

2021-04-08  
Boverket dnr 2747/2019

## **Byggföretagens yttrande avseende Förslag till Boverkets föreskrifter om skydd mot buller i byggnader och förslag till ändring i Boverkets byggregler, Diarienumr 2747/2019**

Byggföretagen är de enskilda byggföretagens bransch- och arbetsgivarorganisation och organiserar cirka 3 700 bygg-, anläggnings- och specialföretag. Byggföretagen har tagit del av rubricerad remiss och vill framföra nedanstående synpunkter.

### **Allmänt**

Genom Boverkets missiv (dnr 2747/2019) lämnar Boverket tillfälle att lämna synpunkter på förslag till två nya föreskrifter:

- Boverkets föreskrifter om ändring i Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd
- Boverkets föreskrifter om skydd mot buller i byggnader

Boverkets missiv kan tolkas som att det är den föreslagna föreskriften om skydd mot buller som är i fokus för denna remiss, medan den föreslagna föreskriften om ändring i Boverkets byggregler är av mer formell art och endast nödvändig för att kunna bryta ut bestämmelserna om bullerskydd från Boverkets nuvarande byggregler och placera dessa i en ny grundförfattning. Denna tolkning får bland annat stöd i att den konsekvensutredning som bilagts Boverkets missiv så gott som uteslutande behandlar frågeställningar relaterade till den föreslagna föreskriften om buller. Författningsförslaget om Boverkets föreskrifter om ändring i Boverkets byggregler berörs endast väldigt kortfattat på s. 99 i Boverkets konsekvensutredning.

Det är korrekt att genomförandet av den författningsändring som följer av den föreslagna föreskriften om ändring i Boverkets byggregler är en förutsättning för införandet av de föreslagna nya föreskrifterna om buller. Båda dessa förslag till nya föreskrifter bygger dock i sin tur på den modell för nya byggregler som föreslås i rapporten *Möjligheternas byggregler – Ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler* (Rapport 2020:31).

Med tanke på de omfattande förändringar för samhällsbyggnadssektorn som följer av den nya modell för byggregler som lanseras i *Möjligheternas byggregler* och att denna nya regelmodell, så vitt känt, inte avses remissbehandlas på annat sätt, anser Byggföretagen att det är olyckligt att

Rapport 2020:31 inte ingår i underlaget för denna remiss från Boverket. Byggföretagen väljer därför att i det följande utveckla sina synpunkter uppdelat i två underrubriker, *Boverkets föreskrifter om ändring i Boverkets byggregler* respektive *Boverkets föreskrifter om skydd mot buller i byggnader*, där Rapport 2020:31 och den nya modell för byggregler som följer av Möjligheternas byggregler tas upp under den förstnämnda underrubriken. Byggföretagens sammanfattande ställningstagande lämnas under den avslutande underrubriken *Byggföretagens ställningstagande till Boverkets förslag till nya föreskrifter*.

### **Boverkets föreskrifter om ändring i Boverkets byggregler**

Boverket fick i juni 2019 i uppdrag av regeringen att se över myndighetens bygg- och konstruktionsregler. Uppdraget avrapporterades i december 2020 genom Rapport 2020:31, där Boverket lanserar en ny regelmodell för byggreglerna.

Av Rapport 2020:31 framgår att den föreslagna nya regelmodellen ska främja innovation och teknisk utveckling och därmed bidra till att effektivisera byggandet och ökad konkurrens. Detta är tänkt att uppnås genom ett tydliggörande av rollfördelningen mellan staten och samhällsbyggnadssektorn, där Boverket i föreskrifter ska precisera de krav som ställs på lag- och förordningsnivå och där samhällsbyggnadssektorn förutsätts ta fram lösningar som uppfyller föreskrifterna och även metoder för att verifiera att föreskrifterna uppfylls. Av denna rollfördelning följer, enligt Rapport 2020:31, att bygg- och konstruktionsreglerna ska bestå av färre regler och utformas som funktionskrav. Vidare ska reglerna varken innehålla allmänna råd, hänvisningar till standarder eller hänvisningar till andra myndigheter och organisationers föreskrifter och riktlinjer.

I huvudsak ser Byggföretagen den föreslagna nya regelmodellen och de förändringar som denna regelmodell kan medföra som ett steg i rätt riktning mot ett förenklat och konsekvent regelverk. Byggföretagen är positiv till att regelverket omformuleras på ett sådant sätt att branschen ges ett ökat ansvar för kvaliteten på det byggda och att möjligheterna till innovation ökar.

Byggföretagen har dock även ett antal synpunkter på och kommentarer till den nya regelmodellen som vi vill framföra i samband med denna remiss.

Boverket pekar på standardiseringen som en nyckelaktör som stöd för samhällsbyggnadssektorns arbete med att ta fram lösningar som uppfyller kraven och metoder för att verifiera att kraven är uppfyllda. Byggföretagen utgår från att Boverket med standardiseringen menar SIS. Byggföretagen ser en viss risk med att på förhand tilldela SIS denna roll då standardiseringsarbetet inom SIS, såsom det är organiserat och bedrivs idag, till viss del präglas av att särintressen ges företräde för samhällsintressen. Om SIS ska tilldelas rollen av nyckelaktör bör det även säkerställas att SIS kan axla denna mantel.

Byggföretagen stöder förslaget att allmänna råd och hänvisningar till standarder eller motsvarande tas bort ur föreskrifterna. Byggföretagen vill dock påtala att det är viktigt att de allmänna råden inte återuppstår som de facto-föreskrifter genom t ex standardiseringens försorg. Om detta inträffar är inget vunnet med att ta bort de allmänna råden ur Boverkets föreskrifter.

Byggföretagen noterar också att tämligen många allmänna råd blivit föreskrift i remissen avseende Buller och vill understryka att arbetet framgent med kommande kapitel än tydligare bör präglas av målsättningen att undvika att i alltför stor grad låta allmänna råd bli föreskrift. I de fall det ändå bedöms nödvändigt initialt vill Byggföretagen uppmana Boverket att utforma reglerna på ett sådant sätt att man håller isär preciseringsnivåerna för att på så sätt enkelt kunna ändra från nivå C till nivå A längre fram. Detaljregleringar riskerar att begränsa marknadens förutsättningar att utvecklas och bidra med innovation.

Byggföretagen anser det rimligt att den part som formulerar ett krav även anger hur kravets uppfyllande ska verifieras, eller åtminstone belägger att det över huvud taget är möjligt att på ett objektivt sätt verifiera uppfyllandet av ett specifikt krav, innan kravet blir en föreskrift. Byggföretagen ser det därför som problematiskt att det enbart ska ligga på samhällsbyggnadssektorn att ta fram metoder för att verifiera att krav är uppfyllda.

Byggföretagen ser det som mycket viktigt att den nya regelmodellen är utformad på ett sådant sätt att den inte leder till ökade särkrav i enskilda kommuner och minskad förutsägbarhet av enskilda byggnadsnämnders bedömningar. Mot denna bakgrund ser Byggföretagen stora risker med att ansvaret för verifieringsmetoderna läggs på samhällsbyggnadssektorn och att det fortsätter att vara upp till enskilda byggnadsnämnders godtycke att avgöra om Boverkets krav är uppfyllda eller ej.

Byggföretagens bedömning är att en förutsättning för att den föreslagna nya regelmodellen ska få avsedd effekt - främja innovation och teknisk utveckling och därmed bidra till att effektivisera byggandet och ökad konkurrens – är att det etableras en funktion liknande den Byggkravnämnd som föreslogs av Kommittén för Modernare Byggregler med uppgift att övervaka att likriktning av bedömningar uppnås och att motstridiga lokala särkrav inte tillämpas och, framför allt, ges mandat att ge nationellt godkännande för verifieringsmetoder för såväl kvantitativa som kvalitativa funktionskrav. Vi vill dock förtydliga att en sådan funktion inte nödvändigtvis behöver läggas på en myndighet. Det kan även vara en annan typ av organisation/organisationer som har getts ett mandat eller har en ackreditering för att utöva en sådan verksamhet.

I Rapport 2020:31 anges att bestämmelserna i de nya författningarna kan komma att formuleras genom tre olika preciseringsnivåer, A, B eller C, där A innebär den lägsta graden av precisering (kvalitativa krav) och C den högsta graden av precisering (kvantitativa krav på flera separata egenskaper och funktioner). Vidare anges att en generell målsättning är att kraven ska kunna formuleras med preciseringsnivå A, m a o kvalitativa krav. Byggföretagen har

inga principiella invändningar mot denna målsättning, men vi vill även lyfta fram att en måluppfyllelse förutsätter utveckling och implementering av verifieringsmetoder som är tillförlitliga, likriktade och accepterade över hela landet och sannolikt även tid för kompetensuppbyggnad hos byggherrar såväl som byggnadsnämnder.

Förslaget till ny föreskrift om skydd mot buller i byggnader kan ses som ett första försök att tillämpa den nya regelmodellen, och i Rapport 2020:31 anges (avsnitt 7.2) att samtliga nuvarande avsnitt i BBR samt EKS kommer att ses över efter hand och ersättas av nya grundförfattningar anpassade efter den nya regelmodellen. Vidare är avsikten att låta de nya författningarna träda i kraft i takt med att de blir klara, där den nya föreskriften om skydd mot buller planeras att bli först ut den 1 januari 2022. Boverket har därigenom valt en strategi där det ”enklaste” avsnittet i BBR är pilotprojekt och där samhällsbyggnadssektorn under ett antal år kommer att få leva med två parallella regelsystem.

En risk med att välja det ”enklaste” avsnittet i BBR som pilotprojekt är att det kan visa sig att den nya regelmodellen är svår eller inte praktiskt möjlig att genomföra för mer komplicerade delar av regelverket. En risk med att tillämpa två parallella regelsystem är att det finns ofrånkomliga kopplingar mellan olika delar av regelverket (t ex kan tekniska lösningar för buller påverka brandskydd och/eller energihushållning/värmeisolering) och om reglerna i de olika delarna är formulerade enligt olika principer kan detta leda till motstridigheter som blir svåra att hantera vid praktisk tillämpning.

Byggföretagen kan inte finna att den valda strategin och de risker den medför är belyst i vare sig den konsekvensutredning som bilagts Boverkets missiv eller den konsekvensbeskrivning som redovisas i kapitel 6 i Rapport 2020:31. Har Boverket övervägt alternativet att vänta med att publicera de nya författningarna till dess att samtliga delar av BBR samt EKS är genomgångna och kan träda ikraft vid samma tidpunkt, och i så fall, vad gjorde att Boverket valde den strategi man valde?

### **Boverkets föreskrifter om skydd mot buller i byggnader**

Sett ur ett helhetsperspektiv är Boverkets förslag till Boverkets föreskrifter om skydd mot buller i byggnader med sin indelning i tre enskilda kapitel tydligt och överskådligt. Byggföretagen delar Boverkets bedömning att förslaget, så som föreskrifterna är utformade, bidrar till att skapa förutsättningar för ökad innovation och ökad kostnadseffektivitet i byggandet.

Enligt den konsekvensutredning som bilagts Boverkets missiv är avsikten med de nya föreskrifterna inte att i sak förändra kravnivån avseende skydd mot buller i byggnader jämfört med nuvarande regelverk. Boverket medger dock att de föreslagna föreskrifterna innebär att några krav för bostäder skärps, medan några andra lättas.

Boverket har i förslaget till nya föreskrifter om skydd mot buller valt att tillämpa preciseringsnivå C (uttryckliga kvantitativa krav) för bostäder och preciseringsnivå A (endast kvalitativa krav) för lokaler. Boverket bygger sitt förslag för lokaler bland annat på bedömningen att hyresgäster för kontorslokaler har låga transaktionskostnader. Vi ifrågasätter den bedömningen. Kontorshyresgäster har normalt långtidskontrakt som är svåra och kostsamma att bryta. Vid såväl minskat som ökat lokalbehov är ett byte av lokaler förknippat med höga kostnader, såväl för själva bytet i sig som för minskad produktivitet och förlorade intäkter.

Byggföretagen delar Boverkets uppfattning att förslaget till nya föreskrifter om skydd mot buller för bostäder inte innebär några principiella förändringar jämfört med de krav som gäller idag. Byggföretagen har inga invändningar mot Boverkets förslag att preciseringsnivå C med tillhörande kravnivåer ska tillämpas för bostäder.

Boverkets val att tillämpa preciseringsnivå A för lokaler innebär att det i Boverkets förslag till nya föreskrifter om skydd mot buller inte anges några sifferkrav eller hänvisningar till ljudklassningsstandarder för "lokaler i form av vårdlokaler, förskolor, fritidshem, undervisningsrum i skolor samt rum i arbetslokaler avsedda kontorsarbete". Det enda krav som anges är att fem olika ljudegenskaper ska beaktas och det lämnas till byggherren eller beställaren att bestämma vilka kravnivåer som ska tillämpas.

Att det lämnas till byggherren eller beställaren att fastställa lämpliga kravnivåer ska ses mot bakgrund av att det enligt författningens 1:a kapitel 1 § anges att "byggnader ska vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att buller, som uppfattas av användarna eller andra personer i närheten av byggnaden, ligger på en nivå som inte medför en oacceptabel risk för dessa personers hälsa och som möjliggör sömn, vila och arbete under tillfredsställande förhållanden". Avseende skydd mot buller i lokaler åläggs alltså byggherren att själv välja kravnivåer som inte medför oacceptabel risk, och även att välja metod för att gentemot en byggnadsnämnd kunna verifiera att detta krav är uppfyllt.

Som påpekats tidigare har Byggföretagen inga principiella invändningar mot att kvalitativa krav tillämpas, men detta förslag från Boverkets sida visar även på svårigheterna med föreskrifter i form av kvalitativa krav. Sådana krav kan leda till olika tolkningar av vad som är oacceptabel risk vid t ex bygglovsansökningar och det finns en risk att olika handläggare bedömer ljuddokumentationen olika vilket kan försena och fördyra projekten. Detta föranleder oss att återigen peka på behovet av den tidigare nämnda funktionen med mandat att godkänna verifieringsmetoder.

Vi vill dock även lyfta fram att vi i detta förslag till föreskrift kan identifiera generella kvalitativa krav (m a o preciseringsnivå A) på skydd mot buller i byggnader i 2:a kapitlet, 2 §, och särskilda krav för bostäder uttryckta som kvantitativa krav (preciseringsnivå C) 2:a kapitlet, 3 - 9 §. Här ser vi att Boverket tydligt hållit isär preciseringsnivå A respektive C, vilket möjliggör att

man relativt enkelt kan lyfta även kraven för bostäder till preciseringsnivå A genom att stryka 3 – 9 § om man någon gång i en framtid kommer fram till att detta är rätt väg att gå. I detta fall har alltså Boverket lyckats skapa en god grund för att kunna uppnå sin målsättning att kraven ska kunna formuleras med preciseringsnivå A. Vi hoppas att Boverket kan vara lika framgångsrika i sitt framtida arbete med övriga delar av nuvarande BBR och med EKS.

En förändring i förhållande till nuvarande regler är Boverkets förslag att byggnadsnämnden inte ska medge en mindre avvikelse. Istället ska byggherren avgöra huruvida en mindre avvikelse från en föreskrift kan tillämpas medan byggnadsnämnden kan neka start- eller slutbesked om reglerna bedöms ha tillämpats felaktigt av byggherren och vid behov utöva tillsyn i efterhand. Boverket menar att detta bidrar till att tydliggöra byggherrens ansvar. Byggföretagen motsätter sig denna förändring eftersom det leder till en ökad otydlighet om vad som gäller och kan leda till kostsamma konflikter under byggprojektens genomförande. För Byggföretagen är det viktigt att möjligheten till förhandsbesked finns kvar. Byggföretagen anser även att det är viktigt att ett beslut som fattats i samband med ett startbesked inte ska kunna ändras i samband med ett slutbesked.

En annan förändring i förhållande till nuvarande regler är Boverkets förslag att det införs krav på bullerskyddsdocumentation – ett särskilt dokument med beskrivning av förutsättningarna för och utformningen av skyddet mot buller i byggnaden. Detta är en stor förändring som leder till ökade kostnader, men för Byggföretagen är det oklart vilka problem Boverket menar att bullerskyddsdocumentationen ska lösa.

### **Byggföretagens ställningstagande till Boverkets förslag till nya föreskrifter**

Byggföretagen är i grunden mycket positiv till Boverkets förslag till föreskrifter om ändring i Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd respektive föreskrifter om skydd mot buller i byggnader.

En förutsättning för Byggföretagens positiva ställningstagande är dock att det etableras en funktion med mandat, ackreditering eller liknande att ge nationellt godkännande för verifieringsmetoder för såväl kvantitativa som kvalitativa funktionskrav och med uppgift att övervaka

- att nationell likriktning av byggnadsnämnders bedömningar uppnås och
- att motstridiga lokala särkrav inte tillämpas.

Byggföretagens ställningstagande till Boverkets förslag har även följande förbehåll:

- Byggföretagen tillstyrker förslaget att det ska ligga på byggherren att avgöra huruvida en mindre avvikelse från en föreskrift kan tillämpas medan byggnadsnämnden kan neka start- eller slutbesked om reglerna bedöms ha tillämpats felaktigt av byggherren och att byggnadsnämnden vid behov kan utöva tillsyn i efterhand, förutsatt att föreskriften kompletteras med att

byggnadsnämnden är skyldig att skyndsamt lämna bindande förhandsbesked om byggherren begär det.

- Byggföretagen avstyrker förslaget att det införs krav på bullerskyddsdocumentation. Byggföretagen ser inte att den ökade kostnad och administration som detta förslag medför tillför något av motsvarande värde.

Avslutningsvis vill Byggföretagen än en gång uttrycka sin oro över Boverkets valda strategi för införandet av den nya regelmodellen som medför att samhällsbyggnadssektorn får räkna med att verka under parallella system under ett antal år framåt. Detta val innebär vissa risker, och vi ser ett behov av att remissunderlaget kompletteras med en belysning av dessa risker och en redovisning av vilken beredskap Boverket har för att hantera de konsekvenser detta strategival kan medföra för samhällsbyggnadssektorn.

Frågor med anledning av detta remissvar kan ställas till Lars Redtzer, chef Branschutveckling, [lars.redtzer@byggforetagen.se](mailto:lars.redtzer@byggforetagen.se) alternativt 072 - 538 02 10.

BYGGFÖRETAGEN



Catharina Elmsäter-Svärd  
Verkställande direktör