

## **Svarsfil till remiss Förslag till Boverkets föreskrifter om skydd mot buller i byggnader och förslag till ändring i Boverkets byggregler, dnr: 2747/2019**

Svar mailas till [remiss@boverket.se](mailto:remiss@boverket.se)

<b>Datum</b>	2021-04-09
<b>Remisslämnare</b>	
Organisation	Tillgänglighetssakkunnigas riksförening, TILRF
Kontaktperson och	Elisabeth Lundgren, ordf
E-postadress	elisabeth.lundgren@advantumarkitekter.se
Adress	Seneby 24, 186 91 VALLENTUNA

### **Remissvar**

Avstår  
Tillstyrker utan kommentar  
Tillstyrker med kommentar  
Avstyrker med motivering

(sätt kryss i vald ruta)

<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/>

Föreskrift §	Konsekvensutredning (sida)	Kommentar/Motivering	Ert förslag till ändring
		<p><b><u>Sammanfattning av TILRF:s synpunkter</u></b></p> <p>TILRF:s remissvar gäller den övergripande strukturen i BBR och hur den kan tänkas fungera i andra kapitel, till exempel kapitel 3 om tillgänglighet. Detaljutformningen av just kapitlet om buller kommenterar vi i huvudsak inte eftersom det inte ingår i vårt sakområde.</p> <p>Den övergripande kapitelindelningen är bra, med övergripande bestämmelser, nybyggnadskrav och krav vid ändring av byggnad. Den torde fungera för alla kapitel i BBR.</p> <p>TILRF bedömer dock att Boverkets förslag till en ny struktur i BBR inte leder till ett förenklat och konsekvent regelverk, vilket var det ursprungliga uppdraget. Därför avstyrker vi den föreslagna förändringen av BBR. Vi anser att föreskriften blir mer svårtolkad och det kommer att leda till att det som byggs inte kommer att uppfylla rimligt ställda krav och därmed medföra större samhällskostnader i längden.</p> <p>Våra invändningar sammanfattas nedan i punktform.</p>	<p>De föreskrifter och standarder som finns idag har ofta sin grund i en gedigen grundforskning. Något som Sverige har varit bra på. Den kunskapen har under årens lopp förts in i föreskrifter och standarder. Mått och krav har med andra ord specificerats med vedertagna metoder. De är ofta allmängiltiga och kopplade till människans behov och mått. Detta är inget som förändras. Att ta bort den kunskapskopplingen i BBR är som att kasta ut barnet med badvattnet.</p> <p>En föreskrift blir enklare och mer konsekvent om de krav som ställs är exakta och möjliga att verifiera utförandet emot. Flexibilitet kan uppnås genom att välja alternativa lösningar för att uppfylla kravet. Allmänna råd möjliggör redan de innovationer som eftersträvas. Om ett detaljerat krav, till exempel ett visst mått, behövs för att uppnå en viss funktion så lämpar sig just det kravet inte för innovativa lösningar. Ett exempel är mått i trappor. Måttet på plansteg och sättsteg har med människans mått att göra. Det går inte att vara innovativ här. Innovationer måste avse en ny lösning på hur kravet kan nås, inte på att ändra kravet i sig.</p>

		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Funktionskraven måste på ett eller annat sätt kunna verifieras med specifika mått eller krav för att det ska gå att bygga. Tar inte samhället genom Boverket på sig rollen att definiera var ribban ska ligga så kommer kraven att sänkas, eftersom det är mycket svårare att hävda att ett funktionskrav inte är uppfyllt än att ett detaljerat krav eller mått inte är det.</li> <li>2. Möjlighet till innovativa lösningar finns redan idag. Det är själva grundtanken med hur BBR är uppbyggd med funktionskrav och allmänna råd.</li> <li>3. En innovation kan handla om hur motstridiga krav kan lösas för att uppnå funktionalitet ur olika aspekter. Ett exempel på det är trösklar där de motstridiga kraven är tillgänglighet och fukt. Ett detaljerat krav är inte ett hinder. Det är en parameter som en innovativ lösning behöver byggas kring.</li> <li>4. Att undersöka och verifiera funktionskrav kräver omfattande kompetens i ämnet och stor kunskap om lagar och föreskrifter. Det är orimligt att tro att byggherrar, brukare, projektörer och kommuntjänstemän besitter den omfattande kunskap i alla ämnen som krävs i ett byggprojekt.</li> <li>5. Det är oklart hur det avgörs vad som är fackmannamässigt och vilka branschregler, branschstandarder och vedertagna bestämmelser som ska gälla eller vem som har tolkningsföreträde. Tolkningsutrymmet kommer att bli större än idag och också oklarheterna.</li> </ol>	<p>Det finns otydligheter i BBR som behöver ses över och justeras för att göra regelverket enklare och mer konsekvent. Det behövs också en samordning mellan Boverkets föreskrifter, olika standarder och annan lagstiftning. Detta gäller bland annat BBR och AFS 2020:1.</p> <p>Fler allmänna råd för hur ett föreskriftskrav kan uppfyllas skulle öka tydligheten och flexibiliteten och även samsynen mellan olika intressenter inom byggbranschen. Det skulle också säkerställa att samhällets minimikrav uppfylls.</p> <p>Boverkets förslag till författningsändring är i mångt och mycket en återgång till en utformning som visat sig inte fungera: BBR 1993 med relativt få detaljkrav. Allmänna råd och hänvisningar har därefter successivt utökats, eftersom det har behövts. En tillbakagång dit är att avhända sig ansvaret för att samhällets minimikrav uppfylls.</p> <p>TILRF förstår att det finns en svårighet med att uppdatera och hålla hänvisningar till andra föreskrifter á jour. Det är också svårt att styra innehåll i dokument som andra tar fram.</p>
--	--	---	---

		<ol style="list-style-type: none"><li>6. Att BBR hänvisar till standarder och andra föreskrifter gör det enklare att hitta de detaljerade krav som behöver följas för att kunna projektera och bygga. Om hänvisningarna utgår blir det betydligt svårare att veta vilka krav som gäller.</li><li>7. Boverkets förslag är otydligt avseende när och hur kontroller ska göras och även av vem de ska göras. Kontroller behövs genom hela projektet. Som förslaget nu är skrivet är risken stor att kontroller kommer in i processen bara vid ett tillfälle och också alldeles för sent.</li><li>8. Förslaget är utformat utifrån uppfattningen att byggherrarna är både kunniga och intresserade av att uppfylla alla krav och att de beredvilligt tar hjälp av experter. Utifrån vår erfarenhet är detta tyvärr en felaktig uppfattning, speciellt när det gäller mindre byggherrar. Ekonomin är alltid pressad i ett byggprojekt, så alla krav som kostar pengar tas bort om de inte är väldigt tydligt skrivna och ska kontrolleras av en extern part (kommunerna) i olika skeden.</li><li>9. Kommunernas roll att säkerställa att samhällets minimikrav är uppfyllda är viktig. Den borde förstärkas, inte försvagas så som nu sker.</li></ol>	<p>Vi har förstått att Boverkets avsikt är att istället för allmänna råd och hänvisningar i BBR arbeta vidare med vägledningen i form av PBL kunskapsbanken. Den är rätt omfattande och innebär att man måste läsa mycket text för att hitta det man söker. Ibland är informationen så allmänt hållen att det inte ger mer än att läsa det som står i BBR och ibland finns rena felaktigheter, exempelvis bilden på RWC för allmänheten.</p> <p>All den information som behövs för att bygga ett hus kommer aldrig att kunna finnas på ett och samma ställe. Systemet med hänvisningar till andra standarder och föreskrifter är ett bra system.</p>
--	--	--	--

<p>1 kap 3 § Mindre avvikelser</p>	<p>Sid 18, 50–51</p>	<p><b><u>Kommentarer med sidhänvisningar</u></b></p> <p>Det vore förödande att flytta över avgörandet om vad ett mindre avsteg är från byggnadsnämnden till byggherren. Avvikelser kommer troligen att göras i mycket stor omfattning, medvetet eller omedvetet. Det går inte att förutsätta att privata och mindre byggherrar alltid kan bedöma vilka konsekvenser som kan uppstå av ett avsteg. Ekonomin är alltid pressad i ett byggprojekt så intresset för att uppfylla alla krav är inte alltid så stort.</p> <p>I förslaget framgår inte riktigt på vilket sätt byggnadsnämnden skall utöva sitt juridiska tillsynsansvar. Om inga kontroller gjorts i tidigare skede kan allvarliga avvikelser upptäckas inför beviljande av slutbesked. Frågan om hur stora ändringar eller ombyggnationer som byggnadsnämnden kommer att kräva sätter nivån på den laguppfyllnad som samhället kräver.</p> <p>Följden av att låta byggherren avgöra vad ett mindre avsteg är kan förmodas bli att kravuppfyllnaden generellt blir lägre. Därmed kommer samhällets kostnader att öka för till exempel bostadsanpassningsåtgärder för att nå upp till den grundnivå på tillgänglighet som vi har idag.</p>	<p>I dagsläget är det endast byggnadsnämnden som kan medge mindre avsteg från föreskriften i samband med bygglov, startbesked eller slutbesked. Det finns därigenom en oberoende kontrollfunktion att hänvisa till om byggherren inte vill följa föreskriften.</p>
<p>1 kap 11 § Kontroller</p>	<p>Sid 21</p>	<p>Boverkets förslag att byggherren själv ska bestämma när kontroller ska utföras – antingen under projektering, eller under utförandet, eller vid slutbesiktning, eller genom en</p>	<p>Kontroller behöver göras i alla skeden. Det behöver klargöras vem som ska utföra kontrollerna och vilken</p>

		<p>kombination av dessa tidpunkter fungerar inte. TILRF:s erfarenhet är att ett bra slutresultat förutsätter kontroller i alla skeden. En felaktighet som upptäcks först vid slutbesiktningen är betydligt kostsammare att rätta till än om den upptäcks under projekteringsskedet. Det är inte heller säkert att den alls går att rätta till i efterhand.</p> <p>I förslaget till ny föreskrift framgår inte vem som ska utföra kontrollerna: om det ska ske genom egenkontroll, sakkunnigkontroll eller någon annan expertgranskning. För bullerkapitlet är det kanske mest troligt att det blir en konsult som står för expertkunskapen, men när det gäller tillgänglighet är det inte lika självklart: det är många som anser sig kunna de frågorna.</p>	<p>verifierad kompetens som krävs av den kontrollerande personen.</p>
<p>2 kap 2 § Krav på skydd mot buller i byggnader i bostäder och lokaler</p>	<p>Sid 33, 67</p>	<p>Kraven på skydd mot buller i bostäder ska enligt förslaget lyftas från allmänna råd till föreskrift. Det medför att projektering och byggnation måste utföras exakt som föreskriften anger. Att söka andra, likvärdiga lösningar är då inte möjligt. Detta är en skärpning av föreskriften.</p> <p>När det gäller övriga byggnader finns däremot inga detaljkrav, utan kraven utgörs huvudsakligen av funktionskrav. Det öppnar upp för många tolkningar och föreskriften blir otydligare. Det framgår inte vem som ska avgöra om buller har dämpats i den omfattning som avsedd användning kräver.</p>	<p>För att få mer likartade tolkningar i till exempel olika kommuner behöver föreskrifterna vara mer precisa, inte mer allmängiltiga. Under den tiden BBR har funnits som föreskrift har mer detaljerade allmänna råd tillkommit allteftersom. Det finns en anledning till det. För att kunna bygga behöver man veta hur man kan göra för att ett krav ska bli uppfyllt.</p> <p>Grundtanken med nuvarande BBR är just det som myndigheten säger sig vilja skapa - ett flexibelt regelverk som öppnar upp för innovationer. Det här finns redan i regelverket. Det problematiska är inte förekomst av detaljerade allmänna råd och hänvis-</p>

		<p>Anledningen till förslaget med olika kravnivåer för skydd mot buller för bostäder och för övriga byggnader anges vara att beställarna och byggsektorn i övrigt är mogna att ta fram de preciseringar av krav som de finner nödvändiga. Vi i TILRF håller inte med om det. En beställare av en lokal är ofta en hyresgäst utan erfarenhet från byggsektorn. Det är inte rimligt att tro att alla lokalhyresgäster har kompetensen att specificera exakta krav för vilken ljuddämpning som denne behöver i sin lokal.</p> <p>En lokalhyresgäst kan säkert specificera de funktioner som krävs för att deras verksamhet ska fungera, men inte de exakta detaljkraven, i detta fall i dB. Dålig bullerdämpning upptäcks förs när lokalen har tagits i bruk. Då är det svårt att rätta till.</p> <p>Föreskriftskrav som inte är direkt kopplade till verksamheten har hyresgästen inte alltid kunskap om och inte alltid viljan att ställa krav på. Det märker vi i TILRF ofta när det gäller kraven på tillgänglighet och användbarhet. Här ligger det i samhällets intresse att sätta ribban, det vill säga ställa detaljkrav på området. Att bara ha ett funktionskrav som att det ska vara tillgängligt och användbart fungerar inte. Visserligen förutsätts det att byggbranschens aktörer ska använda sig av branschregler, branschstandarder och övriga vedertagna bestämmelser inom området. Men eftersom hänvisningar till dessa, enligt förslaget, ska utgå ur BBR så blir det oklart vilka dokument som ska följas. Det</p>	<p>ningar till standarder, utan snarare att det i många fall saknas detaljerade råd och hänvisningar.</p> <p>Funktionskrav kompletterade med de detaljkrav som behövs för att samhällets minimikrav ska uppnås skulle bidra till en tydligare föreskrift och ge förutsättningar för en mer samstämmig tolkning mellan de olika aktörerna i byggprocessen.</p> <p>BBR:s funktion som ett samlat dokument med hänvisningar till andra lagar och föreskrifter ska inte underskattas. Det är svårt för byggherrar och projektörer att på annat sätt skaffa information om vilka krav som gäller.</p>
--	--	--	--

		kan också finnas olika och kanske motstridiga branschregler och standarder. Vilka av dem ska då följas?	
3 kap Krav vid ändring av byggnad		Kraven i förslaget till ny utformning av kap 7 för ändring av byggnad är mycket mer specificerad än kraven för nybyggnad (bostäder undantagna). Detta känns oproportionerligt och öppnar dessutom upp för väldigt många möjligheter till avsteg. Hur tolkar en brukare eller en byggentreprenör orden varsamhet, förvanskning, oskäligt, försumbar, tekniska skäl och hur viktas olika krav mot varandra? Troligen till stor del efter plånboken. Det blir förödande när dessa möjligheter till anpassningar och avsteg appliceras på andra kapitel, till exempel kapitel 3 som handlar om tillgänglighet.	
	Sid 7 Angående innovativa lösningar	TILRF anser inte att byggsektorns förutsättningar att utveckla innovativa lösningar förbättras genom att allmänna råd och hänvisningar till standarder tas bort. Möjligheten till innovationer finns redan i nuvarande BBR tack vare de allmänna råden. Ett exempel är trösklar (BBR kap 3). Trots att kravet har funnits länge så har branschen ännu inte kommit fram med en innovativ lösning på hur en tröskel till en balkong kan utformas för att klara alla krav.  Endast funktionskrav klargör inte samhällets kravnivå. Det finns en stor risk att en föreskrift utformad på det sättet ger sämre kvalitet i det som byggs.	För att förenkla regelverket behövs en översyn av de otydligheter som finns i förhållande till andra föreskrifter. Tolkningsutrymmet behöver minskas för att möjliggöra mer samstämmiga bedömningar mellan kommunerna.



	<p>Sid 8, 38, 39, 43, 45 Konsekvenser för byggnadsnämnder</p>	<p>Föreskrifterna kommer enligt vår bedömning att bli otydligare och svårare för bygglovhandläggare och byggnadsinspektörer att granska emot. Återigen, hur kan man avgöra när ett funktionskrav är uppfyllt? Det faller på sin egen orimlighet att en tjänsteman ska kunna granska och besiktiga en så komplex produkt som ett bygge utan att ha tillgång till detaljerade och verifierbara krav att stämma av mot och dessutom kunna avgöra om en innovativ lösning uppfyller kraven eller inte.</p> <p>Med funktionskrav i föreskrifterna kommer kommunernas tolkningar att skilja sig ännu mer från varandra än vad de gör idag. Det var ju just sådana skillnader i bedömningar som myndigheten och lagstiftaren ville minimera.</p> <p>I kapitlet om skydd mot buller föreslås krav på buller-skyddsdocumentation. En sådant dokument kan bedömas få ett tveksamt värde om det inte kommer att finnas några detaljkrav att stämma av den mot. Att utvärdera dessa dokument blir en svår uppgift för byggnadsnämnden.</p>	<p>För att det ska vara möjligt för kommunens tjänstemän att kontrollera om kraven i ett byggprojekt uppfyller föreskriften måste kraven vara tydligt formulerade. Enbart funktionskrav räcker inte.</p>
	<p>Sid 19, 59 Fackmannamässigt utfört</p>	<p>Begreppet "fackmannamässigt utfört" är otydligt. Det kan, och kommer, att kunna tolkas mycket brett av olika intressenter i byggbranschen.</p> <p>Ekonomi i ett byggprojekt är alltid pressad. Därför är det vanligt att en byggherre vill minska de krav som ställs och gärna helst ta bort dem. Otydliga föreskrifter kommer</p>	<p>Föreskriften behöver fastställa samhällets minimikrav. Hänvisning bör göras till de standarder som behöver följas för att projekteringen skall bli fackmannamässigt utförd. Kraven kan inte enbart ställas som funktionskrav eftersom sådana alltid kan tolkas på olika sätt. Det behövs exakta mått för att kunna projektera,</p>

		säkerligen att medföra att kraven tolkas olika av olika projektörer/kontrollanter/besiktningsmän. Byggherren anlitar då helst de som ställer minst krav, med sämre lösningar ur ett samhällsperspektiv som följd. För att det inte ska uppstå en gråzon är det viktigt att kraven är tydliga.	bygga och kontrollera. Det går inte att bygga efter enbart funktionskrav.
	Sid 19 Vedertagna metoder	Även andra metoder än att använda SIS och SEK ska enligt Boverkets förslag kunna betraktas som vedertagna och användas för verifiering av funktionskravet. TILRF anser att det blir oklart vilka andra metoder som kan betraktas som vedertagna. Om en forskare på ett universitet, med ekonomiskt stöd från byggbranschen, tar fram en undersökning om buller och där framför andra och nya metoder är de då vedertagna? Det framgår inte vem som bestämmer vad som är vedertaget i förslaget till ändring av föreskriften.	Det behöver anges vilka standarder och övriga dokument som ska följas. Det skulle vara mycket olyckligt om de allmänna råden och hänvisningarna togs bort. Att bara ange att vedertagna metoder ska användas skulle skapa stora svårigheter för branschen.
	Sid 37–38 Påverkan på företag	Boverket bedömer att ett borttagande av allmänna råd och hänvisningar till standarder ökar möjligheterna till innovation inom byggsektorn och att det förbättrar konkurrensförhållandet. TILRF anser att det istället kan få rakt motsatta effekt. Större byggherrar med etablerad organisation och ekonomiska muskler har bättre förutsättningar att utveckla nya och mer effektiva lösningar på hur funktionskrav kan uppfyllas. Den mindre byggherren har inte samma möjligheter och kan istället få svårigheter att alls kunna utföra uppdragen korrekt om detaljkraven i föreskriften tas bort.	För att säkerställa att samhällets minimikrav uppfylls behövs en oberoende kontrollfunktion som har mandat, kunskap och ett bra stöd i tydliga föreskrifter. Kommunerna och certifierade sakkunniga kan utgöra sådana kontrollfunktioner.

		<p>En otydligare föreskrift kommer att leda till fler byggfel i den bemärkelsen att BBR inte uppfylls. För mindre byggherrar leder det till en försämring ur konkurrenssynpunkt.</p> <p>Funktionskrav torde också kunna leda till att oseriösa byggherrar tolkar ned kraven till en nivå som är lägre än idag. Det i sin tur kan innebära en konkurrensnackdel för seriösa byggherrar eller medföra att de blir tvungna att sänka sin kvalitet för att vara konkurrenskraftiga. Det händer redan idag inom bostadssektorn.</p> <p>Det är snarast naivt att tro att de föreslagna förändringarna ska leda till: <i>"mer kostnadseffektiva lösningar eller byggnader som skapar mervärde för slutanvändaren"</i>. De som drabbas av mindre och otydligare krav är just slutanvändaren. Det som byggs kommer att ha sämre kvalitet. Det finns inte heller någon direkt koppling mellan minskade krav och lägre byggkostnader.</p> <p>Att upprätta en bullerskyddsdocumentation är bra, men att det, som Boverket skriver, skulle förhindra byggherren från att ta genvägar som snedvrider konkurrensen på marknaden är inte självklart. Den som får uppdraget av byggherren att skriva bullerskyddsdocumentationen behöver inte ha något personligt certifikat. Det är stor risk att den konsult som ställer lägst krav i sin dokumentation blir den som anlitas mest. Det är heller inte lätt för en brukare eller</p>	
--	--	--	--

		byggnadsnämnd att sätta sig in en teknisk dokumentation för att bedöma dess kvalité.	
	5.5 sid 70	Som TILRF ser det innebär Boverkets förslag till regeländringen för kapitel 7 Skydd mot buller sänkta krav i för lokaler. Detta påverkar i högsta grad personer med funktionsnedsättning. Störande buller från trafik, ventilationskanaler, maskiner mm påverkar personer med nedsatt hörsel och nedsatt kognitiv förmåga negativt.	