.
2. Om länderna gör skillnad vid tillståndsgivning och kontroll för de fall en byggherre vill bygga ett likadant hus som man tidigare byggt och som är kontrollerat och godkänt mot samhällets krav.

Vidare har Sweco utrett Danmarks pågående implementering av ett certifieringssystem som innebär att vissa delar av lovprocessens prövning av en byggnads tekniska egenskapskrav flyttas från kommunen till certifierade rådgivare. Sweco ska enligt uppdraget:

3. Beskriva certifieringssystemet i detalj.
4. Beskriva hur denna förändring förväntas påverka byggherrar och entreprenörer, samt vilken förväntad effekt det kommer att ha för byggproduktionen i Danmark
5. Beskriva om Danmark inför valet av denna åtgärd övervägt andra alternativ, och om så är fallet, varför Danmark valde just ett certifieringssystem.

Nedan sammanfattas utredningens resultat:

Danmark

Nuvarande regelverk i Danmark innebär att kommunen prövar att byggprojektet följer de kommunala översiktsplaner och lokala planer som finns, och att bygget inte strider mot någon annan lagstiftning. Detta görs för samtliga byggnadskategorier.

Kommunen måste också, beroende på vilken kategori som byggnaden faller under, pröva om byggnaden uppfyller de tekniska krav som ställs i byggreglerna. Detta görs i bygglovshandläggningen och innan bygglov godkänns. För enkla byggnader behöver kommunen inte göra någon sådan kontroll och för begränsat komplicerade byggnader behöver endast brandsäkerheten kontrolleras för. Komplicerade byggnader kräver att kommunen prövar samtliga tekniska egenskapskrav.

I den danska bygglovsprocessen, som den ser ut idag, görs således ingen skillnad på byggnader som är serietillverkade eller där identiska byggnader uppförs. Den enda åtskillnad som görs i lovprocessen är huruvida byggnaden är enkel, begränsat komplicerad eller komplicerad.

Detta är dock på väg att ändras. I och med implementeringen av certifieringssystemet kommer bygglovsprocessen förändras, där kommunen inte längre kommer ansvara för kontrollen av byggnaders tekniska egenskaper. Att byggnader uppfyller regelverkets krav ska istället säkerställas genom att byggherren involverar certifierade rådgivare i byggprocessen.

Framtagandet av certifieringssystemets regelverk är ett just nu pågående arbete som drivs av Trafik- och byggestyrelsen. Förhoppningen är att regelverket kan färdigställas

1(39)

KÄRTLÄGGNING AV REGELVERK I NORDEN GÄLLANDE KONTROLL AV EGENSKAPER HOS SERIEBYGGDA HUS

HALBYG 7 SERIETILLV BYGGNADER

under 2017, för att träda i kraft 1 januari 2018. Nedan beskrivs kort systemets viktigaste delar:

- Certifieringssystemet kommer endast gälla brand och konstruktion. Att övriga tekniska egenskapskrav uppfylls säkerställs bland annat genom att göra kravnivåerna i byggregelverket (BR15) tydligare, mer dokumenterbara och enklare att följa.
- Certifieringssystemet kommer bygga på personcertifiering och certifierade rådgivare. Det regelverk som nu arbetas fram syftar till att säkerställa att den individ som certifieras har rätt erfarenhet och kompetens. I praktiken kommer systemet vara uppbyggt som så att DANAK ackrediterar företag som blir certifierade organ, som i sin tur kan certifiera personer till certifierade rådgivare. Rådgivaren är sen involverad i den faktiska byggprocessen med uppgiften att säkerställa och dokumentera att de tekniska egenskapskraven uppfylls.
- Vilka krav som ställs på den certifierade rådgivaren beror på hur komplex byggnaden är som ska uppföras. Fyra byggnadskategorier med olika riskklassningar kommer att tas fram enligt nuvarande arbetshypotes.
- Övergångsperioden startar när certifieringssystemet träder ikraft, enligt nuvarande arbetshypotes den 1 januari 2018. Övergångsperioden kommer pågå tills det finns ett tillräckligt utbud av certifierade rådgivare i landet, troligtvis till 2019-2020.

Regeringens förväntningar är att certifieringssystemets införande kommer korta ned kommunernas bygglovsprocess men även frigöra resurser hos kommunerna då de får färre uppgifter. Byggföretagen förväntas få minskade byggkostnader och mindre byråkratiska hinder i de fall de önskar bygga likadana byggnader i olika kommuner. Branschen är i stort positiv till systemet, med där vissa instanser menar att det finns risk för ökade byggkostnader, mer byråkrati och försämrad byggkvalitet.

Norge

Den norska bygglovsprocessen regleras i huvudsak av Norges lag om ansvarsrätt enligt Byggesaksförförskriften (SAK10) Kapitel 12 Ansvar. De företag som omfattas av ansvarsrätt eller ansöker om nationellt godkännande ska ha skriftliga rutiner för kvalitet som uppfyller kraven i enlighet med plan- och bygglagen.

Kommunerna kan utföra tillsyn, men denna granskning är inte främst inriktad på dokumentation för tekniska krav. Tillsyn av kommunerna är mer inriktad mot formella krav för arbetsprocess och kompetenskrav för företagen.

Norges bygglovsprocess kan delas in i ett ramtillstånd och sedan ett eller flera starttillstånd för olika delprojekt. Detta gör att man tidigt kan upptäcka brister i sin ansökan och på så sätt spara kostnader för detaljprojekteringen.

I Norge är oberoende kontroller en central del i bygglovsprocessen. Det är ett verktyg som tillkommer utöver de system som företagen själva använder för att kvalitetssäkra sin

produktion. Det innebär att ett oberoende företag kontrollerar de områden som är viktiga för liv, hälsa och säkerhet, där konsekvenserna av misstag är allvarliga.

För seriebyggande finns inga särskilda regler eller processer. Dock kan dokumentationen för konstruktion användas för samtliga hus som är likadana och dokumentation för genomförandet kan baseras på samma grunder. Dessutom är den oberoende kontrollen något enklare vid seriebyggande, till exempel serieproduktion av VVS (våtrum).

Finland

Bygglovsprocessen är i huvudsak densamma i Finland som i Sverige. Finland har ingen särskild lovprocess för seriebyggande av hus. Inte heller har det, än så länge, funnits några projekt där man seriebygger eller bygger CE-märkta hus i Finland.

Bygglovsprocessen i Finland startar med ett uppstartsmöte med fastställande av omfattningen av den dokumentationen gällande de tekniska egenskapskraven som byggherren ska skicka in till tillsynsmyndigheten. Omfattningen beror på var byggnaden ska uppföras och dess komplexitet. Vid mötet ska myndigheten även godkänna den namngivna huvuddesignern för projektet, utifrån de krav som specificeras i byggreglerna. Ju komplexare byggprojekt, desto större krav ställs på huvuddesignern vad gäller utbildning och erfarenhet.

I kommunens bygglovshandläggning kontrolleras att byggnaden är designad i enlighet med detaljplanen för det område där byggnaden ska byggas, att byggnaden håller en tillräckligt god standard samt att den tekniska utformningen och designen är lämplig för den plats där byggnaden ska uppföras. Den går vanligtvis inte så djupt in på detaljerna.

Före det att själva byggnadsarbetet påbörjas hålls ett kickoff-möte där båda parter klargör sina ansvarsskyldigheter. Specialritningar och byggnadsarbete kontrolleras i relation till tillstånd och de processer som parterna har kommit överens om på uppstartsmötet.

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	6
2.1	Uppdraget	6
2.1.1	Metod och arbetsgång	7
2.1.2	Avgränsningar och definitioner	7
2.1.3	Rapportens disposition	8
3	Danmark	9
3.1	Regelverket fram till 1 juli 2016	9
3.1.1	Kommunen är ansvarig myndighet	10
3.1.2	Förenklad bygglovsprocess 2009	11
3.2	Bygglovsprocessen i Danmark	11
3.3	Prövning och kontroll vid uppförande av seriebyggda hus	14
3.4	Det danska certifieringssystemet – bakgrund och lagförslag	14
3.4.1	Ett typgodkännandesystem föreslås	14
3.4.2	Regeringen väljer ett certifieringssystem	16
3.4.3	Lagförslaget	17
3.4.4	Varför just ett certifieringssystem?	18
3.5	Certifieringssystemets utformning	19
3.5.1	Endast brandsäkerhet och konstruktion	19
3.5.2	Övriga egenskapskrav	19
3.5.3	Personcertifiering	20
3.5.4	Olika krav på rådgivaren beroende på byggnadens komplexitet	21
3.5.5	Övergångsperioden	22
3.5.6	Kommunernas nya roll	22
3.6	Förväntade konsekvenser för kommuner, byggherrar och entreprenörer	23
3.6.1	Konsekvenser enligt regeringen	23
3.6.2	Konsekvenser enligt remissinstanser	23
5	Norge	26
5.1	Orientering i Norges regelverk	26
5.1.1	Ansvarsrätt gentemot Byggmyndigheten	27
5.1.2	Oberoende kontroll	27
5.2	Bygglovsprocessen i Norge	28
5.3	Prövning/kontroll vid uppförande av likadana byggnader	30
7	Finland	31

4(39)

KARTLÄGGNING AV REGELVERK I NORDEN GÄLLANDE
KONTROLL AV EGENSKAPER HOS SERIEBYGGDA HUS
2016-12-14

HALBYG 7 SERIETILLV BYGGNADER

7.1	Orientering i Finlands regelverk	31
7.1.1	Markanvändnings- och bygglagen	31
7.1.2	Byggbestämmelsesamlingen	33
7.2	Bygglovsprocessen Finland	33
7.3	Prövning/kontroll vid uppförande av likadana byggnader	35
9	Sammanfattning och avslutande diskussion	36
10	Referenser	38

Kartläggning av regelverk i Norden gällande kontroll av egenskaper hos seriebyggda hus

2 Inledning

Sverige behöver öka bostadsbyggandet för att möta efterfrågan hos en snabbt växande befolkning. Regeringen har därför i ett 22-punktsprogram tagit fram ett antal förslag för att snabbt öka bostadsproduktionen. Ett av förslagen är att göra det enklare att återanvända ritningar, konstruktioner och utrustning i många projekt över hela landet, detta genom att byggnadsverk som i allt väsentligt är likadant utformade bedöms på samma sätt. Förslaget är tänkt att underlätta för sådana företag där bostadshus tillverkas i serier. Ett sätt att göra detta är att försöka få bort den nuvarande problematiken där en byggnads tekniska egenskaper bedöms olika beroende på var i landet byggnaden uppförs. Detta utgör en osäkerhet för byggherrar och tillverkare av serietillverkade bostadshus idag och är ett reellt hinder för ökat bostadsbyggande.

Av anledning av detta har Boverket regeringens uppdrag att ge förslag på hur en enhetlig kontroll av egenskaper hos serietillverkade hus kan utformas. En del i detta arbete är att studera hur våra grannländer har arbetat för att underlätta serietillverkning av hus. Boverket har därför anförtrott Sweco Society med uppgiften att utreda frågan hur Norge, Finland och Danmark arbetar med detta.

2.1 Uppdraget

Boverket har gett Sweco i uppdrag att utreda vilka åtgärder som myndigheter i Danmark, Norge och Finland har vidtagit för att underlätta ett repeterbart byggande med prefabricerade element eller moduler. Boverket vill särskilt att Sweco:

1. Utreder hur, och vid vilken tidpunkt i byggprocessen, som prövning och kontroll av byggnaders utformning och tekniska egenskaper genomförs (motsvarande krav som Sverige ställer i PBL 8 kap. 1§ och 4§).
2. Klargör om länderna gör skillnad vid tillståndsgivning och kontroll för de fall en byggherre vill bygga ett likadant hus som man tidigare byggt och som är kontrollerat och godkänt mot samhällets krav.

Vidare, Danmark är på väg att införa ett certifieringssystem där ansvaret för vissa delar flyttats från myndigheten till byggaren för att underlätta nyproduktion av bostäder. För att undersöka huruvida detta är ett gångbart tillvägagångssätt även i Sverige har Boverket gett Sweco i uppdrag att:

3. Beskriva certifieringssystemet i detalj.
4. Beskriva hur denna förändring förväntas påverka byggherrar och entreprenörer samt vilken förväntad effekt det kommer att ha för byggproduktionen i Danmark.
5. Beskriva om Danmark inför valet av denna åtgärd övervägt andra alternativ, och om så är fallet, varför Danmark valde just denna åtgärd.

I denna rapport besvaras frågorna ovan och en sammantagen bild av hur Danmark, Norge och Finland arbetar med frågan presenteras.

2.1.1 Metod och arbetsgång

För att besvara frågor 1 och 2 ovan har följande gjorts:

- Insamling, inläsning och sammanställning av skrivet material, t.ex. respektive lands regelverk för området samt förarbeten, rapporter och utredningar som beskriver regelverket och arbetet som gjorts kring det. Materialet har identifierats via kontakter i respektive land samt från nätet.
- Intervju med en myndighetsperson i respektive land för att ytterligare klargöra kontroll- och prövningsprocessen i respektive land samt om tillståndsgivning skiljer sig åt vid serietillverkning. Intervjun är också viktigt för att klargöra vilka åtgärder som har vidtagits i landet för att underlätta serietillverkning av hus.
- Sammanställning av materialet.

För att besvara frågorna 3-5 ovan, som handlar om det danska certifieringssystemet och dess förväntade effekter på byggproduktionen i landet, har följande gjorts:

- Insamling, inläsning och sammanställning av skrivet material som beskriver certifieringssystemet. Förarbeten och proposition sammanställs och analyseras specifikt enligt uppdragsbeskrivning. Materialet identifieras via kontakter på Trafik- och byggestyrelsen.
- Intervju med en till två kontaktpersoner på Trafik- och byggestyrelsen, Danmark, för ytterligare information kring certifieringen och vilka effekter den förväntas få på t.ex. byggproduktion.
- Sammanställning av materialet.

Uppdraget har genomförts av Joakim Iveroth som uppdragsledare. Kontaktperson vid Boverket har varit Thomas Johansson

2.1.2 Avgränsningar och definitioner

I denna rapport används benämningen seriebyggda hus. Benämningen serietillverkade hus är inte helt adekvat då detta kopplas till förtillverkning med godkännanden och kontroller. Boverkets bedömning är ett nationellt system för godkännande och kontroll av

förtillverkade (eng. pre fabricated) produkter inte skulle nå framgång vid en EU-notifiering.

Begreppet seriebyggda hus är bättre då det kopplar till byggnadens specifikation som definierar dess utformning, och har således inget att göra med hur byggnaden produceras. Ett seriebyggt hus kan framställas i volyment, planelement eller uppföras på plats. Den röda tråden är att specifikationen är densamma varje gång byggnaden uppförs. Det är konceptägaren som avgör om huset ska bli eller är ett seriebyggt hus.

2.1.3 Rapportens disposition

Rapporten består, utöver inledning och sammanfattning, av fyra avsnitt.

I avsnitt 3 *Danmark*, besvaras uppdragets frågor 1-5 vad gäller Danmark, inklusive beskrivning och analys av det danska certifieringssystemet.

I avsnitt 4 *Norge* besvaras uppdragets frågor 1-2 vad gäller Norge

I avsnitt 5 *Finland* besvaras uppdragets frågor 1-2 vad gäller Finland

I avsnitt 6 *Avslutande konklusion* sammanfattas resultatet och viktiga slutsatser görs.

3 Danmark

Danmark har nyligen tagit fram en reviderad bygglag, som trädde ikraft 1 juli 2016. En nyhet är införandet av ett certifieringssystem, som i princip innebär att kommunen inte längre ansvarar för kontrollen av att en byggnad uppfyller byggreglernas krav på tekniska egenskaper. Detta ska istället säkerställas av certifierade rådgivare. Arbetet pågår just att ta fram ett regelverk för detta certifieringssystem. Inom detta arbete revideras nu också byggreglerna i sin helhet. Arbetet förväntas vara klart till den 1 januari 2018, då certifieringssystemet träder i kraft.

För att få den kompletta bilden av det danska systemet, och besvara samtliga fem uppdragsfrågor, kommer i detta avsnitt först regelverket som styrde danskt byggande fram till 1 juli 2016 att beskrivas, dvs. den danska bygglagen (bygglov) och de danska byggreglerna (byggningsreglementet), motsvarande svensk PBL och BBR. Vidare beskrivs bygglovsförfarandet som det fungerade fram till revideringen av lagen, vad som kontrolleras, när och av vilken instans.

I avsnittet därefter beskrivs certifieringssystemet som nu håller på att införas. Inledningsvis ges en bakgrund till varför systemet införs samt de alternativa lösningar som diskuterats av regering och bransch. Vidare beskrivs det faktiska lagförslaget och certifieringssystemet som det planeras att utformas. Vidare diskuteras de konsekvenser som förväntas uppstå för olika aktörer, ur olika aktörers perspektiv.

3.1 Regelverket fram till 1 juli 2016

Byggande i Danmark regleras huvudsakligen av byggnadslagen¹ och byggregler², medan förbindelserna mellan byggbranschen aktörer byggs på frivilliga avtal.³ I Byggnadslagen fastställs den allmänna ramen och målen för regleringen inom byggsektorn. Lagen innehåller även reglerna kring byggförsäkring och marknadskontroll av byggprodukter.

I Byggreglerna specificeras byggnadslagens krav och innehåller de detaljerade krav som alla byggnadsverk måste uppfylla. Kraven i bygglag och byggregler finns för att säkerställa att en byggnad utformas och konstrueras på sådant sätt att den är tillfredsställande med hänseende till brand, säkerhet och hälsa. Det finns till exempel krav på byggnaders höjd, avstånd till tomtgräns, konstruktion, brandsäkerhet och inomhusmiljö. Det är också i byggreglerna som energikraven ställs. Precis som BBR är de danska byggreglerna i huvudsak utformade som funktionskrav.

Byggreglerna (BR15) är indelade i 8 kapitel:

¹ Bygglov nr 386

<https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=183662>

² Byggningsreglementet 2015 (BR15)

<http://byggningsreglementet.dk/>

³ <https://www.trafikstyrelsen.dk/DA/Byggeri/Byggeriets-regler.aspx>

1. Administrativa bestämmelser

Regler om kommunernas handläggning av bygglovsansökningar, bland annat vilka byggnader som kräver bygglov, vilka byggnader som endast har anmälningsplikt och vilka byggnader som är helt bygglovsbefriade. Kapitlet innehåller också regler kring bygglovsavgifter och regelverkets förhållande till annan lagstiftning.

2. Bestämmelser om bebyggelsen

Regler om byggnadens plats på tomten, samt bestämmelser vad gäller höjd och avstånd.

3. Bestämmelser om byggnadens utformning

Regler om byggnadens inre utformning, inklusive krav vad gäller tillgänglighet.

4. Bestämmelser om konstruktionen

Regler för bärande konstruktioner samt regler om att minska fukten i byggnader.

5. Bestämmelser om brand

Regler om brandsäkerheten i byggnader.

6. Inomhusmiljö

Regler som ska säkra att byggnader har en god inomhusmiljö, bland annat regler om ventilation, om föroreningar från byggprodukter samt regler för att säkerställa bullernivåerna i byggnaden.

7. Energiförbrukning

Regler om byggnadens maximala energianvändning, inklusive två valfria klasser av lågenergihus.

8. Installationer

Regler om bland annat värme- och ventilationssystemet samt installationer för vatten- och avlopp.

3.1.1 Kommunen är ansvarig myndighet

Enligt bygglagen är det de enskilda kommunerna som är ansvarig myndighet för bygglov och anmälan. Kommunerna sköter dessutom ett stort antal andra uppgifter kopplat till bygglovsprocessen, bland annat dialog med medborgarna, tillsyn och överklagande- och ärendehantering. Kommunerna ansvarar själva, inom lagstiftningens ramar, för hur de organiserar hanteringen av bygglovsprocessen, inklusive hur många och vem som ska arbeta med frågan. Kommunerna får ta ut avgifter för bygglovshantering.

3.1.2 Förenklad bygglovsprocess 2009

I januari 2009 förenklades bygglovsprocessen, bland annat genom att byggnader delades in i tre kategorier utifrån komplexitet.

1. Enkla fall (BR15 kapitel 1.3.1):
 - Fristående småhus, sammanbyggda småhus med högst två lägenheter, villor, garage och carportar.
 - För dessa byggnader krävs ingen kontroll av byggnadens tekniska egenskaper enligt BR15 kap 3-8
2. Begränsat komplicerade fall (BR15 kapitel 1.3.2):
 - Sammanbyggda småhus med fler än två lägenheter (radhus, kedjehus), ekonomibyggnader och vissa industri- och lagerbyggnader.
 - För denna kategori byggnader behöver endast kraven vad gäller brandsäkerhet prövas.
3. Komplicerade fall (BR15 kapitel 1.3.3):
 - Resterande byggprojekt, t.ex. flerbostadshus, skolor, sjukhus, kontorsbyggnader, industribyggnader, kraftverk och hotell.
 - För denna kategori byggnader ska samtliga tekniska egenskapskrav prövas i bygglovsprocessen.

Kommunerna ska oavsett byggnadstyp kontrollera att byggnaden uppfyller BR15 kap 2, dvs. att byggnaden är rätt placerad på fastigheten, med rätt höjd och avstånd till tomtgränser och andra byggnader. Regelförenklingen 2009 innebär dock att kommunerna endast behöver pröva att samtliga tekniska egenskapskrav är uppfyllda om det är en komplicerade byggnad som uppförs. För de allra enklaste fallen behöver inga tekniska egenskapskrav kontrolleras för, medan för det begränsat komplicerade fallen måste kommunen kontrollera att brandsäkerhetskraven uppfylls. De särskilt komplicerade fallen motsvarar cirka 6 000 av de 60 000 årliga byggprojekten i Danmark.⁴

3.2 Bygglovsprocessen i Danmark

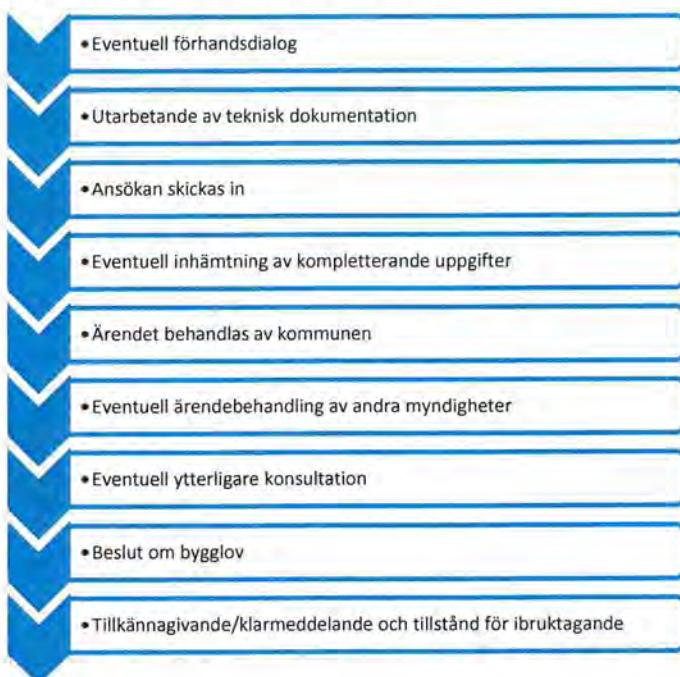
En individ eller ett företag kan, enligt bygglagen, inte påbörja ett nybyggnadsprojekt, en väsentlig ombyggnad eller ändring, eller påbörja ett rivningsarbete, förrän kommunen har utfärdat ett bygglov. Det är kommunen som ansvarar för att bygglag och byggregler efterlevs. Därutöver ska kommunen, vid bygglovshandläggningen, kontrollera att bygget inte strider mot ett antal andra lagar. I byggreglerna hittas en förteckning över 22 andra lagar som beaktas vid bygglovsförfarandet. Av dessa är planlagen (planloven) och miljölagen (miljöbeskyttelsesloven) särskilt viktiga och ofta nödvändiga att beakta. I vissa fall, där kommunens kompetens inte räcker till, kan det vara nödvändigt för kommunerna att koppla in andra myndigheter i bygglovsarbetet, som är experter inom det specifika

⁴ <http://www.ktc.dk/artikel/private-aktoerer-vil-forringe-og-fordyre-byggesagsbehandlingen>

området. T.ex. kontaktas Statens miljöcenter i de fall ett byggprojekt kräver dispens från strandskyddsreglerna.

Bygglovsprocessen ser också olika ut beroende på vilken typ av byggnad som ska uppföras. Processen ser inte likadan ut för enklare byggen jämfört med byggprojekt där större flerbostadshus ska uppföras. Processen är således komplex, men kan förenklat illustreras som i figur 1 nedan.

Figur 1 Bygglovsprocessen i Danmark



* Figur från Rapport *Undersøgelse af byggesagsbehandlingen i sammenlignelige lande*, Trafik- og byggestyrelsen

Kommunen kan, om de önskar, inleda en dialog med byggherren innan byggandet inleds. Generellt gäller att ju fler frågor som klaras upp i förhandsdialogen, desto mindre resurser krävs för den egentliga handläggningen av bygglovsärendet. Många danska kommuner använder detta verktyg med goda resultat, där byggprocessen förbättras med högre byggkvaliteten och bättre ekonomi som följd. Förhandsdialogen har också visat sig skapa bättre förståelse mellan de parter som berörs av bygget och förbättrat kvaliteten på den dokumentation som byggherren skickar in till kommunen. Beroende på byggprojektets komplexitet och storlek kan förhandsdialogen vara allt mellan ett kort samtal till ett

regelrätt möte mellan byggherren och byggnadsnämnden. Det är kommunen som avgör om de vill inleda en dialog i detta tidiga skede.⁵

Ansökningsmaterialet i ett byggprojekt måste innehålla den information som kommunen kräver för att bedöma huruvida byggprojektet uppfyller bygglag och byggregler. Som tidigare beskrivits behöver byggherren inte skicka in uppgifter om byggnadens tekniska egenskaper, om det är en byggnad av enkelt slag. Det ska dock även för dessa byggnader framgå i ansökan om byggprojektet omfattas av BR15 kap 1.3.1, 1.3.2 eller 1.5 (anmälan). I och med BR15 ska ansökan skrivas under och skickas in digitalt. Kommunen kan också begära kompletterande material i de fall uppgifterna är otillräckliga.

Själva handläggningen av bygglovets kan illustreras av följande bild.

Figur 2 Schematisk illustration av handläggningsarbetet för bygglovsprocessen Danmark



Kommunen måste, för alla typer av byggnader, pröva att bygget de följer de kommunala översiktsplaner och lokala planer som finns, och att bygget inte strider mot någon annan lagstiftning. Byggprojektets yttre ramar får inte överträdas.

Kommunen måste också, beroende på vilken kategori som byggnaden faller under, pröva om byggnaden uppfyller de tekniska krav som ställs i byggreglerna. För okomplicerade byggnader eller byggnader av begränsad komplexitet krävs inte detta, vilket har beskrivits ovan. Kommunen måste dock göra en bedömning om byggprojektet i fråga kan få dispens från prövning av de tekniska egenskaperna. Även helt bygglovsfria byggnader och de som är anmälningspliktiga måste invänta besked från kommunen om dispens, innan bygget kan starta.

Efter att bygglov beslutats och bygget startats, avgör kommunerna om byggprojektet i fråga kräver tillsyn på plats eller om den dokumentation som lämnats in är tillräcklig för att bevilja att byggnaden tas i bruk.

⁵ Erhvervs- og Byggestyrelsen 2009, Vejledning i styrket byggesagsbehandling
http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_39086/cf_202/Vejledning_i_styrket_byggesagsbehandling.PDF

3.3 Prövning och kontroll vid uppförande av seriebyggda hus

I bygglovsprocessen, som den ser ut idag, görs ingen skillnad på byggnader som är serietillverkade eller där identiska byggnader uppförs. Som beskrivits ovan är den enda åtskillnad som görs i lovprocessen huruvida byggnaden är enkel, begränsat komplicerad eller komplicerad.

Dock har Danmark, precis som Sverige, problem med långdragna handläggningstider och oförutsägbara utfall, där identiska byggnader kan få bygglov i en kommun men inte i en annan. Byggherren måste också söka nytt bygglov för varje kommun. Just att kommunerna sköter handläggningen olika snabbt och med varierande utfall, är anledningen till att Danmark nu ser över sitt regelverk och sin bygglovsprocess, och där ett förslag på ett certifieringssystem håller på att tas fram. Certifieringssystemet innebär att kommunerna inte längre ska ansvara för kontrollen att de tekniska egenskapskraven uppfylls. Istället ska certifierade rådgivare involveras i byggprocessen med ansvar för att de tekniska egenskapskraven uppfylls och att detta dokumenteras. Det bakomliggande syftet med certifieringssystemet är att effektivisera processen och främja standardiserat byggande i Danmark.

3.4 Det danska certifieringssystemet – bakgrund och lagförslag

Dansk bygglag uppdaterades sommaren 2016, med flera ändringar och tillägg.⁶ En av ändringarna, som troligen får stora implikationer för danska kommuner och byggnadsnämnder, var införandet av ett certifieringssystem för dokumentation av tekniska egenskaper.⁷ Lagändringen är ett av flera initiativ från den danska regeringen att förenkla byggandet och därmed främja produktiviteten samt säkerställa framtida tillväxt i branschen.⁸

Nedan beskrivs den problematik inom dansk byggsektor som lett fram till införandet av ett certifieringssystem. Även alternativa lösningar som diskuterats längs vägen beskrivs, samt lagen i dess slutgiltiga form.

3.4.1 Ett typgodkännandesystem föreslås

Produktivitetskommissionen i Danmark, som har i uppgift att undersöka danska produktivitetstrender och komma med konkreta rekommendationer som kan stärka Danmarks produktivitet, konstaterar i en rapport⁹ från 2013 att det är viktigt att byggindustrin kan agera effektivt och inte hämmas av onödigt långa ledtider. Detta eftersom dansk byggsektor är oerhört viktig för Danmark i stort då den inte bara generar

⁶ Bekendtgørelse af byggelove, LBK nr 1178 af 23/09/2016

<https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=183662>

⁷ Se afsnit 3.5.6 og afsnit 3.6

⁸ Transport- og Bygningsministeriet 2016, L101 Forslag til Lov om ændring af byggeloven <http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/l101/betaenkning.htm>

⁹ Produktivitetskommissionen 2013, *Konkurrence, Internationalisering og regulering - analyserapport 2*

arbetstillfällen och tillväxt inom sin egen sektor, utan också generera positiva effekter till att andra sektorer i ekonomin.

I rapporten konstateras att ett stort problem för branschen är att handläggningstiden för bygglov varierar kraftigt mellan kommuner, och särskilt när det handlar om komplicerade byggprojekt. Byggföretag som vill bygga samma byggnad i två olika kommuner behöver inte bara få ett tekniskt godkännande i båda kommunerna, med tillkommande dubbla bygglovsavgifter, utan riskerar även att möta två olika bedömningar. Byggföretaget kan få bygglov från den ena kommunen, medan den andra kommunen kan komma att ha invändningar på t.ex. byggnadens konstruktion, detta trots att byggnaderna är identiska.

Olika krav från kommun till kommun begränsar således byggföretag och hämmar marknaden. Uppfattningen är också att det specifikt hämmar utvecklingen av standardiserade processer och standardiserat byggande. I rapporten föreslås därför att det införs ett typgodkännandesystem, där en konstruktion som godkänts av en kommun automatiskt får ett tekniskt godkännande i alla kommuner. Det skulle, enligt förslaget, vara den kommunens ansvar där byggnaden uppförs första gången att meddela övriga kommuner, där byggherren önskar uppföra samma byggnad, att den specifika byggnaden uppfyller de tekniska egenskapskraven.

Problematiken med allt längre handläggningstider och oförutsägbara beslut från kommunerna, med hämmande effekter för byggsektorn, hade redan 2012 utretts av en arbetsgrupp tillsatt av Energi- och byggnadsministern. Arbetsgruppens uppgift var att analysera kommunens bygglovhandläggning och ge förslag på regelförenklande åtgärder som skulle kunna effektivisera denna.

Ett av de förslag som arbetsgruppen la fram i sin slutrapport¹⁰ var att införa ett typgodkännandesystem för vad som i rapporten kallas standardiserat byggande, dvs. modulbyggande eller typhusbyggande där varje byggnad som uppförs är identisk.¹¹ Systemet skulle enligt förslaget fungera som så att en byggnad som är typgodkänd har uppfyllt de tekniska egenskapskrav som ställs i byggreglerna, och kan därför uppföras i alla kommuner utan att kommunen själv behöver kontrollera för detta i bygglovshandläggningen. Ärendehantering för kommunen skulle förenklas och förkortas, då de tekniska kraven redan är kontrollerade för genom typgodkännandeförfarandet.

Förslaget är i grunden samma som läggs fram av Produktivitetskommissionen ett år senare. Arbetsgruppen utvecklar dock hur systemet skulle kunna se ut, och ger tre förslag på detta:

- 1) Att ett centralt organ utpekats som ansvarig för typgodkännandesystemet.

¹⁰ Arbetsgruppen om effektiv byggesagsbehandling 2012, *Afrapportering fra Arbetsgruppen om effektiv byggesagsbehandling*, sep 2012

¹¹ Standardiserat byggande definieras i rapporten som *uppförandet av identiska byggnader*.

- Enligt rapporten är en fördel med förslaget att all information om typgodkända byggnader är samlade hos en instans, och där alla aktörer vet vart de ska vända sig.
 - En nackdel med förslag är att systemet skulle behöva finansieras via avgifter. För att inte avgiften ska bli för hög krävs ett tillräckligt stort antal typgodkännandeansökningar.
- 2) Att regler införs vad gäller ömsesidigt erkännande, där ett godkännande av en byggnads tekniska egenskaper från en kommun också gäller och kan användas i övriga kommuner.
- Enligt rapporten är en fördel med förslaget att det även fortsättningsvis är en enda myndighet som handhar bygglovshandlingen, dvs. kommunerna.
 - Nackdelen är att inte alla kommuner har tillräckliga resurser och kompetens, och där det finns en risk att detta utnyttjas av byggherrar som skaffar sig ett typgodkännande från en "svag" kommun. Det finns också risk för dålig överblick över vad som godkänns och inte godkänns.
- 3) Att en eller två kommuner väljs ut som får utföra typgodkännanden.
- Enligt rapporten är en fördel med förslaget att kommunerna som väljs ut har tillräcklig kompetens och att det skapas en god överblick över vad som godkänns och inte godkänns
 - Nackdelen är att det krävs ett tillräckligt stort antal standardiserad byggnader att typgodkänna, för att inte avgiften för ärendehantering ska bli allt för hög.

Även Konstruktörsföreningen i Danmark menar att bygglovsprocessen kan och bör effektiviseras, och att ett typgodkännandesystem skulle kunna vara ett sätt att göra just detta. I sitt remissvar till lagförslaget föreslår föreningen att vissa komplexa byggnader, t.ex. stormarknader och idrottsanläggningar, ska kunna typgodkännas av en kommun för att sedan kunna uppföras i alla kommuner utan ytterligare kontroll av de tekniska egenskapskraven. Ett sådant system skulle, menar Konstruktörsföreningen, minska både byggkostnader och handläggningstider.¹²

3.4.2 Regeringen väljer ett certifieringssystem

2014 la regeringen fram en strategi för ökad tillväxt för byggsektorn i landet, där bygglovshandlingens problemområden, som beskrivits ovan, även lyfts fram. I rapporten Vägen till en starkare byggsektor i Danmark konstateras att det finns en stor potential till tillväxt- och produktivitetsökning genom att effektivisera bygglovsprocessen.

¹² L 101 bilag 1 Höringssvar og høringsnotat, fra transport- og bygningsministeren (remissvar) <http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/101/bilag/1/index.htm#nav>

Bygglovshanteringen av komplicerade byggen, som t.ex. industribyggnader, kontor och flerbostadshus, kräver stort tekniskt kunnande och insikt i byggprocessen för att inte ärenden ska hamna i utdragna processer med godtyckliga utfall. Bristande kompetens kan också innebära, som är fallet i vissa kommuner, att endast traditionella metoder godkänns, och där tveksamhet inför nya innovativa lösningar gör att bygglov avvisas. Sammantaget gör situationen det svårt för företag att utveckla standardiserade, och billigare, byggprocesser vilket regeringen önskar åtgärda för att stärka branschen.¹³

2015, i rapporten *Vækst og udvikling i hele Danmark*, fastställs att regeringen, med syftet att förenkla och effektivisera bygglovsprocessen, vill införa ett certifieringssystem. Enligt rapporten skulle certifieringssystemet innebära att delar av bygglovshandläggningen privatiseras, där certifierade företag, inte kommunen, garanterar att byggnader uppfyller de tekniska krav som ställs i byggreglerna kap 3-8.¹⁴

3.4.3 Lagförslaget

Förslaget att införa ett certifieringssystem för dokumentation av tekniska egenskaper, lades fram till Folketingen 13 januari 2016. Förslaget implementeras i dansk lag 1 juli 2016 genom ett tillägg i bygglagen, mer specifikt i kap 3 B § 15 B, *Certificeringsordning for dokumentation af tekniske forhold*.

Lagen bemyndigar Transport- och bygningsministeren att ta fram regler för ett certifieringssystem för dokumentation av tekniska egenskaper, inklusive regler kring vilka byggnader som ska omfattas av systemet, vilka krav certifieringsorganen måste uppfylla, vad som gäller vid överklagande av ärenden samt vad certifieringen ska innehålla. Regelverket ska även fastställa vilken roll kommunerna ska ha vid uppförande av byggnader där de tekniska egenskaperna säkerställts av ett certifierat företag, inklusive när och på vilket sätt, i bygglovsprocessen, som dokumentationen av de tekniska egenskaperna från det certifierade företaget ska presenteras.¹⁵

Lagparagrafen lyder som följer:

§ 15B. Transport- og bygningsministeren kan fastsætte regler om en certificeringsordning for dokumentation af tekniske forhold ved byggeri omfattet af loven, herunder at certificeringen udføres af et certificeringsorgan, der er akkrediteret hertil.

Stk. 2. Transport- og bygningsministeren kan fastsætte regler om adgang til klage over certificeringsorganernes afslag eller delvise afslag på certificering, herunder om forhold, der kan påklages, og om tidsfrister for, hvornår en klage er rettidigt indgivet, samt regler om, hvilken myndighed, institution, virksomhed el.lign., der er klagemyndighed.

Även om kommunerna i och med den nya lagparagrafen inte längre är den instans som ska pröva byggnaders tekniska egenskaper, är de fortfarande den myndighetsinstans

¹³ Regeringen 2014, *Vejen till et styrket byggeri i Danmark – regeringens byggepolitiske strategi*

¹⁴ Regeringen 2015, *Vækst og udvikling i hele Danmark*

¹⁵ Forslag til Lov om ændring af bygge-loven, Lovforslag nr L 101, Folketinget 2015-16

som prövar att bygglagen följs av byggherrar, inkl. att hantera lagöverträdelser i de fall där en byggnads tekniska egenskapskrav inte uppfylls.

Enligt propositionen ska företag som önskar verka som certifieringsorgan certifieras av den danska ackrediteringsfonden, DANAK, eller av ett likvärdig erkänt ackrediteringsorgan, som har undertecknat det europeiska samarbetet för ackrediteringsorgan eller Det internationella forumet för ackreditering av certifieringsorgan avtal om ömsesidigt erkännande. För att godkännas krävs att företaget är oberoende och kompetent och att deras ledningssystem är lämpligt för att säkerställa att kraven i byggreglerna uppfylls.

Vidare konstateras i propositionen att certifieringssystemet kommer, efter en övergångsperiod, bli obligatoriskt för byggherrar. En övergångsperiod används för att se att tillräckligt många certifierade företag finns innan systemet tillämpas i full utsträckning. Under övergångsperioden kan en byggherre antingen pröva byggnadens tekniska egenskaper genom den sedvanliga bygglovsprocessen, eller gå via certifieringssystemet.¹⁶

3.4.4 Varför just ett certifieringssystem?

Det fanns flera anledningar till att den danska regeringen och Trafik- og bygningsstyrelsen valde att införa ett certifieringssystem, och inte ett typgodkännandesystem vilket flera instanser önskade. Christian Vesterager på Trafik- og byggestyrelsen menar att det i princip alltid görs små modifikationer på byggnader, t.ex. att entrén flyttas, vilket kan påverka huruvida t.ex. brandkraven uppfylls eller inte. Kommunen skulle av den anledningen behöva kontrollera även typgodkända byggnader för att säkerställa att det verkligen är identiska byggnader och att de tekniska kraven därmed är uppfyllda. Den grundläggande problematiken med långa handläggningstider och oförutsägbara besked från kommunen skulle alltså inte lösas med införandet av ett typgodkännandesystem.¹⁷

Förutom typgodkännandesystemet övervägde den danska regeringen även ett system där prövning och kontroll av en byggnads tekniska egenskaper skulle skötas av 5-6 kommuner. Alltså ett system liknande det som föreslogs av Arbidsgruppen om effektiv byggesagsbehandling. Förslaget mötte dock motstånd från Danmarks kommuner och landsting (motsvarande svenska SKL). Organisationen var orolig för ökad byråkrati och att bygglovsprocessen skulle bli än mer komplex och utdragen. Dock såg man också positiva delar i förslaget, som att kommunernas arbete skulle bli mer enhetligt och att branschen skulle få en smidigare lovprocess.¹⁸

¹⁶ Ibid

¹⁷ Intervju med Christian Vesterager, Trafik- og byggestyrelsen, 2016-11-23

¹⁸ Ibid

3.5 Certifieringssystemets utformning

Arbetet med att ta fram ett regelverk för certifieringssystemet pågår just nu, ett arbete som drivs av Trafik- och byggestyrelsen. Regelverket var planerat att träda i kraft sommaren 2017, men det har nu beslutats att flytta fram ikraftträdandet till 1 januari 2018. Anledning är att Trafik- och byggestyrelsen anser det oerhört viktigt att ha med sig byggbranschen i arbetet, att de känner sig delaktiga och involverade och fram för allt att de har tillräckligt med tid att ställa om till det nya systemet.

Nedan beskrivs certifieringssystemets centrala delar och funktion. Informationen kommer från en intervju med Christian Vesterager på Trafik- och byggestyrelsen den 23 november 2016. Christian är en av myndighetens experter som arbetar med framtagandet av regelverket. Viktigt att ha med sig är att regelverkets slutgiltiga form ännu är fastställd eller beslutad om. Det som beskrivs nedan är idéer som Trafik- och byggestyrelsen arbetar utifrån just nu.

3.5.1 Endast brandsäkerhet och konstruktion

Certifieringssystemet kommer endast gälla brandsäkerhet (BR15 kap 5) och konstruktion (BR 15 kap 4). Detta är en ändring från den ursprungliga tanken, där samtliga tekniska egenskapskrav skulle inkluderas i certifieringssystemet. Anledningen till valet är att Trafik- och byggestyrelsen anser att det inte finns något företag i Danmark som har tillräckligt kunnande för att kunna certifiera sig mot samtliga egenskapskrav. Dessutom skulle ett sådant system troligen missgynna landets många små företag, vilket den danska regeringen vill undvika. De mindre företagen skulle troligen inte ha möjlighet att konkurrera mot de större på en certifieringsmarknad där företaget ska ha kunskap om samtliga egenskapskrav.

3.5.2 Övriga egenskapskrav

Om systemet endast gäller brand och konstruktion, hur kontrolleras att övriga tekniska egenskapskrav uppfylls? Att de även fortsättningsvis ska provas av kommunerna är inte ett alternativ enligt Trafik- och byggestyrelsen. De arbetar med ett par idéer som ska komplettera certifieringssystemet.

- Revidering av samtliga byggregler med syftet att göra kravnivåerna i regelverket tydligare, mer dokumenterbara och enklare att följa. Ett mål med arbetet är att göra det så tydligt att tolkningsmöjligheterna minimeras. Trafik- och byggestyrelsens förhoppning är att detta arbete är genomfört till den 1 januari 2018.
- Eventuellt ett krav på så kallade performance tests inom vissa områden. Arbetshypotesen är att byggherren ska genomföra ett sådant test, för t.ex. energi och inomhusklimat, dokumentera genomförande och resultat och skicka detta till kommunen. Kommunen i sin tur kontrollerar att dokumentationen har inkommit innan de utfärdar tillstånd om att ta byggnaden i bruk. Kommunens roll skulle

endast vara att kontrollera att nödvändig dokumentation har skickats in, inte kontrollera dess kvalitet eller innehåll.

- Eventuellt ett krav på att kommunen utför stickprovskontroller på t.ex. 10 procent av de byggnader som uppförs, och kontrollerar att de tekniska kraven är uppfyllda för dessa.

Tanken är att certifieringssystemet för brand och konstruktion i kombination med en eller flera av ovan beskrivna idéer, ska säkerställa att samtliga tekniska egenskapskrav uppfylls, utan att för den skull behöva pröva detta i kommunens lovprocess.

3.5.3 Personcertifiering

Den ursprungliga tanken med certifieringssystemet, vilken kan utläsas från propositionen¹⁹, var att certifiera företag och där regelverkets uppgift skulle vara att reglera att certifierade företag t.ex. har ett kvalitets- och kontrollsystem. Arbetshypotesen nu är att certifieringssystemet ska byggas på personcertifiering. Det regelverk som nu arbetas fram syftar till att säkerställa att den individen som vill certifieras har rätt erfarenhet, kompetens, bakgrund etc.

Bakgrunden till valet är att små företag skulle ha svårt att leva upp till de krav som ställs i ISO-standarder vad gäller t.ex. de kvalitetssystem som måste finnas på plats i företaget. Det innebär också en kostnad som blir mer betydande för små företag. Sen är också en central tanke med certifieringssystemet att det ska vara rätt person med rätt kompetens som arbetar med byggnaden och dess tekniska egenskaper. Detta säkerställs bäst genom personcertifiering.

Certifieringssystemet är tänkt att byggas upp utifrån följande tre delar:

- 1) DANAK ackrediterar företag som blir certifieringsorgan
- 2) De certifierade organen certifierar personer till certifierade rådgivare. En rådgivare kan sen arbeta en viss tidsperiod (5 år är nuvarande förslag) innan de behöver förnya sin certifiering.
- 3) De certifierade rådgivarna är involverade i själva byggprojektet, och ska där säkerställa och dokumentera att byggnaden uppfyller byggreglernas krav vad gäller konstruktion och brand. Det krävs en rådgivare för brand respektive konstruktion.

Certifieringssystemets regelverk kommer konstrueras utifrån principen om en fri marknad. Regelverket kommer således inte förbjuda t.ex. kommuner att själva kan agera som certifierade organ. Detta har påpekats av remissinstanser, som ser en fara i kommuner som kontrollerar sig själva. Trafik- och byggestyrelsen menar att detta inte kommer bli ett problem då det i praktiken inte kommer vara intressant för kommuner att certifiera sig pga. av de krav som ställs för att göra detta.

¹⁹ Forslag til Lov om ændring af byggeoven, Lovforslag nr L 101, Folketinget 2015-16

3.5.4 Olika krav på rådgivaren beroende på byggnadens komplexitet

Kraven som ställs på den certifierade rådgivaren beror på den aktuella byggnadens komplexitet. Det centrala är kompetensen hos rådgivaren, och att det finns en matchning mellan byggnadens komplexitet och den certifierade rådgivarens kompetens. För detta håller Trafik- och byggestyrelsen på att, för konstruktion, ta fram fyra riskkategorier för byggnader baserat på eurokoderna.²⁰ Vad gäller brandsäkerhet kommer brandklasser införas utifrån byggnadstyp och användningsområde. Sammantaget kommer fyra byggnadskategorier tas fram baserat på riskklasser för konstruktion respektive brand, ett system som ersätter det nuvarande där byggnader kategoriseras utifrån komplexitet och där t.ex. enkla byggnader inte kräver någon kontroll av de tekniska egenskapskraven (se avsnitt 2.1.2). Personer kan sen certifiera sig gentemot respektive byggnadskategori, för konstruktion respektive brandsäkerhet.

Följande fyra byggnadskategorier kommer att tas fram enligt nuvarande arbetshypotes.

- Byggnad nivå 1: Inga krav, dvs. det krävs ingen certifierad rådgivare i byggprocessen.
- Byggnad nivå 2: krav på att en certifierad rådgivare involveras. Vissa krav kommer ställas på den certifierade rådgivaren, t.ex. att personen är arkitekt eller ingenjör.
- Byggnad nivå 3: krav på att en certifierad rådgivare involveras. Högre krav ställs vad gäller rådgivarens erfarenhet och kompetens jämfört med nivå 2.
- Byggnad nivå 4: krav på att en certifierad rådgivare involveras, samt krav på tredjepartskontroll. Samma krav på rådgivaren vad gäller erfarenhet och kompetens som för kategori 3. Tredjepartskontrollen kan utföras av t.ex. en oberoende certifierad rådgivare som involveras i byggprojektet utöver den certifierade rådgivaren.

Trafik- och byggestyrelsen kommer klargöra vilken nivå av kunskap inom byggregler och konstruktioner och/eller brand som kommer krävas för respektive nivå. Vidare, brandsäkerhet och konstruktion riskbedöms var för sig. Detta betyder t.ex. att en byggnad klassad som nivå 4 kräver tredjepartskontroll för konstruktion respektive brandsäkerhet.

Vad gäller rådgivarens roll under byggprocessen, är utgångspunkten att rådgivare ska involveras både i början av projektet (bygglov) och i slutet (tillstånd för ibruktage). Dessutom överväger Trafik- och byggestyrelsen att ta fram ett kontrollplanssystem som specificerar vad som ska kontrolleras och när i byggprocessen. Kontrollplanen ska också klargöra den certifierade rådgivarens roll under byggprocessen. Ett ytterligare syfte med en kontrollplan är att säkerställa att den slutliga dokumentationen till kommunen ska

²⁰ Eurokoderna kategori 1 innebär låg risk dvs. inga människor vistas i byggnaden. Fjärde kategorin innebär hög risk dvs. många människor vistas i byggnaden och under lång tid.

handla om den byggnad som faktiskt är uppförd, inte den som planerades att byggas. Frångår man bygglovets ska detta framgå, något som inte alltid är fallet idag.

Trafik- og byggestyrelsen understryker också att det inte behöver vara samma rådgivare under hela processen, men att de som involveras ska ha liknande kompetens och erfarenhet (certifiering på samma nivå).

3.5.5 Övergångsperioden

Certifieringssystemet förväntas träda ikraft den 1 januari 2018, då också övergångsperioden startar. Under övergångsperioden kan byggherrar använda sig av det gamla systemet med kommuner som kontrollerar att de tekniska egenskapskraven uppfylls, eller det nya och då använda sig av certifierade rådgivare. Anledningen till en övergångsperiod är för att säkerställa att det finns tillräckligt med certifierade rådgivare tillgängliga innan systemet till fullo träder ikraft.

När övergångsperioden är slut kommer certifieringssystemet vara den enda möjliga vägen att gå för byggherrar. Anledningen till att ta bort det gamla systemet helt är för att Trafik- og byggestyrelsen bedömer att incitamentet skulle vara lågt till att börja använda ett nytt certifieringssystem, om man inte måste. Det skulle också kunna vara problematiskt med två konkurrerande system, där det ena drivs av offentlig verksamhet och den andra privat.

Övergångsperioden kommer att pågå tills Trafik- og byggestyrelsen bedömer att antalet certifierade rådgivare i landet är tillräckligt. Perioden bedöms pågå till åtminstone 2019-2020.

3.5.6 Kommunernas nya roll

Införandet av certifieringssystemet kommer innebära stora förändringar för danska kommuner. Kommunerna kommer, från att tidigare har skött hela lovprocessen, nu endast:

- kontrollera, utifrån de fyra risknivåerna, om byggnaden kräver en certifierad rådgivare eller inte.
- kontrollera att all nödvändig dokumentation finns och är inlämnad, innan bygglov utfärdas. Kommunen kontrollerar endast att dokumentation finns, inte kvaliteten på dokumentationen. Här ingår även att kontrollera att dokumentation om genomfört performance test är inskickat (om detta implementeras som ett krav)
- utföra slumpvisa stickprovskontroller av de tekniska kraven på 10 procent av det som uppförs i kommunen (om detta implementeras som ett krav)

3.6 Förväntade konsekvenser för kommuner, byggherrar och entreprenörer

3.6.1 Konsekvenser enligt regeringen

Huvudsyftet med lagförslaget är att skapa bättre förutsättningar för standardiserat byggande i Danmark, där samma tekniska lösningar för byggnader kan användas i samtliga kommuner och utan att prövas i kommunernas byggnadsnämnder. Förändringen förväntas också främja innovation och användningen av nya byggtekniker och material. Vidare förväntar sig regeringen att införandet av systemet kommer minska den administrativa bördan för byggföretag samt reducerar kommunens handläggningstid.²¹ Sammantaget är förväntningarna på lagändringen helt enkelt att det kommer skapa bättre förutsättningar för dansk byggsektor att växa sig starka och bygga fler bostäder.

Eftersom kommunerna får färre parametrar att pröva i handläggandet av bygglovsärenden, är även förväntningen att resurser kommer frigöras där. I vilken storleksordning kan, enligt regeringen, inte bedömas förrän övergångsbestämmelserna har fastställts och kommunernas reglerande funktion tydliggjorts.

Kortare bygglovsprocess förväntas också ge positiva effekter för byggbranschen. Enligt propositionen uppskattas värdet av certifieringssystemets effekt på handläggningstider vara 20-30 miljoner DKK årligen för branschen. Enligt Trafik- och byggestyrelsen är siffran baserade på en kalkyl, där man bland annat har antagit att en kortare bygglovsprocess innebär att maskiner, utrustning och personal inte står outnyttjade i samma utsträckning i väntan på besked. En effektivare process där resurser inte står outnyttjade innebär besparingar. Det faktum att kommunerna lägger ner mindre tid på varje bygglovsärende innebär lägre bygglovsavgift vilket också minskar byggkostnaden för byggherren. En ytterligare variabel är att det blir enklare för byggherrar att planera för sitt byggande när inte kommunerna har samma möjligheter att påverka. Även detta påverkar deras kostnader. Trafik- och byggestyrelsen poängterar dock att beräkningarna kommer med stor osäkerhet.²²

I övrig förväntas certifieringssystemet inte få några ekonomiska eller administrativa konsekvenser för staten eller regioner. Inte heller några negativa konsekvenser för medborgare eller miljö förväntas uppstå.²³

3.6.2 Konsekvenser enligt remissinstanser

Enligt Trafik- och byggestyrelsen har branschen generellt sett varit positiva till förslaget om certifiering, nämnas kan organisationerna Danskt byggeri, Danish Industri och Ingenjörorganisationen. Konstruktionsföreningen var till en början väldigt skeptisk, men är mer positiv idag. De organisationer som är negativt inställda är bekymrade för att

²¹ Forslag til Lov om ændring af byggeloven, Lovforslag nr L 101, Folketinget 2015-16

²² Intervju Christian Vesterager, Trafik- og byggestyrelsen, 2016-11-23

²³ Forslag til Lov om ændring af byggeloven, Lovforslag nr L 101, Folketinget 2015-16

byggkvaliteten ska försämrats, att det kommer bli mer byråkrati och att det inte kommer finnas tillräckligt med kontrollinstanser.²⁴

Den kritik som framförts av Konstruktörsföreningen och andra instanser var också inriktade mot lagförslaget som det lades fram i propositionen. Under detaljarbetet som pågår nu har ett antal ändringar gjorts, t.ex. att det troligen blir ett personcertifieringssystem och att det endast handlar om två av de tekniska egenskapskraven. Nedan ett urval av den kritik och de synpunkter som framfördes under remissrundan.²⁵

Konstruktörsföreningen menar att ett system med certifierade företag kommer att innebära ökade byggkostnader, mer byråkrati och försämrade byggkvalitet. En oro som föreningen uttrycker är att eftersom det är privata företag som garanterar att byggnaden uppfyller de tekniska egenskapskraven, kan de i större utsträckning komma att styras av egna ekonomiska intressen och kundnöjdhet. Detta kan leda till godtyckliga överväganden och kompromisser på kvalitet vad gäller byggnaden. Sämre kvalitet innebär fler skador och således fler tvister, något som komplicerar byggprocessen och ger ökade kostnader, men även riskerar att undergräva byggreglernas syfte.

Vidare kommer lagändringen enligt Konstruktörsföreningen innebära ökad administrativ börda totalt sett för byggherren, eftersom byggherren måste lämna in uppgifter dels till kommunen för de delar som fortfarande måste hanteras i bygglovsprocessen, dels till det certifierade företaget för godkännande av de tekniska delarna. Vidare ser organisationen en risk i att kommunernas kompetens urholkas då de inte längre är ansvariga för helheten. Detta kan komma att betyda att kommunerna måste ta in konsultstöd i de delar där deras egen kompetens inte räcker till, t.ex. för att handlägga ärenden där undantag från de tekniska kraven ska göras. Detta innebär ökade kostnader.

Konstruktörsföreningen är inte ensamma i sin kritik mot regeringens förslag. I Ingenjören, där direktören för DTU Byg intervjuas, konstateras att regeringens förslag om ett certifieringssystem troligen kommer innebära ökade kostnader för byggande och innovation, inte minskade sådana som regeringen förväntar sig. En anledning till fördyrningen är det faktum att företag måste certifiera sig, vilket kostar pengar. Företaget som önskar certifiera sig måste också införa ett godkänt kvalitetsstyrningssystem, en kostnad som i slutändan hamnar på byggherren och som troligen överstiger bygglovsavgiften till kommunerna. Samtidigt konstateras att byggkvaliteten säkert kan höjas vid införandet av certifieringssystemet. Detta eftersom många kommuner idag, för att spara pengar, inte prövar byggnaders tekniska egenskaper tillräckligt väl. Därför har också många byggnader uppförts utan att för den skulle uppfylla de tekniska krav som lagen kräver. Ett certifieringssystem skulle troligen innebära att byggkvaliteten höjs genom att färre sådana byggnader uppförs. Samtidigt som kvaliteten troligen höjs med ett certifieringssystem kan innovationskraften i branschen hämmas, enligt Ingenjören.

²⁴ Intervju Christian Vesterager, Trafik- och byggestyrelsen, 2016-11-23

²⁵ L 101 bilag 1 Höringssvar och höringsnotat, fra transport- og bygningsministeren (remissvar).

Samtliga remissvar hittas här

<http://www.ft.dk/øYZUN/samling/20151/lovforslag/L101/bilag.htm#dok>.

Systemet ställer även högre krav på att byggföretagen dokumenterar vilka tekniska tillämpningar och lösningar som används i byggandet, något som ökar byggkvaliteten men troligen också hämmar innovationskraften.²⁶

Föreningen av rådgivande ingenjörer (FRI) stöder regeringens förslag om ett certifieringssystem, då de likt regeringen tror att ett sådant system kan effektivisera handläggningstiderna och därmed gynna byggbranschen. De har dock några förslag på hur systemet kan utformas.

Bland annat menar FRI att regeringen bör överväga om certifieringssystemet ska fungera på samma sätt oavsett vilket tekniskt egenskapskrav som ska prövas. Föreningen menar att det rimligen bör ställas större krav på certifierade företag när det handlar om att pröva byggnadens konstruktion eller brandsäkerhet, jämfört med t.ex. energikraven, då brister i de förra kan få ödesdigra konsekvenser. Erfarenheter från tidigare certifieringssystem visar att sådana lätt kan bli mycket administrativt betungande och kostsamt, både för de certifierade företagen och för byggherren. Om certifieringssystemet t.ex. kommer att kräva ISO9000 certifieringar, kommer den administrativa bördan att öka betänkligt och byggkostnaderna att öka. Vidare menar föreningen att det måste vara möjligt för både stora och små företag att certifiera sig. FRI föreslår t.ex. att företag specialiserade inom brandsäkerhet, ska kunna certifieras för just detta tekniska egenskapskrav utan att behöva certifieras för resterande krav.

Vidare menar FRI att kommunerna inte ska kunna bli certifierade kontrollorgan. Detta skulle urholka systemet då få privata företag rent prismässigt skulle kunna konkurrera mot en kommun vilket skulle betyda att antalet certifierade företag skulle bli allt för få. Dessutom kan kommunen som tillsynsmyndighet inte gärna kontrollera sina egna gjorda provningar och kontroller av byggnaders tekniska egenskaper. Det finns dock andra remissinstanser som argumenterar tvärt om. Teknik- och miljöavdelningen i Århus kommun menar att kommuner också ska kunna agera som certifieringsorgan eftersom åtminstone de större kommunerna besitter sådan kompetens och erfarenhet som med fördel bör nyttjas.

²⁶ <https://ing.dk/artikel/vaekstpakke-kan-give-dyrere-og-mindre-innovativt-byggeri-180657>

5 Norge

Den norska bygglovsprocessen med kontroll av utformning och konstruktion är huvudsakligen baserade på Norges lag om ansvarsrätt enligt Byggesaksforskriften (SAK10) Kapitel 12 Ansvar. De företag som omfattas av ansvarsrätt eller ansöker om nationellt godkännande ska ha skriftliga rutiner för kvalitet som uppfyller kraven i enlighet med plan- och bygglagen.

Kommunerna kan utföra tillsyn, men denna granskning är inte främst inriktad på dokumentation för tekniska krav. Tillsyn av kommunerna är mer inriktad mot formella krav för arbetsprocess och kompetenskrav för företagen.

Norges bygglovsprocess kan delas in i ett ramtillstånd och sedan ett eller flera starttillstånd för olika delprojekt. Detta gör att man tidigt kan upptäcka brister i sin ansökan och på så sätt spara kostnader för detaljprojekteringen.

I Norge arbetar man i bygglovsprocessen med oberoende kontroll. Det är ett verktyg som tillkommer utöver de system som företagen själva använder för att kvalitetssäkra sin produktion. Det innebär att ett oberoende företag kontrollerar de områden som är viktiga för liv, hälsa och säkerhet, där konsekvenserna av misstag är allvarliga.

Bygglovsprocessen i Norge håller på att utvecklas mot att vara mer digitaliserad och mer användarvänlig. Ett digitalt verktyg, "Byggsøk", för bygglovsansökan infördes 2013.

5.1 Orientering i Norges regelverk

Direktoratet för byggkvalitet (DiBK) är det norska myndigheten som reglerar byggsektorn. Deras arbete riktar sig till kommuner, aktörer i byggprocessen och byggvarumarknaden.

De mest betydande regelverken för Norges bygglovsprocess är:

- Plan- och bygglagen (PBL)
- Bygglovsföreskriften (SAK 10)
- Den byggtkniska föreskriften (TEK 10)

Norges PBL består av sex delar, där del 4 utgör reglerna för bygglovsprocessen, kapitel 20-31.

- Kapitel 20, Ansökansplikt
- Kapitel 21, Krav på innehåll och behandling av sökande
- Kapitel 22, Centralt godkännande av företag
- Kapitel 23, Ansvar i byggprojekt
- Kapitel 24, Kvalitetssäkring och kontroll av projektering och utförande av åtgärder
- Kapitel 25, Tillsyn
- Kapitel 26, Upprättande och ändring av egendom

26(39)

KARTLÄGGNING AV REGELVERK I NORDEN GÄLLANDE
KONTROLL AV EGENSKAPER HOS SERIEBYGGDA HUS
2016-12-14

HALBYG 7 SERIETILLV BYGGNADER

- Kapitel 27, Anslutning till infrastruktur
- Kapitel 28, Krav på byggplatsen och oexploaterat område
- Kapitel 29, Krav på åtgärden
- Kapitel 30, Krav på särskild åtgärd
- Kapitel 31, Åtgärder för befintliga byggnader

Bygglovsföreskriften (SAK 10) kompletterar plan- och bygglagen angående bygglov, kvalitetssäkring och kontroll, tillsyn, godkännande av företag med ansvar samt vilka sanktioner som utfärdas om reglerna inte följs.

Den byggtekniska föreskriften (TEK 10) ger information om de minimumkrav av tekniska egenskaper som en byggnad ska besitta för att kunna byggas lagligt i Norge.

Den norska modellen har nyligen genomgått en förändring till att byggregler och bygglovsprocessen utvecklas mot att vara mer digitaliserad och mer användarvänlig. Ett digitalt verktyg, "Byggsøk", för bygglovsansökan infördes 2013 och är frivilligt att använda vid bygglovsansökan.

5.1.1 Ansvarsrätt gentemot Byggmyndigheten

Kommunerna kan utföra tillsyn, denna tillsyn gäller dock främst inte för dokumentation av tekniska krav utan gäller mer formella krav för process och kompetenskrav för företagen.

Enligt Byggesaksföreskriften (SAK10) ställer lagen krav på de företag som är ansvarig för planering och genomförande, och oberoende övervakning av utvalda områden. Dessa företag får ett ansvar för dokumentation, kvalitetssäkring, inspektion etc. genom lagstiftning.

Ansaret enligt plan- och bygglagen innebär att ett företag ska gentemot byggmyndigheterna kunna påvisa att kraven i lagar och förordningar är uppfyllda. Detta gäller både för formella och materiella krav, för den verksamhet som bolaget har deklarerat ansvar för. Saknas det information eller är genomförande felaktigt kan detta följas upp med ytterligare åtgärder och påföljder.

5.1.2 Oberoende kontroll

Byggreglerna för oberoende kontroll trädde i kraft den 1:a januari 2013. Oberoende kontroll är ett verktyg som tillkommer utöver de system som företag själva använder för att kvalitetssäkra sin produktion. Det innebär att ett oberoende företag kontrollerar de områden som är viktiga för liv, hälsa och säkerhet, där konsekvenserna av misstag är allvarliga. Kontrollen sker till stor del genom att kontrollföretagen studerar företagets kvalitetsledningssystem samt utför stickprovskontroller av den tekniska dokumentationen.

Enligt en rapport av Ramböll verkar dock omfattningen av kontrollen skilja sig relativt mycket åt mellan företag.²⁷

Bestämmelserna för oberoende kontroller återfinns i plan- och bygglagen (PBL) kapitel 24 och byggregler (SAK10) kapitel 14. I PBL framgår det att det ska genomföras oberoende kontroll för viktiga och kritiska områden vid en åtgärd. Vad som anses vara viktiga och kritiska områden regleras i SAK10 § 14-2. Följande obligatoriska kontrollområden gäller enligt lagen:

- Fuktskydd och täthet i bostäder och i fritidshus, åtgärdsclass 1
- Byggnadsfysik, åtgärdsclass 2 och 3
- Konstruktionssäkerhet, åtgärdsclass 2 och 3
- Geoteknik, åtgärdsclass 2 och 3
- Brandsäkerhet, åtgärdsclass 2 och 3

Åtgärdsclass 1 gäller först och främst krav för oberoende kontroll av fuktskydd för nybyggnation och tillståndspliktig ombyggnation av våtrum i alla hem och lufttäthet i nya hem.

Förutom de obligatoriska kontrollområdena ovan kan kommunen kräva oberoende kontroll av fler områden, enligt SAK10 § 14-2. Beslut om kontroll måste motiveras och bör synliggöras i förväg. Beslut om att införa kontroll kan överklagas.

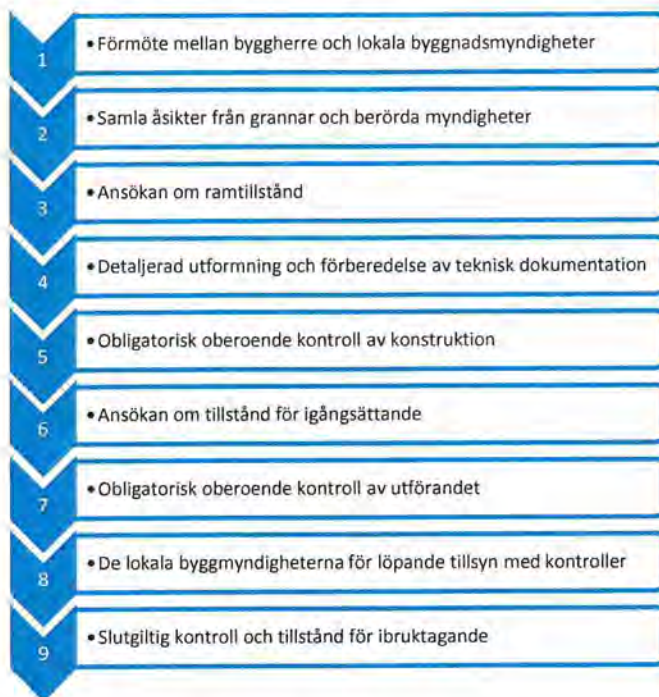
5.2 Bygglovsprocessen i Norge

Byggtillstånd krävs för att uppföra byggnader, konstruktioner eller anläggningar samt påbyggnad och ändringar av dessa. Utöver detta krävs tillstånd för att ändra användning och rivning av dessa konstruktioner samt ändring av fasader. Vilka åtgärder som kräver bygglov finns definierade i PBL.

En ansökan om bygglov kan göras digital via "ByggSøk". Processen kan ske i flera steg där det första steget utgörs av ett s.k. ramtillstånd där tillstånd ges för åtgärdens yttre och inre ramar. De lokala byggnadsmyndigheterna har ansvaret för att godkänna ansökningar samt föra tillsyn över de ansvariga aktörerna (med aktörer menas företag). De lokala byggnadsmyndigheterna har ensam befogenhet att utfärda ram-, igångsättande- och ibruktage-tillstånd. Vidare ska byggprojektets aktörer vara företag som är godkända av DiBK eller kommunen, att de kan ta på sig roller som sökande, konstruktörer, entreprenörer eller kontrollanter.

²⁷ Trafik- og byggstyrelsen 2016, *Undersøgelse af byggesagsbehandlingen i sammenlignelige land*, Ramböll september 2016

Figur 3 Bygglovsprocessen i Norge



* Figur från Rapport *Undersøgelse af byggesagsbehandlingen i sammenlignelige lande*, Trafik- og byggestyrelsen

Bygglovsprocessen startar med ett förmöte mellan byggherre och lokala byggnadsmyndigheter där syftet med det är att få klart förutsättningarna för bygget och ramarna för bygglovsprocessen. De lokala byggnadsmyndigheterna kan använda mötet för att informera om krav på fysisk planering, infrastruktur, tillståndsgivning, ansvarsregler och kontroller. Byggherren ska här utse en ansvarig för ansökan, som kommer vara företrädare mot kommunen under bygglovsprocessen.

Byggherren har en skyldighet att meddela sin granne/grannar om det planerade bygget och visa upp relevanta ritningar. Grannarna får minst två veckor på sig att komma med synpunkter på bygget.

Vid mer omfattande projekt är det möjligt att begära ett ramtillstånd. Vid en ansökan för ramtillstånd ska byggherren utse en ansvarig projektör. Denna ska kunna påvisa att det finns tekniska lösningar för bygget som följer byggreglerna i PBL.

Den som är utsedd kontrollant ska kontrollera att den tekniska dokumentationen uppfyller byggreglerna samt att den utgör tillräcklig grund för att kunna fullfölja bygget. Denne ska även se till att ansvarig projektör har dokumenterat sin kvalitetssäkring för bygget.

Vid ansökan om tillstånd för igångsättande ska ansökan byggherren dokumentera framdriften i byggprojektet med uttalande från de ansvariga aktörerna.

Ansvarig kontrollant för utförandet ska kontrollera att det finns tillräckligt med underlag för utförande, att detta är dokumenterat och tillräckligt för att uppfylla kraven, samt att utförandet överensstämmer med projekteringsunderlaget.

Slutgiltig kontroll utförs av den oberoende ansvarig inspektör. Det upprättas sedan en slutrapport med en kortfattad beskrivning av de kontrollerade områden som skickas till ansvarig för ansökan. De lokala byggnadsmyndigheten har sedan tre veckor att behandla ansökan och får utfärda tillstånd. Ansvarsrätten upphör att gälla då tillstånd för ibruktagande gått igenom.

5.3 Prövning/kontroll vid uppförande av likadana byggnader

För seriebyggande finns inga särskilda regler eller processer. Dock kan dokumentationen för konstruktion användas för samtliga hus som är likadana och dokumentation för genomförandet kan baseras på samma grunder. Dessutom är den oberoende kontrollen något enklare vid seriebyggande, till exempel serieproduktion av VVS (våtrum).

Direktoratet för byggkvalitet har publicerat en guide om reglerna för oberoende kontroll, vilket är mer specifik om vad som ska kontrolleras och när det ska ske i processen. I denna står att för flerbostadshus med fem eller fler våtrum genomförs en kontroll för de fem första våtrummen. Resultatet av kontrollerna för de första fem våtrummen bestämmer sedan omfattningen av efterföljande kontroller. Detta innebär att kontrollen kan minskas i omfattning och göras som stickprovskontroller. Men detta förutsätter förstås att resultaten från de fem första våtrummen är positiva.

Kontroll av våtrum sker främst vid utförandet. Vi kontrollen ska det avgöras om följande stämmer överens:

- dokumentation av kvalitetssäkring och det arbete som utförts
- ritningar och det arbete som utförs
- att specifikationer och produkter stämmer överens med det som är utvalt

7 Finland

7.1 Orientering i Finlands regelverk

I Finland styrs och övervakas byggandet av olika myndigheter. Styrningen på området grundar sig i sin tur på bestämmelser i lagar och förordningar. Det är i Markanvändnings- och bygglagen som de allmänna villkoren anges för de väsentliga tekniska kraven på byggande. Dessutom innehåller lagen också bestämmelser om myndighetstillsyn och tillståndsförfarande.²⁸ I Finland ansvarar Miljöministeriet för att utveckla och styra markanvändning och byggnation på ett övergripande plan. Miljöministeriet är dock inte direkt involverat när det gäller att övervaka och detaljstyra byggprocesser. Ministeriet ansvarar för att ta fram regleringar och förordningar när det gäller både tekniska och generella frågor som relaterar till byggnation. Dessa publiceras i Byggbestämmelsesamlingen. Regelverket i Byggbestämmelsesamlingen är bindande medan de instruktioner som ges inte är bindande utan presenterar möjliga lösningar. Detta betyder i praktiken att andra lösningar än de som anges i regelverket kan vara lagliga. Regelverken är i hög utsträckning skrivna som funktionella krav.²⁹

På den regionala nivån finns 13 regionala enheter som ligger under ministeriet och som styr de lokala myndigheternas när det gäller frågor som rör planering och byggande.

På den lokala nivån ansvarar myndigheterna för att styra och övervaka byggandet inom sina respektive områden. De myndighetsuppgifter som är knutna till byggnadstillsynen sköts av en nämnd eller en annan instans som utses av kommunen. Varje kommun ska ha byggnadsrådgivning och byggnadstillsyn för vilken en byggnadsinspektör ansvarar. Byggnadsinspektörens ansvar och kvalifikationer regleras genom förordning. Kommunen ska också ansvara för att utarbeta och godkänna en byggnadsordning där föreskrifter och anvisningar som gäller de lokala förhållandena presenteras.³⁰

7.1.1 Markanvändnings- och bygglagen

De paragrafer i Markanvändnings- och bygglagen som på olika sätt reglerar kontroll av tekniska krav är följande: 12, 21, 113, 117, 117 a-g, 119, 121, 120, 121a, 122, 124, 125, 130, 134, 134a, 135, 141, 149, 149 c, 150, 150 f, 153.

§ 12 anger de övergripande målen för styrningen.

§ 21 reglerar kommunens ansvar när det gäller de myndighetsuppgifter som gäller byggnadstillsyn samt att kommunen ska ha en byggnadsinspektör som ska sköta byggnadsrådgivning och byggnadstillsyn.

²⁸ Miljöministeriet (2016):

http://www.ym.fi/sv-FI/Markanvandning_och_byggande/Styrning_av_byggandet

²⁹ "Finland", kapitel i *Building Sector Regulations*, Red. Nyman, Bengt

³⁰ Miljöministeriet (2016):

http://www.ym.fi/sv-FI/Markanvandning_och_byggande/Sstyrning_av_byggandet

§ 113 reglerar vad som utgör en byggnad i lagens mening.

§ 117, 117 a-g är de paragrafer som i huvudsak reglerar de krav som ställs på den byggnad som ska uppföras eller ändras. § 17 anger att byggnaden ska passa in i den fysiska miljön och uppfylla krav på skönhet och harmoni. § 17a-g reglerar en rad olika tekniska krav som ställs på konstruktionens hållfasthet och stabilitet. § 17b reglerar de principer som gäller för brandsäkerhet och § 17c behandlar de principer för sunda förhållanden. Det betyder att "den som påbörjar ett byggprojekt ska se till att byggnaden på det sätt som användningsändamålet och miljöförhållandena förutsätter projekteras och uppförs så att den är sund och säker med avseende på inomhusluft, fukt-, temperatur- och ljusförhållanden samt vattenförsörjning". § 17d behandlar principer för säkerhet vid användning och § 17e tillgänglighet. § 17f reglerar bullerskydd och ljudförhållanden och § 17g byggnadens energiprestanda.

Ett antal olika paragrafer anges hur det ska säkerställas att de tekniska kraven beaktas i genomförandeprocessen. § 119 behandlar den omsorgsplikt som gäller för den som påbörjar ett byggprojekt, det vill säga att den som påbörjar ett byggprojekt ska kunna genomföra projektet i enlighet med de bestämmelser som finns och i relation till det tillstånd som har getts. § 120 anger att byggprojektet ska omfattas av en projektbeskrivning och specialbeskrivningar. § 121 anger att Byggnadstillsynsmyndigheten i bygglovet, eller på basis av det inledande mötet, kan kräva att den som påbörjar ett byggprojekt lämnar en separat kvalitetssäkringsutredning om åtgärderna för att säkra kvaliteten på byggandet. § 122 anger att det ska finnas en ansvarig arbetsledare som ska se till att projektet genomförs i enlighet med det bygglov som har beviljats.

Ett antal olika paragrafer reglerar den tillsyn och kontroll som sker av myndigheterna i olika delar av processen. § 124 anger de lokala myndigheternas skyldigheter att övervaka att bygget sker i enlighet med de regler och förordningar som finns. § 125 anger vid vilka byggnationer som det krävs bygglov. § 130 anger grunderna för tillståndsförfarande och att bygglov, åtgärdstillstånd, rivningslov och tillstånd för miljöåtgärder avgörs av kommunens byggnadstillsynsmyndighet. § 134 behandlar behandling av ansökan om bygglov och § 135 om förutsättningarna att bevilja bygglov på detaljplaneområden. I § 141 som reglerar tillståndsbeslut kan nödvändiga bestämmelser tas in. Dessa bestämmelser kan gälla bland annat byggnadsarbete eller en åtgärd och begränsning av eventuella olägenheter till följd av arbetet eller åtgärden. § 149 behandlar myndigheternas tillsyn över ett byggnadsarbete och anger att tillsynen börjar när det tillståndspliktiga byggnadsarbetet påbörjas och upphör i och med slutsynen. Tillsynen gäller, i de arbetsskeden och i den omfattning som myndigheten bestämmer, omständigheter som är av betydelse för ett gott slutresultat av byggandet. § 150 anger också att myndigheterna kan kräva att en myndighetssyn förrättas. Det betyder att byggnadstillsynsmyndigheten i tillståndet för byggandet kan bestämma att det ska förrättas en grundbottenssyn, lägessyn, konstruktionssyn samt värme-, vatten- och

ventilationssyn, om detta behövs för att övervaka ett byggnadsarbete. § 150 f anger att den som påbörjar ett byggprojekt ska se till att det på byggplatsen förs ett inspektionsprotokoll för bygget. § 153 anger att en byggnad eller en del av den inte får tas i bruk förrän byggnadstillsynsmyndigheten vid slutsynen har godkänt den för ibruktagande.

7.1.2 Byggbestämmelsesamlingen

Finlands byggbestämmelsesamling omfattar bl.a. byggnadstekniska och motsvarande föreskrifter och anvisningar som kompletterar markanvändnings- och bygglagen och byggnadsförordningen. Bland annat förtydligas de tekniska egenskapskrav i förhållande till avsedd användning som byggnaden måste uppfyllas:

- Strukturell styrka och stabilitet
- Brandsäkerhet
- Hygien
- Hälsa och miljö
- Säkerhet vid användning
- Buller och begränsning av
- Energiförbrukningen och isolering

Enligt markanvändnings- och bygglagen är byggherren ansvarig att byggnaden uppfyller gällande tekniska krav. Detta säkerställs i praktiken genom att byggherren utser en namngiven fysisk och kompetent person, kallad huvuddesigner, för byggprojektet. I byggreglerna regleras designerns ansvarsområden och krav på kompetens och kvalifikationer. För komplexa byggnader krävs även specialdesigners, ansvariga för specifika tekniska områden som t.ex. ventilation, VVS och brandsäkerhet.

7.2 Bygglovsprocessen Finland

Enligt Pekka Lukkarinen, senior arkitekt på det finska Miljöministeriet, är bygglovsprocessen i huvudsak densamma i Finland som i Sverige. Liksom i Sverige måste en byggnad som ska uppföras i Finland ha bygglov. Bygglov utfärdas vanligtvis av de lokala myndigheterna men för vissa typer av byggnader krävs beslut från den regionala nivån. Det utifrån de tre klasser som byggprojekt delas in i; vanlig, extraordinär eller ovanligt extraordinär byggnad. Extraordinära eller ovanligt extraordinära byggprojekt klassificeras som komplicerade byggprojekt.

När man ansöker om bygglov ska grannarna vanligtvis meddelas vilket görs av de lokala myndigheterna. Förutsättningarna för byggnation varierar med markanvändningsplanen. Det finns specifika krav för byggnation i en detaljplan eller utanför ett detaljplansområde eller ett område där det finns behov av planering.

Bygglövsprocessen ser således olika ut beroende på förutsättningarna, men kan förenklat illustreras enligt figur 2 nedan.

Figur 4 Bygglövsprocessen i Finland



* Figur från Rapport *Undersøgelse af byggesagsbehandlingen i sammenlignelige lande*, Trafik- og byggestyrelsen

Syftet med uppstartsmötet är att få byggherren och huvuddesignern medvetna om de problem som kan påverka möjligheterna att få bygglov. På detta fastställs omfattningen av den dokumentationen gällande de tekniska egenskapskraven som byggherren ska skicka in till tillsynsmyndigheten, vilket beror på var byggnaden ska uppföras och dess komplexitet. Det fastställs också vilka andra berörda offentliga myndigheter som bör kontaktas. Vid uppstartsmötet ska myndigheten även godkänna den namngivna huvuddesignern för projektet, utifrån de krav som specificeras i byggreglerna. Ju komplexare byggprojekt, desto större krav ställs på huvuddesigners vad gäller utbildning och erfarenhet

I kommunens bygglovshandläggning kontrolleras³¹:

- att byggprojektet överensstämmer med den gällande detaljplanen

³¹ Nordberg, Olle (2013): En internationell jämförelse av plan- och tillståndssystem. Har Sverige någonting att lära? KTH, Stockholm

- att byggnaden uppfyller de krav som finns i lagen samt andra krav som ställs med stöd av den
- att byggnaden är lämplig på platsen
- att det till byggplatsen finns en användbar infartsväg
- att vatten och avlopp kan ordnas på ett tillfredställande sätt och att utan olägenheter för miljön, samt att byggnaden inte placeras eller byggs så att den orsakar en granne onödig olägenhet eller försvårar ett ändamålsenligt bebyggande av en grannfastighet

I denna process går handläggaren vanligtvis inte så djupt in på detaljerna, och myndigheten tillhandahåller typiskt bygglov om det överensstämmer med påstående som har gjorts under den tidigare stadier. Efter bygglovet godkänns startar en överklagandeperiod som pågår en månad.

Före det att själva byggnadsarbetet påbörjas hålls ett kickoff-möte där båda parter klargör sina ansvarsskyldigheter. Specialritningar och byggnadsarbete kontrolleras i relation till tillstånd och de processer som parterna har kommit överens om på uppstartsmötet.

Bygget får inte påbörjas förrän de lokala byggnadsmyndigheten har godkänt byggherrens förslag på byggplatsinspektör för byggprojektet. Precis som för utnämmandet av designer ska byggherren utse en särskild, namngiven, person för rollen. Personens lämplighet bedöms utifrån utbildning och erfarenhet, där stor vikt läggs vid förmågan att upprätta säkerheten på byggarbetsplatsen.

Byggnaden får inte tas i bruk förrän den har blivit slutgiltigt inspekterad och godkänd att tas i bruk av de lokala myndigheterna.

7.3 Prövning/kontroll vid uppförande av likadana byggnader

Enligt Swecos intervjuperson på Miljöministeriet, Pekka Lukkarinen, har det än så länge inte funnits några projekt där man seriebygger hus i Finland, det har inte heller byggts några CE-märkta hus. Om sådana projekt skulle söka bygglov kan det dock bli aktuellt att Byggnadstillsynsmyndigheten provar ansökan enligt § 134a, lämnande av specialbeskrivning förutom de andra tekniska krav som ställs enligt lagen.

9 Sammanfattning och avslutande diskussion

Sweco har haft i uppdrag att besvara frågan hur, och vid vilken tidpunkt i byggprocessen, som prövning och kontroll av byggnaders utformning och tekniska egenskaper genomförs i Danmark, Norge och Finland (motsvarande krav som Sverige ställer i PBL 8 kap. 1§ och 4§). Vidare har Sweco försökt klargöra om länderna gör skillnad vid tillståndsgivning och kontroll för de fall en byggherre vill bygga ett likadant hus som man tidigare byggt och som är kontrollerat och godkänt mot samhällets krav. För Danmark har även deras snart implementerade certifieringssystem beskrivits i detalj. Syftet med utredningen har varit att ge Boverket kunskap om dessa länders arbete med att underlätta ett repeterbart byggande eller seriebyggande med prefabricerade element eller moduler.

Den sammantagna bilden är att den svenska bygglovsprocessen i grunden har många likheter med grannländerna Norge, Danmark och Finland, där flera av länderna säkerställer att byggnadens utformning (PBL 8 kap 1§) och dess tekniska egenskaper (PBL 8 kap 4§) uppfylls under olika steg i lovprocessen och där ansvariga designers, rådgivare och oberoende kontroller är exempel på hur försöker säkerställa att regelverket efterföljs, utan att för den skull införa system som hämmar byggande och innovation.

Norges bygglovsprocess bygger på ramtillstånd och sedan ett eller flera starttillstånd för olika delprojekt, och där en viktig del är oberoende kontroller av byggnadens tekniska egenskaper som är viktiga för liv, hälsa och säkerhet. Norge har inga särskilda lovprocesser för seriebyggande, däremot är den oberoende kontrollen något enklare vid seriebyggande, till exempel vid serieproduktion av VVS (våtrum).

Den finska bygglovsprocessen är, enligt det finska Miljöministeriet, i huvudsak densamma som i Sverige. I Finland använder man sig av så kallade huvuddesigners och underdesigners, dvs. ansvariga utpekade personer som ska ansvara för att de byggnaden uppfyller t.ex. de tekniska egenskapskraven. Inte heller Finland har särskilda lovprocesser för seriebyggda hus och det har, än så länge, inte heller funnits några projekt där man seriebygger hus eller bygger CE-märkta hus i Finland.

Danmark har tagit steg just för att underlätta för byggföretag att bygga bostäder i serie eller utifrån standardiserade former. Detta genom att frånta kommunen ansvaret att kontrollera byggnaders tekniska egenskaper. Istället införs ett system med certifierade rådgivare som ska säkerställa och dokumentera att byggnadens brandsäkerhet och konstruktion är enligt regelboken. För övriga tekniska egenskapskrav arbetar Danmark med flera ingångar för att säkerställa att även dessa uppfylls av byggherren, bland annat ska kravnivåerna i byggreglerna generellt göras tydligare och eventuellt införs det krav på performance tests för vissa av de tekniska egenskapskraven. Förväntningarna är stora på att systemet, när det införs 2018, ska korta ned de kommunala handläggningstiderna och ge byggbranschen bättre förutsättningar bygga bostäder och skapa tillväxt, utan att hämmas av utdragna lovprocesser med godtyckliga utfall.

Det är uppenbart att studier av andra länders plan- och bygglagstiftningar och bygglovsprocesser kan väcka intressanta tankegångar om hur det svenska systemet skulle kunna effektiviseras för att svara upp mot bostadsbristen och kravet på fler byggda bostäder. Inspel kan särskilt hittas i Danmark som är det nordiska land som nu radikalt förändrar sitt system med förhoppningen att underlätta för byggbransch och öka bostadsbyggandet. Samtidigt blir det uppenbart att influenserna går åt båda håll mellan de nordiska länderna, illustrerat av Danmarks plan att införa ett kontrollplanssystem, likt det svenska, som en del i sitt certifieringssystem. Även de certifierade rådgivarnas roll tycks likna den som certifierade sakkunniga kontrollanter har i den svenska byggprocessen. Möjligen skulle en väg att gå för Sverige kunna vara att utveckla rollen för de certifierade kontrollansvariga och sakkunniga kontrollanter, och på motsvarande sätt som i Danmark lätta på kommunernas ansvarsområden, och på så sätt skapa ett mer enhetligt system med kortare beslutsvägar. Svårigheten ligger troligen i att genomföra en sådan ändring utan att det påverkar byggkvaliteten negativt.

Trafik- og Byggestyrelsen, ansvarig myndighet för arbetet med certifieringssystemets regelverk, menar att den största utmaningen i deras arbete är att skapa ett regelverk som kortar ner lovprocessen och minskar byggkostnaderna, samtidigt som byggkvaliteten är fortsatt hög. Detta är en svår avvägning. Myndigheten har därför sett det som oerhört viktigt att involvera byggbransch och övriga aktörer i arbetet, inte bara för att de besitter stor kunskap om frågan utan även för att det i slutändan är de som ska nyttja systemet.

Boverket kommer att ställas inför en liknande situation som Trafik- og byggestyrelsen, i sitt uppdrag att lämna förslag på hur kontroll och prövning av byggnader som i allt väsentligt är likadant utformade kan göras på ett mer enhetligt sätt. En risk i att minska antalet kontrollpunkter i byggprocessen för att vinna tid och minska byggkostnader är att byggkvaliteten blir lidande, vilket måste beaktas när regelverket ses över. Norges regelrevidering 1997 kan kanske stå som exempel på när avvägningen gått fel. De norska kommunernas bristande förmåga att driva bygglovshandläggningen tillräckligt snabbt hämmade byggbranschen, och lösningen blev att flytta kontroll och prövning av regelverket från de lokala byggnadsmyndigheterna till byggbranschen, som skulle genomföra egenkontroller. Effektiviteten ökade då kommunerna involverades i mindre utsträckning, men där bristande kvalitetskontroll ledde till att en rimlig byggkvalitet inte längre kunde upprätthållas.³²

³² Trafik- og byggestyrelsen 2016, *Undersøgelse af byggesagsbehandlingen i sammenlignelige land*, Rambøll september 2016

10 Referenser

Norge

Kontaktperson:

Ketil Krogstad, Direktoratet for byggkvalitet (DiBK)

Hemsidan för Direktoratet for byggkvalitet (DiBK), <https://dibk.no/>, 2016-11

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Teamveiledning uavhengig kontroll:

<https://dibk.no/saksbehandling/kommunalt-tilsyn/temaveiledninger/temaveileder-uavhengig-kontroll/>

Regeringen 2013, *En effektiv plan- och bygglovsprocess*, Statens offentliga utredningar (SOU 2013:34)

Trafik- og byggestyrelsen 2016, *Undersøgelse af byggessagsbehandlingen i sammenlignelige lande*, konsultrapport Rambøll

Danmark

Kontaktperson:

Christian Vesterager, Trafik- og byggestyrelsen

Regelverk, proposition, vägledningar, remissvar etc:

Byggelov nr 386

<https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=183662>

Bygningsreglementet 2015 (BR15)

<http://bygningsreglementet.dk/>

Erhvervs- og Byggestyrelsen 2009, Vejledning i styrket byggesagsbehandling

http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_39086/cf_202/Vejledning_i_styrket_byggesagsbehandling.PDF

Bekendtgørelse af byggelove, LBK nr 1178 af 23/09/2016

<https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=183662>

Transport- og Bygningsministeriet 2016, L101 Forslag til Lov om ændring af byggeloven

<http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/l101/betaenkning.htm>

L 101 bilag 1 Høringssvar og høringsnotat, fra transport- og bygningsministeren (remissvar)

<http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/l101/bilag/1/index.htm#nav>

38(39)

KARTLÄGGNING AV REGELVERK I NORDEN GÄLLANDE
KONTROLL AV EGENSKAPER HOS SERIEBYGGDA HUS
2016-12-14

HALBYG 7 SERIETILLV BYGGNADER

Rapporter:

Produktivitetskommissionen 2013, *Konkurrence, Internationalisering og regulering - analyserapport 2*, augusti 2013, ISBN: 978-87-995669-4-5

Arbejdsgruppen om effektiv byggesagsbehandling 2012, *Afrapportering fra Arbejdsgruppen om effektiv byggesagsbehandling*, sep 2012

Regeringen 2014, *Vejen till et styrket byggeri i Danmark – regeringens byggepolitiske strategi*, rapport 2014/2015:04 Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, elektronisk publikation 978-87-93214-42-2

Regeringen 2015, *Vækst og udvikling i hele Danmark*, Erhvervs- og Vækstministeriet, ISBN 978-87-93214-78-1

Digitale källor:

<https://www.trafikstyrelsen.dk/DA/Byggeri/Byggeriets-regler.aspx>

<http://www.ktc.dk/artikel/private-aktoerer-vil-forringe-og-fordyre-byggesagsbehandlingen>

<https://ing.dk/artikel/vaekstpakke-kan-give-dyrere-og-mindre-innovativt-byggeri-180657>

Finland

Kontaktperson:

Pekka Lukkarinen, Miljöministeriet

Miljöministeriet (2016):

http://www.ym.fi/sv-FI/Markanvandning_och_byggande/Styrning_av_byggandet

Nordberg, Olle (2013): En internationell jämförelse av plan- och tillståndssystem. Har Sverige någonting att lära? KTH, Stockholm

"Finland", kapitel i *Building Sector Regulations*, Red. Nyman, Bengt

FÖRDJUPNING NORGE – ANSVARSRÄTT OCH OBEROENDE KONTROLL

BOVERKET

Tilläggsuppdrag HALBYG 7 serietillv byggnader

UPPDRAKSNUMMER 3800015006



2017-03-25

SWECO SOCIETY

JOAKIM IVEROTH

1 Sammanfattning

Sweco har på uppdrag av Boverket beskrivit det norska systemet för kontroll och prövning av byggnader, som är uppbyggt kring företags ansvarsrätt och ett obligatoriskt krav på oberoende kontroll inom områden viktiga för säkerhet och hälsa.

Regelverket kring ansvarsrätt (PBL kap 22 samt SAK 10 kap 13) ställer krav på att de aktörer som har nyckelroller i ett byggprojekt ska erhålla ett godkännande av ansvarsrätt innan arbetet påbörjas. Ett godkännande innebär att de har tagit på sig ansvaret för en specifik uppgift (ansökning, projektering, utförande och kontroll) och att de har tillräckliga kompetens och expertis för att utföra den. Från systemets införande 1997 till 2016 ansökte företag om ett sådant i samband med bygglovsansökan, och kunde då få ett lokalt godkännande av ansvarsrätt för det specifika byggprojektet. Kravet på lokalt godkännande av ansvarsrätt upphävdes 2016. Numera ska företag "deklarerar" för kommunen att de tar på sig ansvaret för en specifik roll i ett byggprojekt.

Företag kan också ansöka om ett mer generellt centralt godkännande om ansvarsrätt, där företagets kvalifikationer bedöms mer generellt. Ett centralt godkännande visar att företaget har de kvalifikationer som krävs för uppgiften. Ett centralt godkännande gör att bygglovhandläggningen går snabbare och är en kvalitetsstämpel för företaget som företag kan använda i sin marknadsföring. I samband med upphävandet av det lokala godkännandet 2016 stärktes systemet med centralt godkännande, där det numera ställs fler och hårdare krav för att företag ska få ett godkännande. Företag som vill ta på sig ansvaret för en viss roll eller uppgift förväntas också numera ha ett centralt godkännande.

Vad gäller den oberoende kontrollen infördes det obligatoriska kravet på detta 2013. Anledningen var för att förbättra byggkvaliteten och minska antalet byggfel. Kontrollen ska ses som ett komplimenterande verktyg till den obligatoriska kvalitetssäkring som ska genomföras av projekterings- och utförandeansvariga företag. Den oberoende kontrollen är tydligt kopplad till systemet med ansvarsrätt då det företag som vill ta på sig kontrollansvaret först måste deklarerar sin ansvarsrätt till kommunen och påvisa att de har tillräckliga kvalifikationer för uppgiften. Det ansvariga kontrollföretaget måste vara oberoende från det företag som kontrolleras.

Utöver att få systemet med ansvarsrätt och oberoende kontroll grundligt beskrivet, önskade Boverket få vissa specifika frågor belysta.

På frågan om samtliga företag måste ha ansvarsrätt, eller endast de stora, är svaret att ansvarsrätten inte är avhängigt storleken på företaget. Som beskrivits ovan måste varje byggmoment ha en ansvarig aktör eller företag. Dock krävs ingen ansvarsrätt av företag som verkar som underleverantörer till de ansvariga företagen (ansvarig projektör, utförare respektive kontrollant). För vissa mindre åtgärder räcker det att byggherren själv som ansvarig, medan andra åtgärder är helt befriade från bygglov och därmed även från krav på ansvarsrätt.

Vad gäller frågan om den legala effekten att var certifierat byggföretag och hur kontroll- och tillsyn är utformat, har detta beskrivits i avsnittet om ansvarsrätt. Företagen är inte certifierade utan har deklarerat för kommunen sitt ansvar för en viss roll eller uppgift. Godkännande av ansvarsrätt kan dras tillbaka i del fall företaget gör en allvarlig överträdelse. Denna kontroll sköts av Direktoratet för byggkvalitet tillsammans med kommunerna.

Frågan om systemet gynnar stora företag är svår att svara på. Eftersom reformen 1997 genomfördes för att öka kvaliteten i det norska byggandet, en bransch som till stor del består av små lokala företag och många så kallade engångsbyggare, så borde svaret bli nej. Samtidigt har flera regelreformer genomförts i Norge som syftat till att förbättra byggkvaliteten och göra det enklare för seriösa aktörer att verka på marknaden. Svartarbete och oseriösa företag ska motas bort genom ett regelverk som gynnar seriositet och kvalitet. Huruvida detta är mer gynnsamt för stora företag är dock oklart.

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	4
2.1	Uppdraget	4
2.2	Metod och arbetsgång	5
2.3	Rapportens disposition	5
3	Ansvarsrätt	6
3.1	Lokalt godkännande av ansvarsrätt – regler fram till 1 januari 2016	6
3.1.1	Fyra ansvarsrättsområden	7
3.2	Centralt godkännande av ansvarsrätt – regler fram till 1 januari 2016	8
3.2.1	Reglering på föreskriftsnivå – sakområden och åtgärdsnivåer	9
3.2.2	Överträdelser och tillbakadragning av ansvarsrätt	12
3.3	EFTA underkänner krav på lokalt godkännande	12
3.3.1	Krav på lokalt godkännande av ansvarsrätt upphävs	13
3.3.2	Systemet med centralt godkännande av ansvarsrätt stärks	13
4	Oberoende kontroll	14
4.1	Bakgrund till införandet av obligatorisk oberoende kontroll	15
4.2	Beskrivning av systemet	15
4.2.1	Slutbesiktning och slutrapport	17
4.2.2	Avvikelser	18
4.2.3	Kommunens bedömning av självständighet	19
5	Sammanfattande diskussion	20
6	Referenslista	21

Fördjupning Norge – ansvarsrätt och oberoende kontroll

2 Inledning

I Swecos rapport *Kartläggning av regelverk i nordens gällande kontroll av egenskaper hos seriebyggda hus*, som levererades till Boverket den 14 december 2016, beskrivs den norska bygglovsprocessen och deras system för kontroll och prövning. I rapporten konstateras att systemet är uppbyggt kring ansvarsrätt, där företag tar på sig ansvaret för att specifika uppgifter genomförs enligt gällande rätt, samt krav på oberoende kontroller av projektering och utförande av de områden som är viktiga för liv, hälsa och säkerhet.

Det norska systemet är annorlunda uppbyggt än övriga nordiska länders regelverk kring prövning och kontroll. Boverket vill därför få dess utformning ytterligare beskrivet för att få inspel till myndighetens arbete med det svenska systemet för kontroll och prövning, och då särskilt för seriebyggda hus.

2.1 Uppdraget

På det arbetsmöte som hölls på Boverket den 14:e februari 2017 framkom att följande frågor ska besvaras i uppdraget:

- ✓ **Oberoende kontroll**
 - Detaljerat beskriva systemet
 - Beskriva den legala effekten av att vara certifierat byggföretag i Norge
 - Beskriva hur kontrollorganen i Norge insynas – ackreditering?
 - Beskriva kontrollprocessen och tillsyn
 - Vad var motivet till ändringen i regelverket kring oberoende kontroll som genomfördes 2013?
 - Utredda kostnaden för att bygga upp ett oberoende kontrollsystem (besvaras ej då uppgifter saknas).
- ✓ **Ansvarsrätt**
 - Detaljerat beskriva systemet
 - Utredda om ansvarsrätten endast gäller de stora företagen eller samtliga?

På mötet framkom också att kopplingen mellan företagets ansvarsrätt och det oberoende kontrollsystemet ska utredas, och om möjligt utreda om systemet i sin helhet gynnar stora företag.

2.2 Metod och arbetsgång

Rapporten har tagits fram genom dokumentstudier. I synnerhet har det norska regelverket granskats dvs. lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven, förkortat PBL) samt byggesaksforskriften (SAK 10), som är de två regelverk som styr processerna kring ansvarsrätt och oberoende kontroll. Även utvärderingar, förarbeten och propositioner kopplade till införandet och ändringar gjorda i regelverken för ansvarsrätt och oberoende kontroll har granskats ingående.

Direktoratet för byggnadskvalitet har bidragit med visst underlag men avstod från ytterligare deltagande, t.ex. i form av en intervju. Anledningen var tidsbrist då myndigheten är mitt uppe i en revidering av sina tekniska egenskapskrav (TEK 10).

Frågan om kostnaden för att bygga upp systemet för oberoende kontroll kommer inte att besvaras eller diskuteras i rapporten. Detta eftersom ingen information om detta kunde hittas.

2.3 Rapportens disposition

Rapporten består, utöver inledning och sammanfattning, av tre avsnitt.

I avsnitt 3 *Ansvarsrätt*, beskrivs det norska regelsystemet kring ansvarsrätt.

I avsnitt 4 *Oberoende kontroll*, beskrivs systemet med oberoende kontroll.

I avsnitt 5 *Sammanfattande diskussion*, sammanfattas de centrala slutsatserna och de specifika frågorna besvaras.

3 Godkännande av ansvarsrätt

Införandet av ansvarsrätt var en av de viktigaste förändringarna i den reform som genomfördes i Norge 1995, och som trädde i kraft den 1 juli 1997. Reformen genomfördes för att förbättra kvaliteten i byggandet, som i Norge till stor del görs av små lokala byggfirmor och genom självbyggeri, och se till att byggnader uppfördes utifrån gällande regelverk och krav. Ett problem då reformen infördes var den stora variationen i hur kommunerna tog sig an sin roll i kontrollarbetet, där vissa kommuner endast gjorde enkla administrativa kontroller medan andra genomförde omfattande kontroller på byggarbetsplatserna. Steget från det gamla systemet med kommunal byggkontroll till införandet av ansvarsrätt anses ha tillfört en mycket större tydlighet kring krav på kompetens och ansvarsfördelning då en byggnad uppförs.¹

Ansvarsrätten regleras generellt i plan- och byggningslagen kap 22 och mer i detalj i byggesaksföreskriften (SAK 10) kap 13. Regelverket ställer krav på att de aktörer som har nyckelroller i ett byggprojekt har ansökt och fått ett godkännande av ansvarsrätt. För detta krävs att företaget har nödvändig kompetens och expertis. Företag kan också ansöka om ett mer generellt centralt godkännande om ansvarsrätt, ett system som infördes vid reformtillfället med syftet att förenkla kommunernas arbete med att bedöma företags kvalifikationer.

Den 1 januari 2016 trädde ett reviderat regelverk i kraft, där kravet på lokalt godkännande av ansvarsrätt togs bort samtidigt som det centrala godkännandet stärktes. Systemet i sin helhet, med företag som tar på sig ansvar för specifika roller och uppgifter, kvarstod dock.

Då det troligen finns intresse att förstå systemet i sin helhet beskrivs nedan regelsystemet grundläggande utformning fram till den 1 januari 2016, samt en beskrivning av den ändring som trädde i kraft då och varför den genomfördes.

3.1 Lokalt godkännande av ansvarsrätt – regler fram till 1 januari 2016

En grundtanke i det norska regelsystemet är att varje moment i ett byggprojekt ska ha en ansvarig aktör (företag) som också har en reell möjlighet att se till att inga fel uppstår. Innan byggarbetet påbörjas ska företag med nyckelroller i byggprojektet därför ansöka om ansvarsrätt hos kommunen för hela eller delar av byggprojektets olika moment. Kommunen i sin tur ger de företag, som bedöms ha nödvändig expertis och kompetens, ett *lokalt godkännande om ansvarsrätt*. För att få ett sådant måste företaget bland annat vara registrerat i företagsregistret, ansvarsfördelningen mellan byggprojektets olika moment måste vara tydlig där de som utför arbetet tar på sig ansvaret för sin bestämda del, och kvaliteten i bygget måste säkras genom obligatoriska oberoende kontroller.²

¹ Norges Forskningsråd 2005, *Evaluering av byggesaksreformen – på vei til bedre bygg?*

² Kommunal- og forvaltningskomiteen 2014, *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretak) m.m.*, Innst. 270 L (2013-2014), Prop. 99 L (2013-2014)

En ansökan om ansvarsrätt görs i samband med bygglovsansökan, och ett godkännande krävs innan byggarbetet kan påbörjas. Kravet gäller för åtgärder som kräver bygglov (se PBL § 20-1 och § 20-2), dock kan vissa enklare åtgärder genomföras utan krav på ansvarsrätt, t.ex. mindre åtgärder på bebyggd fastighet eller byggnader som uppförs tillfälligt (§ 20-4). För dessa ligger ansvaret på byggherren. Åtgärder undantagna från bygglov, t.ex. uppförande av mindre byggnader som inte nyttjas som bostad, kräver inte heller företag med ansvarsrätt för att uppföras (§ 20-5).

För det lokala godkännandet för ansvarsrätt bedömer kommunen om företaget är kvalificerat att utföra den specifika uppgiften. Detta utifrån en helhetsbedömning av företagets organisation, styrsystem och kompetens och om denna matchar byggets komplexitet. I företagets ansvarsrätt innefattas även deras underleverantörer. Då ansökan om ansvarsrätt är en del av lovansökan (§ 21-2) och endast gäller för det specifika byggprojektet, upphör godkännandet så snart kommunen har godkänt att byggnaden kan tas i bruk (§ 23-3).³

3.1.1 Fyra ansvarsrättsområden

Ett lokalt godkännande av ansvarsrätt ska, för det specifika byggprojektet, finnas för följande fyra roller.

- ✓ Ansökansansvarig
- ✓ Projekteringsansvarig
- ✓ Utförandeansvarig
- ✓ Kontrollansvarig

I PBL § 23 beskrivs vad som ingår i respektive ansvarsområde (detaljföreskrifter i SAK 10 kap 12).

Ansökansansvarig är byggherrens representant gentemot kommunen och ansvarar för att bygglovsansökan innehåller all den information som krävs för att kommunen ska kunna besluta i ärendet. Ansökansansvarig samordnar också arbetet mellan de företag som har projekteringsansvar, utförandeansvar respektive kontrollansvar, och ser till att det finns ett ansvarigt företag för respektive roll (§ 23-4).

Projekteringsansvarig ser till att bygget är projekterat enligt gällande regelverk och att de förutsättningar och lösningar som ligger till grund för projekteringen är dokumenterade (§ 23-5).

Utförandeansvarig (entreprenören) ansvarar för att bygget utförs i enlighet med projekteringen och utifrån de regelverk som finns. Entreprenören är också ansvarig för att nödvändiga säkerhetsåtgärder finns på plats under arbetet (§ 23-6).

³ Ibid

Alla företag med ansvarsrätt inom projektering eller utförande måste ha rutiner för kvalitetssäkring (§ 24-1). Att kvalitetssäkringen är genomförd ska bekräftas innan byggnaden kan tas i bruk, ett ansvar som ligger på ansökansansvarig. Utöver den obligatoriska kvalitetssäkringen ska också en oberoende kontroll genomföras inom vissa obligatoriska områden, som är ett ytterligare verktyg för att säkerställa byggkvaliteten.

Kontrollen genomförs av kontrollansvarigt företag som måste vara oberoende av det företag som utfört den arbetsuppgift som kontrolleras (§ 23-7). Till skillnad från övriga ansvarsroller måste det kontrollansvariga företaget ha ett centralt godkännande om ansvarsrätt (dock inte efter regeländringen 2016, se avsnitt 3.3.2). Lagen reglerar även vad som ska kontrolleras inom projektering respektive utförande. Vid kontroll av projektering ska ansvarigt kontrollföretag granska projekteringsunderlaget och de lösningar som valts och bedöma om de är framtagna och dokumenterade i enlighet med lagens krav. Vid kontroll av utförandet ska kontrollanten bedöma om det finns grund för hur utförande är projekterat, om utförandet är dokumenterat och om det är gjort i enlighet med gällande regelverk, och att resultatet överensstämmer med vad som projekterats. Hur den oberoende kontrollen är utformad beskrivs i detalj i avsnitt fyra.

Vi kan redan här besvara några av uppdragets mer specifika frågor. Dels framkommer i beskrivningen av ansvarsrätten en tydlig koppling mellan ansvarsrätt och oberoende kontroll. Den oberoende kontrollen ska genomföras av ett företag som har ansökt och fått ett godkännande av ansvarsrätt, som innebär att företaget har tagit på sig ansvaret att genomföra kontrollen enligt gällande regler och krav. Vidare framgår det att alla företag inte behöver ha ansvarsrätt. Dels undantas vissa mindre åtgärder från kravet på ansvarsrätt, dels inkluderas mindre underleverantörer i de större ansvariga företagens ansvarsrättsgodkännande. De behöver således inte själva erhålla ett sådant godkännande för att kunna utföra en uppgift på ett byggprojekt.

3.2 Centralt godkännande av ansvarsrätt – regler fram till 1 januari 2016

I det system som infördes vid reformen 1997 kompletterades kravet på lokalt godkännande med en möjlighet för företag att ansöka om ett centralt godkännande om ansvarsrätt för respektive roll. Ett centralt godkännande visar att företaget generellt har de kvalifikationer som krävs för uppgiften, och syftar till att underlätta kommunens bygglovshandläggning och bedömning av företags kvalifikationer.

I PBL kap 22 fastställs att ett centralt godkännande om ansvarsrätt beviljas företag som är kvalificerade till att utföra uppgifterna ansökan, projektering, utförande respektive kontroll. Godkännandet ges för olika åtgärdsnivåer (åtgärdsklasser). Det är företaget själva som ansöker om ansvarsrätt och en sådan ansökan ska enligt lagen avslås om företaget inte uppfyller de nödvändiga kvalifikationerna.⁴

⁴ I kapitel 9 (SAK 10) regleras vad som krävs av företag för att de ska anses vara kvalificerade.

Även om det är frivilligt att ansöka om ett centralt godkännande har det utformats för att göra det attraktivt för företag att ansluta sig. Ett företag som är centralt godkänt behöver t.ex. inte utvärderas eller bedömas ytterligare av kommunen för att ett lokalt godkännande ska kunna ges, utan det centrala godkännandet ska ligga som grund förutsatt att det är rimligt för det specifika uppdraget (§ 22-3). Handläggningen av en bygglovsansökan går därmed snabbare och medför en lägre ansökningsavgift. Ett ytterligare skäl för företag att ansöka om ett centralt godkännande är att det fungerar som en kvalitetsstämpel som företag kan använda i sin marknadsföring. Ett centralt godkännande beviljas för tre år och administreras sen 2016 av Direktoratet for byggkvalitet.⁵

3.2.1 Reglering på föreskriftsnivå – sakområden och åtgärdsnivåer

I kapitel 13 byggesaksföreskrifterna (SAK 10) regleras centralt godkännande om ansvarsrätt i detalj. I föreskrifterna klargörs att ett centralt godkännande för ansvarsrätt inom ansökan, projektering och utförande är frivilligt, medan det är obligatoriskt för de företag som önskar ta ansvar för kontroll.⁶

Vidare fastställs att centralt godkännande ges till företag som uppfyller kvalifikationskraven, har kvalitetssäkringsrutiner på plats och har dokumenterad erfarenhet inom sakområdet. I kapitlet beskrivs förfarandet för att ansöka om central godkännande, vilket ska göras till Direktoratet for byggkvalitet (§ 13-3), att ett sådant godkännande gäller i tre år (§ 13-4), villkoren för ett godkännande ska kunna återkallas (§ 13-6) och hur ett avslag på ansökan kan överklagas (§ 13-10).

I § 13-5 fastställs att ett centralt godkännande innehåller tre delar:

- ✓ Vilket ansvarsområde det gäller (ansökan, projektering, utförande eller kontroll)
- ✓ Inom vilket sakområde (för projektering och utförande)
- ✓ För vilken komplexitetsnivå (Tiltaksklasse)

Ett centralt godkännande för ansvarsområdet ansökan kan ges för tre olika komplexitetsnivåer. Komplexitetsnivån beror på hur ansvarsfördelningen ser ut mellan projektets övriga delar. Ett projekt där ansvarsfördelning för projektering, utförande och

⁵ Prop. 131L (2014-2015), Endringer i plan- og bygningsloven (Sentral godkjenning av foretag), Innst. 270 L/Prop. 99 L (2013-2014) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretag) m.m.*

⁶ Obligatoriskt centralt godkännande för kontrollföretag infördes 2012 men ändrades 2016 i och med reformen, då det blev frivilligt (men förväntat) för samtliga områden, se vägledning kap 13 SAK 10 sentral godkjenning for ansvarsrett

kontroll är komplicerad och där många företag är involverade, kräver mer av den ansöksansvarige och får därför en högre åtgärdsnivå. I tabell 1 illustreras detta.

Tabell 1 Komplexitetsnivåer för godkännande av ansvarsrätt för funktionen ansökan

Ansökansansvarig, Tiltaksklasse 1	Ansökansansvarig, Tiltaksklasse 2	Ansökansansvarig, Tiltaksklasse 3
Omfattar ansökningar för mindre komplicerade projekt, där ansvarsfördelningen är transparent och där koordineringsbehovet mellan projektering, utförande och kontroll är litet	Omfattar ansökningar med viss komplexitet, där ansvarsfördelningen är spridd mellan företag och där koordineringsbehovet mellan projektering, utförande och kontroll är stort.	Omfattar komplexa ansökningar, där ansvarsfördelningen mellan företag är komplicerad och koordineringsbehovet mellan projektering, utförande och kontroll är mycket omfattande

Ett centralt godkännande för projekteringsansvar kan ges för det överordnade ansvaret samt för totalt 14 olika sakområden, bland annat för arkitektur, konstruktion och ventilation.⁷ Projekteringsansvaret ges för en specifik åtgärdsnivå som företaget är kvalificerat att jobba inom. Precis som för ansökansansvaret finns det tre sådana nivåer. I tabell 2 ges två exempel på vilken typ av projekt som avses för respektive åtgärdsnivå, för sakområdena arkitektur respektive konstruktion.

⁷ De 14 sakområdena är: arkitektur, landskapsutformning, lantmäteri, brand, geoteknik, konstruktion, byggnadsfysik, sanitär- värme- och brandsläckningsinstallationer, ventilation- och klimatinstallationer, tappvatten- och avloppsinstallationer samt installation fjärrvärme, lyftanordningar, buller och vibrationer, miljösanering, brandalarm- och vägledningssysteminstallationer

Tabell 2 Beskrivning av projekteringssakområdena arkitektur, konstruktion respektive värme- och kylinstallationer, utifrån åtgärdsnivå (åtgärds-klass) 1-3.

Sakområde inom projektering	Åtgärdsnivå (åtgärds-klass) 1	Åtgärdsnivå (åtgärds-klass) 2	Åtgärdsnivå (åtgärds-klass) 3
Arkitektur	Projektering av den arkitektoniska utformningen vid nybyggnation eller ombyggnad, med liten svårighetsgrad eller komplexitet. Gäller byggnader upp till 500 m² BRA, samt större industri eller lagerbyggnad med enkel planlösning. Komplexitetsnivån gäller t.ex.: - Småhus, parhus eller liknande mindre byggnader - Ändringar i befintliga byggnader utan konsekvenser för den arkitektoniska utformningen	Projektering av den arkitektoniska utformningen av byggnader i områden med viss täthet (radhus, kedjehus), samt andra byggnader upp till 5 000 m² BRA, där de arkitektoniska kraven är små. Komplexitetsnivån gäller t.ex.: - Flerbostadshus, lokalbyggnader och skolor	Projektering av den arkitektoniska utformningen vid nybyggnation eller omfattande ändringar i befintliga byggnader. Komplexitetsnivån gäller t.ex.: - byggnader i tät stadsbebyggelse - byggnader i krävande arkitektonisk eller historisk miljö - flerfunktionella byggnader med stora krav på planlösning - byggnader över 5 000 m² BRA - byggnader med fler än fem våningar
Konstruktion	Projektering av bärförmåga och stabilitet vid nybyggnation och ändring av befintlig byggnad, för byggnader med tillförlitlighetsklass 1 enligt NS-EN 1990⁸ samt brandklass 1 enligt TEK 10. Dimensionering av konstruktion görs med hjälp av enkla beräkningar eller tabeller Exempelbyggnader: - fritidshus, småhus, parhus, radhus, kedjehus * ekonomibyggnader, lager- och industribyggnader	Projektering av konstruktionssäkerheten vid nybyggnation eller ändring, för byggnader med tillförlitlighetsklass 2 enligt NS-EN 1990 och brandklass 2 och 3 enligt TEK 10. Dimensionering görs efter linjära beräkningsmodeller Exempelbyggnader - flerbostadshus, kontor- och skolbyggnader (<5 våningar) - medelstora ändringar som inkluderar ändringar i konstruktion	Projektering av konstruktionssäkerhet vid nybyggnation eller ändring i befintlig byggnad, utan begränsningar i tillförlitlighets- eller brandklasser. Dimensionering vid komplicerade statiska bärsystem eller vid osäkra förutsättningar, ska specialutredningar och analyser genomföras. Exempelbyggnader: - flerbostadshus, kontor- och skolbyggnader (>5 våningar) - stora industrier och lager med stora spännvidder

På motsvarande sätt som för projektering kan ett centralt godkännande för utförande ges för det överordnade ansvaret samt för totalt 14 olika sakområden och för tre

1 ⁸ NS-EN 1990 Grunnlag for prosjektering av konstruksjoner

komplexitetsnivåer, bland annat för väg- och grundarbete, mureriarbete, fasadarbete, takarbete och installationer av system för värme-kyla, sanitär utrustning och ventilation.⁹

I SAK 10 § 13-5 stycke fem fastställs godkännandeområdena vad gäller ansvarsrätt för kontroll. Ett företag kan erhålla ett centralt godkännande för det överordnade ansvaret för den oberoende kontrollen, eller för något (eller flera) av de totalt sex områden där oberoende kontroll är obligatoriskt (våtrum, lufttäthet, byggnadsfysik, konstruktionssäkerhet, geoteknik, brandsäkerhet). Ett företag med ett centralt godkännande för det överordnade ansvaret för oberoende kontroller är kvalificerat att utföra kontroller inom det sakområde där de har sin kompetens, eller inom de områden där de har underleverantörer som besitter kompetensen. Det överordnade ansvaret kan ges för komplexitetsnivåerna 1-3.¹⁰ Utformningen av den oberoende kontrollen beskrivs i detalj i avsnitt 4.

3.2.2 Överträdelser och tillbakadragning av ansvarsrätt

I § 13-6 finns föreskrifterna som reglerar när och hur ett centralt godkännande kan dras tillbaka. Ett centralt godkännande av ansvarsrätt bör återkallas om företaget i fråga har gjort allvarliga eller upprepade överträdelser av bestämmelserna enligt PBL. Godkännandet ska också återkallas om företaget inte längre har de nödvändiga kvalifikationerna för ansvarsområdet. Vid mindre allvarliga brott kan en varning räcka.

Exempel på allvarliga överträdelser är fel i projektering eller utförande som har betydande påverkan för hälsa, miljö eller säkerhet, eller att kvalitetssäkring och kontroll inte har utförts eller utförts bristfälligt.

Direktoratet för byggkvalitet, som utfärdar det centrala godkännandet, har inte ensam befogenhet att dra tillbaka ett centralt godkännande, om felen handlar om byggfrågor. Kommunen kan behöva involveras för att kräva att företaget åtgärdar överträdelsen eller felet. Vid beslutet om det centrala godkännandet ska dras tillbaka är direktoratet beroende av uppgifter från kommunen om företaget ifråga har korrigerat sitt misstag. Att företaget har rättat sitt misstag innebär dock inte att de får behålla sitt godkännande, utan det är en av flera variabler som ska beaktas i myndighetens bedömning.¹¹

3.3 EFTA underkänner krav på lokalt godkännande

2015 föreslog den norska regeringen att ett antal ändringar görs i regelverket kring godkännande av ansvarsrätt. Bakgrunden är den anmälan som EFTA:s

⁹ Sakområdena inom ansvarsområdet utförande är: kartläggning och placering av byggnad/åtgärd, grundarbete och landskapsutformning, betongkonstruktioner gjutna på plats, snickeriarbeten och montering av träkonstruktioner, mureriarbeten, montering av bärande metall- och betongkonstruktioner, montering av glaskonstruktioner och fasadklädnad, takarbete, arbete på k-märkt byggnad, installation av brandalarm- och vägledningssystem, sanitär- värme- och brandsläckningsinstallationer, installation av ventilation- och klimatsystem, lyftanordningar, rivning och miljösanering

¹⁰ Veiledning om byggesak, Kapittel 13 Sentral godkjenning for ansvarsrett

¹¹ Ibid

övervakningsorgan (ESA) gjorde mot Norge 2011, där systemet med krav på lokalt godkännande av företag ifrågasattes. I sitt yttrande konstaterar ESA att kravet på att företag, även sådana baserade utanför Norge och som tillfälligt tillhandahålla tjänster i landet, måste godkännas i förväg i varje enskilt fall är i strid med Norges åtaganden enligt EES-avtalet. Systemet strider, enligt ESA, mot avtalets artikel 36 om fri rörlighet av tjänster och mot Tjänstedirektivets (2006/123/EG) artikel 16 om frihet att tillhandahålla tjänster, och då särskilt mot stycke 2b som fastställer att medlemsstater inte får begränsa företags frihet att tillhandahålla tjänster genom att t.ex. kräva att de ska erhålla tillstånd från behöriga myndigheter eller registrera sig.¹²

3.3.1 Krav på lokalt godkännande av ansvarsrätt upphävs

Norge valde att inte argumentera mot ESAs yttrande, utan regeringen föreslår i en proposition några år senare att kravet på lokalt godkännande om ansvarsrätt upphävs. I samma proposition konstateras samtidigt att systemet som sådant, med företag som tar på sig ansvaret för centrala roller och uppgifter i ett projekt, har flera positiva sidor och att regelverkets nuvarande utformning bör behållas i så stor utsträckning som möjligt. I propositionen föreslås därför att det lokala godkännandet av kommunen ersätts med en "ansvarsdeklaration" (erkläring) som företaget ska skicka in till kommunen. En inskickad deklaration skulle enligt förslaget innebära att företaget i fråga tar på sig ansvaret för en specifik roll eller uppgift i projektet, och att de har tillräcklig kompetens och de kvalifikationer som krävs. Ansvarsrätten för företag skulle därmed kvarstå med den skillnaden att den påbörjas då företaget har skickat in deklarationen till kommunen, och inte efter att kommunen har gett sitt godkännande.¹³

Det lokala godkännandet upphävdes i juni månad 2014, och lagändringen trädde ikraft 1 januari 2016.

3.3.2 Systemet med centralt godkännande av ansvarsrätt stärks

Eftersom upphävandet av det lokala godkännandet innebar att ett verktyg för att säkerställa kvaliteten i byggandet försvann, har det centrala godkännandesystemets funktion varit uppe för diskussion i Norge. Regeringen menar att systemet är ett viktigt verktyg för att upprätthålla kompetensen i branschen och kvaliteten i byggandet, och att man därför gärna ser att systemet stärks. Ett starkare centralt godkännandesystem skulle göra det attraktivare för företag att ansluta sig och det skulle då fungera bättre som kvalitetsstämpel som garanterar byggkvalitet.

I en proposition föreslår regeringen, för att stärka det centrala godkännandesystemet och göra det enklare att agera som en seriös och kompetent byggare i Norge, att kraven för att få ett centralt godkännande skärps. Bland annat föreslås:

- ✓ Ytterligare krav på seriositet;

¹² Prop. 131L (2014-2015), *Endringer i plan- og bygningsloven (Sentral godkjenning av foretak)*

¹³ Ibid

- För att få ett centralt godkännande ska företag, utöver redan gällande krav, även uppfylla vissa krav för att visa på företagets seriositet. Bland annat krävs dokumentation som visar att skatter- och avgifter är betalda och att nödvändiga försäkringar har tecknats.
- ✓ Nya element/moduler i godkännandesystemet:
 - Systemet kompletteras med ett eget godkännandesystem för företag som utför arbete utan krav på ansvarsrätt, t.ex. ROT-arbete eller underleverantörer till företag med centralt godkännande.
- ✓ Bygglövsprocessen förenklas för centralt godkända företag:
 - För att göra systemet mer attraktivt föreslås att bygglövsprocessen förenklas och förkortas för företag med centralt godkännande om ansvarsrätt.

Förslagen trädde i kraft samtidigt som upphävandet av kravet på lokalt godkännande, den 1 januari 2016.¹⁴

I samband med regeländringarna infördes också en bestämmelse som preciserar att ett relevant centralt godkännande av ansvarsrätt normalt ska ligga till grund när företaget skickar in sin "deklaration". Detta gäller samtliga ansvarsområden. För att lindra konsekvenserna för företag infördes också en två-årig övergångsperiod där företag har möjlighet att förnya sitt centrala godkännande utifrån de bedöms utifrån reglerna som gällde innan 1 januari 2016. Övergångsperioden förväntas pågå till 2018.¹⁵

4 Oberoende kontroll

Även systemet med oberoende kontroll var en del i den reform som genomfördes 1997 där ansvarsrätt infördes istället för kommunal byggkontroll för att förbättra kvaliteten i byggandet i Norge. Den oberoende kontrollen ska se till att det genomförs kvalitetskontroll av byggnadsarbetet, att utformningen av åtgärden uppfyller kraven i byggtekniska föreskrifter (TEK10) och att byggnadsarbetet genomförs i enlighet med ritningar och arbetsbeskrivningar.

Reglerna syftar till att bidra till byggandet av rätt kvalitet och att byggfel reduceras. Kontrollen görs inom områden som är viktiga för liv, hälsa och säkerhet där konsekvenserna av fel är allvarigast. Kontrollen förväntas att ge ett stöd till en effektiv användning av kvalitetssystem men även bättre byggnader till gagn för brukare och samhälle.

Reglerna för oberoende kontroller finns i plan- och bygglagen (PBL), kap. 24 och byggreglerna (SAK10) kap. 14. Det framgår av PBL § 24-1 att det genomförs oberoende

¹⁴ Prop. 131L (2014-2015), *Endringer i plan- og bygningsloven (Sentral godkjenning av foretak)*

¹⁵ <https://dibk.no/sentral-godkjenning/overgangsordning-for-kompetansekrav/>

kontroll i viktiga och kritiska områden i en åtgärd. Vad som anses vara viktiga och kritiska områden regleras ytterligare i SAK10 § 14-2.

Oberoende kontroll omfattar sex områden, byggnadsfysik, konstruktionssäkerhet, brandskydd, skydd mot fukt, lufttäthet och geoteknik.

4.1 Bakgrund till införandet av obligatorisk oberoende kontroll

Den 1 januari 2013 blev den oberoende kontroll obligatorisk. I diskussionen som förelåg införandet av ett obligatoriskt krav betonades att norska städer är relativt få och små, och att antalet företag med tillräcklig sakkunskap för att kunna utföra kvalitativ kontroll kan vara för litet för att kunna upprätthålla systemet. Departementets uppfattning var att tydligare kriterier och riktlinjer kan bidra till att förbättra denna situation. En utvärdering gjord efter införandet tyder också på att det finns tillräcklig med företag inom yrkesgruppen, i Norge och utomlands, för att den oberoende kontroll ska kunna fungera i önskad omfattning. Ett ytterligare problem vid införandet av systemet har varit svårigheten att klargöra huruvida ett företag har en tillräckligt självständig ställning i förhållande till ett annat. Många företag har inte varit villiga att ge andra företag en detaljerad inblick i deras verksamhet.¹⁶

Det finns dock också flera fördelar med ett obligatoriskt system för kvalitetssäkring. En utvärdering visar att det faktum att något är obligatoriskt har inneburit ett allmänt ökat fokus på kontroll och kvalitet. Det har genomförts flera studier som visar att en stor andel av berörda företag upplever ett större ansvar för sin roll i byggprocessen än tidigare, och att ansvarsfördelningen och möjligheten att följa upp denna har förbättrats.¹⁷

4.2 Beskrivning av systemet

Den som utför åtgärden (byggherren) kan välja att använda ett och samma kontrollföretag för flera kontrollområden. Men har också valmöjligheten att välja olika kontrollföretag för de olika kontrollområdena. För projekt med flera kontrollföretag bör ansökansansvarig (som ansvarar för koordineringen av företag) arbeta för att helheten av kontrollarbetet övertas av ett och samma kontrollföretag. Alla kontrollföretag har dock ansvar för att detta samarbete fungerar.

Kontrollen bör utföras i ett så tidigt skede som möjligt, så att eventuella avvikelser kan korrigeras utan större kostnader. Ett kontrollutlåtande behöver dock inte vara tillgängligt förrän senare vid färdigställande.

Ansvarigt kontrollföretag ska se till att det kontrollerade företaget (projekteringsansvarig eller utförandeansvarig) har rutiner kring kvalitetssäkring. Dokumentation av utförd kvalitetssäkring hos företaget som utfört åtgärden ska vara entydig och ge möjligheter till

¹⁶ Ot.prp. nr. 45 Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)

¹⁷ Norges forskningsråd 2005, *Evaluering av byggesaksreformen – på vei til bedre bygg?*

kontroll. Därför måste det anges vad som är kvalitetssäkrat, av vem och när detta är gjort, och resultaten visar överensstämmelse med kraven.

Projektering och utförande skall utföras i enlighet med skriftlig rutin, som beskriver förfarandet för arbetet. Rutiner ska ställa krav på hur arbetet utförs och hur kvalitetssäkringen ska utföras. Förfaranden måste också ange hjälpmedel som ska användas för kvalitetsarbete.

Förutom de obligatoriska kontrollområden som visas i tabellen nedan, ska även oberoende kontroll genomföras om kommunen kräver en särskild bedömning. Exempel på detta kan vara när byggföretaget inte kan visa tillräcklig utbildning och praktik i kritiska områden eller företag som har förlorat sitt centrala godkännande. För genomförandet av en sådan kontroll gäller samma bestämmelser som obligatorisk oberoende kontroll. De obligatoriska kontrollområdena redovisas i tabell 3.

Tabell 3 Obligatoriska kontrollområden per åtgärdsklass, tre åtgärdsklasser & sex kontrollområden

Kontrollområde / åtgärdsklass	För projektering ska kraven omfatta	För utförande ska kontrollen omfatta
Fuktsäkerhet och lufttätethet i bostäder, och fritidshus med mer än en bostadslägenhet. Åtgärdsklass 1	✓ Tillräcklig projektering	✓ Kontroll av våtrum ✓ Tätskikt ✓ Dokumentation av utförd kvalitetssäkring
Byggnadsfysik i åtgärdsklass 2 och 3	✓ Konstruktion (last- och materialegenskaper) ✓ Dokumentation av utförd kvalitetssäkring	✓ Byggfukt ✓ Lufttätethet ✓ Ventilation ✓ Dokumentation av utförd kvalitetssäkring
Konstruktionssäkerhet i åtgärdsklass 2 och 3	✓ Geoteknisk kategori ✓ Hållfasthetsklassning ✓ Dokumentation av utförd kvalitetssäkring	✓ Platsspecifik projektering ✓ Rapport från geoteknisk undersökning ✓ Dokumentation av utförd kvalitetssäkring
Brandsäkerhet i åtgärdsklass 2 och 3	✓ Brandsäkerhetsbeskrivning ✓ Dokumentation av utförd kvalitetssäkring	

Källa: Direktoratet för byggkvalitet

4.2.1 Slutbesiktning och slutrapport

Ansvarigt kontrollföretag ska genomföra en slutbesiktning och upprätta en slutrapport sammanfattar kontrollarbetet. Slutbesiktning innebär att upprätta en statusrapport där eventuella avvikelser redovisas.

Slutrapporten ska redovisa:

- identifierade åtgärder och kontrollområden
- vem som kontrollerat (kontrollföretaget)
- översikt över planerad kontroll
- verifiering av genomförda kontroller
- resultatet av kontrollen och, om avvikelser förekommer, hänvisningar till bevis för slutsatser

- översikt av kommunikation med ansvariga företag, byggherren och ansvarig sökande efter avvikelser som inte är åtgärdade
- Sammanfattning av kontrollen och ställningstagande till avvikelser

Status för avvikelsehantering med uppgift om alla icke åtgärdade avvikelser skall anges i slutrapporten. Slutrapporten skall sändas till den ansvarige sökande (eller till byggherren i de fall det inte krävs ansökansansvarig) som ska tillhandahålla denna till kommunen i de fall de begär detta för att utföra tillsyn.

4.2.2 Avvikelser

Kontrollföretag, inom sitt område av kontroll, ska kontrollera att åtgärden är förenlig med de krav som ställs i plan- och bygglagen. Undantag som upptäcks under kontrollen ska dokumenteras och rapporteras till de ansvariga företagen. Projekteringsansvarig eller utförandeansvarig är ansvariga för att åtgärda avvikelsen. Detta kan ske på olika sätt:

- Följa kontrollantens anmärkning genom att projektera om och/eller åtgärda genom ombyggnad, eller
- Vid projektering, verifiera att vald prestanda och lösningar uppfyller regelverket
- Vid utförande, visa att utförandet är i samsyn med projekteringsunderlaget

Där fel i projekteringen upptäcks under utförandet eller efter att arbetet är utfört är det projekteringsansvarigs ansvar att projektera om och upprätta nytt projekteringsunderlag som underlag till ombyggnad. Avvikelsen anses åtgärdad (stängd) när ombyggnad överensstämmer med reviderat projekteringsunderlag.

Ansvarig projektör eller utförare ska meddela kontrollanten om vad som är gjort för att påvisa att avvikelsen är åtgärdad (slutförd).

Det bör bestämmas en realistisk tidsfrist för att åtgärda avvikelsen. Detta görs mellan det kontrollerade företaget och kontrollföretaget. Kontrollföretaget ska meddelas när åtgärden är utförd. Kontrollföretaget ansvarar inte för åtgärdande eller så kallad stängning av avvikelse. Det kommer inte heller att utföras en ytterligare kontroll av åtgärden utan det är tillräckligt att konstatera att avvikelsen är åtgärdad för den kontroll som avvikelsen uppstod.

I de fall då avvikelsen inte är åtgärdad (stängd), även efter det att ansökansansvarig har meddelats och överenskomna tidsfristerna har löpt ut, ska kontrollföretaget meddela kommunen att det finns en icke åtgärdad (öppen) avvikelse. Kontrollföretagen ska avge utlåtande och slutrapport till sökanden när kontrolluppdraget är slutfört och eventuella avvikelser är åtgärdade (stängda). Om avvikelser inte är åtgärdade innan tidsfristen, ska slutrapporten ange detta. Därefter har kontrollföretagen inget mer ansvar.

Om avvikelser inte är åtgärdade (stängda) till följd av oenighet måste detta rapporteras till kommunen och eventuellt registreras i slutrapporten av kontrollanten. Kontrollanten har inte ansvar att klargöra eventuella tvister om valet av lösningar och dokumentation kring

dessas. Det skall anges i anmälan till kommunen vilka krav och kontrollpunkter som det finns en oenighet kring. Det är upp till kommunen att överväga hur anmälan ska åtgärdas.

Kommunens alternativ kan vara att:

- utfärda tillsyn, bland annat genom att kräva ytterligare dokumentation
- utfärda order att åtgärda och anmälan om böter
- neka tillfälligt användningstillstånd/intyg om färdigställande om det finns en avvikelse som bryter mot regelverket
- utfärda tillfälligt användningstillstånd/intyg för färdigställande om kommunen finner avvikelsen obetydlig¹⁸

4.2.3 Kommunens bedömning av självständighet

Enligt regelverket om ansvarsrätt fram till 1 januari 2016 måste kontrollföretag få ett godkännande av ansvarsrätt av kommunen i det enskilda byggprojektet. Om företaget har ett centralt godkännande ska kommunen endast godkänna företaget utan bedömning. Sen regeländringarna som trädde i kraft 1 januari 2016 ska kontrollföretaget istället skicka in en deklaration där de tar på sig motsvarande ansvar.

Att kontrollföretaget är oberoende av det företag som kontrolleras ska uppges i ansökan/deklarationen om ansvarsrätt. Kommunen gör ingen ytterligare eller djupare bedömning vad gäller oberoendet, utöver vad som framgår av ansökan och informationen i den. Kommunens uppgift är att bedöma om kontrollen av åtgärden kan genomföras kvalitativt och att det är tillräckligt avstånd mellan kontrollföretag och kontrollerande företag. Kommunen bör avvisa uppenbara fall där det inte är så. Där företaget självt tvivlar på om de kan genomföra sin kontroll på ett tillfredsställande sätt, bör kommunen utgå från att detta kan påverka kontrollen och avslå ansökan.

Kommunen kan bevilja fullständig eller delvis befrielse från kravet på obligatorisk oberoende kontroll när kontrollen icke anses nödvändig för att säkerställa att åtgärden är förenlig med bestämmelserna (dock aldrig från brandkraven). Syftet med denna bestämmelse är att ge projektägaren och kommunerna utrymme för en viss flexibilitet så att byggprojekt inte står stilla och orsakar onödiga kostnader.

Bestämmelsen har dock stränga villkor för användning. Detta görs medvetet för att förhindra undantaget inte praktiseras som en allmän regel. För att kunna beviljas undantag måste byggherren ha dokumentation som visar att;

- det på grund av kapacitetsskäl har inte varit möjligt att erhålla kontroll,
- att kravet på oberoende kontroll kommer att leda till onödigt tidsspill,
- merkostnaderna för en sådan förlust av tid kommer att vara oproportionerligt hög

¹⁸ <https://dibk.no/>

- att projektets kvalitet fortfarande kommer att uppfyllas.

Alla punkter ovan ska dokumenteras för att undantaget ska kunna verkställas. Om kommunen efter en samlad bedömning drar slutsatsen att det finns en betydande osäkerhet om undantaget från kontroll kommer att leda till ökad risk för hälsa, säkerhet och miljö, kan kommunen ge avslag på ansökan om undantag.¹⁹

5 Sammanfattande diskussion

I avsnitt 3 beskrivs ansvarsrättssystemets uppbyggnad och bakomliggande regelverk. Från systemets införande 1997 till 2016 krävdes ett lokalt godkännande av ansvarsrätt, ett krav som upphävdes 2016 efter kritik från ESA. Från och med 1 januari 2016 ska företag istället "deklarerar" för kommunen att de tar på sig ansvaret för en specifik roll. I samband med upphävandet stärktes systemet med centralt godkännande, där det numera ställs fler och hårdare krav för att företag ska få ett godkännande. Företag som vill ta på sig ansvaret för en viss roll eller uppgift förväntas också i normalfallet ha ett centralt godkännande.

Vad gäller den oberoende kontrollen infördes det obligatoriska kravet på detta 2013, för att bidra till att förbättra byggkvaliteten och minska antalet byggfel. Kontrollen ska ses som ett komplimenterande verktyg till den obligatoriska kvalitetssäkring som ska genomföras av projekterings- och utförandeansvarig. Den oberoende kontrollen är tydligt kopplad till systemet med ansvarsrätt då det företag som vill ta på sig kontrollansvaret först måste deklarerar sin ansvarsrätt till kommunen och påvisa att de har tillräckliga kvalifikationer för uppgiften. Det ansvariga kontrollföretaget måste vara oberoende från det företag som kontrolleras.

På frågan om samtliga företag måste ha ansvarsrätt, eller endast de stora, är svaret att ansvarsrätten inte är avhängigt storleken på företaget. Som beskrivits ovan måste varje byggmoment ha en ansvarig aktör eller företag. Dock gäller inte ansvarsrätten företag som verkar som underleverantörer till de ansvariga företagen (ansvarig projektör, utförare respektive kontrollant), utan deras godkända ansvarsrätt gäller även underleverantörer. För vissa mindre åtgärder står byggherren själv som ansvarig, medan andra åtgärder är helt befriade från bygglov och därmed även från krav på ansvarsrätt.

Vad gäller frågorna om den legala effekten att var certifierat byggföretag och hur kontroll- och tillsyn är utformat, har detta beskrivits i avsnittet om ansvarsrätt. Företagen är inte certifierade utan har deklarerat för kommunen sitt ansvar för en viss roll eller uppgift. För att visa på att företaget uppfyller de krav som ställs kan de få ett centralt godkännande av ansvarsrätt, ett godkännande som kan dras tillbaka i del fall företagen gör en allvarlig överträdelse. Denna kontroll sköts av Direktoratet för byggkvalitet tillsammans med kommunerna.

Frågan om systemet gynnar stora företag är svår att svara på. Eftersom reformen 1997 genomfördes för att öka kvaliteten i det norska byggandet, en bransch som till stor del

¹⁹ <https://dibk.no/>

består av små lokala företag och många så kallade engångsbyggare, så borde svaret bli nej. Samtidigt har huvudsyftet med reformerna som genomfördes 1997 och 2014-2016 (där det centrala godkännandet av ansvarsrätt stärktes), varit att förbättra byggkvaliteten och göra det enklare för seriösa aktörer att verka på marknaden. Svartarbete och oseriösa företag skulle motas bort genom ett regelverk som gynnade seriositet och kvalitet. Huruvida detta är mer gynnsamt för stora företag är dock oklart.

6 Referenslista

Regelverk:

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven, forkortat PBL)

Byggesaksforskriften (SAK 10)

Veiledning om byggesak, Kapittel 13 Sentral godkjenning for ansvarsrett

NS-EN 1990 Grunnlag for prosjektering av konstruksjoner

Direktoratet for byggkvalitet, <https://dibk.no/>

Propositioner, utvärderingar etc.

Kommunal- og forvaltningskomiteen 2014, *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretak) m.m.*, Innst. 270 L (2013-2014), Prop. 99 L (2013-2014)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015, *Endringer i plan- og bygningsloven (Sentral godkjenning av foretak)*, prop. 131L (2014-2015).

Ot.prp. nr. 45 Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)

Norges Forskningsråd 2005, *Evaluering av byggesaksreformen – på vei til bedre bygg?*



Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se