

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Näringsdepartementet

Yttrande över Boverkets rapport En mer förutsägbar byggprocess – förenklad kontroll av serietillverkade hus

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Förslaget avser ändringar i plan- och bygglagen (2010:900) respektive förordningen (2911:338) och innebär att delar av de uppgifter som idag 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 plan- och bygglagen (2010:900).

Förslaget avser därutöver ett införande av möjligheten för byggherrar att låta ett certifierat byggprojekteringsföretag utföra projekteringen i ett byggprojekt. De bedömningar som redovisas i projekteringshandlingarna ska godtas av byggnadsnämnden i samband med startbesked enligt plan- och bygglagen.

Förslaget gäller endast nybyggnad av bostäder, vilket även omfattar flytt av befintliga byggnader till en ny plats.

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. Kraven för lämplighet för sitt ändamål och tillgänglighet och användbarhet flyttas istället till bedömningen inför startbeskedet under byggprocessen. Bedömningen flyttas därmed till ett senare skede. Byggnadsnämnden kommer inte längre att kunna avslå en ansökan om bygglov med motiveringen att dessa krav inte är uppfyllda. Det införs en upplysningsplikt för byggnadsnämnden för att på ett tidigt stadium kunna uppmärksamma byggherren¹ om uppenbara brister i bygglovshandlingarna som medför att startbesked inte kan medges.

Förslagsdelarna kan genomföras var för sig eller tillsammans.

¹ ”den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten (1 kap. 4§ PBL).

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Boverket fick i september 2016 i uppdrag av regeringen att lämna förslag som bidrar till enhetlighet i kontrollen av egenskaper hos serietillverkade hus. Syftet med uppdraget var att hitta förslag till lösningar till de hinder för bostadsbyggande som idag föreligger när kommuner tillämpar kraven på byggnader enligt 8 kap. plan- och bygglagen (2010:900) på olika sätt.

Av promemorian framgår att förslagsställaren avser att skapa bättre förutsättningar för ett repeterbart byggande av bostäder genom att öka förutsebarheten i bedömningen av tekniska egenskapskrav i byggprocessen. Det överliggande syftet uppges vara att öka byggandet av seriebyggda bostäder.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det framgår av promemorian att förslagsställaren låtit utreda tre alternativa lösningar för att undanröja de hinder för bostadsbyggande som idag föreligger när kommuner tillämpar kraven på byggnader enligt 8 kap. plan- och bygglagen (2010:900) på olika sätt. Det första alternativet handlar om ett införande av ackrediterade kontrollorgan som ska säkerställa att byggnaden uppfyller kraven i plan- och bygglagen. Det andra om ett införande av ett nationellt typgodkännande och det tredje om införande av ett ömsesidigt erkännande mellan kommunerna. Förslagsställaren uppger att införandet av ett ackrediterat kontrollorgan skulle innebära en ökad kostnad och mer administration för byggherren, eftersom denne behöver lämna in handlingar och göra de revideringar som krävs för att kontrollorganet ska kunna anse att kraven uppfylls. Det uppstår därutöver kostnader för att anlita ett kontrollorgan samt kostnader för att utföra kontrollerna. Förslagsställaren bedömer att för de mindre byggherrarna kan det vara svårare att hantera dels ökade kostnader, dels den administration som följer av en sådan lösning. Det skulle, enligt förslagsställaren, även ta betydligt längre tid att få på plats ett sådant kontrollorgan jämfört med tiden det tar att införa förslaget med certifierade sakkunniga och eller certifierade byggprojekteringsföretag. Förslagsställaren redovisar även sina bedömningar gällande de övriga två bortvalda förslagen.

I promemorian redovisas även överväganden gällande omfattningen av det nu lagda förslaget med certifierade sakkunniga respektive certifierade byggprojekteringsföretag. Förslagsställaren uppger till exempel att det inte funnits anledning att begränsa förslaget till att enbart gälla för seriebyggda hus utan förslagen kan, enligt Näringsdepartementet, med fördel tillämpas för all nybyggnad av bostäder.

Av konsekvensutredningen framgår att om förslaget inte genomförs kommer problematiken med kommunernas olika bedömningar att kvarstå, vilket bland annat drabbar tillverkare av seriebyggda hus.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen görs bedömningen att delförslaget som avser certifiering av sakkunniga överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sverige anslutning till EU, men att en anmälan kommer att krävas enligt yrkeskvalifikationsdirektivet 2005/36/EG.

När det gäller certifiering av byggprojekteringsföretag uppges att delförslaget i huvudsak berör frågor i byggprocessen som är en nationell angelägenhet. Det krävs emellertid att ett certifieringsorgan utanför Sverige, liksom byggprojekteringsföretag också ska kunna medverka. Detta möjliggörs, enligt

förslagsställaren, genom att certifieringen sker under ackreditering, vilket gör att potentiella handelshinder undviks. Vidare uppges att alla europeiska företag kan verka inom certifieringsområdet och företagen som certifieras kan även komma från hela EES-området. Ett grundläggande krav uppges vara att det alltid ska krävas en ömsesidighetsklausul, det vill säga att bedömningar, kontroller och provningar utförda av motsvarande organ i andra länder ska accepteras. En ömsesidighetsklausul föreslås därför i definitionen av begreppet "certifierat byggprojekteringsföretag". Förslagsställarens bedömning är att även delförslaget om certifiering av byggprojekteringsföretag överensstämmer med EU-rätten.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen uppges att valet av tidpunkt för ikraftträdande för de båda delförslagen är beroende av hur snabbt processen sker med ändringar i plan- och bygglagen (2010:900) liksom i plan- och byggförordningen (2011:338). Bedömningen är att Boverket kommer att behöva 9 -12 månader för att ta fram föreskrifter avseende certifierade sakkunniga och 12-18 månader för att ta fram föreskrifter om certifierade byggprojekteringsföretag.

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

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen uppges att förutom certifieringsorganen berörs även byggherrar, entreprenörer, hustillverkare och då främst serietillverkare, vanliga byggföretag samt certifierade sakkunniga och certifierade byggprojekteringsföretag. Det uppges vidare att 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.

Det uppges att det år 2016 fanns cirka 23 500 företag registrerade under näringsgrenen "Entreprenör för bostadshus och andra byggnader" och 376 företag registrerade under näringsgrenen "Utvecklare av byggprojekt". Inom delar av näringsgrenen "Arkitekt- och teknisk konsultverksamhet" som innefattar projektering av byggnader fanns cirka 25 000 företag.

När det gäller delförslaget om certifierade projekteringsföretag uppger förslagsställaren att det främst är företag som seriebygger bostäder eller är verksamma inom byggnadsprojektering som kan tänkas vara aktuella att certifiera sig som byggnadsprojekteringsföretag. Förslagsställaren bedömer att det främst är de större företagen som kommer att välja att certifiera sig som byggprojekteringsföretag, bland annat beroende på kostnaderna det medför att samla den kompetens som behövs inom företaget. Mindre företag kan istället anlita ett certifierat företag för projekteringen. Mindre företag kan även certifiera sig som byggprojekteringsföretag genom att använda dels egen kompetens och dels konsulter. Möjligheten att göra detta kan variera över landet beroende på tillgång till nyckelkompetens.

Avseende certifieringsorganen uppger förslagsställaren att intresset för att ackreditera sig för uppgiften att certifiera sakkunniga är beroende på hur stor efterfrågan på sådana certifieringar blir, men att det krävs att minst 100 vill bli certifierade. Förslagsställaren förutspår en ökad efterfrågan på tjänster från certifierade sakkunniga och att denna efterfrågan delvis kan tillgodoses genom att redan certifierade sakkunniga tar på sig fler uppdrag. Det kan, enligt förslagsställaren, inledningsvis dock uppstå en brist på sakkunniga om efterfrågan ökar snabbt.

När det gäller certifieringsorganen som ska certifiera projekteringsföretag uppges att det idag finns cirka 10 -15 ackrediterade organ som certifierar enligt ISO 9001. Förslagsställaren bedömer att flertalet av dessa är intresserade av att ackreditera sig för uppgiften att certifiera projekteringsföretag, men uppger samtidigt att intresset är beroende på hur marknaden kommer att se ut och vilka krav som kommer att ställas.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren i viss utsträckning redovisar berörda företag utifrån antal och att även storleken nämns i mer generella termer, åtminstone när det gäller de företag som kan tänkas komma att certifiera sig som projekteringsföretag. De berörda branscherna framgår däremot tydligt av redovisningen. Regelrådet anser dock att förslagsställarens redovisning inte är tillräckligt detaljerad avseende både antalet berörda företag inom de olika branscherna och deras storlek. Till exempel sägs nästan ingenting om de företag som kanske mest av allt kommer att tjäna på en regelförändring, det vill säga de serietillverkande företagen, liksom byggherrarna och eventuellt andra entreprenörer inom detta område. Det hade exempelvis varit intressant att veta hur många av hustillverkarna som är serietillverkare och som därmed främst kommer att beröras av förslaget, liksom om hur många av dessa som bedöms vara tillräckligt stora för att vilja, eller ha ekonomisk möjlighet att faktiskt certifiera sig som projekteringsföretag. Det skulle även vara intressant att veta hur många byggherrar som särskilt ägnar sig åt att uppföra seriebyggda hus och storleken på dem. En mer utförlig redovisning av aktörerna som berörs av serietillverkning av hus skulle ge en bättre förståelse för vem som träffas och i vilken utsträckning. Regelrådet anser att om förslagsställaren har svårigheter att få fram statistik ska det framgå av redovisningen, samtidigt som de försök som gjorts att få fram mer information beskrivs. Regelrådet har noterat att förslagsställaren har haft problem med att få fram statistik över produktionsvolymen av seriebyggda hus.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig, men att redovisningen av bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren har valt att redovisa sina bedömningar om förslaget kostnader för berörda företag under rubriken *Administrativa kostnader*. Då Regelrådet kan konstatera att dessa kostnader inte uppkommer till följd av tidsåtgång för att upprätta, lagra och/eller överföra information, väljer Regelrådet istället att kommentera redovisningen under *Andra kostnader och verksamhet*.

Det som däremot kunde ha redovisats som administrativa kostnader är de kostnader som uppstår för de certifierade sakkunniga vid kontroll och bedömning av tekniska krav samt upprättandet av själva sakkunnigintyget. Regelrådet kan dock konstatera att dessa kostnader inte är redovisade, vilket i och för sig kan förstås, eftersom kostnaderna egentligen inte kommer att bäras av de sakkunniga, då de istället kan tas ut av de byggherrar som anlitar de sakkunniga. Ytterligare en aspekt är att införandet av ett nytt certifieringsområde även medför en möjlighet att öka intäkterna för de certifierade sakkunniga, något

som endast indirekt framgår av förslagsställarens redovisning. Regelrådet anser att det hade varit önskvärt om förslagsställaren hade fört ett sådant resonemang.

Regelrådet finner likväl att förslagsställarens redovisning av förslagets administrativa kostnader är godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att det inte uppstår några nya krav för redan certifierade sakkunniga, vilket gör att kostnaden för de sakkunniga blir oförändrad. Därmed uppstår heller inget merarbete eller någon merkostnad för certifieringsorganen för redan utfärdade certifieringar.

Förslaget innebär dock att det införs ett nytt kompletterande område, nämligen tillgänglighet och bostadsutformning, inom vilket sakkunniga kan låta sig certifieras. 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 kronor. Det kommer, enligt förslagsställaren, att ta cirka tre månader att erhålla en ackreditering från det att ansökan skickats in till Swedac.

De certifierade sakkunniga som väljer att certifiera sig inom området för tillgänglighet och bostadsutformning måste betala en kostnad för en sådan certifiering som kommer att uppgå till cirka 10 000 kronor. Därefter uppstår en årlig kostnad på 1 000 kronor för att upprätthålla certifieringen.

Av konsekvensutredningen framgår att byggherrarna, med förslaget om sakkunniga, själva kan välja vad som ska bedömas av de sakkunniga och vid vilken tidpunkt det ska bedömas. Flexibiliteten är, enligt förslagsställaren, till nytta för företagen då granskningen av valda delar kan göras i takt med att projekteringen fortskrider. Förslaget medger vidare en tidig involvering av en sakkunnig eller ett projekteringsföretag, vars intyg eller projekteringshandlingar ger byggherrarna en önskad förutsebarhet. Detta ger, enligt förslagsställaren, den trygghet som behövs för att företag som förtillverkar bostäder ska välja att investera i ny produktionskapacitet. En återkommande involvering av samma sakkunnig, liksom av samma projekteringsföretag ger även byggherren möjlighet att återanvända tidigare bedömda lösningar, vilket uppges vara särskilt fördelaktigt i samband med seriebyggda bostäder. De extra kostnader och tidsförseningar som tidigare uppstått för byggherrar vid bygglovsansökningar, försvinner med förslaget.

Det uppges att projekt som kräver ändring på grund av olika bedömningar vid bygglovsansökningar kan få kostnader i storleksordningen 100 000 kronor. Kostnaderna beror, enligt förslagsställaren, på tillkommande projektering och fysiska ändringar vid tillverkningen av byggnaderna i fabrik. Sådana ändringar uppges ske i cirka 25 - 30 procent av byggprojekten. Det uppges vidare att förseningar av denna typ i byggprocessen gör att projekten kan fördröjas i fyra till fem veckor på grund av byggnadsnämndens olika bedömningar inför startbeskedet, vilket uppges vara den största merkostnaden för byggherrar.

Kostnaden för byggherren när denne anlitar en certifierad sakkunnig eller ett certifierat projekteringsföretag kan ställas mot de fördelar som intyget eller projekteringshandlingarna ger byggherren i form av ökad förutsebarhet. Upprepad användning av samma sakkunnig för flera projekt, där återkommande lösningar används, kan förväntas sänka kostnaden för sakkunnigintyget eller projekteringen.

Sammantaget uppges förslagsställaren att förslaget ger bättre förutsättningar för en kostnadseffektiv industriell produktion av seriebyggda hus, vilket bedöms leda till att byggkostnaderna kan sänkas, vilket i sin tur möjliggör en ökad efterfrågan och att fler bostäder byggs.

När det gäller delförslaget om certifierade projekteringsföretag, uppges i remissen att förslaget innebär en möjlighet för byggherren att låta hela projekteringen genomföras av ett certifierat företag, vilket gör att den projekterade byggnadens samtliga tekniska egenskapskrav kan antas komma att uppfyllas.

Vidare uppges att exempelvis ett seriebyggande företag som själv projekterar byggnader kan certifiera sig och bli ett certifierat byggprojekteringsföretag. Dessa och andra certifierade projekteringsföretag blir föremål för revision som de ackrediterade certifieringsorganen utför. Syftet är att utvärdera det kvalitetsledningssystem som de certifierade byggprojekteringsföretagen har och säkerställa att företagets rutiner är lämpliga för projektering av byggnader som kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskraven. Revisionen kan pågå i flera dagar beroende på hur många personer (anställda och eventuell inhyrd personal) som utför den verksamhet som certifieringen avser.

Certifieringsorganen blir i sin tur också föremål för revision och då av ackrediteringsorganet Swedac.

Kostnaden för att ackreditera sig hos Swedac skiljer sig beroende på om certifieringsorganen redan är ackrediterade för certifiering enligt ISO 9001 eller inte. Kostnaden för de som är certifierade enligt ISO 9001 bedöms bli cirka 30 000 kronor. För resterande certifieringsorgan bedöms kostnaden bli cirka 125 000 kronor.

De initiala kostnaderna för certifiering bedöms vara 45 000 – 70 000 kronor. Därefter tillkommer, enligt förslagsställaren, en kostnad på 15 000 – 30 000 kronor per år. De redovisade kostnaderna gäller för företag med 20 personer involverade i projektering.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren till största delen redovisar de kostnader som förslaget medför för berörda företag. Regelrådet saknar emellertid redovisning av kostnaderna för att anlita en certifierad sakkunnig eller ett certifierat projekteringsföretag. Regelrådet kan förstå kostnaden för detta kan variera till exempel beroende på hur många krav som ska kontrolleras och vilket utförande byggnaden har. Regelrådet anser likväl att det hade varit önskvärt om förslagsställaren hade redovisat en ungefärlig och genomsnittlig kostnad i form av exempelvis ett spann. Regelrådet anser även det hade varit önskvärt om en bedömning gjordes av de ökade intäktsmöjligheter som nu sannolikt öppnas för de certifierade sakkunniga respektive de certifierade projekteringsföretagen.

Sammantaget anser Regelrådet att den uteblivna redovisningen inte på ett allvarligt sätt påverkar förståelsen för de kostnader som förslaget medför för berörda företag.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på företagets andra kostnader och verksamhet trots allt är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Regelrådet kan konstatera att det i konsekvensutredningen, liksom i remissen i övrigt saknas redovisning om förslagets påverkan på företagets konkurrensförhållanden. Regelrådet anser att förslagsställaren borde ha redovisat huruvida projekteringsföretagens ekonomiska möjlighet att certifiera sig själva inverkar på konkurrensförhållandena. Regelgivaren uppges att det främst är de större projekteringsföretagen som kommer att ha möjlighet att certifiera sig med anledning av de kostnader som krävs för att samla nödvändig kompetens. Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren förvisso uppges att nyckelkompetens mycket väl kan anlitas genom konsulter, men att möjligheterna att göra detta kan variera geografiskt.

Regelrådet kan inte utesluta att det kan finnas ytterligare konkurrenspåverkan mellan de olika aktörerna som förslagsställaren borde ha redovisat.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att även om produktionskostnaderna för bostadshus kan komma att minska är det inte säkert i vilken utsträckning detta slår igenom på priset till slutkunden. Förslagsställaren anser att detta särskilt gäller för bostads- och äganderätter, där prissättningen sker på marknadsmässiga villkor. Sänkta produktionskostnader kan medföra att nya markområden kan komma ifråga för bostadsbyggande, vilket gör att utbudet kan öka.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av behovet av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet anser att om sådan hänsyn inte bedömts nödvändig, ska detta likväl anges och motiveras.

Regelrådet finner därför att avsaknaden av redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning medför att punkten bedöms som bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren på ett godtagbart sätt redovisar de flesta punkter i sin konsekvensutredning. Det kan dock konstateras att redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek hade kunnat göras mer utförlig, så att det bättre gick att förstå hur många byggherrar och seriebyggare med flera entreprenörer som finns inom branschen för seriebyggda hus samt hur pass mycket storleken på dessa spelar roll i bedömningen av förslagets konsekvenser.

Att helt utelämnat redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden och om behov av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bidrar till att kvaliteten på konsekvensutredningen dras ned.

Regelrådet finner trots detta att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 31 januari 2018.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Lennart Renbjör och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande